

Possíveis correlações entre os escândalos de corrupção e as mudanças no sistema de accountability no Brasil - Perspectivas para o novo

Autoria

Frederico José Lustosa da Costa - fredericolustosa@id.uff.br

Programa de Pós-Graduação em Administração - PPGAd / UFF - Universidade Federal Fluminense

DANIEL MATOS CALDEIRA - matoscaldeira@gmail.com

Marcus Vinícius de Azevedo Braga - Marcusbragaprofessor@gmail.com

Nao se aplica / CGU

Agradecimentos

Aos parlamentares brasileiros que contribuíram para o aprimoramento dos sistemas de controle.

Resumo

Este artigo tem o objetivo de analisar a influência dos escândalos de corrupção sobre os instrumentos de accountability do Poder Executivo Federal, desde a promulgação da Constituição Federal de 1988 até 2021, em um Estado marcado por uma ascendente agenda anticorrupção. Metodologicamente o trabalho avalia os efeitos das Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs) relacionadas com escândalos de corrupção por meio da análise da produção legislativa disponibilizada por transparência ativa nos sítios eletrônicos oficiais da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e da Presidência da República Federativa do Brasil. Como resultado, a análise permitiu a construção de uma linha temporal composta por quatro ciclos políticos de escândalos de desvio de dinheiro público, composta por operações especiais dos órgãos de controle antecedentes ou decorrentes dessas CPIs, e a subsequente edição de normas legais e a criação de aparatos institucionais. Os ciclos marcam o desenvolvimento de uma cultura do escândalo que encontrou eco na retórica política. O primeiro ciclo reuniu as condições para a instauração dessa cultura no segundo. No terceiro ciclo, ocorreu o recrudescimento da mesma cultura do escândalo que, por sua vez, chegou ao seu ápice da espetacularização no quarto ciclo.

Possíveis correlações entre os escândalos de corrupção e as mudanças no sistema de *accountability* no Brasil - Perspectivas para o novo.

Resumo: Este artigo tem o objetivo de analisar a influência dos escândalos de corrupção sobre os instrumentos de *accountability* do Poder Executivo Federal, desde a promulgação da Constituição Federal de 1988 até 2021, em um Estado marcado por uma ascendente agenda anticorrupção. Metodologicamente o trabalho avalia os efeitos das Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs) relacionadas com escândalos de corrupção por meio da análise da produção legislativa disponibilizada por transparência ativa nos sítios eletrônicos oficiais da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e da Presidência da República Federativa do Brasil. Como resultado, a análise permitiu a construção de uma linha temporal composta por quatro ciclos políticos de escândalos de desvio de dinheiro público, composta por operações especiais dos órgãos de controle antecedentes ou decorrentes dessas CPIs, e a subsequente edição de normas legais e a criação de aparatos institucionais. Os ciclos marcam o desenvolvimento de uma cultura do escândalo que encontrou eco na retórica política. O primeiro ciclo reuniu as condições para a instauração dessa cultura no segundo. No terceiro ciclo, ocorreu o recrudescimento da mesma cultura do escândalo que, por sua vez, chegou ao seu ápice da espetacularização no quarto ciclo.

Palavras-chave: corrupção; controle; *accountability*; investigação parlamentar; mudança institucional.

Introdução

Nos últimos trinta anos, o Estado brasileiro vivenciou uma série de transformações decorrentes de crises de natureza política, institucional e fiscal e de influxos externos nascidos de mimetismos isomórficos (DiMAGGIO; POWELL, 2005) e de pressões mais ou menos institucionalizadas. Algumas dessas crises estiveram relacionadas a escândalos de corrupção, muitas vezes envolvendo quadros políticos importantes vinculados ao governo de turno.

Essas transformações se impuseram sobre todo o ciclo de gestão da Administração Pública, mas tiveram impacto muito maior sobre as instituições de controle e *accountability*. Segundo Anechiarico e Jacobs (1996), existe um ciclo governamental que passa pelo aumento de práticas de corrupção, que um dia eclodem e resultam em escândalos, entrando na agenda política, de forma a ensejar reformas voltadas para o fortalecimento dos mecanismos de *accountability*, tornando-se tema de campanhas eleitorais, com a superexposição de erros para assim levarem à criação de novos instrumentos de controle, algumas vezes, exagerados, uma vez que são ditados pelo calor da comoção pública.

Em certos casos, essas inovações produzem efeitos contraditórios, na medida em que podem burocratizar os processos administrativos e operacionais, elevar os custos de transação (LUSTOSA DA COSTA; BRAGA, 2018) e, no limite, favorecer a própria corrupção dos sistemas de controle, que podem ser instrumentalizados por grupos corporativos para favorecer facções políticas ou criminalizar a própria política (LUSTOSA DA COSTA, 2018).

É verdade que, no caso brasileiro, as mudanças fazem parte de um longo processo de aperfeiçoamento dos mecanismos institucionais que permitiram a modernização do Estado brasileiro e, em certo sentido, sua “desprivatização”. Nessa perspectiva, este artigo tem o objetivo de analisar a influência dos escândalos de corrupção sobre a *accountability* do Poder Executivo Federal. Ele se debruça sobre os efeitos das Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs¹) previstas no Art. 58 da Constituição Federal de 1988, que apuraram os grandes escândalos de corrupção ocorridos no país a partir de 1988, e de que forma os resultados de suas investigações influenciaram, direta ou indiretamente reformas nos sistemas de *accountability* do Poder Executivo Federal, em especial pela edição de normas e pela criação de novas estruturas organizacionais.

Metodologicamente este trabalho se caracteriza por análise de documentos disponibilizados por transparência ativa nos sítios eletrônicos oficiais da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e da Presidência da República Federativa do Brasil. No cerne da proposta de analisar a produção normativa traduzida em aparato legal e aparato institucional de *accountability*, estão as Comissões Parlamentares de Inquérito abertas pela Câmara dos Deputados e Senado Federal, separadamente ou conjuntamente. A produção legislativa avaliada (Constituição, leis complementares, leis ordinárias, medidas provisórias e decretos) foi objeto de consulta no Portal da Legislação do governo federal², enquanto os resultados das CPIs, incluindo seus relatórios finais, foram consultados nos seguintes endereços: Comissões Parlamentares de Inquéritos da Câmara dos Deputados³ e Comissões Parlamentares de Inquérito do Senado Federal e Comissões Mistas⁴.

O artigo está dividido em três partes principais, além desta introdução. A primeira parte se propõe a apresentar uma visão panorâmica dos grandes escândalos de corrupção vivenciados nos últimos trinta anos e das CPIs que os investigaram. A segunda parte analisa as possíveis relações desses escândalos tratados nas CPIs com as reformas dos sistemas de *accountability*, chamando a atenção para as mudanças institucionais direta ou indiretamente deles decorrentes. Observa-se que, a cada grande investigação, por vezes, segue-se uma mudança institucional importante no sistema de controle. Este trabalho não tem como escopo fazer uma análise estatística que estabeleça diretamente a correlação entre as CPIs (input) e a produção legislativa (output), mas sim evidenciar que os casos que ganham ressonância na mídia acabam por favorecer a aprovação de reformas. Por fim, a última seção trará uma discussão de em que medida a reação da democracia brasileira recente a esses escândalos tem um reflexo institucional.

¹ As Comissões Parlamentares de Inquérito podem ser criadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, separadamente (CPI) ou em conjunto (CPMI). Para a denominação geral, este trabalho adota o acrônimo CPI, salvo os casos em que se refere especificamente a uma comissão conjunta, ou mista, onde adota o acrônimo CPMI.

² <http://www4.planalto.gov.br/legislacao/>

³ <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/parlamentar-de-inquerito>

⁴ https://legis.senado.leg.br/comissoes/pesquisa_comissao?casa=sf.cn&tipo=cpi&sit=func.encerr

1. Boletim de ocorrência – ciclos dos grandes escândalos de corrupção de 1988 a 2021

Uma análise das CPIs do Congresso Nacional brasileiro (Câmara dos Deputados, Senado Federal e mistas) relacionadas a denúncias de corrupção, criadas desde a promulgação da Constituição Federal de 1988 até 2021, permite a construção de uma linha temporal composta por quatro ciclos políticos de escândalos de desvio de dinheiro público, listando operações especiais dos órgãos de controle antecedentes ou decorrentes dessas CPIs, e a subsequente edição de normas legais e a criação de aparatos institucionais, para formar o eixo das análises realizadas no presente artigo.

Para cada ciclo são apresentadas as principais operações especiais e comissões parlamentares de inquérito relacionadas com o tema da corrupção (em sentido amplo) e que estão na gênese da mobilização social em torno da qual foi construída a agenda política anticorrupção brasileira, pós Constituição de 1988, em um movimento bem distante de ser linear e uniforme.

Esta reflexão parte do trabalho de Castro (2009), que ao concentrar sua análise na criação da Secretaria Federal de Controle Interno (do então Ministério da Fazenda), em 1994, destaca o impacto dos acontecimentos políticos sobre o controle. Segundo seu ponto de vista o controle sobre a gestão, o qual ele denomina controle positivo, foi alterado para uma lógica punitiva de controle sobre as pessoas, o chamado controle negativo. Essa característica indicada por Castro é identificada nos três primeiros ciclos políticos de escândalos de corrupção, tendo como ápice dessa mudança o quarto ciclo, conforme será visto em sequência.

Braga (2016), ao analisar a trajetória do controle interno, estrutura que sofreu mais modificações nesse ciclo democrático, indica que as modificações tiveram um caráter agregativo, com traços explícitos de dependência da trajetória (*path dependence*⁵), com a incorporação de papéis e demandas e com a natural interação conflituosa de visões, ratificando a proposição de saltos de empoderamento oriundos de influências externas.

O primeiro ciclo político de escândalos de corrupção tem como marco a promulgação da Constituição de 1988 e vai até 1994, término do mandato do Presidente Itamar Franco. Este ciclo foi marcado por escândalos de corrupção e instabilidade política de tal monta que culminaram no *impeachment* do Presidente Fernando Collor e na inauguração de uma base legislativa centrada no punitivismo. O resultado desse processo impulsionou o aumento da utilização do instrumento de apuração CPI, lançando as bases para a formação de ciclos legislativos mais punitivos, como se verá nos ciclos seguintes.

O segundo ciclo político de escândalos de corrupção se inicia no primeiro mandato do Presidente Fernando Henrique, em 1995, passando por seus dois mandatos até 2002. Esse ciclo é caracterizado por inaugurar no seu segmento final as grandes operações de repressão ao desvio de recursos públicos. Os primeiros trabalhos de relevância nacional contra a corrupção, notadamente na esfera policial, e que envolveram o chamado Caso Interbanco e a Operação Macuco, no início dos anos 2000,

⁵ Conceito institucionalista (PIERSON, 2000), que indica que as mudanças institucionais são influenciadas por estruturas anteriores, de modo que eventos passados influenciam a situação presente.

e que foram centrados na investigação de esquemas de lavagem de dinheiro por meio de doleiros e laranjas no exterior, sobretudo para contas no Paraguai, passando a ser conhecido como escândalo das contas CC5, em alusão à Carta Circular nº 5 do Banco Central que regulamentava esse tipo de conta.

O terceiro ciclo inicia-se em 2003 e inclui os dois mandatos do Presidente Lula e o primeiro mandato da Presidente Dilma Rousseff, até 17 de março de 2014, data que marca a deflagração da primeira fase da Operação Lava Jato. Esse ciclo é caracterizado pela adesão a tratados internacionais anticorrupção, bem como pela CMPI da Compra de Votos ou CPMI do Mensalão, nos idos de 2005; o início da parceria da Polícia Federal/CGU e Ministério Público, focadas no desvio de recursos federais pela gestão municipal e o protagonismo das grandes operações especiais que passaram a repercutir nacionalmente, levando o então Presidente do Supremo Tribunal Federal, a criticar, em meados de 2008, por ocasião da Operação Satiagraha, a espetacularização das prisões. Nesse sentido, é emblemática a Súmula vinculante nº 11 do STF de 2008 disciplinando o uso de algemas.

Essa espiral do chamado modelo panóptico, descrito por Anechiarico e Jacobs (1996), teve o seu ápice no quarto ciclo, com a Operação Lava Jato e suas oitenta fases desencadeadas em oito anos de operação, entre 17 de março de 2014 com a deflagração de sua primeira fase, e 11 de fevereiro de 2021, data de deflagração da 80ª fase da operação. Não obstante, ainda que a tônica punitivista ainda esteja marcadamente presente, seguindo o robustecimento dos órgãos, observa-se nesse ciclo a subsequente resposta político-institucional, materializada por novas medidas legislativas que resgatam a ótica do controle positivo, o controle preventivo e relacionado a gestão, em que pese a agenda mais ligada a transparência e ao controle social vá dando lugar a uma discussão que, ainda que tenha a raiz preventiva, tem no fenômeno da corrupção a sua centralidade.

A questão que aqui se coloca é de que forma esses escândalos impulsionaram essas respostas institucionais, de forma por vezes reativa, trazendo um aprimoramento dos sistemas de *accountability*, com medidas sistêmicas que realmente podem reduzir a incidência de corrupção, desmantelando ciclos viciosos de escândalos de mesma natureza, para a construção de ciclos virtuosos, nos quais a *accountability* efetiva prevaleça.

2. Crime e castigo – possíveis correlações entre os resultados das CPIs e as modificações no Sistema de *accountability*

O artigo advoga que é possível relacionar os escândalos estampados nas operações especiais e CPIs com modificações no sistema de *accountability*, seja no campo legislativo, seja na criação e no aprimoramento de instituições, percepção já trazida pelo trabalho de Balbe (2006). Segue a análise nessa linha, por ciclo político, mantendo-se fiel a nossa estrutura mestre disposta no quadro-síntese de cada ciclo.

1º Ciclo – 1988 a 1994

A Constituição de 1988 é promulgada quando ainda estava em funcionamento uma Comissão Parlamentar de Inquérito no Senado, a CPI da Corrupção. Nem mesmo o

processo de discussão constituinte em sua fase final passou incólume a uma CPI sobre a corrupção, cenário que vai se repetir várias vezes, reduzindo esse ritmo apenas na legislatura 2019-2022.

A CPI das Obras Públicas (Senado/1991) tem como primeira recomendação a proposta de alteração da legislação sobre licitações e contratos, a qual veio a materializar-se em 1993, por meio da Lei nº 8.666. Este estatuto das licitações perdurou até a edição da Lei nº 14.133/2021, o qual contém avanços sentidos na gestão desses processos.

O ano de 1992 foi marcado por uma intensa discussão sobre corrupção na agenda política nacional, sobretudo pela CPMI PC Farias, mas também por outras duas comissões parlamentares de inquérito que transcorreram no Senado, a CPI do Suborno de Autoridades e CPI dos Fundos de Pensão. Como medida última para refrear o curso do processo de *impeachment*, o então Presidente Fernando Collor renuncia ao mandato em 29 de dezembro de 1992, mas o tema da corrupção já tomava a pauta nacional.

A CPMI do Orçamento, instaurada em 1993 no âmbito do Senado Federal, evidenciou um grande esquema de corrupção que ficou conhecido como o Escândalo dos Anões do Orçamento, e que culminou com a acusação de 18 parlamentares, com seis deles cassados e com quatro que renunciaram para fugir da cassação e inelegibilidade.

O primeiro ciclo termina com um caso de irregularidades envolvendo o uso da gráfica do Senado para fins eleitorais na eleição de 1994, no esquema que passou a ser designado por Caso Humberto Lucena.

Os principais impactos no aparato legal desse período são a aprovação da Lei 8.429/1992, chamada de Lei de Improbidade Administrativa (LIA), dispondo sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cuja tramitação tinha se iniciado por meio do Projeto de Lei da Câmara 91/1991, bem como a Lei de Licitações e Contratos, Lei nº 8.666/1993, o qual foi originado pelo Projeto de Lei 1491/1991.

Além da resposta institucional pela reforma do estatuto de licitações e contratos, a criação da Lei de Improbidade Administrativa (LIA) instrumentaliza o recém redesenhado Ministério Público pela nova Carta Magna, como um instrumento de controle horizontal com competências para o exercício democrático na prevenção de abusos de poderes e na defesa dos interesses coletivos em complemento a atuação na esfera política.

Destaca-se ainda a edição da Lei Orgânica do TCU, vigente até hoje e que regulamenta as novas atribuições trazidas na Constituição Federal de 1988, de modo que esse ciclo político traz a reboque dos escândalos que testaram o novo regime democrático, uma resposta interessante, na institucionalização de órgãos de controle autônomos e qualificados, e que iniciam uma trajetória de amadurecimento e de ganho de relevância que terá seu ápice no 4º Ciclo político.

No que se refere aos impactos no aparato institucional, como trazido por Balbe (2006) e por Castro (2009), tem-se a criação da Secretaria Federal de Controle (SFC), por meio da Edição da Medida Provisória (MP) nº 480, de 27 de abril de 1994, superando o modelo descentralizado de controle interno (BRAGA, 2016), com uma

estrutura de caráter estratégico e que vai amadurecer e compor, posteriormente, a Controladoria-Geral da União.

Quadro 01 – Primeiro Ciclo Político de Escândalos de Corrupção

1º Ciclo: 1988 – 1994	
Operações Especiais/ Escândalos de Corrupção	Comissões Parlamentares de Inquérito
Caso Humberto Lucena – fraude nas Eleições de 1994	CPI Corrupção (Senado/1988) CPI Obras Públicas (Senado/1991) CPMI PC Farias (1992) CPI Suborno de Autoridades (Senado/1992) CPI Fundos de Pensão (Senado/1992) CPMI Orçamento (1993)
Aparato Legal	Aparato Institucional
Lei 8429/1992 – Lei de Improbidade Administrativa (LIA) Lei 8443/1992 – Lei Orgânica do TCU Lei 8666/1993 – Lei de Licitações e Contratos	MP 480/1994 – criação da SFC

Fonte: elaborado pelos autores.

2º Ciclo – 1995 a 2002

O mandato do Presidente Fernando Henrique se inicia com a concessão de uma anistia aos condenados no Caso Humberto Lucena, Lei nº 8.985, de 7 de fevereiro de 1995. Inicia-se nesse ciclo o que vem a ser chamado de Cultura do Escândalo (OLIVEIRA JR., 2019).

A CPI do Senado dos Títulos Públicos, também conhecida como CPI dos Precatórios, tem peso no transcorrer do Projeto de Lei nº 2688/1996, no que viria a se tornar a Lei nº 9.613/1998, que tipifica o crime de lavagem de dinheiro e cria o Conselho de Controle de Atividades Financeiras – COAF, um instrumento importante em um mundo globalizado, no qual a corrupção assume um caráter de crime transnacional.

Em 1999, a CPI dos Bancos ocorrida no Senado materializou discussões corporificadas no Projeto de Lei Complementar nº 18/1999, que originou a Lei Complementar nº 101/2000, mais conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, que foi central nas discussões reformistas desse período, e que tinha um caráter preventivo de enfrentamento indireto da corrupção.

Nesse ambiente, foi editada a Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001, que organiza o Sistema de Controle Interno, após 88 reedições da medida provisória que criou a SFC em 1994 (CASTRO, 2009), e iniciou-se uma articulação para a criação da CPI da Corrupção, a qual foi arquivada, em virtude da criação da então Corregedoria-Geral da União (atual Controladoria-Geral da União – CGU), como resposta política

que se contrapôs a CPI por meio da Medida Provisória nº 2.143-31, de 2 de abril de 2001.

A complementação da resposta política anticorrupção ocorreu pela incorporação de dois instrumentos internacionais de combate à corrupção. Assim, esse período ainda é marcado pelo Decreto Legislativo 125/2000 e pelo Decreto 3.678/2000, que, respectivamente, aprovam e promulgam a Convenção da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) de combate à corrupção em transações e comércio internacionais. Destaca-se ainda o Decreto Legislativo 152/2002 e o Decreto 4.410/2002, que, respectivamente, aprovam e promulgam a Convenção da Organização dos Estados Americanos (OEA) que promove mecanismos e cooperação de prevenção, detecção e punição da corrupção.

Essa adesão aos cânones internacionais é mais efeito do que causa dos avanços que se seguirão no próximo ciclo, denotando que a agenda anticorrupção se modifica e se amplia, e apesar de sempre presente no debate público, em especial no período eleitoral, ela começa a se refletir em um robustecimento institucional, rompendo a carência de *accountability* horizontal no continente, defendida por O'Donnell (1998).

Quadro 02 – Segundo Ciclo Político de Escândalos de Corrupção

2º Ciclo: 1995 – 2002	
Operações Especiais/ Escândalos de Corrupção	Comissões Parlamentares de Inquérito
Caso Interbanco Operação Macuco	CPI dos Títulos Públicos (CPI dos Precatórios) - Senado (1996) CPI dos Bancos - Senado (1999) CPI da Corrupção (Senado/2001) - não instalada CPI Obras Inacabadas (Câmara/2001) CPI FINOR (Câmara/2001)
Aparato Legal	Aparato Institucional
Lei 8.985/1995 – Anistia Especial Lei 9.613/1998 – Lei de Lavagem de Dinheiro e criação do Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF) LC 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) Decreto Legislativo 125/2000 – aprova pelo Congresso a Convenção da OCDE Decreto 3.678/2000 - promulga a Convenção da OCDE. Decreto Legislativo 152/2002 – aprova pelo Congresso a Convenção da OEA Decreto 4.410/2002 – promulga a Convenção da OEA.	Decreto 3.591/ 2000 - cria o Sistema de Controle Interno (SCI) Lei 10.180/2001 – organiza o SCI MP 2.143-31/2001 – cria a Corregedoria-Geral da União (atual Controladoria-Geral da União – CGU)

Fonte: elaborado pelos autores.

3º Ciclo – 2003 a 2014

Por meio da Medida Provisória nº 103, de 1º de janeiro de 2003, a então Corregedoria-Geral da União passa a ser denominada Controladoria-Geral da União – CGU. A conversão da medida provisória ocorreu por meio Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, incluindo uma alteração na constituição do COAF, passando a CGU à integrá-lo.

Em termos de enquadramento geral, o primeiro mandato do governo Lula foi recheado de comissões parlamentares de inquérito, com destaque para a CPI do BANESTADO (em 2003/2004), a CPI dos Correios (2005), a CPI da Compra de Votos (MENSALÃO), em 2005, e a CPI das Ambulâncias (SANGUESSUGAS), em 2006, sendo esta última, decorrente da Operação Sanguessuga (BALBE, 2006). Uma profusão de CPIs e ações de órgãos de controle, em um governo que tinha o combate a corrupção como bandeira e que traz a transparência, materializada em diversas iniciativas, como o portal da transparência em 2004.

No que se refere a essa novel organização, a CGU, Hage (2010) destaca que ela incorpora a lógica de melhoria de processos disciplinares; parcerias com o Ministério Público, Polícia Federal e com o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF); a estruturação de um arcabouço jurídico no combate a corrupção; a transparência e o acesso à informação; o conflito de interesses e discussões de ética e integridade; a indução ao controle social; o uso de inteligência; e a responsabilização de pessoas jurídicas, em uma discussão que culminou com a chamada Lei da Empresa Limpa (ou Lei Anticorrupção), a Lei nº 12.846/2013. Um conjunto de pautas que vai dar o perfil da agenda anticorrupção nesse ciclo, mimetizando, inclusive, as esferas subnacionais.

A participação da CGU em Operações Especiais teve início em 2003 com a Operação Gafanhoto, deflagrada no Estado de Roraima em um esquema envolvendo a contratação de funcionários “fantasmas” com recursos federais. Conforme dados da própria Controladoria, entre 2003 e 2021, a CGU realizou 580 operações especiais, sendo que o período de 2013 a 2021 concentrou a esmagadora maioria destas.

Nesse sentido, o segundo mandato do Governo Lula foi pródigo em operações policiais de repercussão de relevo nacional, como por exemplo, em 2007 com a Operação Navalha; em 2008 com a Operação Satiagraha; em 2009, com as Operações Castelo de Areia, Caixa de Pandora e Orthoptera; em 2010, com a Operação Orthoptera II, que embora menos midiática, teve papel central na instituição do Decreto 7.507/2011, que trata da movimentação de recursos da União.

Em relação às comissões, a CPI das ONGs ocorreu no Senado entre 2007 e 2010 e teve papel no estabelecimento do marco regulatório das organizações da Sociedade Civil – MROSC (Lei 13.019/2014), como uma resposta a um conjunto de operações especiais e escândalos locais relacionados a entidades do terceiro setor.

O ano de 2010, que encerra o segundo mandato do governo Lula, registra a instituição de dois importantes instrumentos, i) a Lei Complementar (LC) nº 135/2010 que estabeleceu um conjunto mais exigente de hipóteses de ineligibilidade aos titulares de cargos eletivos, sendo conhecida por Lei da Ficha Limpa, e ii) o Decreto 7.203/2010 que dispõe sobre a vedação de nepotismo no âmbito da administração pública federal.

De impactos no aparato legal, vale citar o Decreto Legislativo 348/2005 e o Decreto 5.687/2006 que, respectivamente, aprova e promulga a Convenção contra a corrupção da Organização das Nações Unidas (ONU); três decretos presidenciais (o Decreto 5.450/2005 inovando com o pregão eletrônico nos processos licitatórios; o Decreto 5.483/2005, que instituiu a sindicância patrimonial; e o Decreto 6.170/2007 sobre transferências da União); a Lei Complementar (LC) nº 131/2009 que trata da Transparência Fiscal (também conhecida como Lei Capiberibe) e cinco importantes leis ordinárias (a Lei 11.527/2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação - LAI; a Lei 12.683/2012, atualizando a Lei de Lavagem de Dinheiro; a Lei 12.813/2013, conhecida como Lei de Conflito de Interesses; a Lei 12.846/2013, a Lei Anticorrupção - LAC; e a Lei 12.850/2013 sobre Organizações Criminosas).

A própria CGU passa a ser um *think tank* governamental de gestação de projetos de lei e de iniciativas nessa agenda, um verdadeiro laboratório de experimentação, e ela mesmo sofreu mutações, como descrito em Braga (2016), criando secretarias, conselhos e organizando suas funções em sistemas próprios, em um esforço de institucionalização na qual se destacam as seguintes normas: i) Decreto 4.923/2003 – cria o Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção, CTPCC; ii) Decreto 5.388/2005, onde a CGU passa a integrar o sistema Brasileiro de Inteligência - SISBIN; iii) Decreto 5.480/2005, que cria o Sistema de Correição do Poder Executivo Federal - SISCOR; iv) Decreto 5.683/2006, com a Segunda Estrutura Regimental da CGU, trazendo a criação da Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas - SPCI e; v) Decreto 8.109/2013, com a Terceira Estrutura Regimental da CGU, alterando de SPCI para Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção - STPC).

Esse ciclo pode ser definido como um momento de fortalecimento da rede de *accountability* por meio da articulação sistemática de vários órgãos estatais na figura representativa da Estratégia Nacional de Combate à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA). Também é marcado pela inauguração da agenda da transparência e controle social, de avanços menos reativos dessa agenda, por conta de contextos sociais e políticos, no país e no exterior. Foi um período de estabilidade política no país e de valorização da atuação estatal, e de fortalecimento do corpo burocrático e das instituições governamentais, mas que ao fim e ao cabo, é marcado pelo recrudescimento da Cultura de Escândalo (OLIVEIRA JR., 2019).

Quadro 03 – Terceiro Ciclo Político de Escândalos de Corrupção

3º Ciclo: 2003 – 2014	
Operações Especiais/ Escândalos de Corrupção	Comissões Parlamentares de Inquérito
Operação Gafanhoto	CPMI do BANESTADO (2003/2004) CPMI dos Correios (2005) CPMI da Compra de Votos (MENSALÃO) (2005) CPMI das Ambulâncias (SANGUESSUGAS) (2006) CPI ONGs – Senado (2007/2010)
Operação Vampiro	
Operação Farol da Colina	
Operação Sanguessuga	
Operação Navalha	
Operação Satiagraha	
Operação Castelo de Areia	
Operação Caixa de Pandora	
Operação Orthoptera I e II	

Operação Porto Seguro	
Aparato Legal	Aparato Institucional
Decreto Legislativo 348/2005 – aprova pelo Congresso a Convenção da ONU Decreto 5.450/2005 – Pregão Eletrônico Decreto 5.483/2005 – institui a Sindicância Patrimonial Decreto 5.687/2006 – promulga a Convenção contra a corrupção da ONU Decreto 6.170/2007 – Transferências da União LC 131/2009 – Transparência Fiscal (Lei Capiberibe) LC 135/2010 – Lei da Ficha Limpa Decreto 7.203/2010 – Nepotismo Decreto 7.507/2011 – Movimentação de Recursos da União Lei 11.527/2011 – Lei de Acesso à Informação (LAI) Lei 12.683/2012 – Nova Lei de Lavagem de Dinheiro Lei 12.813/2013 – Lei de Conflito de Interesses Lei 12.846/2013 – Lei Anticorrupção (LAC) Lei 12.850/2013 – Lei das Organizações Criminosas Lei 13.019/2014 – Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC)	MP 103/2003 – cria a Controladoria-Geral da União (CGU) Lei 10.683/2003 – Conversão da MP 103 e a CGU passa a integrar o COAF Decreto 4.785/2003 – Primeira Estrutura Regimental da CGU Decreto 4.923/2003 – cria o Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção (CTPCC) Decreto 5.388/2005 – CGU passa a integrar o Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN) Decreto 5.480/2005 – cria o Sistema de Correição do Poder Executivo Federal (SISCOR) Decreto 5.683/2006 – Segunda Estrutura Regimental da CGU – criação da Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas (SPCI) Decreto 8.109/2013 – Terceira Estrutura Regimental da CGU – alteração de SPCI para Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção (STPC)

Fonte: elaborado pelos autores.

4º Ciclo – 2014 a 2021

Paradoxalmente, este ciclo foi marcado por um novo processo de *impeachment*, e enquanto a agenda anticorrupção da cultura do escândalo atingiu o seu ápice, verificase o surgimento de uma nova agenda legislativa de *accountability* mais adequada para o aperfeiçoamento da gestão, em detrimento da atuação com base sancionatória, gerando duas agendas que tem interseções e conflitos, em um discurso mais punitivo acompanhado de discussões na linha da governança, da eficiência do Estado, com matrizes liberais na dependência da trajetória dos períodos reformistas da década de 1990.

A Operação Lava Jato notabilizou-se por números superlativos (LUSTOSA DA COSTA, 2018) e está no centro da CPI PETROBRAS do Senado em 2014, na CPMI PETROBRAS (em 2014) e na CPI PETROBRAS (Câmara em 2015). Para além da Lava Jato, destaca-se a Operação Zelotes, com desdobramentos na CPI BNDES –

Câmara (em 2016) e a CPI CARF – Senado (em 2016). Desse conjunto de escândalos e CPIs, tendo como centralidade as empresas gerenciadas pelo governo, exsurge a Lei 13.303/2016 - Lei das Estatais, um estatuto de governança dessas entidades e que bebe das melhores práticas dos organismos internacionais e que se traduziu como um percebido avanço na *accountability* desse segmento.

Escândalos segmentados como a CPI PRÓTESES – Senado (em 2015), derivada de notícias na imprensa, uma marca desde o primeiro ciclo, bem como a CPI COVID – Senado (em 2021), se destacam pela atuação paralela dos órgãos de controle interno e externo, na produção de material qualificado, uma prática que vai se aprimorando na trajetória das CPIs e que permite a proposição de melhorias gerenciais com maior respaldo técnico.

Nesse período, no qual a Operação Lava Jato assume um caráter hegemônico, de epifenômeno totalizante da agenda anticorrupção, materializaram-se vários instrumentos inspirados na conceituação de integridade, a resposta filosófica ao aumento da percepção da corrupção pela população, destacando-se seis instrumentos: i) Lei 13.608/2018, a Lei do Denunciante; ii) Decreto 9.794/2019, com o Sistema Integrado de Nomeações e Consultas; iii) a Lei 13.964/2019, chamada de Pacote Anticrime; iv) Decreto 10.209/2020 sobre o compartilhamento do sigilo fiscal; v) Decreto 10.571/2020, sobre a declaração de bens e de situações que possam gerar conflito de interesses por agentes públicos civis da administração pública federal; e vi) Decreto 10.889/2021, que dispõe sobre a divulgação da agenda de compromissos públicos e a participação de agentes públicos, no âmbito do Poder Executivo federal, em audiências e sobre a concessão de hospitalidades por agentes privados, e institui o Sistema Eletrônico de Agendas do Poder Executivo federal – e-Agendas.

Mas, tanta pressão no combate a corrupção, com discursos de demonização da gestão e de hipertrofia dos órgãos de controle, gerou também uma agenda mais gerencial, sistêmica. Destaca-se nesse ciclo o Decreto 9.203/2017, que instituiu a Política de Governança da Administração Pública Federal, bem como a instituição do Comitê de Monitoramento e Avaliação dos Subsídios da União – CMAS (Decreto 9.588/2018), depois revogado pela instituição do Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas – CMAP (Decreto 9.834/2019), e ainda, a valorização da qualidade dos serviços públicos pela Lei 13.460/2017 regulamentado pelos decretos de números 9.492/2018, 10.153/2019 e 10.890/2021.

Como reação a essa chamada hipertrofia do controle, nas linhas de Marques Neto e Palma (2017), editou-se a Lei 13.655/2018, que promove alterações na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), ao mesmo tempo em que é aprovada uma nova lei de licitações e contratos (Lei 14.133/2021), que adentra bastante na seara dos órgãos de controle. Edita-se ainda a Lei de abuso de autoridade (Lei nº 13.869/2019), e promove-se uma radical alteração na lei de improbidade administrativa (Lei nº 14.230/2021). Constitui-se uma arena institucional que se situa entre modelos panópticos e ultraliberais, na qual o conceito de *accountability* se vê diluído (BLIACHERIENE, BRAGA, 2018).

Em relação às alterações no aparato institucional nos órgãos de controle, destaca-se o Decreto nº 8.910/ 2016 – Quarta Estrutura Regimental da CGU, com a criação da Diretoria de Estatais – fruto de uma recomendação da CPMI da Petrobras; o Decreto 9.681/2019 – Quinta Estrutura Regimental da CGU, com a criação da SCC –

Secretaria de Combate a corrupção; a Medida Provisória 870/2019 (depois convertida na Lei 13.844/2019), que traz o retorno do nome CGU que havia sido alterado no Governo Michel Temer; o Decreto 9.755/2019, que cria o Comitê Interministerial de Combate à Corrupção, CICC e o Decreto 10.756/2021 que cria o Sistema de Integridade Pública do Poder Executivo Federal, SIPEF.

Destaca-se que as ações governamentais hegemônicas como resposta aos escândalos trazidos pela Operação Lava Jato, algo inédito em termos de repercussão no país, se fundamentaram em um ideário de integridade definido na LAC (Lei 12.846/2013), na qual instrumentos específicos, de caráter investigativo e preventivo, passaram a permear a gramática da agenda anticorrupção, ganhando espaço sobre discussões derivadas dessa trajetória, como a auditoria governamental e a transparência.

Uma nova visão voltada para a centralidade da conduta e em aspectos éticos, uma abordagem que nos primórdios da CGU já tem seus traços, e que se distancia um pouco da discussão da *accountability* clássica, sendo um fator de influência nas mudanças institucionais nesse quarto ciclo, como estampado nas normas e nas alterações das estruturas.

Quadro 04 – Quarto Ciclo Político de Escândalos de Corrupção

4º Ciclo: 2014 – 2021	
Operações Especiais/ Escândalos de Corrupção	Comissões Parlamentares de Inquérito
LAVA JATO 2014 – 08 fases 2015 – 13 fases 2016 – 17 fases 2017 – 09 fases 2018 – 10 fases 2019 – 13 fases 2020 – 08 fases 2021 – 02 fases ZELOTES 2015 – 05 fases 2016 – 03 fases 2017 – 01 fase 2018 – 01 fase	CPI PETROBRAS no Senado(2014) CPMI PETROBRAS (2014) CPI PRÓTESES – Senado (2015) CPI PETROBRAS – Câmara (2015) CPI BNDES – Câmara (2016) CPI CARF – Senado (2016) CPI COVID – Senado (2021)
Aparato Legal	Aparato Institucional
Lei 13.303/2016 – Lei das Estatais Lei 13.460/2017 – Lei de Defesa dos usuários de serviços públicos Decreto 9.203/2017 – Política de Governança da Administração Pública Federal Lei 13.608/2018 – Lei do Denunciante	Decreto 8.910/ 2016 – Quarta Estrutura Regimental da CGU – criação da Diretoria de Estatais MP 870/2019 – retorno do nome CGU Lei 13.844/2019 – aprova a MP 870/2019 Decreto 9.681/2019 – Quinta Estrutura Regimental da CGU – criação da

<p>Lei 13.655/2018 – alterações na LINDB Decreto 9.492/2018 – regulamenta a Lei 13.460/2017 e cria o Sistema de Ouvidorias, SISOUV Decreto 9.588/2018 – institui o Comitê de Monitoramento e Avaliação dos Subsídios da União (CMAS) Decreto 9.794/2019 – Sistema Integrado de Nomeações e Consultas Decreto 9.830/2019 – regulamenta o art. 20 da LINDB Decreto 9.834/2019 – institui o Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP) Decreto 10.153/2019 – altera o Decreto 9.492/2018 Lei 13.964/2019 – Pacote Anticrime Decreto 10.209/2020 – Compartilhamento do Sigilo Fiscal Decreto 10.571/2020 – Declaração de Bens Lei 14.133/2021 – Lei de Licitações e Contratos Lei 14.230/2021 – altera a Lei de Improbidade Administrativa Decreto 10.889/2021 – agenda pública, presentes e hospitalidades Decreto 10.890/2021 – altera o Decreto 9.492/2018</p>	<p>Secretaria de Combate à Corrupção (SCC) Decreto 9.755/2019 – cria o Comitê Interministerial de Combate à Corrupção (CICC) Decreto 10.756/2021 – cria o Sistema de Integridade Pública do Poder Executivo Federal (SIPEF)</p>
---	---

Fonte: elaborado pelos autores.

3. Escândalos e círculos virtuosos

O sistema de *accountability* de um país se compõe de um conjunto de atos normativos, que formam um arcabouço jurídico, e por uma rede de órgãos, com instituições independentes, vale dizer, interdependentes, em um arranjo que requer cooperação por meio de suas diversas camadas (POWER; TAYLOR, 2011), entre os diversos poderes e entes. Esse sistema encontra em escândalos de grandes proporções oportunidades de avanços e amadurecimentos, como se mostrou no tópico anterior.

Este trabalho buscou evidenciar a influência dos escândalos de corrupção na *accountability* do Poder Executivo Federal, pós Constituição de 1988, em um contexto político marcado por uma ascendente agenda anticorrupção.

Ao fim dessa trajetória de mais de 30 anos de escândalos de corrupção, observa-se o caráter reativo das mudanças implementadas, graves problemas de coordenação entre os agentes envolvidos, sempre em disputa por espaço e evidência diante de cada escândalo. Dito de outro modo, a pressão social decorrente dos escândalos funciona

como gatilho para as alterações. No entanto, a herança efetiva no campo da *accountability* não se traduziu em um ciclo virtuoso efetivo e continuado.

A trajetória apresentada até agora indica que além do robustecimento dos arcabouços legais, esses escândalos impulsionaram o fortalecimento e a autonomia desses órgãos, a tal ponto que o diagnóstico de O'Donnell (1998) de um enfraquecimento da *accountability* horizontal na América Latina se apresenta um tanto invertido, com órgãos fortalecidos institucional, estrutural e materialmente. Nesse sentido, é emblemática a evolução da Controladoria-Geral da União.

Por outro lado, o avanço da agenda anticorrupção de matriz punitivista, dissociado de uma discussão do aprimoramento da gestão, teve efeitos na perda da confiança nas instituições (CASTELLS, 2018), fortalecendo o viés policial da questão do controle, e reduzindo a relevância de discussões mais sistêmicas.

Na cultura do escândalo, os atores da rede de *accountability* maximizam as suas ações investigativas, pois favorecem a visibilidade e o lucro político, relegando a segundo plano iniciativas preventivas de monitoramento e corretivas de punição e ressarcimento (OLIVEIRA JR., 2019). Essa agenda encontrou eco na retórica política em todos os quatro ciclos políticos: O primeiro ciclo reuniu as condições para o início da cultura do escândalo no segundo ciclo; no terceiro ciclo ocorreu o recrudescimento da cultura do escândalo, chegando ao seu ápice no quarto ciclo.

Outro ponto observado é que, embora escândalos de corrupção e fatos sociais marcantes forcem mudanças, na prática, essas mudanças ocorrem em um tempo delongado. Exemplificativo é o caso da vedação sobre o nepotismo, visto que tal tema foi enfrentado pelo Supremo Tribunal Federal em 2008, por meio da Súmula Vinculante nº 13, mas somente veio a ser disciplinado pelo Poder Executivo dois anos depois, no âmbito do Decreto nº 7.203/2010. Entre a edição do normativo e a efetiva implementação também existem prazos longos, como na Lei Complementar 131/2009 e na Lei anticorrupção (Lei nº 12.846/2013).

Nessa mesma linha, e também crescendo o lucro político, observa-se que são significativos os interregnos temporais nas três promulgações dos tratados anticorrupção dos quais o Brasil é signatário. A Convenção da OEA foi assinada em 1997 e promulgada em 2000; a Convenção da OEA foi assinada em 1996 e promulgada em 2002 e, por fim, a Convenção da ONU foi assinada em 2003 e promulgada em 2006.

Esses espaçamentos revelam que a pressão popular da agenda tem uma resposta inicial pela edição de uma norma, dentro de um pacote, mas a reação institucional da efetiva implementação, com ações dos órgãos, com a regulamentação por decreto, com a efetiva entrada em prática da agenda, demora um pouco mais, por vezes nem ocorrendo efetivamente, como foi com a Lei Complementar 131/2009.

Nos avanços relacionados à rede, Aranha (2021) defende que a Operação Lava Jato, vedete do 4º Ciclo político, foi um marco na cooperação entre os atores da rede de *accountability*, mas a própria origem local da operação, bem como a natureza do receituário dela derivado, advogado pelos seus principais, não indica muito esse espírito federalista de cooperação e sim a busca da hegemonia por certos atores, com conflitos públicos no campo nacional.

Por outro lado, não se pode deixar de assinalar que a cooperação não pode atropelar as regras do devido processo legal, o contraditório, a paridade de armas entre

os litigantes. Juízo, Ministério Público e Polícia Judiciária são órgãos independentes, com funções bem definidas no ordenamento jurídico penal. A Receita Federal, o COAF e o a CGU podem ser acionados pelo juízo para fazer levantamentos e oferecer informações, mas a participação em operações conjuntas, sob supervisão do Ministério Público ou da Polícia Federal, não podem desvirtuar as funções dos órgãos de defesa do Estado que atuam em cooperação (LUSTOSA DA COSTA, 2018).

Algumas instituições são mais fracas que as outras e a interação entre elas pode suprir lacunas (TAYLOR; BURANELLI, 2007), mas elas também podem ser levadas a competir entre si, o que pode enfraquecer a estrutura das redes, com atores fortes individualmente, em redes fracas, dando suporte a comportamentos oportunistas (POWER; TAYLOR, 2011), em especial pela centralidade nos aspectos investigativos que culminam com a ação que tem mais destaque na imprensa. Adota-se, majoritariamente, a tese de que o problema se resume apenas em se chegar aos acusados, desconsiderados os aspectos sistêmicos e políticos da questão da probidade e que motivam as mudanças legislativas ocorridas nos ciclos citados.

O protagonismo individual desses atores pode não gerar avanços no sistema de *accountability* e sim desequilíbrios. Como indica Schedler (1999), se os elementos dessa rede forem autônomos e fragmentados, sem a obrigação de prestar contas, tem-se cada um cuidando de sua parcela de poder, com ilhas de eficiência, e não com sistemas, de modo que as dificuldades de cooperação federativa também se refletem nessa rede.

Para tornar viáveis esses ciclos virtuosos, Rose-Ackerman e Pimenta (2021) sinalizam que as reformas anticorrupção mais profundas precisam confrontar falhas na estrutura da democracia brasileira, e apesar de, no 4º Ciclo político, essa fragilidade do presidencialismo de coalizão ter se tornado mais evidente, não pode se dizer que as soluções que assumiram a hegemonia do debate público tenham se pautado nesses problemas.

Carazza (2018) defende que, apesar do presidencialismo de coalizão como desenho político que marcou o período de democratização ter trazido efeitos contínuos de governabilidade, trouxe também o aumento da necessidade do Poder Executivo fazer muitas concessões, em especial na barganha por nomeações e emendas, situação que se relaciona a escândalos de corrupção. Sobre esse tema, Olivieri (2010) traz importantes percepções sobre o papel dos órgãos de controle nesse tênue equilíbrio, mediando o fisiologismo com as entregas das políticas públicas e o lucro político.

O ciclo vicioso se dá na repetição de eventos de corrupção, que geram ações investigativas, prisões, mas a estrutura raiz não é discutida, em visões simplistas que dificultam o amadurecimento dos sistemas de *accountability* e da rede de atores e normas, por dissociar destas a complexidade do fenômeno da corrupção, em visões reducionistas que enxergam apenas partes desse todo.

No centro desse debate está a crise da democracia, objeto de alerta de Przeworski (2019) e de Castells (2018) sobre a crença na sua capacidade de dar respostas sustentáveis aos problemas do Século XXI, entre eles a corrupção, permitindo que se imponham limites aos representantes do Estado no trato da coisa pública. É da democracia a existência de sistemas de atores com certo grau de autonomia e que instrumentalizem essa *accountability*, o conceito que ainda não foi traduzido efetivamente nas *terras brasilis*.

O equilíbrio da democracia é dinâmico e um escândalo de grandes proporções pode ter o potencial de gerar ciclos virtuosos, de rearranjo, mas também pode enfraquecer essa orquestração, na medida que pode ser

(...) um exemplo da série de transitividades perversas, paradoxos, circularidades que tornam a sobrevivência dos regimes democráticos algo precário, sujeita a ciclos aleatórios, a descontinuidades e sobressaltos. É possível identificar os atributos característicos de uma democracia estável e também pode-se estabelecer a crônica da emergência e evolução de grande parte desses atributos. Mas, tanto quanto me seja conhecido, o fator *E* (estabilidade) permanece indecifrado, quero dizer, aquele ingrediente que faz com que tais atributos se sustentem imperturbáveis por longos períodos, em alguns casos, em outros não, e cuja ausência leva as democracias ao colapso (SANTOS, 1998, p.1).

Dessa longa trajetória de mais de três décadas de redemocratização, tem-se que os escândalos servem de alertas, de janelas de oportunidade para ajustes, pela sensibilização dos atores frente aos problemas passados e futuros, diante dos sacrifícios que não foram feitos. Mas não há ciclos virtuosos sem a dependência da trajetória (PIERSON, 2000) do que já se caminhou até ali, sem o robustecimento de órgãos e de arcabouços legais, mas principalmente sem o envolvimento da sociedade em suas diversas segmentações, fugindo da tentação da tecnocracia e da autorregulação.

Considerações finais:

A *accountability* no Brasil encontra-se próxima a um ponto de reflexão, em um cenário de um robusto ecossistema de órgãos e normas, construído a partir de uma agregação crescente em sua trajetória no período de redemocratização. Como demonstrado, um crescimento reativo, com arenas de luta que desencadeiam fragilidades de coordenação e de atuação estratégica, um dos desafios da ideia de autonomia e de atores que se controlam mutuamente, típico da democracia.

O artigo demonstrou também que esses avanços em rompantes foram solitários, com pouco diálogo entre essas mudanças na área de *accountability* com as dimensões orçamentárias, contábeis e da gestão, em um caminho de autonomização da função controle, como uma resposta permanente e infinda diante da incredibilidade popular frente aos escândalos da corrupção. Para mais corrupção percebida, mais controle, sem uma discussão mais qualitativa.

Órgãos de controle fortalecidos nas suas capacidades estatais, lastreados pela credibilidade junto a opinião pública, tem o potencial de colaborar para uma gestão mais eficiente e proba. Mas, só a agregação de mais legislação sem coordenação e alinhamento com as políticas pode ter um efeito contrário, ligado a visão minimalista dos escândalos, com muito movimento na imprensa sobre os efeitos e pouco debate pacificado sobre as causas.

O quinto ciclo já dá sinais de sua chegada, e certamente será objeto de avanços incrementais, e muitos deles motivados pela pressão popular derivada de escândalos.

Mas, um debate público mais qualificado pode trazer uma visão mais ampla desse todo e do caminho percorrido, esforço que o artigo pretende ter contribuído, em um movimento de trazer a pauta do que virá.

Apenas assim será possível uma coerência interna e externa no sistema de *accountability*. Não a estabilidade da inação ou do autoritarismo, mas a convergência de visões e discursos com a realidade, entendendo o que se arrasta nessa trajetória e precisa ser descartado, para que, no dizer de Brecht (2000), não comemoemos efusivamente a pedra rolando como a mais nova invenção, saudando o velho vestido de novo.

Referências:

ANECHIARICO, F.; JACOBS, J. B. <i>The pursuit of absolute integrity: how corruption control makes government ineffective</i> . Chicago: The University of Chicago Press, 1996.
ARANHA, Ana Luiza Melo. A Lava Jato e a rede brasileira de instituições de <i>accountability</i> : um ponto de virada para o controle da corrupção? In: LAGUNES, Paul; ODILLA, Fernanda; SVEJNAR, Jan. <i>Corrupção e o escândalo da Lava Jato na América Latina</i> . Rio de Janeiro: Editora FGV, 2021.
BALBE, Ronald da Silva. Uma longa história de corrupção: dos anões às sanguessugas. Revista da CGU , Ano I, Nº 1. 2006
BLIACHERIENE, Ana Carla; BRAGA, Marcus Vinicius de Azevedo. LINDB: mais sobre efeitos do que sobre o combate às causas desejadas. 2018. Portal Jurídico JOTA , Brasília-DF. Disponível em: < https://www.jota.info/ >. Acesso em: 01.set.2020.
BRAGA, Marcus Vinicius de Azevedo. A trajetória do Controle Interno do Poder Executivo Federal de 1964 a 2014: uma breve análise institucional desses 50 anos. Síntese: Revista da Escola de Contas e Gestão do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro , Rio de Janeiro, v. 11, n. 12, p.100-115, jan. 2016. Semestral.
BRECHT, Bertold. Poemas (1913-1956) . Seleção e tradução de Paulo César de Souza. São Paulo: Ed. 34, 2000.
CARAZZA, Bruno. Dinheiro, Eleições e Poder : As engrenagens do sistema político brasileiro. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.
CASTELLS, Manuel. Ruptura : A crise da democracia liberal. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.
CASTRO, Domingos Poubel. Auditoria e controle interno na administração pública . 2. Ed. São Paulo: Editora Atlas, 2009.
DIMAGGIO, P. J.; POWELL, W. W. A gaiola de ferro revisitada: isomorfismo institucional e racionalidade coletiva nos campos organizacionais. RAE-Revista de Administração de Empresas , [S. l.], v. 45, n. 2, p. 74-89, 2005. Disponível em: https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rae/article/view/37123 . Acesso em: 25 abr. 2022.
HAGE, Jorge. O governo Lula e o combate à corrupção . 1. ed. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2010.
LUSTOSA DA COSTA, Frederico. Corrupción y combate a la corrupción en Brazil - hechos, mitos y impactos de la Operación Lava Jato. Revista de Administración Pública del GLAP – RAP-GLAP , v. 2, n.2, p. 58-66, Ene-Jun 2018.
LUSTOSA DA COSTA, Frederico; BRAGA, Marcus Vinicius de Azevedo; É

preciso combater a corrupção. Mas há de se pesar os custos. 2018. Nexo Jornal . Disponível em: https://www.nexojornal.com.br/ensaio/2018/%C3%89-preciso-combater-a-corrup%C3%A7%C3%A3o.-Mas-h%C3%A1-de-se-pegar-os-custos . Acesso em: 25 abr. 2022.
MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; PALMA, Juliana Bonacorsi de. Os sete impasses do controle da Administração Pública no Brasil. In: PEREZ, Marcos Augusto; SOUZA, Rodrigo Pagani de (Org.). Controle da Administração Pública . Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 21-38.
O'DONNELL, Guillermo. <i>Accountability</i> horizontal e novas poliarquias. Lua Nova , São Paulo nº 44, 1998.
OLIVEIRA Jr., Temístocles Murilo de. Cultura do escândalo e a “ortodontia” da <i>accountability</i> em democracias recentes: estudo sobre reformas anticorrupção no Brasil na era Lava Jato. Revista da CGU , v. 11, n. 18 (2019), jan-mar/2019.
OLIVIERI, Cecília. A lógica política do Controle Interno: O monitoramento das Políticas Públicas no presidencialismo brasileiro . São Paulo: Annablume, 2010.
PIERSON, Paul. Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. American Political Science Review , [S.L.], v. 94, n. 2, p. 251-267, jun. 2000. Cambridge University Press (CUP). http://dx.doi.org/10.2307/2586011 .
POWER, Timothy Joseph; TAYLOR, Matthew MacLeod (Orgs.). Corruption and democracy in Brazil: the struggle for accountability . Notre Dame: University of Notre Dame Press, 2011.
PRZEWORSKI, Adam. Crises da democracia . Rio de Janeiro: Zahar, 2019
ROSE-ACKERMAN, Susan. PIMENTA, Raquel de Mattos. A corrupção no Brasil: além do direito penal . In: LAGUNES, Paul; ODILLA, Fernanda; SVEJNAR, Jan. <i>Corrupção e o escândalo da Lava Jato na América Latina</i> . Rio de Janeiro: Editora FGV, 2021.
SANTOS, Wanderley Guilherme dos. Poliarquia em 3D. Dados , [S.L.], v. 41, n. 2, p. 207-281, 1998. FapUNIFESP (SciELO). http://dx.doi.org/10.1590/s0011-52581998000200001 .
SCHEDLER, Andreas. <i>Conceptualizing accountability</i> . In: Schedler, A.; Diamond, L.; Plattner, M. The Self-Restraining State: Power and accountability in New Democracies . Lynne Rienner Publisher, 1999. P. 13-27.
TAYLOR, Matthew e BURANELLI, Vinícius C., "Ending Up in Pizza: accountability as a Problem of Institutional Arrangement in Brazil". Latin American Politics and Society , vol. 49, nº 1, 2007, pp. 59-87.