

Revista da CGU

Brasília · Volume 11 · Nº 18 · 2019



Controladoria-Geral da União

Revista da CGU

Brasília • Volume 11 • Nº 18 • 2019

Wagner de Campos Rosário
Ministro da Controladoria-Geral da União

José Marcelo Castro de Carvalho
Secretário-Executivo

Antônio Carlos Bezerra Leonel
Secretário Federal de Controle Interno

Gilberto Waller Júnior
Corregedor-Geral da União

Valmir Gomes Dias
Ouvidor-Geral da União

Cláudia Taya
Secretária de Transparência e Prevenção da Corrupção

João Carlos Figueiredo Cardoso
Secretário de Combate à Corrupção

Revista da CGU / Controladoria-Geral da União

https://ojs.cgu.gov.br/index.php/Revista_da_CGU/index

e-ISSN 2595-668X

Multidisciplinar

Controladoria-Geral da União

Setor de Autarquias Sul (SAS), Quadra 01, Bloco A, Edifício Darcy Ribeiro.

CEP: 70070-905 - Brasília/DF

Telefone: (61)2020-6826

E-mail: revista@cgu.gov.br

www.cgu.gov.br

REVISTA DA CGU

É uma publicação voltada à divulgação de artigos científicos inéditos, resultantes de pesquisas e estudos independentes sobre a atuação do Poder Público nas áreas de controle interno, correição, transparência, participação social, ouvidoria e enfrentamento à corrupção.

CONSELHEIROS DA REVISTA

Dr. Alcides Costa Vaz - UnB
Dra. Aline Gazola Hellmann - UFGRS
Dr. Andityas Soares de Moura Costa Matos - UFMG
Dr. Antônio Carlos Lessa - UnB
Dr. Bruno Amaral Machado - UniCEUB/IDP
Dra. Cecília Olivieri - USP
Dr. César Augusto Tibúrcio Silva - UnB
Dr. Dawisson Elvécio Belém Lopes - UFMG
Dr. Ivan Ricardo Gartner - UnB
Dra. Janaína Lima Penalva da Silva - UnB
Dr. Jose Célio Silveira Andrade - UFBA
Dr. José Eduardo Elias Romão - IPEA
Dr. José Matias-Pereira - UnB
Dr. Luciano da Ros - UFRGS
Dr. Matthew M. Taylor - American University
Dr. Marcelo Stopanovski - Conjur
Dr. Marco Cepik - UFRGS
Dra. Maria Helena de Castro Santos - UnB
Dra. Marta Macedo Kerr Pinheiro - UFMG/FUMEC
Dr. Max Cirino de Mattos - UNA
Dr. Oswaldo Dehon Roque Reis - IBMEC/UNA/CEDIN
Dra. Paula Veiga - Universidade de Coimbra
Dr. Robert Gregory Michener - FGV
Dr. Rubens Pinto Lyra - UFPB
Dr. Saulo de Oliveira Pinto Coelho - UFG

CORPO EDITORIAL CIENTÍFICO

M. Sc. Vítor César Silva Xavier, Editor-chefe
M. Sc. Augusto César Feitosa Pinto Ferreira, editor
M. Sc. Érica Bezerra Queiroz Ribeiro, editora
Dr. Giovanni Pacelli Carvalho Lustosa da Costa, editor
M. Sc. Marcio Camargo Cunha Filho, editor
M. Sc. Temístocles Murilo de Oliveira Júnior, editor

REVISÃO GERAL

Dra. Ana Júlia Possamai
M. Sc. Cláudia Maria de Freitas Chagas
Dra. Izabela Moreira Corrêa
M. Sc. Marcus Vinicius Rossi da Rocha
Pedro Duarte Blanco
Dra. Raquel Lima Scalcon
Dra. Vanessa Rodrigues de Macedo

REVISÃO DUPLO CEGA

Adila Maria Taveira de Lima – Universidade Federal de Tocantins
Amauri Pezzuto Júnior – Universidade Federal do Rio de Janeiro
Ana Luiza Melo Aranha - Universidade Federal de Minas Gerais
Anderson Roberto Pires e Silva - Universidade Federal do Pará
Antonio Duarte de Lima Júnior - Controladoria-Geral da União
Bruno Dantas Faria Affonso – Universidade Federal Fluminense
Bruno Jorge Fagali - Universidade de São Paulo
Carlos Alexandre Nascimento Wanderley - Centro de Controle Interno da Marinha
Carlos Roberto Ruchiga Corrêa Filho - Controladoria-Geral da União
Cássio Mendes David de Souza – Controladoria-Geral da União
Christiano Braga de Castro Lopes - Escola do Governo do Estado de Alagoas
Cláudia Cappelli - Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro
Cristiano Coimbra de Souza - Controladoria-Geral da União
Daniel Adriano Ortiz Soares - Serviço Social do Comércio
Danielle Costa de Moura - Controladoria-Geral da União
Demethrius Pereira Lucena de Oliveira – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Pará
Dyleny Teixeira Alves Silva - Ministério do Esporte
Enzo Eichhorst de Mattos - Controladoria-Geral da União
Esdras Carlos de Santana – Marinha
Fábio Lopes Soares - FGV - Fundação Getúlio Vargas
Felipe Fernandes Ribeiro Maia – Milton Campos
Flávio Sérgio Rezende Nunes de Souza – Marinha do Brasil
Frederico Pinto de Souza - Secretaria de Estado de Controle e Transparência - ES
Fúlvio Eduardo Fonseca - Controladoria-Geral da União
Gabriel Aragão Wright - Controladoria-Geral da União
Gabriela Ohana Rocha Freire - UFPA
Gills Vilar-Lopes - Universidade Federal de Rondônia
Gilmara Mendes da Costa Borges - Universidade Federal do Rio Grande do Norte
Gladstone Avelino Britto - Universidade Federal de Mato Grosso
Guilherme Siqueira Carvalho - Transparência Internacional
Heidi Caroline Lein - Fundação De Desenvolvimento Da Pesquisa – FUNDEP
Hugo Agra de Castro – Universidade de Brasília
Isolda Lins Ribeiro – Initia Via
Jacqueline Maria Cavalcante Silva - Controladoria Geral da União
Jane Aurelina Temóteo de Queiroz Elias - Ministério da Saúde
João Guilherme de Souza Porto – Faculdades Arnaldo Janssen
Joeldson Ferreira Guedes - Universidade do Estado da Bahia

José Antonio Gouvêa Galhardo - Controladoria-Geral da União
Juliana Oliveira Nascimento - Academia Brasileira de Direito Constitucional
Laura Letsch Soares - Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
Leonino Gomes Rocha - Controladoria-Geral da União
Li Chong Lee Bacelar de Castro - Controladoria-Geral da União
Liliane de Paiva Nascimento - Controladoria-Geral da União
Loiva Mara de Oliveira Machado - Universidade Federal do Pampa
Luciana Cristina Salles – Tribunal Regional Federal da 3a Região
Ludmila Melo Souza - Universidade de São Paulo
Luís Augusto Damasceno Melo - FURNAS S.A.
Luis Vicente Bernardi Pereira - FEAD
Luiz Medeiros de Araújo Neto - Universidade de Brasília
Luíza Galiazzi Schneider – Controladoria Geral da União
Maíra Luísa Milani de Lima - Controladoria-Geral da União
Márcia Lopes Rodrigues de Souza - Controladoria-Geral da União
Marcus Vinícius de Azevedo Braga - Controladoria-Geral da União
Maria Moro - Prefeitura Municipal de Uberlândia/MG
Nilo Cruz Neto – Controladoria-Geral da União
Nyalle Barboza Matos - Prefeitura Municipal de Natal
Olavo Venturim Caldas - Controladoria-Geral da União
Orlando Vieira de Castro Júnior - Controladoria-Geral da União
Patrick Del Bosco de Sales – Marinha
Raimer Rodrigues Rezende - Controladoria-Geral da União
Renata Mendes de Araújo - Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro
Ricardo Plácido Ribeiro - Controladoria-Geral da União
Rodrigo Piquet Saboia de Mello - Museu do Índio/Fundação Nacional do Índio
Romualdo Anselmo dos Santos - Controladoria-Geral da União
Ronaldo José Rêgo de Araújo - Universidade Federal de Campina Grande (UFCG)
Rossana Ingrid Jansen dos Santos - Tribunal de Contas do Maranhão
Simone Auxiliadora Borges Oliveira - Fundação Oswaldo Cruz
Simone Cristine Araújo Lopes - UFJF
Taiana Fortunato Araújo - Inmetro
Vladimir Pinto Coelho Feijó - IBMEC
Victor Godeiro de Medeiros Lima - Universidade Federal do Rio Grande do Norte

ÍNDICE

AVALIAÇÃO DOS GASTOS PÚBLICOS NO SETOR AQUÍCOLA BRASILEIRO: o programa federal de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura de 2007 a 2011 1026

EVALUATION OF PUBLIC EXPENDITURE IN THE BRAZILIAN AQUACULTURE SECTOR: the federal program for the Sustainable Development of Aquaculture from 2007 to 2011

Andre Luiz Marques Serrano, Patrícia Guarnieri,
Luiz Medeiros de Araujo Neto e Fernanda Ledo Marciniuk

COMPETÊNCIA EM INFORMAÇÃO E INCLUSÃO DIGITAL NO BRASIL 1041

INFORMATION LITERACY AND DIGITAL INCLUSION IN BRAZIL

Orlando Vieira de Castro Junior

CULTURA DO ESCÂNDALO E A “ORTODONTIA” DA ACCOUNTABILITY EM DEMOCRACIAS RECENTES: as reformas anticorrupção no Brasil na “Era Lava Jato” 1053

CULTURE OF SCANDAL AND THE “ORTHODONTIA” OF ACCOUNTABILITY IN RECENT DEMOCRACIES: the anti-corruption reforms in Brazil in the “Car Wash Era”

Temístocles Murilo de Oliveira Júnior

GOVERNANÇA E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: o uso de tecnologias para a prevenção da corrupção e promoção da transparência 1075

GOVERNANCE AND PUBLIC ADMINISTRATION: the use of technologies for preventing corruption and promoting transparency

Ana Cláudia Farranha e Murilo Borsio Bataglia

OS CAMINHOS DA POLÍTICA PÚBLICA ANTICORRUPÇÃO E AS INFLUÊNCIAS INTERNACIONAIS: o caso da Lei nº 12.846/2013 1098

THE PATHS FOR THE PUBLIC ANTI-CORRUPTION POLICY AND THE INTERNATIONAL INFLUENCES: the case of Law n. 12,846/2013

Renata Machado dos Santos Gomes e Rodrigo Fontenelle de Araújo Miranda

PERCEÇÃO DOS CIDADÃOS SOBRE OS PORTAIS DA TRANSPARÊNCIA DO GOVERNO ESTADUAL E DAS GESTÕES MUNICIPAIS EM PERNAMBUCO 1115

PERCEPTION OF CITIZENS ON TRANSPARENCY PORTALS OF STATE GOVERNMENT AND MUNICIPAL MANAGEMENT IN PERNAMBUCO

Alann Inaldo Silva de Sá Bartoluzzio, Luiz Carlos Marques Dos Anjos, Milena Rayane Lopes dos Santos e Rommel de Santana Freire

CULTURA DO ESCÂNDALO E A “ORTODONTIA” DA ACCOUNTABILITY EM DEMOCRACIAS RECENTES: as reformas anticorrupção no Brasil na “Era Lava Jato”¹

Temístocles Murilo de Oliveira Júnior

Resumo:

A literatura sobre corrupção e combate à corrupção em democracias recentes tem destacado duas premissas para o fortalecimento da *accountability*. Primeiro, medidas ligadas a esse “poder” devem ser orientadas para o equilíbrio da “teia de mecanismos” associada ao seu exercício. Em segundo lugar, é essencial a exposição de casos de corrupção, bem como dos resultados da apuração e responsabilização a eles relacionadas. Estudos sobre as reformas anticorrupção no Brasil que ocorreram até a primeira década deste século indicam que a cultura do escândalo produziu uma concentração da atuação das agências anticorrupção no estágio de investigação da *accountability* em detrimento das de monitoramento e sanção, o que representa uma “ortodontia imperfeita” da sua teia. Aqui analiso como as reformas da década seguinte não quebraram essa “imperfeição”. Nestes casos, os mecanismos resultantes tiveram o início de sua aplicação atravessado pelo escândalo da Lava Jato. Trabalhos anteriores, documentos oficiais e notícias indicam que não houve conflitos por competências dos mecanismos de monitoramento gerados por essas reformas. Quanto aos relacionados à investigação, houve várias disputas. Focando na trajetória do instituto investigativo da “delação premiada”, cujos resultados foram os que receberam maior atenção midiática, houve forte competição por sua condução e celebração após a eclosão da Lava Jato. Esta competição foi forjada por medidas administrativas e judiciais e constrangimentos midiáticos. O caso sugere que as disputas por protagonismo e a “ortodontia imperfeita” continuam e que no cerne de tais fenômenos está a diferença entre retornos positivos de reputação e poder que cada estágio da *accountability* gera para as agências. Concluo propondo que, em contextos marcados pela cultura do escândalo, há maior possibilidade de conflitos pelas competências de investigação, situação que traz desafios à harmonia e interação entre as agências, aumentando a possibilidade de sobreposições e lacunas.

Palavras-chave: Teia de Mecanismos de Accountability. Cultura do escândalo. Operação Lava Jato. Delação premiada. Constrangimentos midiáticos.

¹ Artigo submetido em 28/09/2018 e aprovado em 21/12/2018.

CULTURE OF SCANDAL AND THE “ORTHODONTIA” OF ACCOUNTABILITY IN RECENT DEMOCRACIES: the anti–corruption reforms in Brazil in the “Car Wash Era”

Abstract:

The literature on corruption and corruption-fighting in recent democracies has highlighted two premises for strengthening accountability. First, measures linked to this “power” must be oriented towards the balance of its “web of mechanisms.” Secondly, it is essential the exposure of cases of corruption, as well as the results of inquiry and punishment activities related to them. Studies on anti-corruption reforms in Brazil that took place until this century’s first decade indicate that the culture of scandal produced a concentration of anti-corruption agencies on the investigation stage of accountability in detriment of monitoring and sanction ones, what represents an “imperfect orthodontics” of its web. Here I analyze how the reforms of the following decade did not break this “imperfection.” In these cases, resulting mechanisms had the beginning of their application crossed by the Car Wash scandal. Previous work, official documents, and news indicate that there were no significant conflicts for competencies of mechanisms of monitoring generated by these reforms. As for those related to the investigation, there were several disputes. Focusing on the trajectory of the investigative institute of “plea bargain,” whose outcomes were the ones that received most mediatic attention, there was strong competition for its conduction and enactment after the outbreak of the Car Wash. This competition was forged by administrative and judicial measures and mediatic constraints. The case suggests that the disputes over protagonism and the “imperfect orthodontics” continue and that in the core of such phenomena is the difference between positive feedbacks for reputation and power that each stage of accountability generates to agencies. I conclude by proposing that in contexts marked by the culture of scandal there is a greater possibility of conflicts for investigation competencies, a situation that brings challenges to harmony and interaction between agencies, increasing the possibility of overlaps and gaps.

Keywords: Web of Mechanisms of Accountability. Culture of Scandal. Car Wash Operation. Plea bargain. Mediatic constraints.

Temístocles Murilo Oliveira Júnior – Aluno do Programa de Doutorado em Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Mestre em Administração pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Bacharel em Administração da Universidade de Brasília (UnB), Auditor Federal de Finanças e Controle e Coordenador-Geral de Monitoramento de Processos Disciplinares, desde 2018, do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União.

1. Introdução

A literatura sobre corrupção e combate à corrupção tem destacado duas premissas para o fortalecimento da *accountability* nas novas democracias. A primeira é a necessidade de que as reformas voltadas a este fortalecimento sejam orientadas para o equilíbrio entre os mecanismos relacionados aos três estágios deste “poder”: monitoramento, investigação e sanção. Adotando a ideia da “teia de mecanismos de *accountability*” como unidade de análise, estudos baseados nesta premissa sugerem que a interação e a harmonia entre as agências responsáveis por estes mecanismos são essenciais para o sucesso do combate à corrupção.

A segunda premissa refere-se à importância da exposição de casos de corrupção, bem como dos resultados da apuração e responsabilização relacionados a eles, para retroalimentação positiva de tal teia. Apesar de assumir esta ideia como premissa, tal literatura também vem apontando que esta exposição também pode gerar contradições ao próprio fortalecimento da *accountability*. A exposição excessiva e contínua pode pressionar as agências anticorrupção a concentrar seus esforços e recursos em medidas de investigação, visto que estas produzem resultados com maior velocidade. Neste caso, o funcionamento da “teia” pode vir a apresentar sobreposições neste estágio e lacunas nos demais, caracterizando uma situação denominada de “ortodontia imperfeita” — uma *accountability* cuja hipotética “mordedura” apresenta “excesso de dentes” em um estágio e “falta de dentes” em outros.

Estudos anteriores que analisam as reformas nas instituições anticorrupção no Brasil desde a promulgação da atual Constituição, em 1988, até a primeira década deste século apontam que a teia de mecanismos de *accountability* no país também apresentava tal problema de “mordedura”. Desta forma, de um lado, apresentam evidências que indicam a evolução de tais instituições como resultado de um ciclo composto pela exposição de casos de corrupção, ações de apuração e retornos na forma de reformas de fortalecimento da própria teia. De outro, in-

dicam como o conjunto de mecanismos gerado por este ciclo escândalo-deslinde-fortalecimento até os anos 2000 apresenta desequilíbrios entre seus componentes.

Neste trabalho, apresento a proposta teórica que desenvolvi para análise das reformas anticorrupção no Brasil ocorridas na primeira metade desta década, período que denominei de “Era Lava Jato”. Tais reformas são aquelas cujos mecanismos resultantes foram tiveram o início de sua aplicação — momento de maior ambiguidade na distribuição de competências e *enforcement* — atravessados pela eclosão deste escândalo, que foi o maior ocorrido no país em sua atual era democrática.

Minha hipótese é que estas reformas não romperam com a trajetória da teia de mecanismos de *accountability* no Brasil, marcada por disputas em torno do protagonismo frente às prerrogativas e atividades de investigação, gerando uma “ortodontia imperfeita”. Para tanto, assumo que, em contextos políticos marcados pela cultura do escândalo, as agências anticorrupção tendem a buscar competências para investigação não só porque que este estágio gera rápidos resultados, mas também porque propicia maiores retornos positivos de reputação e poder.

As evidências obtidas indicam que a novidade para o combate à corrupção que recebeu maior foco na primeira metade desta década refere-se àquela que teria sido também a mais importante para os desdobramentos da apuração da Lava Jato: os acordos de “delação premiada”.

Verificou-se que este instituto investigativo, formalmente ampliado por uma reforma legal ocorrida em 2013, teve o início sua aplicação marcada por disputas pelas competências para sua condução e celebração após a eclosão de tal escândalo, no ano seguinte. Entre os resultados atribuídos a essas contendas estão decisões e ações que afetaram a coordenação e a participação mais efetiva entre as agências anticorrupção envolvidas.

O caso sugere não só que as disputas pelo protagonismo na investigação de casos ligados a escândalo de corrupção e a “ortodontia imperfeita” continuam, mas que em seu cerne está a diferença entre os retornos de reputação e poder que os diversos institutos relacionados a cada estágio da *accountability* geram às agências anticorrupção.

Concluo propondo que, em contextos marcados pela cultura do escândalo, há maior tendência para conflitos pelas competências relativas à investigação, situação que traz desafios para harmonia e interação, aumentando a possibilidade de sobreposições e lacunas na teia a que estas agências estão ligadas.

2. Accountability e Cultura do Escândalo

Esta seção apresenta os referenciais teóricos necessários ao delineamento da hipótese e proposta teórica deste trabalho. Este levantamento bibliográfico tem como foco os conceitos de *accountability* e da teia de mecanismos relacionados a ela, bem como as noções ligadas à ideia de cultura do escândalo e seus efeitos sobre a interação e a harmonia entre as agências anticorrupção ligadas a tal teia.

Atualmente, vários estudos apontam que países de democratização recente passaram por diversas reformas institucionais para o combate à corrupção. Nelas, campanhas políticas, programas de governo e a opinião pública teriam passado a retratar a corrupção como o mais maligno de seus problemas, atribuindo a este fenômeno o sentido de ser resultante das distorções inerentes à política e à máquina pública. Este discurso sobre a “malignidade” e a origem da corrupção tornou-se predominante a partir da ascensão da agenda para a boa governança, mais aparente a partir da segunda metade dos anos 1990, sob a égide do pós-Guerra Fria e do movimento de globalização e liberalização da economia iniciado na década anterior e reforçado pelos grandes choques internacionais do período (BIGNOTTO, 2011; ELLIOTT, 2002b; JOHNSTON, 2002; MORRIS e BLAKE, 2009).

Nesse contexto, o predomínio do ideário que atribuiu à corrupção o sentido de entrave para o crescimento econômico das novas democracias foi inicialmente impulsionado por organizações intergovernamentais e entidades financeiras internacionais, que passaram a concentrar seus esforços na difusão da boa governança (GLYNN, KOBRIK e NAIM, 2002; POLZER, 2001; MANZETTI e WILSON,

2009). Consubstanciada primeiramente por diretrizes, manuais e relatórios publicados pelo Banco Mundial, FMI, OCDE, esta agenda centra-se na redefinição das funções predominantes do aparato público e na expansão de sua capacidade institucional com vistas à eficiência e à afirmação do “Estado de Direito”. Nela, a *accountability* representa um dos pilares necessários para assegurar a atuação íntegra e racional do Estado em seu novo papel de garantidor do desenvolvimento econômico baseado na regulação dos serviços públicos e no fortalecimento das relações de mercado (BANCO MUNDIAL, 1997; FMI, 1997).

Apesar de existir certa diversidade de posicionamentos entre os estudos centrados no debate teórico sobre a *accountability* no que tange aos seus elementos constituintes e tipologias, este conceito político é comumente utilizado para representar um “tipo de poder” exercido por meio de um arranjo de instituições políticas cuja finalidade seria condicionar o comportamento dos agentes públicos a parâmetros de desempenho e integridade (ELLIOTT, 2002a; MANZETTI e WILSON, 2009; GALTUNG e POPE, 1999; SCHEDLER, 1999a). A literatura sobre corrupção e combate à corrupção em novas democracias tem dado destaque a duas premissas para o fortalecimento da *accountability*. A primeira é a necessidade de que as reformas e a implementação dos mecanismos relacionados ao exercício deste poder sejam pautadas pela busca da interação e do equilíbrio.

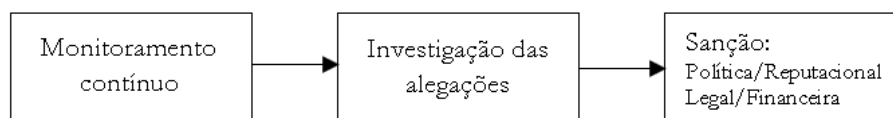
A segunda refere-se à importância da exposição de casos de corrupção e do desenrolar de sua apuração para retroalimentar esta mesma teia (MAINWARING, 2003; MORRIS e BLAKE, 2009; O'DONNELL, 1999; 2003; SCHEDLER, 1999b).

Sobre a primeira premissa, estudos dedicados à investigação do tema têm adotado como unidade de análise a noção de teia de mecanismos de *accountability*². Esta noção baseia-se na ideia de que o fortalecimento do com-

2 Há estudos no âmbito desta literatura que utilizam noção similar referente à ideia de “sistema nacional de integridade” (CORRÊA, 2011; GALTUNG e POPE, 1999).

bate à corrupção depende da autonomia e da interação entre as agências anticorrupção, bem como entre estas e entidades não governamentais (MAINWARING, 2003; MORRIS e BLAKE, 2009; POWER e TAYLOR, 2011a; TAYLOR, 2009). Tais estudos indicam que a *accountability* se concretiza por uma sequência de estágios coordenados. Assim, a teia de mecanismos de *accountability* só pode promover um combate efetivo à corrupção se os mecanismos correspondentes aos estágios de monitoramento, investigação e sanção estiverem funcionando de forma harmônica (MAINWARING, 2003; TAYLOR, 2009), conforme ilustra-se por meio da Figura 1.

FIGURA 1 - ESTÁGIOS DO PROCESSO DE ACCOUNTABILITY



Notas. Fonte: Adaptação de esquema original apresentado por Taylor (2009).

As organizações responsáveis pela aplicação destes mecanismos encadeados seriam, principalmente, as “burocracias de nível médio”, voltadas à promoção da *accountability* horizontal³ e ao fomento à atuação da sociedade nos períodos não eleitorais, relacionada à *accountability* vertical-societal⁴ (O'DONNELL, 1999; 2003; SPECK, 2011; TAYLOR e BURANELLI, 2008). Acerca desta abordagem sobre a *accountability*, destacam-se duas questões. A primeira é a de que não há fronteiras claras entre tais mecanismos e, logo, não há um consenso entre os estudos sobre o rol específico de atividades correspondentes a cada estágio. Aponta-se ainda que também não há consenso sobre se as entidades não governamentais, como órgãos de imprensa e movimentos populares, seriam componentes ligadas a essa teia. A segunda refere-se ao fato de os estudos indicarem que a atuação das agências ligadas a tal teia deveria ser norteadas para a redução de sobreposições e lacunas entre suas competências com o fito de aumentar a interação entre suas atividades para melhorar

3 Estudos como os de Bovens (2007), Ceneviva (2006) e Brenya, Kuffuor et al. (2014) indicam a existência de outras perspectivas e tipologias em relação à *accountability*.

4 Sobre o *accountability* societal-vertical, vide O'Donnell (2003) e Smulovitz e Peruzzotti (2006).

a eficiência do combate à corrupção (MAINWARING, 2003; POWER e TAYLOR, 2011b; SCHEDLER, 1999b).

Sobre esta última questão, tal literatura propõe uso da analogia sobre os tipos de “mordedura”, como categorias de representação do funcionamento da *accountability* em relação ao conjunto de componentes necessários. Assim, uma teia de *accountability* terá uma “ortodontia perfeita” se os estágios monitoramento, investigação e sanção forem cumpridos de forma efetiva e harmônica por meio dos mecanismos correspondentes. A existência de lacunas no conjunto de mecanismos indicaria uma *accountability* de “ortodontia desdentada” (*toothless orthodontia*). Por fim, numa teia em que haja mecanismos mais fortes que outros, nela a “ortodontia” seria “imperfeita” (*imperfect orthodontia*) (MAINWARING, 2003).

Sobre a premissa acerca da importância da exposição e deslinde de casos de corrupção para o fortalecimento da *accountability*, há vários estudos que têm indicado que escândalos podem gerar retornos positivos à reputação e às competências das organizações ligadas à teia de mecanismos de *accountability*, melhorando inclusive a interação entre elas. Em certa medida, a exposição da corrupção ori-

ginada de ações da imprensa e organizações não governamentais funcionaria como um elo entre a *accountability* societal-vertical e a horizontal, reforçando ambas (ARANTES, 2011a; 2011b; PORTO, 2011; 2012; PRAÇA e TAYLOR, 2014; SMULOVITZ e PERUZZOTTI, 2006). Esta ideia de que o escândalo pode fortalecer o combate a este fenômeno, posta-se justamente no fato de que o elemento central deste conceito, o “tornar público”, atinge um elemento central do estratagema da corrupção, a “ocultação”.

O momento em que nasce o escândalo é o momento em que se torna público um ato ou uma série de atos até então mantidos em segredo ou ocultos, na medida em que não podiam ser tornados públicos pois, caso o fossem, aquele ato ou aquela série de atos não poderiam ser concretizados. Pense-se aqui nas várias formas que pode assumir a pública corrupção[...]. Esta é a razão pela qual semelhantes ações devem ser desenvolvidas em segredo e, uma vez tornadas públicas, suscitam aquela perturbação da opinião pública que se chama, precisamente, “escândalo” (BOBBIO, 1986, p. 79-80).

A expansão dos regimes democráticos e da liberdade de expressão no período pós-Guerra Fria, a globalização econômica e o avanço das tecnologias de comunicação geraram um ambiente de maior participação política e disseminação de informações sobre o funcionamento da esfera pública. Em contrapartida, a maior exposição sobre decisões e ações de agentes ligados a esta esfera também possibilitou o aumento da publicidade sobre irregularidades praticadas. Assim, passou-se a observar que em determinados países houve uma proliferação excessiva e, muitas vezes, manipulada de escândalos políticos, contexto que marca a ideia da existência de uma “cultura do escândalo”. Como em regimes democráticos a reputação dos agentes políticos e organizações governamentais representa requisito para sua permanência nos círculos de poder e influência, seja pela necessidade de voto ou de manutenção da legitimidade e competências instituídas, neles, a exposição de condutas indevidas, acusações e “dossiês” se tornaram poderosas armas para disputas políticas (PRIOR, 2016; THOMPSON, 2000; TUMBER e WAISBORD, 2004).

Como a reputação é «uma fonte vital de poder», a cultura do escândalo cria um clima político onde os dirigentes são avaliados não tanto pela sua competência, quanto pela reputação que adquirem nos palcos da representação e exposição (PRIOR, 2016, p. 55).

Em que pese haver posições sobre o caráter benéfico da exposição de casos de corrupção, há estudos que também destacam contradições na relação entre escândalo e *accountability*, relacionadas justamente aos contextos em que a “desocultação” de práticas relacionadas a este fenômeno é excessivamente frequente e politicamente orientada. A primeira contradição refere-se a apontamentos de que a transparência e a publicidade de práticas ilícitas não são, por si, garantia de que os níveis e a percepção da corrupção irão cair, podendo, inclusive, aumentá-los. Assim sendo, a prática corriqueira e duradoura da exposição de casos de corrupção pode colocar “em xeque” a legitimidade do sistema político e arrastar consigo a própria teia de mecanismos de *accountability* (AVRITZER, 2008; FILGUEIRAS, 2008; FOX, 2007; JOHNSTON, 2002).

O efeito desta exposição excessiva seria uma apatia generalizada frente à corrupção e a descrença não só na classe política, mas na própria democracia. Esta situação pode provocar o desmonte da relação entre *accountability* societal-vertical e horizontal, já que indivíduos e organizações não governamentais tenderiam a não mais atribuir importância à desocultação pela sensação generalizada de que a elucidação da corrupção seria inútil para promoção das mudanças necessárias, trazendo mais embaraços que benefícios (FILGUEIRAS, 2008; JOHNSTON, 1999; PIETH, 2002; REHREN, 2009).

Uma segunda contradição entre escândalo e *accountability* relaciona-se à indicação de que a cultura do escândalo marcada por este fenômeno pode impulsionar o uso manipulado da exposição de casos de corrupção como ferramenta para conflitos e disputas do jogo político e eleitoral, situação em que as organizações e atores ligados à *accountability* constituem-se como “máquinas de escândalos” (FILGUEIRAS, 2008; JOHNSTON, 2002; TUMBER e WAISBORD, 2004). Assim, o uso do escândalo baseado

nesta estratégia tende a não gerar resultados que retornarão positivamente para fortalecer e melhorar a interação da teia de mecanismos de *accountability*. Primeiro, porque a ação das agências anticorrupção fica bastante condicionada a apresentar resultados mais rápidos de sua atuação no deslinde de casos de corrupção para preservar sua própria legitimidade. Segundo, porque, uma vez publicados os resultados das atividades do estágio inves-

tigação, já se teria alcançado a “sanção reputacional” dos envolvidos que tivessem suas condutas expostas, o que representaria o “objetivo final” dos escândalos promovidos neste contexto. Em situações como esta, haveria maior tendência à permanência de certa “sensação de impunidade”, visto que autoridades públicas acabariam não recebendo as sanções legais previstas (ELLIOTT, 2002b; MAINWARING, 2003; TUMBER e WAISBORD, 2004).

3. Proposta Teórica e Metodologia

Nesta seção, apresento minha proposta teórica e a metodologia para exame como as reformas anticorrupção ocorridas no Brasil na primeira metade desta década não romperam com a trajetória da teia de mecanismos de *accountability* do país. Os mecanismos delas resultantes tiveram o início de sua aplicação marcado pela eclosão da Lava Jato. Em regra, nos períodos iniciais de aplicação de novos institutos há maior ambiguidade na distribuição de prerrogativas e enforcement, situação que aumenta a possibilidade de competição e negociações por competências e reconhecimento. Por esta perspectiva, reformas não se encerram com a aprovação formal de leis constitucionais ou ordinárias, pois dependem ainda da acomodação de poderes e legitimações a partir de outros instrumentos, bem como pela dinâmica dos atores envolvidos (JACKSON, 2005; MAHONEY e THELEN, 2010).

Assim sendo, assumo que no contexto político da Lava Jato, caracterizado pela forte presença de cultura do escândalo, aumentaram-se as chances de que as agências anticorrupção tenham buscado por competências e reconhecimento para condução das atividades ligadas aos novos mecanismos de investigação, isto por conta dos retornos positivos de reputação e poder. Tal situação, por sua vez, elevou a tendência da ocorrência de disputas pelo protagonismo, produzindo sobreposições neste estágio, com a focalização das ações e recursos das agências em medidas a ele relacionadas, em detrimento dos demais, que podem ter restado permeados por lacunas.

Para o desenvolvimento da proposta teórica deste trabalho, baseio-me no modelo teórico-metodológico de análise qualitativa de processos políticos centrado no mecanismo da “política da burocracia”, proposto e revisado por Allison e Halperin (1972), Allison e Zelikow (1999) e Beach e Pedersen (2013). Este modelo pressupõe que a formulação e a implementação de decisões e ações governamentais ocorre por meio de “canais de ação” e são significativamente forjadas por disputas entre as preferências de poder das burocracias nelas engajadas, mediadas pelas regras de decisão aplicáveis e pela resultante dos recursos de poder disponíveis utilizados por estes atores (ALLISON e ZELIKOW, 1999, p. 255-324; BEACH e PEDERSEN, 2013, p. 110-119).

Adaptando este modelo, minha proposta teórica é a de que em contextos políticos marcados pela cultura do escândalo (CE) há um aumento da possibilidade de que agências anticorrupção orientem-se por preferências conflitantes (PC) pelo poder de aplicar mecanismos de investigação. Estas preferências devem acirrar disputas por este protagonismo (DP), com o uso de medidas decorrentes das prerrogativas e discricionariedades disponíveis a cada agência em competição conforme as regras constitucionais e legais aplicáveis. O resultado destes embates tende a gerar imperfeições na “ortodontia” da teia de mecanismos de *accountability* (IO), pois minam a harmonia e a interação entre estas agências.

A equação que representa esta proposta teórica é a seguinte: CE → PC → DP → IO.

Os dados coletados para aplicação desta proposta representam evidências dos eventos que materializam cada um de seus elementos-chave e a sequência entre eles. Esta estratégia de pesquisa propicia o aumento do grau de confiança na existência da relação entre o contexto de escândalo, passando pelas preferências conflitantes e disputas por protagonismo até às evidências da afetação da teia de *accountability*. Importante assentar que segundo esta lógica, mecanismos resultantes de reformas anticorrupção cuja aplicação inicial não seja atravessada por fortes escândalos ou cujos resultados não gerem grandes retornos de reputação e poder tendem a ter o protagonismo por sua condução menos disputado pelas agências.

Para verificação da hipótese e da proposta teórica deste trabalho examino as reformas anticorrupção no Brasil ocorridas na primeira metade desta década, período que denominei de “Era Lava Jato”. Tais reformas são aquelas cujos mecanismos resultantes tiveram o início de sua aplicação atravessado pela eclosão deste escândalo, em meados de 2014. Como extensamente tratado por levantamentos e comparativos internacionais, a Lava Jato é apontada como um dos maiores escândalos de corrupção da história (BBC NEWS, 2018a; THE GUARDIAN, 2017).

A próxima seção traz os resultados de pesquisa bibliográfica da literatura sobre corrupção e combate à corrupção no Brasil, indicando que as reformas anticorrupção desde a promulgação da atual Constituição, em 1988, até a primeira década deste século foram marcadas por forte cultura do escândalo, situação que redundou na “ortodontia imperfeita” de sua teia de mecanismos de *accountability*. Assim, por um lado, estes resultados retratam como se fortaleceu tal teia a partir de um ciclo de inovações institucionais, deslindes de casos de corrupção e retornos de fortalecimento, anteriores à Era Lava Jato. De outro, destaca como sua “mordedura”, a despeito deste fortalecimento, apresenta lacunas e sobreposições.

A seção em sequência apresenta a narrativa sobre as reformas que, apesar de terem tido seus diplomas legais

aprovados antes da eclosão da Lava Jato, foram regulamentadas e tiveram o início de sua aplicação marcadas por aquele escândalo. Tal seção visa, em sua primeira parte, comparar as trajetórias destas reformas pondo, de um lado, aquelas relacionadas ao monitoramento ou sanção e, de outro, aquelas centradas na investigação. Esta comparação, por sua vez, tem como fito elucidar as diferenças no que tange ao aumento da ocorrência de disputas por competências em relação aos tipos de mecanismos instituídos. Em sua segunda parte, analisa especificamente o início da aplicação do instituto da “delação premiada”, buscando evidenciar a ocorrência de disputas entre agências anticorrupção pela condução e celebração destes acordos, verificadas somente após a eclosão da Lava Jato. Além do foco em tais conflitos, busca ainda verificar seus eventuais efeitos sobre a harmonia e a interação entre os componentes da teia.

As evidências utilizadas para construção da narrativa acerca de tais trajetórias foram coletadas a partir de registros sobre processos legislativos, ações judiciais, documentos e notas oficiais e entrevistas de representantes das agências envolvidas, publicadas em veículos da mídia privada e estatal. Foram ainda utilizadas notícias sobre a Lava Jato e a operação relativa ao seu deslinde, além de informações sobre as disputas administrativas e judiciais acerca das competências, relacionadas ao instituto da “delação premiada”. Para coleta e análise destas evidências, utilizaram-se técnicas de pesquisa documental e bibliográfica e investigação categorial-temática para estratégias qualitativas sugeridas por Bardin (2011), Cellard (2012) e Creswell (2007), buscando-se ainda a triangulação entre fontes e registros com o fito de diminuir o impacto de eventuais vieses sobre os resultados deste trabalho.

4. Accountability no Brasil e sua “Ortodontia Imperfeita” antes da Era Lava Jato

Esta seção apresenta os apontamentos da literatura sobre corrupção e combate à corrupção no Brasil relacionados às reformas que marcaram a formação e o fortalecimento de sua teia de mecanismos de *accountability*, ocorridas em período anterior à Era Lava Jato. Segundo esta literatura, os impulsos iniciais desta formação e fortalecimento estão associados à redemocratização dos anos 1980, cujo marco é a promulgação da atual Constituição (PORTO, 2011; POWER e TAYLOR, 2011a; PRAÇA, 2011; PRAÇA e TAYLOR, 2014; SPECK, 2011).

A Constituição de 1988 teria delineado a configuração inicial do grupo de agências anticorrupção ligadas a esta teia, definida a partir da consolidação da liberdade de imprensa e do fortalecimento, na esfera federal, do Ministério Público Federal (MPF), do Tribunal de Contas da União (TCU) e das Comissões Parlamentares de Inquérito no Congresso Nacional (CPIs) (PORTO, 2011; PRAÇA, 2011; PRAÇA e TAYLOR, 2014). Esta primeira configuração teria possibilitado que tanto a imprensa quanto as CPIs e o MPF detectassem e expusessem os primeiros grandes esquemas de corrupção dos anos 1990s, os escândalos *Collorgate* e *Anões do Orçamento*⁵. O estudo acurado destes primeiros esquemas teria permitido ampliar a compreensão das práticas a eles relacionadas e gerado informações divulgadas pela mídia (ARANTES, 2011b; PORTO, 2012; PRAÇA, 2011).

5 O primeiro escândalo, exposto pela imprensa a partir de maio de 1992, referiu-se ao uso indevido das sobras da campanha eleitoral de Fernando Collor de Mello à presidência e às irregularidades envolvendo-o durante sua gestão. O segundo, exposto a partir de outubro de 1993, referiu-se ao esquema de fraude na Comissão Mista de Orçamento do Congresso Nacional relativa à venda de emendas parlamentares ao orçamento da União, tendo como desfechos uma CPI encerrada em janeiro de 1994, a cassação do mandato de seis deputados e a ocorrência de diversas alterações nos regulamentos sobre o orçamento público (OLIVIERI, 2006; OLIVEIRI, LOUREIRO, et al., 2015; POWER e TAYLOR, 2011a; PRAÇA, 2011; PRAÇA e TAYLOR, 2014).

Assim sendo, tais ações teriam possibilitado a responsabilização dos envolvidos, o que, por sua vez, teria elevado o reconhecimento da atuação das agências anticorrupção perante a opinião pública. Como efeito, estas agências teriam tido ampliadas suas competências e autonomia e teriam sido criadas novas instituições e organizações de *accountability* (PRAÇA, 2011; PRAÇA e TAYLOR, 2014; TAYLOR, 2009). Entre os resultados deste primeiro período, destacam-se os novos mecanismos contra a improbidade, a sofisticação do controle externo, especialmente com a lei orgânica do TCU, em 1992, e a estruturação do controle interno da administração pública federal, a partir de 1994 (OLIVIERI, 2006; OLIVEIRI, LOUREIRO, et al., 2015).

A continuidade da atuação destas agências e da mídia teria então concorrido para descoberta e apuração de novos casos de corrupção entre os anos 1990s e 2000s, cujos resultados retornaram como mais competências e autonomia e melhor reputação (CORRÊA, 2011; OLIVEIRA JÚNIOR e MENDES, 2016; PRAÇA e TAYLOR, 2014). No bojo deste segundo momento, os principais eventos e mudanças que marcaram este “ciclo virtuoso” de eclosão de escândalos, deslinde e fortalecimento, relacionado à expansão das instituições e organizações ligadas à teia de mecanismos de *accountability* no país, foram:

a) a atuação do Departamento de Polícia Federal (DPF) em casos de corrupção a partir de “operações” e a ampliação de recursos a ela disponibilizados, a partir de 1996;

b) o escândalo da CPI da Corrupção, ligada a casos na SUDAM, DNER, entre outros (2001) e a CPI do Banestado (2003);

c) a reestruturação do controle interno com a criação e expansão da Controladoria-Geral da União (CGU), que incorporou auditoria pública, correição, ombudsman e a promoção da transparência e do controle social, entre 2001 e 2006;

d) o monitoramento sistemático da aplicação dada pelos governos subnacionais aos recursos federais a eles transferidos, a partir de 2003;

e) a reforma do Judiciário e a criação dos Conselhos Nacionais de Justiça (CNJ) e do Ministério Público (CONAMP) e o lançamento do Portal da Transparência, que disseminou inicialmente informações sobre as transferências de recursos federais a governos subnacionais, em 2004;

f) o escândalo do mensalão dos Correios (2005), a operação Navalha (2007), os escândalos dos cartões corporativos e ONGs (2008), a operação Sanguessugas e Satiagraha (2008), os escândalos das passagens aéreas e dos atos secretos do Senado (2009), a operação Mãos Limpas (2010) e caso Erenice Guerra (2010);

g) a aprovação, em 2009, da Lei da Transparência, tornando obrigatório que governos subnacionais também passassem a publicar informações sobre suas receitas e despesas; e

h) a ampliação sobre os direitos políticos dos efeitos das sanções por irregularidades praticadas no exercício de cargos públicos, em 2010, com a Lei da Ficha Limpa⁶ (ARANTES, 2011b; CORRÊA, 2011; OLIVEIRA JÚNIOR e MENDES, 2016; SPECK, 2011; PRAÇA e TAYLOR, 2014; TAYLOR, 2011).

O Quadro I sintetiza as indicações da literatura sobre as reformas anticorrupção no Brasil em relação às agências e entidades ligadas à teia de mecanismos de *accountability*, apresentando suas principais atividades e de que forma estas se relacionam aos diferentes estágios do processo de *accountability*, já apresentados por meio da Figura 1.

⁶ Lei complementar nº 135, de 4 de junho de 2010.

QUADRO I – ORGANIZAÇÕES LIGADAS À TEIA DE MECANISMOS DE ACCOUNTABILITY NO BRASIL

Estágio	Principais agências anticorrupção, órgãos e grupos atuantes no combate à corrupção Atividades relacionadas
Monitoramento	<ul style="list-style-type: none"> • TCU – corte de contas responsável pelo controle externo no nível federal. • CGU - órgão central de controle interno, correição, ombudsman e transparência da administração pública federal. • Mídia, conselhos participativos, movimentos populares e organizações não estatais. <p><i>Auditorias; fiscalizações; recebimento de denúncias; gestão de riscos; monitoramento; disponibilização ativa e passiva de informações; e fomento ao controle social.</i></p>
Investigação	<ul style="list-style-type: none"> • MPF - promotor de ações penais e civis públicas. • DPF - polícia judiciária no nível federal. • CPIs do Congresso Nacional – comissões de inquérito. • TCU e CGU (em processos administrativos investigativos e de responsabilização). <p><i>Os veículos e grupos relacionados à imprensa investigativa e a noticiários políticos. Inquéritos civis, criminais, parlamentares e ético-disciplinares; processos de julgamento de contas; operações especiais; apurações de denúncias e representações; investigações gerais patrimoniais; e sindicâncias e procedimentos de apuração de responsabilidade.</i></p>
Sanção	<ul style="list-style-type: none"> • Órgãos do Poder Judiciário. • TCU e CGU (em processos administrativos de responsabilização). <p><i>Aplicação de medidas corretivas criminais, civis, éticas e administrativas e seus efeitos secundários (como as suspensões de direitos políticos). Há indicativos de que notícias sobre práticas de corrupção funcionam como sanções “reputacionais”.</i></p>

Notas. Fonte: Corrêa (2011), Macaully (2011), Porto (2012), Praça e Taylor (2014), Speck (2011), Taylor (2009) e Taylor e Buranelli (2008).

Ressalta-se no âmbito dessa literatura a existência de trabalhos que apontam que as reformas anticorrupção pós-1988 até a primeira década deste século privilegiaram as atividades mais relacionadas a investigação. Esta situação teria feito com que a teia de mecanismos de *accountability* apresentasse uma “ortodontia imperfeita”, indicando certo desequilíbrio no conjunto de ações das organizações ligadas a ela, o que teria comprometido, mesmo que de forma marginal, a eficiência do combate à corrupção. Este desequilíbrio, por sua vez, seria materializado pela existência de sobreposições e “fricções”, no que tange à investigação, e de lacunas quanto ao monitoramento e à sanção. Tal situação seria mais evidente em momentos de maior atividade das agências anticorrupção, comumente marcados pela eclosão de escândalos (PRAÇA e TAYLOR, 2014; TAYLOR e BURANELLI, 2008).

State bureaucracies [in Brazil] are not renowned for selfless cooperation, and some pushback frequently occurs as agencies become more active. For example, the CNJ has been amply criticized by judges for its efforts to curb judicial corruption; the MP has been criticized for the excesses of its prosecutors (Arantes 2002); the TCU has been criticized for overreaching its mandate (Balbe 2012); the CGU has been audited by the TCU at the Senate's request (Loureiro et al. 2012); the courts have curbed the federal police's operations (Arantes 2011a); and the constitutionality of the COAF's work has been questioned by state judges. As in most any country, there are also complaints about the lack of qualified staff (e.g., TCU 2005, 37), uneven salary scales that lead to the poaching of staff (e.g., Platero 2012), and other capacity issues (PRAÇA e TAYLOR, 2014, p. 41).

Segundo estes estudos, tal imperfeição teria sua origem na grande importância atribuída ao rápido deslinde de casos de corrupção. Desta forma, via de regra, a eclosão de escândalos resultaria em grande pressão da mídia e da opinião pública sobre as agências anticorrupção, o que faria com que estas buscassem empreender atividades que produzissem informações com maior velocidade relacionadas às condutas dos envolvidos. Um segundo motivo estaria na ausência de relações institucionalizadas de longo prazo entre as agências, situação que dificultaria a existência de laços de maior cooperação entre elas (ARANTES, 2011a; PORTO, 2011; 2012; PRAÇA e TAYLOR, 2014; TAYLOR, 2009; TAYLOR e BURANELLI, 2008).

Estes estudos apontam que a eclosão de escândalos e a resultante “ortodontia imperfeita” reforçariam a “fricção” entre agências, que terminariam competindo pelo protagonismo na investigação e pela publicidade de resultados rápidos de casos de corrupção, enquanto estes estivessem em foco. Neste sentido, a demanda imposta a estas agências em especializar suas estruturas e esforços para execução de atividades investigativas se sobreporia à necessidade de melhoria do monitoramento contínuo e programado, visto inclusive que escândalos surgem, em regra, de forma não previsível. Seguindo esta linha e considerando o caráter efêmero do destaque dado aos escândalos, tais agências (bem como a mídia) tenderiam a manter seu foco nos novos escândalos, o que diminuiria a atenção dada às sanções resultantes de casos expostos em momentos anteriores (TAYLOR, 2009; TAYLOR e BURANELLI, 2008).

5. Reformas Anticorrupção na Era Lava Jato e Disputas pela “Delação Premiada”

Esta seção apresenta em sua primeira parte as informações sobre as reformas anticorrupção no Brasil cujos mecanismos resultantes tiveram o início de sua aplicação atravessado pela eclosão da Lava Jato, em meados de 2014, bem como sobre a existência de disputas por protagonismo em relação a eles. A segunda concentra-se na trajetória do instituto da “delação premiada”, ampliado a partir de meados de 2013 e sobre o qual houve embates somente após a eclosão daquele escândalo, no ano seguinte.

Entre as reformas indicadas acima, quatro destacaram-se por formalizarem políticas de amplo escopo, abrangendo informações, atores e comportamentos não alcançados até então. Tais reformas tiveram como marcos jurídicos a Lei de Acesso à Informação, a Lei do Conflito de Interesse, a Lei Anticorrupção e a Lei das Organizações Criminosas⁷ (FILGUEIRAS, 2015; PRADO, CARSON e CORRÊA, 2015; UOL, 2017a). A Lei de Acesso à Informação, aprovada em novembro de 2011, trouxe novas diretrizes, regras e procedimentos relativos à promoção da transparência no Brasil. Os documentos coletados indicam que, entre as agências anticorrupção, a CGU destacou-se como a grande impulsionadora desta nova lei sem a participação efetiva das demais (SENADO FEDERAL, 2010). A Lei do Conflito de Interesse, aprovada em maio de 2013, estabelece regras e procedimentos para prevenção da ocorrência de casos de conflitos de interesse por parte de autoridades e servidores públicos frente às atribuições de seus cargos. Assim como no caso da Lei de Acesso à Informação, documentos indicam que a CGU foi a grande impulsionadora desta nova lei (SENADO FEDERAL, 2012). Observa-se que as soluções inauguradas a partir destas leis estão mais relacionadas ao estágio monitoramento da *accountability*, servindo primariamente como medidas de prevenção da corrupção. Ainda sobre elas, ressalta-se que não foram encontradas evidências de disputas pela competência para

sua aplicação entre as agências anticorrupção, nem mesmo após a eclosão da Lava Jato.

A Lei Anticorrupção e a Lei das Organizações Criminosas foram publicadas nos dias 2 e 5 de agosto de 2013, ainda sob os efeitos das grandes manifestações populares conhecidas como Jornadas de Junho⁸. A primeira inaugurou institutos jurídicos de responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas por ilícitos praticados contra a administração pública tanto brasileira quanto estrangeira. Desta forma, trouxe novos mecanismos de investigação e sanção (BRASIL, 2013a). A segunda criou e fortaleceu institutos para o combate a crimes praticados pela “associação de 4 (quatro) ou mais pessoas estruturalmente ordenada e caracterizada pela divisão de tarefas [...] com objetivo de obter [...] vantagem de qualquer natureza, mediante a prática de infrações penais” (BRASIL, 2013b).

O acordo de leniência e a colaboração premiada, mais conhecida como “delação premiada”, previstos respectivamente nesses dois novos diplomas legais, representam mecanismos do estágio investigação, constituindo-se em instrumentos de barganha que possibilitam que empresas e indivíduos envolvidos em ilícitos possam propor e estabelecer acordos junto a órgãos do Estado comprometendo-se a franquear informações em troca de abrandamentos de eventuais penalidades (FONSECA, TABAK e AGUIAR, 2015; PRADO, CARSON e CORRÊA, 2015; VASCONCELLOS, 2014).

⁸ Há evidências de que estas leis tramitavam lentamente entre as casas do Congresso Nacional e que passaram a ser fortemente impulsionadas em meados de 2013, após forte atuação do governo federal e de lideranças do Senado Federal pressionados pelas Jornadas de Junho. Enquanto a Lei Anticorrupção foi promovida pelos discursos oficiais como uma das ações para atendimento às pautas dos protestos, a Lei das Organizações Criminosas instituiu ferramentas que tinham como objetivo aumentar a capacidade do governo em investigar e reprimir os atos de vandalismo praticados durante aquelas manifestações (EMPRESA BRASILEIRA DE COMUNICAÇÃO, 2014; SENADO FEDERAL, 2014).

⁷ Leis nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, 12.813, de 16 de maio de 2013, 12.846, de 1º de agosto de 2013, e 12.850, de 2 de agosto de 2013.

No caso do primeiro, sua lei inaugural delegou à CGU, em seu texto original, a competência para sua celebração no “âmbito do Poder Executivo federal” (BRASIL, 2013a). Quanto à delação premiada, a lei conferiu tanto ao Ministério Público quanto à Polícia competências para negociar e estabelecer as condições para a formalização destes acordos com investigados e acusados, e para ouvir os colaboradores com acordos firmados quando necessário. Nos dois casos, estes acordos dependem da homologação da justiça. Este último diploma legal ainda delegou ao Ministério Público a competência para se manifestar sobre as delações negociadas pela Polícia (BRASIL, 2013b).

Os procedimentos e achados resultantes destes institutos tornaram-se as ferramentas centrais da operação Lava Jato – nome dado ao conjunto de investigações para deslinde daquele escândalo – e foram os elementos de informação que receberam maior destaque pelos discursos e notas oficiais das agências anticorrupção envolvidas e pelas notícias na mídia privada (EMPRESA BRASIL DE COMUNICAÇÃO, 2015a; 2015b; 2016; ESTADÃO, 2017a; MPF, 2017; UOL, 2017a). Destaca-se que este escândalo, que eclodiu em março de 2014, produziu impactos significativos logo em seus primeiros meses. No campo político, resultou na afetação da reputação, perdas de mandato e mesmo na prisão de diversos senadores, deputados e ministros de Estado, alcançando inclusive os ex-presidentes Lula e Dilma Rousseff. Seus resultados também tiveram forte efeito sobre as maiores construtoras do país, que tiveram as condutas de vários de seus altos executivos expostas e punidas. Do lado das agências anticorrupção, há evidências de que os resultados de ações de investigação, principalmente de delações premiadas, foram diversas vezes utilizados para conter ameaças contra suas competências e independência. Um exemplo seria a indicação do uso de “vazamentos” de trechos de acordos de delação ainda sob sigilo⁹ (BBC NEWS, 2018b; GGN, 2016; THE GUARDIAN, 2017).

⁹ Durante os primeiros meses dessa operação, houve várias publicações feitas pela mídia sobre trechos das narrativas dos colaboradores em processo de delação, várias ainda sob sigilo, existindo apontamentos de que esta divulgação “por vazamentos” representaria estratégia para garantir a continuidade das investigações e a autonomia das forças-tarefa (GGN, 2016).

Desta forma, este escândalo e seu deslinde tanto afetaram a imagem, os cargos e os direitos de atores importantes na política e economia no Brasil quanto produziram retornos positivos à imagem das agências anticorrupção responsáveis por sua investigação, criando oportunidades para novas competências legais e maior prestígio, e possibilitando ações de defesa contra ameaças de setores afetados. Sobre a ocorrência de disputas entre as agências, não foram encontradas evidências que indicassem quaisquer conflitos pelo protagonismo em relação à condução de acordos de leniência ou de delações premiadas antes da eclosão do escândalo da Lava Jato. Ressalta-se, assim, que tal inexistência de registros sobre embates inclui períodos marcados por eventos em que se deu publicidade ao processo de formulação e ao início da vigência destes institutos. No caso do acordo de leniência, a tramitação do projeto de sua lei inaugural teve início no Congresso em fevereiro de 2010 e sua entrada em vigência se deu em janeiro de 2014. No caso da delação, seu projeto iniciou-se em maio de 2006, tornando-se vigente em setembro de 2013. Neste caso, o primeiro texto de seu projeto de lei já trazia uma proposta de capítulo regulando tal mecanismo (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2010; SENADO FEDERAL, 2006).

Concentrando-se na trajetória deste último instituto, verifica-se que a disputa pelo monopólio da condução e celebração das delações não só coincidiu com os primeiros resultados da operação Lava Jato, como restringiu-se a batalhas entre o MPF e DPF. Ressalta-se, entretanto, que este evento não marca o início dos conflitos entre estes órgãos em relação a mecanismos de investigação¹⁰, porém representa o momento de acirramento destes e do uso mais intenso

¹⁰ Um exemplo de disputas anteriores à era Lava Jato refere-se às Jornadas de Junho de 2013. Em 2011, um deputado federal que era delegado de polícia propôs no Congresso Nacional a proposta de emenda constitucional PEC 37, que excluía a competência de promotores de justiça e procuradores da República de promover investigações criminais. Com a eclosão das grandes manifestações populares ligadas àquelas jornadas, o MPF e as associações de membros do Ministério Público iniciaram larga campanha midiática nos canais de massa e redes sociais pela rejeição à PEC 37, associando-a a uma estratégia pela impunidade. Os protestantes encamparam esta ideia como uma de suas pautas centrais. Depois desta ação, a PEC, que antes contava com o apoio de boa parte dos deputados, foi rejeitada por uma vasta margem. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2011; BBC NEWS, 2013).

de medidas administrativas e judiciais e de “constrangimentos midiáticos” como “armas” utilizadas nestas contendas.

Deflagrada pelo DPF, a operação Lava Jato focou-se inicialmente nas irregularidades em licitações e contratos da maior empresa estatal do Brasil, a Petrobras, que atua principalmente nas áreas de petróleo e gás natural. A estratégia adotada para esta operação foi sua divisão em fases, compreendendo ações de investigação conduzidas por duas força-tarefa, uma formada por delegados e agentes do DPF¹¹ e outra por procuradores da República. Estas forças-tarefa atuavam de forma integrada e dedicadas ao deslinde do escândalo, havendo apontamentos de que tal estratégia representou uma das mais importantes razões para o sucesso da operação (MPF, 2018; NYTIMES, 2017; POLÍCIA FEDERAL, 2016).

Até meados de 2016, todos os mais de 50 acordos de delação celebrados tinham sido conduzidos pelo MPF. Neste mesmo período, este órgão apresentou a ação direta de inconstitucionalidade ADI 5508 junto ao Supremo Tribunal Federal, posicionando-se contra as competências legais delegadas à Polícia pela Lei das Organizações Criminosas para celebração de acordos de delação. Reforçando esta posição, o procurador-geral do MPF promoveu a publicação de notas apontando que tais competências seriam inconstitucionais e poderiam causar danos à operação Lava Jato. Em reação, delegados do DPF também publicaram notas contra aquela ADI, indicando a existência de intenções de poder por trás dela (ESTADÃO, 2016; JOTA, 2016; MPF, 2016).

O diretor-geral do DPF aprovou, no final de 2016, uma instrução normativa que estabelecia regras e procedimentos a serem observados na condução e celebração de acordos de delação por delegados daquele órgão. No início de 2017, foram então celebrados por delegados dois acordos relacionados à Lava Jato. Esta instrução e estes primeiros acordos foram fortemente criticados pelo procurador-geral e pelo procurador que atuava como coordenador da força-tarefa do MPF. O diretor-geral e delegados

¹¹ Algumas notas e entrevistas designam o conjunto de delegados e agentes do DPF dedicados à Lava Jato como “grupo de trabalho” (CONSULTOR JURÍDICO, 2016).

do DPF, então, publicaram novas notas que apresentavam “falhas” de alguns acordos de delação celebrados pelo MPF e afirmavam a legitimidade de sua atuação e das competências legais delegadas (CONSULTOR JURÍDICO, 2017; ESTADÃO, 2017b; JUSBRASIL, 2017; UOL, 2017b).

Ainda neste período, o delegado que tinha atuado como coordenador da força-tarefa do DPF até 2016 afirmou que sua solicitação de saída daquele grupo foi motivada principalmente por desgastes decorrentes de várias ações de membros do MPF no sentido de “barrar” a participação dos membros da força-tarefa do DPF na condução de delações premiadas. Em posicionamento anterior, aquele delegado já havia alertado sobre as movimentações similares do MPF. No caso, a situação que teria sido determinante para tal solicitação estaria relacionada à exclusão da participação do DPF nos acordos que resultaram nas delações de 78 executivos da construtora Odebrecht. Segundo seu relato, delegados e agentes daquele departamento indicaram problemas na estratégia traçada pelos membros da força-tarefa do MPF em relação aos representantes daquela empresa, que teria sido uma das maiores pagadoras de propinas até aquele momento (CONSULTOR JURÍDICO, 2016; ESTADÃO, 2017c).

No final de 2017, o diretor-geral do DPF informou o encerramento da força-tarefa do órgão que dirigia na operação Lava Jato, mesmo sob as críticas dos membros do MPF que indicaram que tal decisão diminuiria a interação entre aquelas agências, o que representaria uma condição necessária para a continuidade do sucesso da operação. Há evidências colhidas a partir da imprensa de que uma das razões para o fim da força-tarefa do DPF residiu, entre outras, nas contínuas ações dos procuradores da República com o fito de monopolizar as delações premiadas relacionadas à Lava Jato¹² (ESTADÃO, 2017d; NYTIMES, 2017; UOL, 2017c).

¹² Outras razões que também foram destacadas pela imprensa na época associaram o fim da força-tarefa do DPF na operação Lava Jato com a baixa autonomia daquele departamento e com os interesses de políticos envolvidos. Por fim, a batalha em torno da ADI 5508 no Supremo Tribunal Federal encerrou-se com seu julgamento em junho de 2018, que afirmou a constitucionalidade da Lei das Organizações Criminosas em sua íntegra (CORREIO BRAZILIENSE, 2018; HUFFPOST, 2017).

6. Análise dos Resultados e Considerações Finais

Nesta seção, analiso o conjunto de evidências acerca tanto das reformas anticorrupção ocorridas no Brasil a partir dos anos 2010s, cujo início da aplicação dos mecanismos resultantes foi atravessado pela eclosão da Lava Jato, quanto da linha de eventos específica do instituto da delação premiada. Esta análise tem o fito de verificar de que forma o contexto político da Era Lava Jato, caracterizado pela forte cultura do escândalo, contribuiu para o não rompimento da trajetória da teia de mecanismos de *accountability* do país, marcada por disputas em torno do protagonismo frente às prerrogativas e atividades de investigação.

A narrativa apresentada na seção anterior indica que aquele escândalo foi seguido do acirramento de disputas pelo protagonismo somente em relação aos novos mecanismos relacionados ao estágio investigação, não havendo registros de conflitos ou negociações por competências ou reputação no que tange às soluções de monitoramento inauguradas pela Lei de Acesso à Informação e de Conflito de Interesses. Esta inexistência de registros sobre embates quanto a estes últimos mecanismos segue a lógica prevista na hipótese. Se o escândalo não aumentou a possibilidade de retornos positivos pelos resultados gerados por soluções de monitoramento, então, em relação a elas, havia menor chance da ocorrência de contendas por prerrogativas e prestígio. Mesmo que esta ausência seja bastante representativa para os fins deste trabalho, faz-se necessário destacar que a “atribuição” à Lava Jato do sentido de representar “evento” gerador de lacunas no monitoramento depende, a priori, do levantamento da existência destas mesmas lacunas e da eventual relação de causalidade entre eles, esforço este não foi realizado por este trabalho.

Quanto ao exame das evidências acerca da linha de eventos relacionada à delação premiada, solução de investigação ampliada por meio da Lei das Organizações Criminosas, verificou-se que este instituto foi aquele cujos resultados receberam maior atenção pela mídia e pelas próprias agências envolvidas a partir da Lava Jato. Em relação a ele, as evidências indicam que as disputas em torno

das competências para condução e celebração começaram a ocorrer somente após a divulgação dos primeiros resultados da operação para o deslinde deste escândalo. Ressaltou-se ainda o projeto de sua lei inaugural, que já continha proposta sobre este instituto, foi apresentado ao Congresso em maio de 2006 e que sua vigência se iniciou seis meses antes da deflagração da operação de investigação, em março de 2014.

A contenda que se segue a partir da eclosão da Lava Jato alinha-se à lógica prevista por meio do modelo teórico. Por meio de canais administrativos, cada agência utilizou-se de suas prerrogativas e discricionariedades legais para regulamentar a condução e a celebração destas delações e para impedir coparticipações de sua opositora, estratégias estas que tanto legitimaram quanto restringiram ações. Os embates contaram ainda com uma ação judicial apresentada junto ao Poder Judiciário, que caracteriza um segundo canal com regras e ritos próprios, cujos resultados invariavelmente influenciariam as competências legais delegadas às agências em relação a tal instituto, seja concentrando nas mãos de uma delas, seja afirmando o compartilhamento.

Destaca-se que as disputas em torno do protagonismo das delações premiadas contaram ainda com intensa divulgação de notas oficiais, publicações de produtos e opiniões e entrevistas dos representantes das agências envolvidas, utilizando-se como canal a mídia privada e estatal. Por meio destas veiculações, estas agências disseminaram conteúdos e resultados de delações e de outras atividades de investigação, comumente comparando-as com ações realizadas pela “concorrente” — ou mesmo que poderiam vir a ser realizadas. Estas informações em regra atribuíam legitimidade e acurácia à atuação da agência responsável pela publicação em detrimento da outra, representando elementos de ataque e defesa na esfera pública por meio de estratégias que denomino de “constrangimento midiático”.

Observa-se que este conjunto de medidas administrativas, judiciais e midiáticas tomadas pelas agências nessas contendas tiveram como objeto as competências para condução e celebração das delações premiadas, sinalizando que as preferências que as orientaram estavam voltadas ao protagonismo frente a tal instituto. Finalmente, os apontamentos de que as investidas do MPF, acompanhados dos contra-ataques do DPF, podem ter impulsionado o encerramento da força-tarefa do DPF na Lava Jato, além de terem gerado outros embaraços à coordenação das ações que seriam inerentes neste cenário, representa evidência de que tais investidas mitigaram a interação entre tais agências, o que, por sua vez, indica a permanência dos “problemas ortodônticos” da teia de mecanismos de

accountability no Brasil, já identificados em estudos anteriores. Nesse sentido, o caso sugere não só que disputas pelo protagonismo da investigação de escândalos de corrupção e a consequente “ortodontia imperfeita” continuam, mas que em seu cerne está a diferença entre os retornos de reputação e poder que os diversos institutos relacionados a cada estágio da *accountability* geram às agências anticorrupção. Concluo propondo que em contextos marcados pela cultura do escândalo há maior tendência para conflitos pelas competências relativas à investigação, situação que traz desafios para harmonia e interação e aumenta a possibilidade de sobreposições e lacunas na teia a que estas agências estão ligadas.

7. Referências

- ALLISON, G.; HALPERIN, M. Bureaucratic Politics: A Paradigm and Some Policy Implications. *World Politics*, v. 24, p. 40-79, 1972.
- ALLISON, G.; ZELIKOW. *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. New York: Longman, 1999.
- ARANTES, R. B. The Federal Police and the Ministério Público. In: POWER, T.; TAYLOR, M. *Corruption and democracy in Brazil: the struggle for accountability*. Notre Dame: Notre Dame Press, 2011a. p. 184-217.
- ARANTES, R. B. Polícia Federal e construção institucional. In: AVRITZER, L.; FILGUEIRAS; FERNANDO *Corrupção e sistema político no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011b. p. 99-132.
- AVRITZER, L. Índices de percepção da corrupção. In: AVRITZER, L., et al. *Corrupção: ensaios e críticas*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008. p. 505-510.
- BANCO MUNDIAL. *The State in a Changing World - World Development 1997*. Washington D.C.: Oxford University Press, 1997. 281 p. ISBN 0163-5085.
- BARDIN, L. *Análise de Conteúdo*. São Paulo: Edições 70, 2011.
- BBC NEWS. Brazil Congress rejects controversial amendment. *BBC News Latin American & Caribbean*, 26 jun. 2013. Disponível em: <<http://www.bbc.com/news/world-latin-america-23058386>>. Acesso em: 16 dez. 2015.
- BBC NEWS. The largest foreign bribery case in history. *Business*, 2018a. Disponível em: <<https://www.bbc.com/news/business-43825294>>. Acesso em: 25 set. 2018.
- BBC NEWS. Brazil corruption scandals: All you need to know. *Latin America*, 2018b. Disponível em: <<https://www.bbc.com/news/world-latin-america-35810578>>. Acesso em: 2 set. 2018.
- BEACH, D.; PEDERSEN, R. *Process-Tracing Methods: foundations and guidelines*. Michigan: The University of Michigan Press, 2013.

- BIGNOTTO, N. Corrupção e opinião pública. In: AVRITZER, L.; FILGUEIRAS, F. Corrupção e sistema político no Brasil. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011. p. 15-43.
- BOBBIO, N. O futuro da democracia; uma defesa das regras do jogo. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.
- BOVENS, M. Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework. *European Law Journal*, v. 13, n. 4, p. 447-468, 2007.
- BRASIL. Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Brasília. 2013a.
- BRASIL. Lei Nº 12.850, de 2 de agosto de 2013. Define organização criminosa e dispõe sobre a investigação criminal, os meios de obtenção da prova, infrações penais correlatas e o procedimento criminal. Brasília. 2013b.
- BRENYA, E. et al. Democratic Institutions and Political Accountability: A Case Study of Ghana's Fourth Republican Parliament. *The International Journal Of Humanities & Social Studies*, v. 2, n. 12, p. 52-67, 2014.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS. Projeto de Lei PL 6826/2010. Brasília. 2010.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS. Proposta de Emenda à Constituição PEC 37. Câmara dos Deputados. Brasília. 2011.
- CELLARD, A. A análise documental. In: POUPART, J., et al. A pesquisa qualitativa. Petrópolis: Vozes, 2012. p. 295-316.
- CENEVIVA, R. Accountability: novos fatos e novos argumento - uma revisão de literatura recente. Anais do II Encontro de Administração Pública e Governança. São Paulo: Anpad. 2006.
- CONSULTOR JURÍDICO. Marca da 'lava jato' é uso da colaboração premiada como forma de defesa. Mudança de Paradigmas, 2016. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2016-mai-25/entrevista-marcio-adriano-anselmo-delegado-policia-federal>>. Acesso em: 25 set. 2018.
- CONSULTOR JURÍDICO. Delegado da Polícia Federal critica delações firmadas pelo MPF na "lava jato". Versões Conflitantes, 2017. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2017-ago-07/delegado-pf-critica-delacoes-firmadas-mpf-lava-jato>>. Acesso em: 2 set. 2018.
- CORRÊA, I. M. Sistema de integridade: avanços e agenda de ação para a administração pública federal. In: AVRITZER, L.; FILGUEIRAS, F. Corrupção e sistema político no Brasil. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011. p. 163-190.
- CORREIO BRAZILIENSE. STF decide que Polícia Federal pode fechar acordos de delação premiada. Especial, 2018. Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2018/06/20/interna_politica,689849/pf-pode-fechar-acordos-de-delacao-premiada.shtml>. Acesso em: 2 set. 2018.
- CRESWELL, J. W. Projeto de pesquisa: métodos quantitativo, qualitativo e misto. Porto Alegre: Artmed, 2007.
- ELLIOTT, K. A. Introdução. In: ELLIOTT, K. A. A corrupção e a economia global. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002a. p. 17-26.
- ELLIOTT, K. A. A corrupção como um problema de legislação internacional: recapitulação e recomendações. In: ELLIOTT, K. A. A corrupção e a economia global. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002b. p. 256-339.
- EMPRESA BRASIL DE COMUNICAÇÃO. STF decide que Ministério Público tem poder de investigação criminal. Agência Brasil, 2015a. Disponível em: <<http://www.ebc.com.br/noticias/2015/05/stf-decide-que-ministerio-publico-tem-poder-investigacao-criminal>>. Acesso em: 14 mar. 2016.

EMPRESA BRASIL DE COMUNICAÇÃO. Operação Lava Jato: Entenda o que é a delação premiada. Agência Brasil, 2015b. Disponível em: <<http://www.ebc.com.br/noticias/2015/09/operacao-lava-jato-entenda-o-que-e-delacao-premiada>>. Acesso em: 14 mar. 2016.

EMPRESA BRASIL DE COMUNICAÇÃO. Empresas investigadas na Lava Jato negociam acordo de leniência com a CGU. Agência Brasil, 2016. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2016-01/empresas-investigadas-na-lava-jato-negociam-acordo-de-licencia-com-cgu>>. Acesso em: 14 mar. 2016.

EMPRESA BRASILEIRA DE COMUNICAÇÃO. Anistia Internacional aponta abuso policial em protestos de junho de 2013. Cidadania, 2014. Disponível em: <<http://www.ebc.com.br/cidadania/2014/06/anistia-internacional-aponta-abusos-e-violencia-policial-durante-protestos-de>>. Acesso em: 20 abr. 2018.

ESTADÃO. 'Extremo retrocesso', reagem delegados da PF a Janot. Fausto Macedo, 2016. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/extremo-retrocesso-reagem-delegados-da-pf-a-janot/>>. Acesso em: 2 set. 2018.

ESTADÃO. Acordos de leniência devem garantir R\$ 24 bilhões aos cofres públicos, diz Raquel. Política, 2017a. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/acordos-de-licencia-devem-garantir-r-24-bilhoes-aos-cofres-publicos-diz-raquel/>>. Acesso em: 28 ago. 2018.

ESTADÃO. Supremo deverá avaliar delação de Duda com a PF. Política, 2017b. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,supremo-devera-avaliar-delacao-de-duda-com-a-pf,70001731356>>. Acesso em: 2 set. 2018.

ESTADÃO. 'Atual PGR tenta se autoafirmar como investigador'. Política, 2017c. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,atual-pgr-tenta-se-autoafirmar-como-investigador,70001934189>>. Acesso em: 2 set. 2018.

ESTADÃO. Berço da Lava Jato vê divórcio entre PF e procuradores. Política, 2017d. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,berco-da-lava-jato-ve-divorcio-entre-pf-e-procuradores,70001934171>>. Acesso em: 2 set. 2018.

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

FILGUEIRAS, F. O fortalecimento das instituições de accountability no Brasil. Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, p. 123. 2015.

FMI. The Role of the IMF in Governance Issues: Guidance Note. Washington D.C.: International Monetary Fund, Publication Services, 1997.

FONSECA, C. B. G.; TABAK, B. M.; AGUIAR, J. C. A Colaboração Premiada Compensa? Núcleo de Estudos e Pesquisas/Senado Federal. Brasília. 2015.

FOX, J. The uncertain relationship between transparency and accountability. *Development in Practice*, v. 17, n. 4, p. 663-671, 2007. ISSN 0961-4524.

GALTUNG, F.; POPE, J. The Global Coalition Against Corruption: Evaluating Transparency International. In: SCHEDLER, A.; DIAMOND, L.; PLATTNER, M. F. The self-restraining state: power and accountability in new democracies. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1999. p. 257-284.

GGN. Os vazamentos e a pós-verdade da Lava-Jato. Operação Lava Jato, 2016. Disponível em: <<https://jornalgggn.com.br/noticia/os-vazamentos-e-a-pos-verdade-da-lava-jato>>. Acesso em: 2 set. 2018.

GLYNN, P.; KOBRIN, S. J.; NAIM, M. A globalização da corrupção. In: ELLIOTT, K. A. A corrupção e a economia global. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002. p. 25-57.

HUFFPOST. Por que o fim da força-tarefa da Lava Jato em Curitiba prejudica as investigações. Política, 2017. Disponível em: <https://www.huffpostbrasil.com/2017/07/07/por-que-o-fim-da-forca-tarefa-da-lava-jato-em-curitiba-prejudica_a_23021235/>. Acesso em: 2 set. 2018.

JACKSON, G. Contested Boundaries: Ambiguity and Creativity in the Evolution of German Codetermination. In: STREECK, W.; THELEN, K. Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economics. Nova Iorque: Oxford University Press, 2005. p. 229-254.

JOHNSTON, M. A Brief History of Anticorruption Agencies. In: SCHEDLER, A.; DIAMOND, L.; PLATTNER, M. F. The self-restraining state: power and accountability in new democracies. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1999. p. 217-226.

JOHNSTON, M. Agentes públicos, interesses particulares e democracia sustentável: quando política e corrupção se unem. In: ELLIOTT, K. A. A corrupção e a economia global. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002. p. 103-134.

JOTA. AGU discorda da PGR e diz ao STF que delegado pode fechar delação premiada. STF, 2016. Disponível em: <<https://www.jota.info/justica/agu-discorda-da-pgr-e-diz-ao-stf-que-delegado-pode-fechar-delacao-premiada-31052016>>. Acesso em: 2 set. 2018.

JUSBRASIL. Polícia Federal defende seu direito de fechar delações premiadas. Folha Política, 2017. Disponível em: <<https://folhapolitica.jusbrasil.com.br/noticias/509875554/policia-federal-defende-seu-direito-de-fechar-delacoes-premiadas>>. Acesso em: 2 set. 2018.

MACAULAY, F. Federalism and State Criminal Justice Systems. In: POWER, T. J.; TAYLOR, M. M. Corruption and democracy in Brazil: the struggle for accountability. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 2011. p. 218-249.

MAHONEY, J.; THELEN, K. A Theory of Gradual Institutional Change. In: MAHONEY, J.; THELEN, K. Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power. Nova Iorque: Cambridge University Press, 2010. p. 1-37.

MAINWARING, S. Introduction: Democratic Accountability in Latin America. In: MAINWARING, S.; WELNA, C. Democratic Accountability in Latin America. Nova Iorque: Oxford University Press, 2003. p. 3-33.

MANZETTI, L.; WILSON, C. J. Why Do Corrupt Governments Maintain Public Support? In: BLAKE, C. H.; MORRIS, S. D. Corruption and democracy in Latin America. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2009. Cap. 4.

MORRIS, S. D.; BLAKE, C. H. Introduction: Political and Analytical Challenges of Corruption in Latin America. In: BLAKE, C. H.; MORRIS, S. D. Corruption and democracy in Latin America. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2009. Cap. Introdução.

MPF. Acordos de colaboração premiada devem ser firmados pelo Ministério Público, defende PGR. Procuradoria-Geral da República, 2016. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/pgr/noticias-pgr/acordos-de-colaboracao-premiada-devem-ser-firmados-pelo-ministerio-publico-defende-pgr>>. Acesso em: 2 set. 2018.

MPF. Acordos de leniência e de colaboração premiada fortalecem atuação do MPF no combate à corrupção. Combate à corrupção, 2017. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/pgr/noticias-pgr/acordos-de-leniencia-e-de-colaboracao-premiada-fortalecem-atuacao-do-mpf-no-combate-a-corrupcao>>. Acesso em: 28 ago. 2018.

MPF. Entenda o Caso. Caso Lava Jato, 2018. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/para-o-cidadao/caso-lava-jato/entenda-o-caso>>. Acesso em: 2 set. 2018.

NYTIMES. Brazil Shuts Down Successful Corruption-Fighting Task Force. Americas, 2017. Disponível em: <<https://www.nytimes.com/2017/07/07/world/americas/brazil-corruption-lava-jato.html>>. Acesso em: 2 set. 2018.

- O'DONNELL, G. Horizontal Accountability in New Democracies. In: SCHEDLER, A.; DIAMOND, L.; PLATTNER, M. F. *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*. Londres: Lynne Rienner Publishers, 1999. p. 29-51.
- O'DONNELL, G. Horizontal Accountability: The Legal Institutionalization of Mistrust. In: MAINWARING, S.; WELNA, C. *Democratic Accountability in Latin America*. Oxford: Oxford University Press, 2003. p. 34-54.
- OLIVEIRA JÚNIOR; MENDES. The fundamentals of corruption-fighting within the accountability program of the Brazilian Federal Government. *Revista do Serviço Público*, v. 67, n. 3, p. 291-318, 2016.
- OLIVEIRI, C. et al. Control and Public Management Performance in Brazil: Challenges for Coordination. *International Business Research*, v. 8, n. 8, p. 181-190, 2015.
- OLIVIERI, C. O Controle Interno como Instrumento de Accountability Horizontal: uma Análise Exploratória da Controladoria Geral da União. *Anais do Encontro de Administração Pública e Governança da ANPAD*. São Paulo: ANPAD, 2006.
- PIETH, M. Cooperação Internacional de Combate à Corrupção. In: ELLIOTT, K. A. *A corrupção e a economia global*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002. p. 183-200.
- POLÍCIA FEDERAL. Entenda a Lava Jato. Notícias, 2016. Disponível em: <<http://www.pf.gov.br/agencia/noticias/lava-jato>>. Acesso em: 2 set. 2018.
- POLZER, T. *Corruption: Deconstructing the World Bank Discourse*. London School of Economics. Londres. 2001.
- PORTO, M. P. The Media and Political Accountability. In: POWER, T. J.; TAYLOR, M. M. *Corruption and democracy in Brazil: the struggle for accountability*. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 2011. p. 103-126.
- PORTO, M. P. *Media Power and Democratization in Brazil: TV Globo and the Dilemmas of Accountability*. Nova Iorque: Routledge, 2012.
- POWER, T. J.; TAYLOR, M. M. Introduction: Accountability Institutions and Political Corruption in Brazil. In: POWER, T. J.; TAYLOR, M. M. *Corruption and democracy in Brazil: the struggle for accountability*. Notre Dame: Notre Dame Press, 2011a. p. 1-28.
- POWER, T. J.; TAYLOR, M. M. Conclusion: The Web of Accountability Institutions in Brazil. In: POWER, T. J.; TAYLOR, M. M. *Corruption and democracy in Brazil: the struggle for accountability*. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 2011b. p. 250-275.
- PRAÇA, S. Corrupção e reforma institucional no Brasil, 1988-2008. *Opinião Pública*, Campinas, v. 17, n. 1, p. 137-162, 2011.
- PRAÇA, S.; TAYLOR, M. M. Inching Toward Accountability: The Evolution of Brazil's Anticorruption Institutions, 1985-2010. *Latin American Politics and Society*, v. 56, n. 2, p. 27-48, 2014.
- PRADO, M. M.; CARSON, L.; CORRÊA, I. The Brazilian Clean Company Act: Using Institutional Multiplicity for Effective Punishment. *Osgood Hall Law Journal*, v. 53, n. 1, 2015.
- PRIOR, H. *Esfera Pública e Escândalo Político: A Face Oculta do Poder*. Ramada: Media XXI - Publishing, Research and Consulting, 2016.

- REHREN, A. The Crisis of the Democratic State. In: BLAKE, C. H.; MORRIS, S. D. Corruption and democracy in Latin America. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2009. Cap. Conclusão.
- SCHEDLER, A. Conceptualizing Accountability. In: SCHEDLER, A.; DIAMOND, L.; PLATTNER, M. F. The self-restraining state: power and accountability in new democracies. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1999a. p. 13-28.
- SCHEDLER, A. Restraining the State: Conflicts and Agents of Accountability. In: SCHEDLER, A.; DIAMOND, L.; PLATTNER, M. F. The self-restraining state: power and accountability in new democracies. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1999b. p. 333-350.
- SENADO FEDERAL. Projeto de Lei PLS 150. Senado Federal. Brasília. 2006.
- SENADO FEDERAL. Projeto de Lei PLC 41. Senado Federal. Brasília. 2010.
- SENADO FEDERAL. Projeto de Lei PLC 26. Senado Federal. Brasília. 2012.
- SENADO FEDERAL. Debatedores são contra criminalizar manifestação. *Jornal do Senado*, 2014. Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/jornal/edicoes/2014/05/23/debatedores-sao-contra-criminalizar-manifestacao/>>. Acesso em: 20 abr. 2018.
- SMULOVITZ, C.; PERUZZOTTI, E. Social Accountability. In: SMULOVITZ, C.; PERUZZOTTI, E. Enforcing the rule of law: social accountability in the new Latin American democracies. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2006. p. 3-33.
- SPECK, B. W. Auditing Institutions. In: POWER, T. J.; TAYLOR, M. M. Corruption and democracy in Brazil: the struggle for accountability. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 2011. p. 127-161.
- TAYLOR, M. M. Corruption, Accountability Reforms, and Democracy in Brazil. In: BLAKE, C. H.; MORRIS, S. D. Corruption and Democracy in Latin America. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2009. p. 150-168.
- TAYLOR, M. M. The Federal Judiciary and Electoral Courts. In: POWER, T. J.; TAYLOR, M. M. Corruption and democracy in Brazil: the struggle for accountability. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 2011. p. 162-183.
- TAYLOR, M. M.; BURANELLI, V. C. Ending Up in Pizza: Accountability as a Problem of Institutional Arrangement. *Latin American Politics and Society*, v. 49, n. 1, p. 59-87, 2008.
- THE GUARDIAN. Operation Car Wash: Is this the biggest corruption scandal in history? *The Long Read*, 2017. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/world/2017/jun/01/brazil-operation-car-wash-is-this-the-biggest-corruption-scandal-in-history>>. Acesso em: 2 set. 2018.
- THOMPSON, J. B. Political Scandal: Power and Visibility in the Media Age. Cambridge: Polity Press, 2000.
- TUMBER, H.; WAISBORD, S. R. Introduction: Political Scandals and Media Across Democracies, Volume I. *American Behavioral Scientist*, v. 47, n. 8, p. 1031-1039, 2004.

UOL. Lava Jato: cronologia da investigação sobre escândalo de corrupção da Petrobras. UOL notícias, 2017a. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/afp/2018/04/06/lava-jato-cronologia-da-investigacao-sobre-escandalo-de-corrupcao-da-petrobras.htm?cmpid=copiaeco>>. Acesso em: 28 ago. 2018.

UOL. Em nota, MPF defende que PF não pode negociar acordos de delação. Política, 2017b. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2017/11/23/em-nota-mpf-defende-que-pf-nao-pode-negociar-acordos-de-delacao.htm>>. Acesso em: 2 set. 2018.

UOL. Procuradores da Lava Jato criticam fim de equipe exclusiva na PF do Paraná: "retrocesso". Operação Lava Jato, 2017c. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2017/07/06/fim-de-equipe-para-lava-jato-na-pf-prejudica-investigacao-diz-forca-tarefa-do-mpf.htm>>. Acesso em: 2 set. 2018.

VASCONCELLOS, V. G. Barganha e justiça criminal negocial: análise das tendências de expansão dos espaços de consenso no processo penal brasileiro. Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, p. 361. 2014.