

**Instituições de
accountability no Brasil:
mudança institucional,
incrementalismo e
ecologia processual**

Autores:

Ana Luiza Aranha e Fernando Filgueiras

Instituições de
accountability no Brasil:
mudança institucional,
incrementalismo e
ecologia processual

Autores:

Ana Luiza Aranha

Fernando Filgueiras

Fundação Escola Nacional de Administração Pública (Enap)

Presidente Substituto

Paulo Marques

Diretor de Comunicação e Pesquisa

Fernando de Barros Gontijo Filgueiras

Diretor de Desenvolvimento Gerencial

Paulo Marques

Diretora de Formação Profissional

Maria Stela Reis

Diretor de Gestão Interna

Cassiano de Souza Alves

Editor: Fernando de Barros Gontijo Filgueiras – *Coordenador-Geral de Pesquisa:* Marizaura Reis de Souza Camões – *Coordenadora-Geral de Comunicação e Editoração:* Janaína Cordeiro de Moraes Santos – *Revisão:* Renata Fernandes Mourão – *Revisão gráfica:* Ana Carla G. Cardoso – *Projeto gráfico:* Livino Silva Neto – *Editoração eletrônica:* Amanda Soares Moreira.

Ficha Catalográfica: Equipe da Biblioteca Graciliano Ramos/Enap

A6625i

Aranha, Ana Luiza

Instituições de *accountability* no Brasil: mudança institucional, incrementalismo e ecologia processual / Ana Luiza Aranha ; Fernando Filgueiras – Brasília: Enap, 2016.

51 p.: (Cadernos, 44)

ISSN 0104-7078

1. Mudança Organizacional – Brasil. 2. Desenvolvimento Organizacional. I. Título. II. Filgueiras, Fernando.

CDU 658



Enap, 2016

Este trabalho está sob a Licença *Creative Commons* – Atribuição: Não Comercial – Compartilha Igual 4.0 Internacional

As informações e opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista da Escola Nacional de Administração Pública (Enap). É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Escola Nacional de Administração Pública (Enap)

Diretoria de Comunicação e Pesquisa

Coordenação-Geral de Pesquisa

SAIS – Área 2-A – 70610-900 — Brasília-DF, Brasil

Sobre os autores

Ana Luiza Aranha

Doutora em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Pesquisadora colaboradora com organizações internacionais como Transparency International, Centre for the Study of Democratic Institutions (University of British Columbia – Canadá) e International Anti-Corruption Academy (IACA). Autora de artigos acadêmicos publicados em periódicos nacionais e internacionais. Suas áreas de interesse são corrupção política, *accountability*, gênero e governo local. Email: analuiza.aranha@outlook.com

Fernando Filgueiras

Diretor de Comunicação e Pesquisa da Escola Nacional de Administração Pública (Enap). Professor do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Doutor em Ciência Política pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ). Autor de *Corrupção, democracia e legitimidade* (Editora UFMG, 2008). Organizou *Dimensões políticas da justiça* (Editora Civilização Brasileira, 2013). Autor de artigos publicados em periódicos nacionais e internacionais. Suas áreas de interesse são: *accountability*, governança, bom governo, corrupção política, políticas públicas. Email: fernandofilgueiras@hotmail.com

Sumário

Introdução.....	7
Mudança institucional e incrementalismo	9
O caso do Brasil: a mudança das instituições de <i>accountability</i>	15
Metodologia, evidências e análise dos dados	23
O fluxo processual das instituições de <i>accountability</i> no Brasil.....	26
A lógica por trás das interações: competição ou cooperação?	34
Discussão	43
Considerações finais	47
Referências.....	49

Introdução

Este estudo analisa e teoriza a questão da mudança institucional. Existe um campo interdisciplinar do estudo das instituições, que envolve colaborações da Ciência Política, da Sociologia, da Administração Pública e das Políticas Públicas, em que a compreensão da mudança institucional tem se tornado um tema relevante para a análise dos processos de desenvolvimento nos campos político, social e econômico. O desafio para compreender o processo de mudança institucional gira em torno de questões fundamentais, tais como: Por que instituições mudam? Quais os fatores causais da mudança institucional? Como as instituições mudam? Qual a direção da mudança institucional? Esse conjunto de questões desafia esse campo interdisciplinar do institucionalismo, de forma que o tema da mudança institucional tem se constituído em objeto de pesquisa sistemática nos diversos campos do conhecimento.

O objetivo deste artigo é analisar as teorias sobre mudança institucional adicionando uma contribuição teórica a respeito dos elementos explicativos do desenvolvimento institucional. Partimos da premissa de que as mudanças institucionais são incrementais, sendo os fatores causais da mudança as variáveis endógenas e exógenas à dinâmica das instituições. Frente a essa premissa, consideramos que a explicação das mudanças incrementais das instituições deve levar em consideração, além dos fatores endógenos e exógenos, as variáveis sistêmicas que considerem a interação entre as instituições como um elemento fundamental para compreender o sentido e as variáveis causais da mudança. Partimos da hipótese de que a compreensão do processo de mudança institucional deve considerar a ecologia processual de um determinado sistema de instituições, em que elas interagem para a realização de um fim comum por meio de procedimentos formais e informais, criando interdependência entre as organizações que compõem o sistema.

Frente a essa hipótese da importância da compreensão da ecologia processual das instituições como um fator relevante para a explicação das mudanças incrementais, realizamos um estudo de caso das instituições do sistema de *accountability* no Brasil. Esse estudo de caso parte de evidências e análise qualitativa do processo de mudança das instituições de *accountability* no Brasil. Foram realizadas entrevistas com os dirigentes

de instituições centrais do sistema de *accountability* federal no Brasil, possibilitando compreender a direção e o sentido da mudança nas instituições, tendo em vista a sua *performance* no controle da gestão pública e no enfrentamento da corrupção. Na primeira seção do artigo, revisamos a literatura sobre mudança institucional, com foco na discussão sobre as variáveis explicativas da mudança. Na segunda seção, discutimos a literatura que trata o contexto brasileiro das instituições de *accountability*. Na terceira seção, apresentamos a metodologia e as evidências qualitativas coletadas que dão conta do processo de mudança. Na última seção, discutimos a importância do conceito de ecologia processual para a explicação do processo de desenvolvimento institucional.

Mudança institucional e incrementalismo

O tema da mudança institucional tem se constituído como elemento crucial da análise política. Instituições exercem um papel primordial na sociedade, de forma que influenciam os resultados de políticas e ações de governo. De forma geral, instituições representam as regras do jogo, podendo elas ser formais ou informais (HALL; TAYLOR, 2003). O avanço da Ciência Política reconhece que instituições importam para os processos de mudança social e para o desenvolvimento. Compreender esses processos de desenvolvimento implica o fato de que o problema analítico fundamental é constituir mecanismos causais institucionais em substituição a fatores exógenos da mudança (REZENDE, 2010). Ou seja, explicar o processo de desenvolvimento político implica compreender os mecanismos institucionais que desencadeiam o processo de mudança e fazem avançar as regras e a distribuição de poder. A mudança institucional, portanto, compreende um ponto de controvérsia presente na literatura especializada, uma vez que não há acordo a respeito dos fatores causais da mudança.

Conforme o clássico trabalho de Lindblom (1959), as mudanças incrementais devem ser entendidas como uma natureza racional do processo de decisão por parte dos atores políticos, de forma que essa racionalidade implica que os processos de mudança são incrementais devido aos custos institucionais de rupturas bruscas com o conhecimento acumulado e com relação às práticas internas das organizações. Nesse sentido, a mudança institucional é incremental porque o contexto de mudança impõe que pequenos valores adicionais vão sendo acrescentados às políticas, de forma que mudanças não incrementais são racionalmente consideradas pelos decisores como irrelevantes ou sem aplicação prática ao contexto (LINDBLOM, 1959). Dessa concepção sobre as mudanças incrementais não decorre que uma política vá se transformando em pequenos passos. As mudanças institucionais podem assumir direções positivas ou negativas, em que as estratégias podem ser revistas ao longo do percurso, bem como o contexto pode impor derrotas aos decisores de políticas (WEISS; WOODHOUSE, 1992). O fundamental é que mudanças institucionais acontecem em contextos de incertezas, fazendo que os processos de decisão ocorram de modo a transformar as políticas por valores incrementais, sem rupturas bruscas, com o objetivo de proporcionar acréscimos de mudanças em práticas e resultados (LINDBLOM, 1959).

De acordo com Douglass North (1990), os processos de mudança institucional são incrementais, representando ajustes marginais às complexas regras, normas e estruturas de obediência voluntária, sem que disso resulte ruptura institucional. Analisar o processo de mudança institucional implica compreender os catalisadores de mudança, em que fatores exógenos significam mecanismos que desencadeiam a mudança institucional. Compreender esses mecanismos é o fator primordial para analisar o processo e os resultados das mudanças institucionais.

Pierson (2004) fez avançar as teorias da mudança institucional, focando-as em um processo de desenvolvimento. A compreensão da mudança institucional, de acordo com esse autor, deve desenvolver quatro caminhos analíticos, sendo eles: (1) a teoria das conjunturas críticas, em que choques externos funcionam como variável causal da mudança; (2) teorias que supõem a maleabilidade das instituições, a qual é explicada pela ação de coalizões perdedoras no processo político; (3) abordagem dos aspectos multidimensionais e dos efeitos de interação na explicação da mudança, em que esses efeitos de interação podem ser intencionais ou não intencionais; (4) consideração da ação dos empreendedores de reformas, em que, diante de problemas de ação coletiva, agentes políticos são capazes de empreender reformas que geram mudanças. Importa, segundo Pierson (2004), compreender o processo de desenvolvimento institucional de forma incremental, em que os ganhos marginais surjam dos fatores exógenos desencadeados por ocorrências externas às próprias instituições.

Se, por um lado, a explicação do processo de mudança institucional se pauta em fatores exógenos, por outro lado, ele pode ser explicado, também, por fatores endógenos, em que os elementos causais da mudança decorrem do comportamento dos agentes internos às instituições quanto ao contexto e às formas institucionais (MAHONEY; THELEN, 2010). Os agentes interpretam e atuam sobre o contexto no qual estão inseridos, modificando a distribuição de poder. O conflito político decorre da distribuição e mobilização de recursos e gera o processo de mudança. Ou seja, importa compreender o modo segundo o qual os agentes interpretam a alocação de recursos políticos e desencadeiam internamente às instituições o processo de mudança institucional, seja no sentido de manter o *status quo*, seja no sentido de proporcionar rupturas. A ambiguidade e o conflito em relação à distribuição de recursos gera um espaço de interpretação e debate sobre as regras institucionais. Quanto maior essa ambiguidade, maior o espaço de contestação por parte dos agentes, criando um contexto favorável para a mudança endógena das instituições. O grau de formalização das regras não impede o conflito distributivo, fazendo com que os agentes adiram menos às regras vigentes, o que implica a mudança institucional (MAHONEY; THELEN, 2010).

Instituições, para os autores, não são necessariamente estáveis, estando sempre sujeitas a mudanças. Os agentes atuam internamente

às instituições para modificá-las, importando, nesse caso, o modo como o contexto político define as suas estratégias. Compreender as estratégias dos agentes, de acordo com Mahoney e Thelen (2010), significa compreender os seguintes elementos: (1) se o poder de veto dos envolvidos no processo de mudança é forte ou fraco; (2) o grau de discricionariedade dos agentes para interpretar regras e procedimentos e aplicá-los. A partir dessas variáveis relacionadas ao poder de veto e à discricionariedade dos agentes, é possível, segundo os autores, combinar o contexto político com as formas institucionais. A relação entre poder de veto e discricionariedade dos agentes proporciona a classificação de quatro tipos de estratégias de mudança institucional, sendo eles: (1) *displacement*; (2) *layering*; (3) *drift*; e (4) *conversion* (MAHONEY; THELEN, 2010).

Ocorre mudança institucional por *displacement* quando há a substituição de velhos formatos institucionais por novos. Essas mudanças podem ser abruptas ou graduais, em que novas instituições são introduzidas por atores em situação de desvantagem em relação ao *status quo*. A mudança ocorre por *layering* quando ela não consegue romper com o *status quo*. Novos e velhos formatos institucionais convivem, sobrepondo-se. A mudança implica na constituição de regras paralelas ou superpostas, em que os agentes interessados na mudança não são capazes de vencer os agentes interessados na manutenção do *status quo*. Por outro lado, os defensores do *status quo* não têm força para impedir a mudança. O acúmulo dessas camadas paralelas ou superpostas leva a uma mudança gradual, em que novos e velhos formatos institucionais convivem. A mudança institucional ocorre por *drift* quando o impacto das regras é alterado por conta de mudanças ocorridas no ambiente em que a instituição está inserida. As regras formais não são modificadas, mas o seu impacto na sociedade sofre variações em função da negligência dos agentes com relação ao ambiente. Por fim, a estratégia de *conversion* não implica mudanças das regras formais das instituições, mas mudança em sua aplicação. Os agentes interessados na mudança não alteram as regras formais, mas as reinterpretam de maneira a modificar o *status quo*. A estratégia de *conversion* não resulta da negligência dos agentes. Ela é produzida pelos agentes estrategicamente, os quais exploram as ambiguidades institucionais para proporcionar a mudança e dar novo propósito às instituições (MAHONEY; THELEN, 2010).

A literatura reconhece, portanto, que a mudança institucional decorre da compreensão dos fatores exógenos e endógenos ao quadro de regras formais e informais que conformam as instituições. No que tange aos fatores exógenos, conjunturas críticas e contextos políticos importam na constituição da mudança. Quanto aos fatores endógenos, o comportamento e as estratégias adotadas pelos agentes, no interior das instituições, são vitais para a compreensão do processo de mudança institucional. Nesse nível de análise, como desenvolvido por Pierson (2004) e por Mahoney e

Thelen (2010), a compreensão do processo de mudança institucional parte de uma relação entre agentes e estruturas. Por outro lado, essa literatura não dá conta de compreender uma dinâmica mais sistêmica das instituições.

Para além do contexto político e das regras formais, que delimitam a relação entre os agentes e as estruturas institucionais, devemos compreender também a interação entre as instituições por uma dinâmica sistêmica, em que as relações entre elas são interdependentes, fazendo com que o processo de mudança implique na composição de coalizões institucionais. Ou seja, para além da interpretação das regras em função da ambiguidade institucional, da estratégia dos agentes, de conjunturas críticas ou contextos políticos que delineiam a mudança, é necessário considerar, também, as interações das instituições entre si, no contexto de um complexo sistema de competências e organizações, em que situações de conflito e cooperação institucional importam para o resultado da mudança. As mudanças podem encontrar conjunturas de veto ou *enforcement* em função da atuação de outras instituições e também da relação interdependente entre as organizações.

DiMaggio e Powell (1983) estabeleceram a definição institucional, a qual marca o processo de estruturação das instituições, pelos seguintes elementos: (1) a extensão das interações entre as organizações; (2) o surgimento da dominação e de coalizões organizacionais; (3) um aumento na carga de informação com a qual as organizações devem lidar; (4) o desenvolvimento de um conhecimento mútuo entre os participantes do conjunto de organizações com o empreendimento comum. Ou seja, o processo de mudança institucional supera as fronteiras delimitadas pela própria organização e pelas competências que lhe cabem. A mudança pode ser interrompida ou vetada de acordo com as interações que são travadas entre uma instituição e outra, bem como o impacto das regras institucionais pode ser positivo ou negativo conforme essa ecologia institucional.

O incrementalismo institucional, por conseguinte, depende de duas chaves analíticas: (1) a interação entre os agentes e as estruturas institucionais; (2) a interação sistêmica entre instituições. A interação sistêmica entre as instituições, na concepção de DiMaggio e Powell (1983), ocorre no sentido da formação de um cluster organizacional dentro do Estado, o qual envolva um conhecimento mútuo em torno de um empreendimento público comum realizado por um conjunto de instituições. Essas interações podem se expressar na formação de uma coalizão organizacional, em que instituições se unem por um objetivo comum. Ou podem resultar em uma competição institucional que compromete o impacto do processo de desenvolvimento de cada uma das instituições desse cluster organizacional. O desenvolvimento desse conhecimento comum e o controle da informação se tornam, portanto, essenciais para constituir coalizões organizacionais que impliquem a mudança ou que

solidifiquem um *status quo* que reduz o impacto das mudanças em uma instituição ou mesmo vete essas mudanças (GALVIN, 2012). Cada instituição é autônoma em suas competências e funções. Mas o resultado de sua ação e do processo de mudança depende da interação com outras instituições. Nesse caso, a interação entre instituições políticas e da administração pública ocorre pela via de procedimentos formais e informais fixados, que delimitam uma ecologia processual.

Por ecologia processual entendemos a relação interdependente do sistema de instituições, em que as ações realizadas por uma instituição dependem das ações de outras instituições. Essa interdependência é fixada em regras e procedimentos formais e informais que envolvem um conjunto de instituições para a realização de um fim. O processo, portanto, fixa essa ecologia, de modo que o resultado depende da ação conjunta, coordenada e cooperativa das instituições. Intervém nesse processo uma organização autônoma das instituições, a qual faz com que a cooperação e coordenação das atividades dependam, por um lado, de regras e competências institucionais fixadas, e, por outro lado, do estabelecimento de laços políticos, em que os atores presentes nessas instituições compreendam a cooperação e a coordenação das atividades como vital para o sucesso das ações empregadas pelo sistema de instituições. As variáveis sistêmicas vitais para o funcionamento de uma ecologia processual são o conhecimento acumulado no interior das instituições e a capacidade dos agentes em controlar as informações resultantes de suas ações. O Quadro 1 aponta as variáveis explicativas do processo de mudança institucional.

Quadro 1 – O processo de mudança institucional

	Fator causal da mudança institucional	Foco analítico do processo de mudança	Explicação da mudança institucional
Variáveis exógenas	Conjunturas críticas, dependência sobre a trajetória	Conjuntura política e institucional mais ampla	Choques externos nas instituições, que desencadeiam mudanças institucionais
Variáveis endógenas	Fatores distributivos de recursos entre os agentes institucionais	Elementos organizacionais internos às instituições	Mudanças organizacionais que implicam mudanças na distribuição de poder entre os agentes e ressignificação dos objetivos e processos institucionais
Variáveis sistêmicas	Interação entre as instituições de um cluster organizacional	Ecologia processual	Formação de coalizões organizacionais, controle da informação, processos de cooperação ou conflito institucional

Fonte: Elaboração própria.

Lançamos como hipótese que o processo de mudança institucional, para além da interação entre agentes e instituição, depende dessa ecologia processual como dinâmica sistêmica, em que a interação entre as instituições importa. Essa interação é formal, porquanto fixada em procedimentos, competências e funções das instituições para a realização de um fim. Essa interação também é informal, uma vez que depende de um conhecimento comum fixado entre os agentes dessas instituições, bem como de um processo de cooperação e coordenação das ações. Nesse caso, as interações informais dependem de concepções políticas, do processo de interpretação das normas e da formação de coalizões organizacionais dentro do sistema de instituições.

Na próxima seção, analisamos o caso do desenvolvimento das instituições de *accountability* no Brasil, com foco nas interações sistêmicas e no processo de mudança institucional decorrente do processo de modernização.

O caso do Brasil: a mudança das instituições de *accountability*

No caso da América Latina, de forma geral, e do Brasil, em particular, o que se constatava no início do processo de democratização era a ausência das instituições de *accountability* horizontal (O'DONNELL, 1996, p. 25). O processo da democratização brasileira significou o retorno de condições básicas da poliarquia, tendo em vista um processo de transição que viria como resposta a uma crise do regime autoritário implantado em 1964 (SANTOS, 1998). A Assembleia Constituinte, à altura do ano de 1987, enfrentou o dilema de realizar escolhas que projetassem um ordenamento institucional capaz de agregar e processar de maneira eficiente as crescentes pressões vindas de um quadro social extremamente heterogêneo e plural (ABRANCHES, 1988).

O retorno das condições da poliarquia promoveu um processo de abertura política essencial à construção da democracia. E, paralelo ao retorno das eleições, iniciou-se um processo incremental de desenvolvimento das instituições do Estado, inclusive das instituições de *accountability* horizontal. Foram asseguradas, no Brasil, condições gradativas para a consolidação do regime democrático, especialmente no que tange às condições de governabilidade (LIMONGI, 2006). A competição política, a presença de oposições e regras institucionais mais claras têm promovido o desenvolvimento de instituições de *accountability* horizontal, motivado pelo combate à corrupção e pela ampliação dos mecanismos de *checks and balances* (MELO; PEREIRA; FIGUEIREDO, 2009).

A mudança política no Brasil tem implicado um processo de desenvolvimento incremental das instituições de *accountability* (TAYLOR; PRAÇA, 2014). Contudo, frente ao fato de ter constituído um regime político que assegure condições de governabilidade, tem havido um custo no que tange às condições de governança democrática do setor público, implicando um antagonismo entre o exercício da autoridade política, por um lado, e o exercício da autoridade pública, no âmbito da administração, por outro lado. O processo de mudança institucional ocorreu de forma incremental, em que foram sendo gradativamente acrescentadas novas regras e rotinas para o funcionamento das instituições, além dos acréscimos de novos recursos. No caso das instituições de *accountability* horizontal, esse incrementalismo vem ocorrendo no âmbito de fatores

exógenos, por meio de conjunturas críticas em que às competências das instituições do sistema de *accountability* vão sendo adicionadas novas regras que implicam mudanças nas práticas institucionais. Além disso, essas mudanças incrementais das instituições do sistema de *accountability* no Brasil significaram uma maior capacidade para desvelar e tornar público diferentes escândalos de corrupção, os quais possibilitaram conjunturas de mudanças nas regras que fortaleceram o papel exercido por essas instituições na sociedade. Ou seja, à medida que a corrupção no setor público foi sendo desvelada, reforçaram-se os mecanismos de controle e *accountability* (TAYLOR; PRAÇA, 2014). Desse processo, verifica-se uma espiral crescente de incrementalismo institucional que agrega novas funções para as instituições de *accountability* em decorrência do desvelamento dos escândalos de corrupção (FILGUEIRAS; ARAÚJO, 2014).

Do ponto de vista dos fatores exógenos, a Constituição de 1988 significou uma primeira conjuntura crítica, porque ela fixou competências a um conjunto de instituições que compõem um complexo quadro de controle e fiscalização entre os Poderes da República. Esse quadro de competências das instituições está referido a uma compreensão teórica de que cabe a todos os Poderes republicanos o exercício do controle interno de suas atividades e ao Poder Legislativo o controle externo, por meio do Tribunal de Contas da União. Associado a isso, a Constituição delegou ao Ministério Público competências para o controle da administração pública, além da proposição de soluções judiciais e extrajudiciais.¹ Outra conjuntura crítica foi a Lei de Responsabilidade Fiscal, por meio da qual foram atribuídas a essas instituições maiores poderes de controle da ação das burocracias do Estado brasileiro (FILGUEIRAS; ARAÚJO, 2014).²

¹ A solução extrajudicial é uma forma de resolução de conflitos não judicializada. Ao Ministério Público, no Brasil, cabe propor soluções judiciais com o objetivo de resolver conflitos. Para o exercício da *accountability* e do controle da gestão pública, cabe ao Ministério Público propor também recomendações e termos de ajustamento de conduta. Recomendação nada mais é do que o instrumento de que se utiliza o Ministério Público para alertar os agentes públicos sobre a necessidade de resolver determinada situação que possa estar irregular ou que possa levar à irregularidade. O termo de ajustamento de conduta (TAC) é um instrumento legal destinado a colher, do causador do dano aos interesses difusos e coletivos, um título executivo de obrigação de fazer e não fazer, mediante o qual, o responsável pelo dano assume o dever de adequar a sua conduta às exigências legais, sob pena de sanções fixadas no próprio termo.

² A Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar nº 101/2000, procurou coadunar as iniciativas de ampliação da eficiência estatal com as iniciativas de responsabilização fiscal por meio do controle das finanças públicas. O aspecto mais saliente da Lei de Responsabilidade Fiscal, para além da questão do ajuste fiscal, foi estabelecer diversas iniciativas para o processo de transparência das contas públicas, tendo em vista seu artigo 48, e de controle, tendo em vista o artigo 59, fundamentando as competências das instituições de controle. No que tange à extensão do controle, a Lei de Responsabilidade Fiscal distribui as competências de controle da administração pública ao Tribunal de Contas da União, ao sistema de controle interno do Poder Executivo, exercido hoje pela Controladoria-Geral da União (CGU) e ao Ministério Público, tendo em vista as metas estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias, o controle da despesa com pessoal e o controle da dívida pública. Ao assegurar essas competências, a Lei de Responsabilidade Fiscal criou um contexto institucional favorável para os instrumentos de controle, tanto externo quanto interno, no âmbito da administração pública brasileira.

No que tange aos fatores endógenos, as instituições do sistema de *accountability* horizontal, no Brasil, passaram por mudanças organizacionais, desde 1988, que implicaram um novo comportamento dos agentes no interior dessas instituições (OLIVIERI *et al.*, 2013). Dotados de maior autonomia, os agentes dessas instituições passaram a constituir atividades de controle e processos de interpretação das normas que os colocaram como agentes políticos fundamentais da democracia brasileira. A mudança institucional, nesse caso, decorreu também de mudanças no cotidiano das instituições, em que os agentes participam do processo de criação de regras e procedimentos. Eles influenciaram a implementação dessas regras, mobilizaram recursos para a sua aplicação, controlaram informações relevantes do setor público e escolheram o modo de acordo com o qual serão realizadas as escolhas institucionais (GALVIN, 2012).

A *accountability* horizontal depende da existência de instituições autorizadas e dispostas a controlar, supervisionar, retificar e punir as ações realizadas pelos agentes públicos que sejam consideradas ilícitas por parte de outras agências e que representem um descaminho do interesse público (FILGUEIRAS, 2016). A *accountability* horizontal diz respeito aos mecanismos de *checks and balances* dos três Poderes republicanos, incluindo instituições do Poder Executivo, do Poder Legislativo e do Poder Judiciário. Espera-se que o funcionamento dessas instituições seja efetivo e resultado não de uma ação isolada de cada uma delas, mas de uma complexa rede que compõe um sistema de instituições, cujo cume é a Constituição (O'DONNELL, 1999). As instituições do sistema de *accountability* devem ser autônomas e reconhecidas por seus operadores como portadoras de uma autoridade pública para a fiscalização, controle, correção e punição dos atos ilícitos, de maneira a preservar o interesse público. Dessa forma, o sistema de instituições de *accountability* implica uma complexa rede, em que competências institucionais são específicas, mas as ações de cada instituição dependem de um processo de sequenciamento e cooperação institucional com outras instituições (MAINWARING, 2003). No caso do Brasil, a extensão dessa rede de instituições é bastante ampla, passando pelos três Poderes republicanos e pela mídia. Mas o centro dessa rede é composto, fundamentalmente, por quatro instituições, sendo elas: o Tribunal de Contas da União, o Ministério Público, a Polícia Federal e a Controladoria-Geral da União. Essas instituições são responsáveis por fiscalizar, controlar, corrigir e instruir judicialmente ações contra gestores públicos e políticos em casos de corrupção, desvio ou descaminho do interesse público.

O Tribunal de Contas da União é um órgão assessor do Congresso Nacional e foi fundado em 1891. Cabe ao Tribunal de Contas da União, pela Constituição Federal de 1988, exercer o controle externo da administração pública, por meio de ações de fiscalização; e informar ao Congresso Nacional o exercício correto dos poderes delegados aos agentes

públicos. Ao longo do tempo, o Tribunal de Contas da União deixou suas competências estritamente legalistas para assumir competências de auditoria de desempenho e controle da gestão pública (SPECK, 2000). Isso implicou uma conjuntura crítica para o tribunal, porque significou, além da ampliação de suas funções, a mudança de práticas arraigadas no interior de sua administração. Outra conjuntura crítica que representou forte mudança para o Tribunal de Contas da União foi a Lei de Responsabilidade Fiscal, por meio da qual as práticas de gestão e auditoria foram adicionadas e regulamentadas, exigindo da instituição a modernização de suas práticas internas e o investimento em tecnologia (LOUREIRO; TEIXEIRA; CACIQUE, 2009). Assim, a democratização representou um fator exógeno de mudança, o qual desencadeou um processo endógeno de revisão e mudança organizacional.

No caso do Ministério Público, a fixação de suas competências pela Constituição de 1988 também representou uma conjuntura crítica. A Constituição Federal assegurou em seu texto a autonomia funcional e administrativa, tornando-o mais imune aos interesses políticos e mais empoderado para agir na cena pública. Pela autonomia funcional, cabe ao Ministério Público exercer uma função de justiça no Estado, competindo a ele a defesa dos interesses sociais coletivos e difusos. Cabe a ele também a defesa do regime democrático, tendo em vista a defesa do patrimônio público e social. Ao Ministério Público compete uma função jurisdicional do Estado, que não se resume apenas à defesa do Estado, fiscalização, controle e punição de irregularidades da gestão. Suas competências são mais amplas. Mas, para os fins desta pesquisa, cabe ao Ministério Público uma função essencial de *accountability* horizontal, uma vez que suas competências de fiscalização e promoção de feitos judiciais contra gestores públicos e políticos eleitos lhe são típicas. Isso implicou um processo brusco de mudança, que resultou num incrementalismo institucional balizado em mudanças de práticas, legislação e competências. Mas, no caso do Ministério Público, o incrementalismo institucional foi associado a um forte voluntarismo político de seus membros, cuja socialização ocorre pela defesa do interesse social de uma sociedade apática frente a um Estado corrompido (ARANTES, 2011a).

O mesmo ocorre com a Polícia Federal. Tendo a função de polícia judiciária da União, cabendo a ela o processo de investigação criminal frente às infrações penais contra a ordem pública e social em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme. A Polícia Federal foi criada em 1944, no final do Estado Novo, como Departamento Federal de Segurança Pública, mas suas funções eram circunscritas ao Distrito Federal. Em 1945, ganhou atribuições de âmbito nacional. Apenas

com a Constituição de 1988, foram fixadas suas competências como polícia judiciária da União, sendo reconhecida como órgão permanente e estabelecendo-se a sua estruturação em carreira. O caráter permanente da Polícia Federal significa que, mesmo estando subordinada ao Poder Executivo, a Polícia Federal não pode ser dissolvida pelo governo. No segundo caso, a estruturação da Polícia Federal em carreira significa que haverá regras para o acesso aos cargos, a definição da hierarquia policial, a ascensão e as subdivisões organizacionais com a fixação de suas competências. A partir disso, o quadro de integrantes da Polícia Federal foi expandido ao longo do tempo, bem como houve crescimento do orçamento dessa instituição. A socialização interna dos agentes e delegados da Polícia Federal guarda um forte componente de reforço de uma atuação repressiva contra o crime organizado e a corrupção, associado a um fortalecimento da democracia (ARANTES, 2011b).

Por fim, a criação da Controladoria-Geral da União (CGU), em 2003, guarda um processo de longo incrementalismo do controle interno da administração pública da União, no Brasil. Antes da criação da Controladoria-Geral da União, o sistema de controle interno era descentralizado nos diversos órgãos da administração pública e coordenado pela Secretaria Federal de Controle Interno, vinculada ao Ministério da Fazenda (OLIVIERI, 2010). Pela Lei nº 10.683/2003, foi criada a Controladoria-Geral da União (CGU), que, com autonomia funcional, assumiu e centralizou todas as atividades de controle interno do Governo Federal e também as iniciativas de prevenção e combate à corrupção. Antes da criação da Controladoria-Geral da União, o controle interno do Poder Executivo era realizado pelos próprios órgãos da administração pública, de forma descentralizada e descoordenada, sendo pouco efetivo no que tange à prática de auditorias e controles de contas, bem como de avaliação das práticas de gestão. A CGU representou um processo de inovação importante no Brasil, não só por centralizar a atividade de controle interno e institucionalizar sua prática no interior da administração pública, mas também por difundir práticas de gestão e transparência. A CGU representa, no caso do Brasil, um processo de conversão funcional ditado pelas conjunturas críticas de escândalos de corrupção na passagem do Governo Fernando Henrique Cardoso para o Governo Lula (FILGUEIRAS; ARAÚJO, 2014). Assim, a criação da Controladoria-Geral da União vem para institucionalizar a prática de controle interno fixada na Constituição de 1988 com o ganho incremental de mudanças institucionais no sistema de *accountability*. A institucionalização do controle interno permitiu uma maior capacidade de fiscalização, controle e monitoramento das políticas públicas, de forma a fazer avançar o processo de *accountability* (BALBE, 2013).

A Constituição de 1988 e o retorno da democracia no Brasil representaram uma conjuntura crítica essencial, a qual desencadeou esse processo de

mudança incremental das instituições de *accountability*. Primeiro, por fixar no cume institucional uma cadeia complexa e grande de competências, regras e processos. Segundo, porque a Constituição de 1988 implicou mudanças organizacionais e de práticas no interior dessas instituições. Portanto, de um contexto de vazio de instituições de *accountability* horizontal, no Brasil, passamos a constituir mudanças incrementais que significaram o desenvolvimento de novas práticas de gestão pública e o gradativo empoderamento das instituições de *accountability*. O resultado foi a construção e desenvolvimento de um sistema de instituições de *accountability*, tendo em vista competências exclusivas e superpostas destinadas à prevenção, investigação e punição de atos ilícitos no sistema político e na administração pública. A par disso, a ampliação de competências e o desencadear do processo de mudança institucional proporcionaram uma gradativa capacidade dessas instituições para desvelar a corrupção existente na dimensão do Estado. Os escândalos de corrupção serviram como catalisadores do processo de mudança, mantendo o desenvolvimento incrementalista das instituições de *accountability* (TAYLOR; PRAÇA, 2014).

As mudanças institucionais vieram como reação às conjunturas críticas impostas pelos escândalos de corrupção, como fator exógeno, e por mudanças organizacionais e de socialização dos agentes dessas instituições, como fator endógeno. A reação dos presidentes foi promover políticas anticorrupção configuradas nos seguintes aspectos: (1) a difusão dessas políticas mediante o fato de o Brasil ter se tornado signatário de convenções internacionais contra a corrupção; (2) a *layering* de novos formatos organizacionais da administração pública, como no caso da criação da Controladoria-Geral da União e a maior autonomia da Polícia Federal, fazendo conviver novos e velhos formatos institucionais; (3) a *conversion* de instituições, como no caso do Tribunal de Contas da União, que assumiu maiores prerrogativas e autonomia. Todo esse processo de mudança institucional está balizado em um processo de desenvolvimento que orienta uma situação de *path dependence*, em que a rota assumida pela mudança implica o gradativo fortalecimento institucional (PIERSON, 2004).

Ou seja, a organização constitucional do sistema de instituições de *accountability* implicou uma catalisação gradativa da capacidade estatal de controle e supervisão da burocracia, a qual tem provocado mudanças incrementais em cada uma das instituições. Entretanto, apesar das mudanças incrementais, essas mesmas mudanças não implicaram incentivos para a cooperação institucional (TAYLOR; BURANELLI, 2007). Um elemento que deve ser destacado é que tanto o processo de democratização no Brasil, quanto o desvelo crescente da corrupção criaram conjunturas críticas que proporcionaram mudanças consideráveis em cada uma das instituições do sistema de *accountability*, do ponto de vista dos fatores exógenos. Com relação aos fatores endógenos, o incrementalismo significou

a constituição de amplo aprendizado aos agentes dessas instituições, além da geração de amplo espectro de informações e ações de controle. O aprendizado constituído resultou em maior capacidade de ação por parte dos agentes (OLIVIERI *et al.*, 2013), mas resultou também em um controle da informação e das ações que se converteu em um recurso político essencial a essas instituições (GAILMARD; PATTY, 2007). As mudanças no sistema de instituições de *accountability* no Brasil não significaram desenvolvimentos sistêmicos mais amplos, que digam respeito ao processo de interação, interdependência e complementaridade que cada instituição guarda com as demais instituições, tendo em vista a ecologia processual das ações de controle, fiscalização, investigação e punição da corrupção.

No que tange às variáveis sistêmicas, a interação das instituições de *accountability* horizontal, frente ao amplo voluntarismo dos agentes, reduziu o impacto das ações de controle, na medida em que a ecologia processual das instituições cria incentivos para a disputa institucional e barreiras para o sequenciamento de atividades de controle. O processo de interação é marcado pela interdependência das instituições de *accountability* no Brasil, já que as regras institucionais são sobrepostas e complementares. No entanto, do aumento da interação entre as instituições do sistema de *accountability*, não decorreu um processo cooperativo ou coordenado de ação conjunta, uma vez que as organizações lutam racionalmente por reconhecimento da opinião pública e têm interesses políticos bastante sólidos. Nesse sentido, a informação que as instituições de *accountability* passaram a reter serve a elas como recurso estratégico para assegurar a concretização de seus interesses e na luta pela opinião pública. Ou seja, essas instituições passaram a reter informações e desenvolver ações de controle que respondem aos fatores exógenos e endógenos da mudança institucional. Por um lado, aos fatores exógenos da mudança, a informação serve para enfrentar as conjunturas críticas dos escândalos de corrupção, em que as instituições passam a lutar pela opinião pública. Por outro lado, a informação é um recurso estratégico que serve aos interesses dos agentes institucionais, tendo em vista interesses políticos mais amplos. A informação adquirida por organizações burocráticas são disponibilizadas instrumentalmente. Os agentes decidem como a informação será usada e repassada, tendo em vista seus interesses políticos (GAILMARD; PATTY, 2013).

A mudança no sistema de instituições de *accountability* no Brasil não foi acompanhada de uma mudança ecológica, de modo que a interação entre essas instituições não é capaz de produzir ações coordenadas e cooperativas, não assegurando um sequenciamento racional de atividades destinadas ao aprimoramento da *accountability*. As mudanças incrementais não tocaram as variáveis sistêmicas, ficando restritas a uma lógica de fechamento e diferenciação de cada um dos elementos do sistema de *accountability*. A interação entre as instituições do sistema de *accountability*

no Brasil é realizada em termos processuais fixados em competências e processos pouco coordenados e movidos por uma ação política dirigida pelas conjunturas críticas dos escândalos de corrupção e pelos interesses políticos dos agentes. Nesse sentido, apesar de haver incrementos de ação para cada uma das instituições, disso não decorre eficiência na ação conjunta do sistema de *accountability*, fazendo persistir, no Brasil, uma forte percepção de impunidade dos crimes de corrupção e pouca efetividade no enfrentamento dos problemas de gestão, no âmbito da administração pública. Na próxima seção apresentamos a metodologia e as evidências que tratam do processo de mudança das instituições de *accountability* no Brasil.

Metodologia, evidências e análise dos dados

Como apontamos anteriormente, o objetivo principal deste artigo é compreender o desempenho das instituições de *accountability* no Brasil e o processo que envolve a interação entre essas instituições. Para isso, devemos compreender uma ação de controle que implique e abranja um conjunto de instituições, de modo a tornar possível a análise da ecologia processual de ações de controle do sistema de instituições de *accountability*. Para avaliar esse desempenho e compreender a interação entre as instituições, elegemos como ponto de partida para pensar as ações de controle o Programa de Sorteios Públicos da Controladoria-Geral da União (CGU).

O Programa de Sorteios Públicos foi instituído em 2003 e tem o objetivo de promover ações de auditoria *in loco* dos recursos públicos federais transferidos para os municípios brasileiros. O Programa baseia-se na composição de um sorteio de 60 municípios por ano, para os quais são enviados auditores de controle interno da CGU que averiguarão as prestações de contas, a aplicação financeira dos recursos e os bens e serviços públicos produzidos com esses recursos federais. O objetivo da auditoria não é apenas averiguar as contas, mas também a aplicação final dos recursos, no sentido de verificar se a aplicação de recursos federais reverteu-se em bens e serviços públicos de qualidade nos municípios. Os sorteios baseiam-se em uma distribuição regional dos municípios pelos estados e obedece a um esquema de aleatoriedade.

A nossa escolha pelo Programa de Sorteios Públicos da CGU como ponto de partida ocorre por três razões: (1) o Programa de Sorteios Públicos permite verificar, de forma mais ampla, a ação das instituições do sistema de *accountability*, na medida em que envolve os gestores das políticas públicas e as demais instituições relacionadas tanto à persecução judicial das irregularidades encontradas, quanto às medidas não judiciais de controle público; (2) o Programa de Sorteios Públicos possibilita verificar um conjunto mais genérico de irregularidades, desvios e indícios de corrupção no setor público, visto que trabalha com transferências de recursos para os entes federativos e possibilita identificar a disseminação das falhas de gestão

no âmbito da administração pública brasileira; (3) o foco no Programa de Sorteios Públicos da CGU, como ponto de partida, permite verificar as ações de controle da administração pública sem a interferência de fatores exógenos como uma perspectiva de escândalo político. Como se trata de irregularidades amplamente disseminadas na administração pública, o Programa de Sorteios, por meio dos seus relatórios, possibilita verificar de forma mais ampliada e micro a qualidade da gestão pública no Brasil.

Feitas essas considerações, tomamos como ponto de partida para a pesquisa o Programa de Sorteios Públicos da CGU. Constituímos um banco de dados com todas as irregularidades constatadas nos relatórios de auditoria a partir de uma amostra de 322 municípios, do total de 1800 municípios sorteados, entre os anos de 2003 e 2010. A razão pela qual escolhemos esse intervalo de tempo ocorre pelo problema colocado na pesquisa. Como o objetivo é verificar as ações do conjunto das instituições do sistema de *accountability* com base nas informações levantadas nos relatórios de auditoria, foi escolhido esse intervalo pensando em prazos para que as demais instituições realizem ações investigativas e punitivas. Como o objetivo é verificar o desempenho do conjunto das instituições e sua interação, esse tempo é necessário para que cada uma possa desempenhar as ações formais necessárias no campo investigativo e punitivo das irregularidades constatadas. A amostra, composta por 322 municípios, foi estratificada por região, estado e número do sorteio, de forma a cumprir uma distribuição mais equilibrada entre os municípios que já foram auditados no âmbito do Programa de Sorteios Públicos. Os municípios sorteados têm até 500 mil habitantes, excluindo as capitais dos estados. A partir do levantamento desses dados para a amostra de municípios, rastreamos os processos nas outras instituições que tiveram origem no Programa de Sorteios Públicos.

Constituímos, com esse procedimento, uma base de dados que permite verificar o fluxo de todos os processos, envolvendo procedimentos administrativos, judiciais e extrajudiciais, conforme as competências de cada uma das instituições. O levantamento desses dados permite analisar o desempenho do sistema de instituições com relação aos processos de controle público e a interação entre elas, partindo da premissa de que as ações de controle público envolvem uma complexa ecologia processual, com competências específicas, que vão de ações investigativas à punição das irregularidades, desvios e corrupção. Assumimos como unidade de análise cada uma das irregularidades constatadas nos relatórios do Programa de Sorteios Públicos no âmbito da amostra proposta.

Com relação ao objetivo de averiguar a interação que essas instituições do sistema de *accountability* guardam entre si, a pesquisa procedeu a um enfoque qualitativo. Realizamos entrevistas com dirigentes da Controladoria-Geral da União, do Ministério Público Federal, do Tribunal de Contas da

União, da Polícia Federal e da Justiça Federal, os quais lidam diretamente com as ações de controle da administração pública e enfrentamento da corrupção. O objetivo dessas entrevistas é compor uma explicação para os problemas de desempenho levantados no enfoque quantitativo.

Ao todo foram realizadas 63 entrevistas. As entrevistas foram realizadas com 18 dirigentes da Controladoria-Geral da União, 15 do Tribunal de Contas da União e 14 do Ministério Público Federal entre os dias 2 e 6 de junho de 2014. As entrevistas com 10 superintendentes e delegados da Polícia Federal e com 6 magistrados da Justiça Federal foram realizadas entre os dias 25 e 27 de fevereiro de 2015.

A partir dos dados qualitativos levantados nas entrevistas, procedemos a uma análise da interação entre as instituições de *accountability*. O que motiva essa análise é entender o modo de acordo com o qual elas interagem e explicar os resultados de desempenho encontrados a partir das ações motivadas pelo Programa de Sorteios Públicos.

O fluxo processual das instituições de *accountability* no Brasil

A análise dos relatórios de auditoria do Programa de Sorteios Públicos da CGU permite compreender a qualidade dos governos municipais no Brasil e a ação das instituições do sistema de *accountability* (ROTHSTEIN, 2011; LA PORTA *et al.*, 1999). Do ponto de vista substancial, possibilita analisar a capacidade com que as políticas públicas são implementadas no plano municipal da Federação, no Brasil, de forma a melhorar a qualidade de vida dos cidadãos. Como tratamos, aqui, da aplicação de recursos federais nos municípios, com o condão de melhorar as condições de desenvolvimento, a análise dos relatórios possibilita constituir um panorama acurado da qualidade dos governos municipais e da implementação de políticas públicas. O pressuposto é que os municípios são parceiros da União na implementação das políticas públicas, tendo em vista um aspecto substancial de promoção do desenvolvimento econômico, político e social, associado com procedimentos rígidos, previstos na legislação brasileira, para a descentralização de recursos públicos, no âmbito da Federação.

Os municípios que compuseram a amostra têm características específicas. De modo geral, são pequenos municípios, com índice de desenvolvimento humano mediano e municípios fortemente dependentes das transferências de recursos com origem na União. Conforme os dados da Tabela 1, em média, 44,10% do orçamento dos municípios da amostra têm origem em recursos transferidos pela União. A população média da amostra é de 26.720,8 habitantes, com uma taxa de analfabetismo média de 23% e taxa de média de urbanização de 57,44%. São municípios em média pobres, com taxa média de pobreza de 45,48% e produto interno bruto médio de R\$ 198.807,26. Na média, 62% dos servidores ativos da administração direta dos municípios são estatutários, com estabilidade. Com essas características, os municípios são dependentes da União, no que tange ao desenvolvimento de políticas públicas, e carentes de uma infraestrutura que possibilite autonomia de gestão e qualidade no governo. A razão de dependência é elevada, tornando esses municípios passíveis de práticas de pequena e grande corrupção.

Tabela 1 – Dados descritivos dos municípios da amostra

Índice	N	Mínimo	Máximo	Média	Desvio padrão	Variância
Tamanho da população	322	795	363392	26720,8	46515,9	2,164
IDHM	322	0,272	0,813	0,546	0,114	0,013
Produto interno bruto a preços correntes (R\$)	322	6853,00	4771863,00	198807,26	460293,47	2,119
Taxa de analfabetismo	322	1,90	65,5	23,0	12,25	150,15
Taxa de urbanização	322	4,18	100,0	57,44	21,80	475,30
Incidência de pobreza	322	11,05	84,00	45,48	14,82	219,90
Quantidade de servidores ativos na administração direta	322	19	6568	850,87	985,76	971724,91
Quantidade de servidores ativos estatutários na administração direta	322	0	4161	529,07	699,96	489495,56
Recursos transferidos da União para o município no ano do sorteio	322	11983,45	181513291,40	12320358,15	19471356,33	3,791E14
Receitas do município no ano do sorteio	322	53610,72	338287868,70	27933871,42	52674274,76	2,775E15
Razão entre receita e recursos transferidos pela União, no ano do sorteio	322	22,35%	53,65%	44,10%	-	-

Fontes: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Pesquisa de Informações Básicas Municipais; PNUD – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – Brasil.

Dos relatórios de auditoria do Programa de Sorteios Públicos, para a amostra de 322 municípios constantes desta pesquisa, foram encontradas 19.153 irregularidades. Essas irregularidades compreendem desde pequenas falhas procedimentais a indícios graves de corrupção praticada no âmbito dos municípios. Das 19.153 irregularidades encontradas nos relatórios de auditoria do Programa de Sorteios Públicos da CGU, procedemos à sua classificação, no sentido de poder identificar o setor ou a natureza da irregularidade encontrada. A Tabela 2 apresenta a classificação dessas irregularidades.

Tabela 2 – Classificação das irregularidades de gestão

Tipo de irregularidade de gestão	Frequência	Percentual	Percentual válido	Percentual acumulado
Irregularidades em conselhos de políticas públicas	1162	6,1	6,1	6,1
Irregularidades em licitações	3181	16,6	16,7	22,8
Irregularidades referidas a problemas de transparência	1242	6,5	6,5	29,3
Irregularidades em obras	1070	5,6	5,6	34,9
Irregularidades em infraestrutura	3600	18,8	18,9	53,7
Irregularidades financeiras	4587	23,9	24,0	77,7
Irregularidades administrativas	925	4,8	4,8	82,6
Falhas de outros órgãos	407	2,1	2,1	84,7
Irregularidades referidas a público-alvo	1541	8,0	8,1	92,8
Irregularidades em cadastros	1375	7,2	7,2	100,0
Não se aplica*	63	0,3	-	-
Total	19153	100,0	100,0	-

* Não se aplica diz respeito a irregularidades não descritas regularmente nos relatórios, impedindo sua classificação.

Fonte: Programa de Sorteios Públicos – Controladoria-Geral da União, 2003-2010.

Do total das 19.153 irregularidades encontradas, o maior volume diz respeito a irregularidades no setor financeiro e na infraestrutura disponível dos municípios. O maior volume dessas irregularidades diz respeito a falhas procedimentais, tendo em vista a não observância de regras

dos programas de governo específicos, bem como das regras gerais de descentralização de recursos. As irregularidades relativas aos conselhos de políticas públicas dizem respeito a algumas obrigações dos municípios com relação à constituição de conselhos que acompanhem a aplicação dos recursos. Nesse plano dos relatórios de auditorias, são verificadas as atas de reunião, as regras para a sua constituição, a regularidades de reuniões. As irregularidades em licitações dizem respeito a problemas com relação à Lei 8.666/1990, a qual fixa procedimentos de licitação pública e regras de publicidade das concorrências públicas, bem como regras para compras e contratação no setor público. As irregularidades referidas a problemas de transparência dizem respeito aos problemas de publicidade dos atos públicos praticados pelos municípios da amostra. Os problemas em obras dizem respeito a obras inacabadas, realizadas com material inadequado, não executadas e que não atendam às conformidades exigidas para a construção de aparelhos públicos. Os problemas de infraestrutura dizem respeito à infraestrutura física e de pessoal disponível nos municípios para a execução de programas e convênios. As irregularidades administrativas dizem respeito a questões organizacionais dos municípios, tais como a existência de planos diretores e organização visando à execução de programas e convênios. As falhas de outros órgãos dizem respeito às irregularidades encontradas em que a execução de programas e convênios não dependa apenas do município auditado, mas de outros órgãos, tais como o estado ou a própria União. As irregularidades referidas a público-alvo dizem respeito à aplicação e destinação correta dos recursos públicos para o público-alvo que é foco dos programas e convênios firmados com os municípios. Por exemplo, os recursos do Programa Bolsa Família, que devem ser aplicados diretamente para os seus beneficiários, não cabendo aos municípios parcela remuneratória sobre os recursos descentralizados. Por fim, as irregularidades que dizem respeito ao cadastro estão referidas a problemas encontrados em cadastros públicos e gestão da informação, em que privilégios ou aplicação indevida de recursos públicos são referidos.

O controle da administração pública brasileira é feito no contexto de procedimentos administrativos e criminais que visam não apenas à correção da aplicação de recursos públicos, mas também à correção quanto aos princípios da administração pública inscritos no artigo 37 da Constituição Federal, especialmente no que tange à legalidade, impessoalidade, eficiência, economicidade e publicidade. O exercício efetivo do controle da probidade em relação a esses princípios demanda, portanto, o funcionamento complexo de uma ecologia processual, que vai desde o processo de prestação de contas até o processo de persecução judicial. Dessa forma, um sistema de instituições de *accountability* exige que essas instituições trabalhem no contexto de uma teia complexa de procedimentos, obedecendo aos seguintes princípios, como definido por Doig e McIvor (2003):

- controle do tempo e intervenção estratégica;
- estabelecimento de prioridades de ação;

- coordenação;
- cooperação;
- sequenciamento.

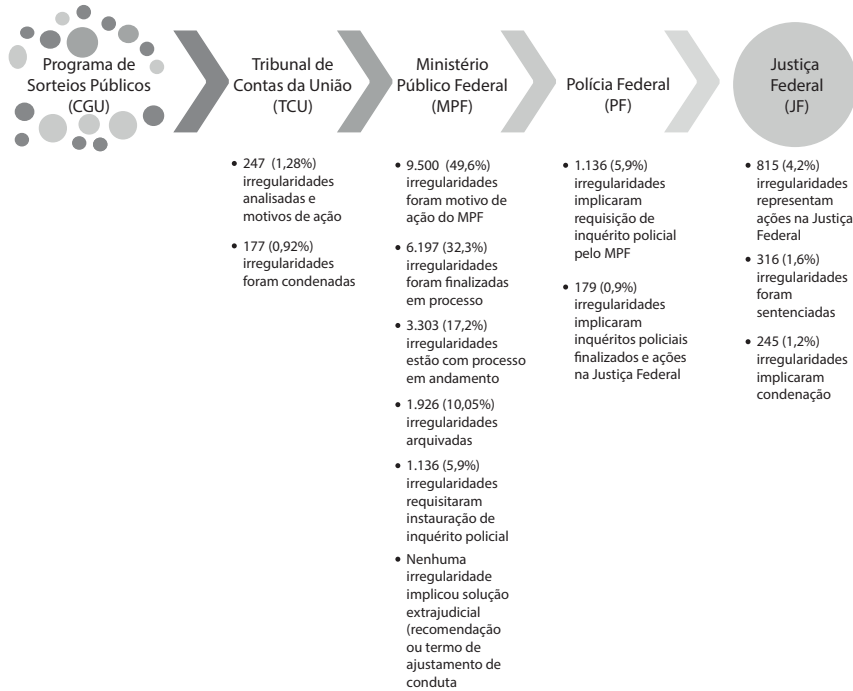
Apesar dos esforços envolvidos para se constituir uma ação estratégica das instituições e os esforços para a coordenação das atividades das instituições, o resultado revelado pela análise do Programa de Sorteios Públicos é bem abaixo do esperado. A interação entre as instituições que fazem a auditoria e controle da descentralização de recursos para os municípios brasileiros e as envolvidas no processo de persecução administrativa e criminal, bem como nas soluções extrajudiciais não condiz com aquilo que se espera. A Figura 1 sintetiza o resultado do fluxo ecológico dos processos entre as instituições do sistema de *accountability*, revelando o gradativo esvaecimento do controle à medida que o fluxo dos processos avança.

A Figura 1 aponta os percentuais de irregularidades verificadas no Programa de Sorteios Públicos e comunicadas às demais instituições envolvidas no sistema de *accountability*. Do conjunto de irregularidades apresentadas nos relatórios de auditoria do Programa de Sorteios Públicos, 49,6% delas foram analisadas pelo Ministério Público Federal, 32,35% dessas irregularidades foram finalizadas no Ministério Público Federal e 24,1% delas foram arquivadas. Apenas 0,93% dessas irregularidades foram implicadas em inquéritos policiais na Polícia Federal, e apenas 1,28% dessas irregularidades foram analisadas no Tribunal de Contas da União. No âmbito da Justiça Federal, apenas 4,25% dessas irregularidades foram motivo de ação judicial, sendo que apenas 1,64% do conjunto de todas as irregularidades constatadas foram sentenciadas na primeira instância da Justiça Federal. Desse conjunto das irregularidades levantadas no Programa de Sorteios Públicos (19.153 irregularidades), apenas 1,27% delas resultaram em condenação dos gestores públicos responsáveis pela aplicação dos recursos federais.

Tomando as irregularidades levantadas no âmbito da amostra, percebe-se que boa parte delas sequer foi considerada ou analisada pelas demais instituições. Ou seja, no fluxo dos processos, boa parte das ações de controle são perdidas ou dispensadas. Suscitamos a hipótese de que o baixo desempenho ocorre porque, apesar dos esforços de coordenação das atividades das instituições do sistema de *accountability*, e da fixação de metas, é baixa a cooperação interinstitucional no que tange ao controle da administração pública. Observando a Figura 1, percebe-se que, da interdependência dos processos, na matriz ecológica das instituições de *accountability*, o desempenho é muito baixo no que tange à efetividade conjunta das ações administrativas e criminais.

Figura 1 – Desempenho quantitativo quanto aos procedimentos administrativos e judiciais informados pelo Programa de Sorteios Públicos

Unidade análise: irregularidades

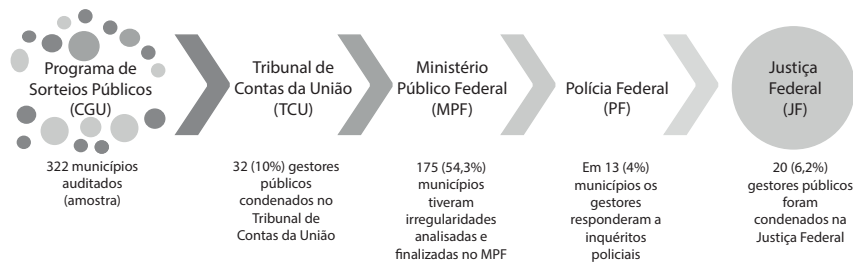


Fonte: Elaboração própria.

O baixo desempenho também ocorre se modificarmos a unidade de análise das irregularidades para os municípios. No contexto da amostra, apenas 175 municípios tiveram a análise de seus relatórios finalizada no Ministério Público Federal. Apenas 13 municípios foram objeto de inquérito policial na Polícia Federal. Foram 32 os municípios que tiveram seus gestores condenados no Tribunal de Contas da União, e 20 gestores foram condenados na Justiça Federal, conforme a Figura 2. Importante frisar que nenhuma recomendação ou termo de ajustamento de conduta foi encontrado para os municípios da amostra.

Figura 2 – Desempenho quantitativo quanto aos procedimentos administrativos e judiciais informados pelo Programa de Sorteios Públicos

Unidade de análise: número de municípios



Fonte: Elaboração própria.

O fraco desempenho decorre de uma baixa cooperação entre as instituições do sistema de *accountability*. Não no âmbito da fixação de metas e do processo decisório sobre as prioridades da ação institucional, mas no cotidiano do controle sobre a administração pública e no fluxo ecológico que cerca os procedimentos administrativos, judiciais e extrajudiciais. A próxima seção analisa a interação entre as instituições do sistema de *accountability* no Brasil.

A fim de compreender o estágio atual da ecologia processual entre as instituições de *accountability* brasileiras, foram analisadas entrevistas realizadas com os servidores dessas instituições no âmbito da pesquisa *O fortalecimento das instituições de accountability no Brasil*, realizada pelo Centro de Referência do Interesse Público da Universidade Federal de Minas Gerais.

O objetivo das entrevistas era entender como funciona o sistema de instituições de *accountability* do ponto de vista dos agentes que trabalham nele, quais pontos consideram críticos nas relações entre as instituições, se a coordenação entre elas existe ou se ainda é uma fronteira a ser ultrapassada e qual foi o sentido da mudança institucional desde o processo de democratização. Os motivos para a escolha da técnica de entrevista são vários. Ela permite conhecer o funcionamento efetivo das instituições, partindo-se do pressuposto de que esse funcionamento deriva não só das normas e regras institucionais, existindo dimensões de prática e cultura organizacional que podem influenciar as formas de interpretação e aplicação da norma (LOUREIRO; OLIVIERI; BRAGA, 2011). Segundo Vasconcelos (2002), a entrevista é especialmente adequada para obter informações sobre o que as pessoas ou grupo sabem, acreditam, esperam, sentem e desejam fazer, bem como suas representações a respeito dos temas abordados.

Na presente pesquisa, a seleção dos entrevistados seguiu o critério de posicionamento institucional e de experiência profissional na área. Buscou-se entrevistar pessoas que têm um papel importante na formação da política de controle e responsabilização, que estão capacitadas e estrategicamente posicionadas para fornecer opiniões e visões sobre a ecologia processual das instituições de *accountability* no Brasil.

A pesquisa foi realizada entre maio de 2014 e maio de 2015, tendo sido entrevistados 54 servidores públicos federais que trabalham nas quatro instituições selecionadas – Controladoria Geral da União, Tribunal de Contas da União, Ministério Público Federal e Polícia Federal –, todos ocupantes de posições-chave dentro de suas instituições. Da CGU, foram entrevistados 20 servidores, sendo que 7 atuam como assessores de controle interno dos ministérios. Do TCU, foram entrevistados quinze servidores; do MPF, treze; e da PF, seis. Esses servidores ocupam posições de gerência e coordenação, sendo responsáveis pelas atividades essenciais de seus órgãos. Num breve perfil dos entrevistados, pode-se dizer que são servidores em sua maioria

com uma longa trajetória no serviço público brasileiro. Muitos deles, antes de ingressarem nas suas respectivas instituições, já passaram por outros cargos públicos – o que denota que têm um amplo conhecimento e experiência no âmbito da administração pública. Além disso, também possuem vários anos de carreira dentro das suas próprias instituições, o que mostra que têm uma ampla noção do funcionamento interno das mesmas.

Neste artigo, as entrevistas foram analisadas e agrupadas em relação a dois blocos temáticos – cooperação e informação. O caminho traçado buscou captar qual o tipo de lógica envolvida nas interações entre as instituições (se são pautadas por uma lógica competitiva ou colaborativa) e, em segundo lugar, como as instituições tratam e manipulam suas informações (quais obstáculos informacionais as instituições constroem e como funcionam enquanto inibidores de níveis mais altos de interação). As entrevistas foram realizadas com instrumento de coleta semiestruturado. Em se tratado de entrevistas com elites burocráticas, a escolha desse método possibilitou que os entrevistados apresentassem suas questões e organizassem o *framework* geral a respeito da atuação das instituições de *accountability*, bem como da questão do controle da corrupção no Brasil (ABERBACK; ROCKMAN, 2002).

A lógica por trás das interações: competição ou cooperação?

A análise das entrevistas tendeu a reforçar as hipóteses traçadas na revisão da literatura: de uma forma geral, ressalta-se a ausência de interações coordenadas e a predominância de uma relação competitiva entre as instituições – “é um trabalho feito de forma mais ou menos arbitrária, sem coordenação entre os órgãos” (Entrevistado 36, MPF, 2014). Não é que as interações não ocorram. Elas ocorrem, mas pela via de uma competição predatória entre as instituições de *accountability*, que se preocupam sobremaneira com a atenção midiática e deixam a desejar no quesito cooperação e trocas simbióticas. Os entrevistados, de forma geral, apontaram a ocorrência de mudanças significativas em cada uma das instituições do sistema de *accountability* no Brasil. Porém, o processo de investigação e responsabilização dos agentes públicos carece de uma ação coordenada e conjunta das instituições, o que prejudica o andamento dos processos.

Em sendo assim, a lógica competitiva aparece de forma contundente na percepção dos entrevistados. Num primeiro momento, as causas para isso são buscadas em explicações de cunho pessoal: vaidade, relutância em dividir o mérito das investigações. Além disso, a interação entre as instituições responderia ao momento político em que o País se encontra. Dependendo desse, o órgão pode se abrir ou se fechar para as interações. Um maior ou menor grau de interações seria função da conjuntura política:

As maiores dificuldades na integração de redes [de instituições de *accountability*] é a disponibilidade e a concorrência que você tem das suas metas de organização com as metas transversais. Então essa concorrência acaba limitando o tempo para atuação em rede. Isso é natural, há uma atuação de certa disputa e eventualmente o momento político da casa. Às vezes a casa está mais introspectiva, às vezes ela está mais extrovertida, está interagindo mais, em função do volume que ela tem. Então acho que são conjunturas naturais e tem que sempre preservar algum nível de interação, a intensidade vai depender dessa conjuntura (Entrevistado 22, CGU, 2014).

Contudo, mais do que limitações pessoais e motivações políticas, haveria uma cristalização das instituições, um engessamento, que as afasta umas das outras. Nas palavras de um procurador do Ministério Público Federal, essas instituições no Brasil estão presas ao seu próprio papel e competência. O sistema de *accountability* brasileiro é caracterizado pelos entrevistados como uma linha de montagem. Cada instituição cumpre o seu papel e dá sequenciamento às atividades. Dessa forma, as instituições não se percebem como destinadas à coordenação. Retratam o seu papel como algo exclusivo e que pode ser resolvido internamente, sem a necessidade de se coordenar com as demais instituições de *accountability*. Esse é o caso das interações sobre as tomadas de contas especiais, que envolvem o Tribunal de Contas da União e a Controladoria-Geral da União: “Tem essa linha de montagem, cada um faz o seu pedaço, passa pra frente, por exemplo, as tomadas de conta especial que vão pro Tribunal de Contas da União, a gente nem acompanha o andamento do acórdão lá” (Entrevistado 41, CGU-Ministérios, 2014).³

Essa excessiva independência é narrada enquanto algo prejudicial. Nas palavras a seguir, faltaria no Brasil uma “cultura institucional” voltada para a coordenação:

O que falta mesmo é uma cultura de que as instituições devem trabalhar de forma coordenada, que essa excessiva independência acaba prejudicando, porque são quase que instituições mancas que ninguém faz um bom papel, enfim, o resultado é o pior possível (Entrevistado 36, MPF, 2014).

Esse pior resultado possível, como narrado pelo entrevistado, refere-se a instituições que não se comunicam, não sabem o que cada uma está investigando e monitorando, algo próximo de uma “cegueira institucional”. E o fato de não enxergarem o que outras estão fazendo acaba por gerar esforços duplicados e ineficazes. Isso aparece nas relações entre o Tribunal de Contas da União e a Controladoria-Geral da União, dentro do próprio Ministério Público Federal, entre Ministério Público Federal e Polícia Federal, entre Controladoria-Geral da União e Polícia Federal: “porque

³ A tomada de contas especial (TCE) é um instrumento de que dispõe a administração pública no Brasil para ressarcir-se de eventuais prejuízos que lhe forem causados, sendo o processo revestido de rito próprio e somente instaurado depois de esgotadas as medidas administrativas para reparação do dano.

Nos termos da Instrução Normativa/TCU nº 71, de 28/11/2012, compete à Secretaria Federal de Controle da Controladoria-Geral da União emitir relatório e certificado de auditoria sobre processos de tomadas de contas especiais, manifestar-se sobre a adequada apuração dos fatos, indicando, inclusive, as normas ou regulamentos eventualmente infringidos, manifestar-se sobre a correta identificação do responsável e sobre a precisa quantificação do dano e das parcelas eventualmente recolhidas. Cabe ao Tribunal de Contas da União, por fim, julgar essas tomadas e aplicar as devidas sanções visando ao ressarcimento do prejuízo causado.

muitas vezes eu estou fazendo uma coisa e a polícia, a mesma coisa no mesmo período” (Entrevistado 3, CGU, 2014).

A gente faz pesquisa cega às vezes. Às vezes a gente tem o mesmo réu em vários processos e não se dá conta de que o cara é o mesmo, sabe? [...] Aqui já aconteceram, por exemplo, operações em que eu estava vinculado à operação e outro colega também estava vinculado à operação e, simplesmente porque a polícia estadual deu um nome diferente para a operação e a Polícia Federal deu outro, a gente não percebeu que era a mesma operação (Entrevistado 35, MPF, 2014).

A coordenação entre as instituições do sistema de *accountability* brasileiro revela-se presa à cegueira institucional, com a sobreposição de várias instituições atuando num mesmo caso. Os entrevistados percebem que a coordenação é pouco fluida e que afeta negativamente o resultado da ecologia processual do sistema de *accountability*:

Ainda há muito sombreamento de atividades que se sobrepõem entre as atividades, investigações que ocorrem simultaneamente e com elementos que são muitas vezes complementares e que, se estivessem juntos, talvez tivessem melhor qualidade de resultado (Entrevistado 22, CGU, 2014).

As instituições não se percebem como parte do mesmo cluster organizacional, da mesma ecologia processual em torno de um sistema de *accountability*. Essa falta de identidade coletiva, enquanto partes de um mesmo processo, levaria a uma duplicação de estruturas, com a criação de procedimentos e até mesmo de órgãos paralelos, em vez de se aprofundarem as interações de forma coordenada entre as instituições que já existem. As justificativas para a ausência de um trabalho em conjunto e coordenado vão além dos fatores pessoais e da questão da sobreposição. O problema muitas vezes é narrado como uma questão de desconhecimento das próprias funções e competências das instituições no sistema de *accountability*. Sem esse autoconhecimento prévio, as interações ficam severamente prejudicadas, pois não se consegue visualizar as áreas de complementaridade:

Você lembra que a gente em algum momento falou que a gente tem às vezes dificuldade de perceber a missão institucional de cada um desses órgãos? O que faz a Polícia Federal? O que faz o Ministério Público? O que faz o TCU? Então, compreender melhor o papel institucional de cada um, compreender o contexto em que cada um está inserido, compreender quais são as complementaridades, ou seja, a Polícia Federal não faz o que eu faço, e eu não faço o que a Polícia Federal faz. Se a gente compreender bem essa complementaridade...

Eu acho que isso não é ainda bem compreendido, às vezes a gente se sente concorrente, eu acho que a gente tem possibilidades de ter uma cooperação mais efetiva (Entrevistado 29, TCU, 2014).

As dificuldades para a cooperação institucional existem, mas não significam que as interações entre as instituições não ocorram. Os entrevistados relatam que essas interações no interior do sistema de accountability ocorrem de maneira informal, importando o elemento pessoal como o fator que desencadeia a interação institucional e um processo de cooperação pouco efetivo no que tange aos seus resultados. As interações, quando ocorrem, ficam restritas a, no máximo, trocas informais – “funciona muito mais pelo contato pessoal, pela confiança entre os entes. Então é muito mais pessoal do que, simplesmente, institucional” (Entrevistado 4, CGU, 2014).

Dessa maneira, as interações dependeriam ainda de esforços individuais, da força de vontade e capacidade de liderança de alguns poucos: “quando você tem força de vontade entre os envolvidos, ele ocorre. É muita relação interpessoal” (Entrevistado 33, TCU, 2014). Não há uma coordenação efetiva, especialmente quando as prerrogativas e competências se esbarram, cabendo ao voluntarismo dos agentes, no interior das instituições do sistema de accountability brasileiro, estabelecer os processos de cooperação e conflito que regem a ecologia processual do sistema. O problema seria a falta de uma “integração estratégica”, pensada desde cima, com objetivos claros. As diferentes instituições não sabem seus próprios papéis e muito menos o papel das outras e como elas poderiam ajudar o seu trabalho. Não havendo uma definição estratégica das prioridades do sistema, cada instituição define a sua própria prioridade, e reluta em atender os chamados e pedidos advindos de outros lugares do sistema de *accountability* – como neste caso de solicitações feitas pelos procuradores à Receita Federal:

Às vezes uma investigação solicitada por nós ou uma diligência solicitada por nós não é realizada de imediato ou às vezes não é realizada porque ela não coincide com as prioridades daquele órgão. Então, por exemplo, com a Receita Federal; às vezes a gente requisita uma investigação fiscal de alguém e por algum motivo essa investigação não se encaixa na programação, no planejamento de atuação daquele órgão naquele momento, e aí, então, aquela investigação ou não é feita ou demora demais a ser feita (Entrevistado 46, MPF, 2014).

Mais do que atritos esporádicos em alguns pontos da rede, a questão relevante a ser destacada diz respeito à troca de informações. A grande dificuldade ressaltada em relação à coordenação entre as instituições relaciona-se à ausência de uma sistemática de troca de informações. Cada

órgão tem a sua própria base de dados, que não é compartilhada, ao menos não de uma forma eficaz. O fosso criado deriva do fato de que *não é possível exercer accountability* sem a integração de informações e o princípio da publicidade:

Os obstáculos que eu visualizo... o principal deles é o seguinte, é a falta de disposição de integrar informações. [...] Então eu acho que a integração no plano da informação, porque os órgãos acabam entrando naquela de que informação é poder, tem que proteger a minha informação, e não compartilham tanto. E, para investigar corrupção, é essencial você ter amplo acesso à informação (Entrevistado 10, CGU-Ministérios, 2014).

Nesse sentido, o primeiro bloco temático está intimamente interligado ao segundo: o grande obstáculo a um sistema de *accountability*, em que as instituições ajam de maneira coordenada e integrada, seria a falta de uma integração das informações geradas por cada instituição. E quem narra isso de forma enfática são os assessores de controle interno dos ministérios do Governo Federal. Alegam ausência de pessoal para conseguir monitorar e controlar suas próprias verbas ministeriais, convênios e contratos. Exatamente por isso dependeriam enormemente de uma maior integração entre as instituições, principalmente em se tratando de informações e bases de dados.

Ou seja, as instituições entram em uma lógica competitiva, brigando pelo seu espaço na esfera pública, principalmente no que diz respeito ao controle e publicização da informação e da corrupção. Essa lógica impede que sejam estabelecidas trocas frutíferas de informações e compartilhamento de bancos de dados, impossibilitando, por sua vez, uma atuação integrada e estratégica, que fortaleceria a *accountability* democrática. Sem esse espaço de interseção informacional, o resultado final em termos de *accountability* fica comprometido.

Por um lado, percebemos que a atuação dos atores ocorre na dimensão de uma autonomia institucional percebida pelos seus dirigentes, aliada a um aprendizado interno que cria poucos incentivos para a cooperação institucional e para a eficiência da ecologia processual. Por outro lado, como os entrevistados apontaram, o grande obstáculo a um sistema de *accountability* mais integrado e coordenado estaria na ausência de uma sistemática de troca de informações entre as instituições. Nesse caso, o problema da troca de informações ocorre em três dimensões, no âmbito das instituições do sistema de *accountability*: (1) das instituições entre si; (2) das instituições com relação ao problema dos segredos e sigilos previstos na legislação brasileira; (3) da informação como recurso estratégico para a realização dos interesses dos agentes. A barreira informacional, segundo o relato dos entrevistados, é o grande entrave para o desenvolvimento da

cooperação no âmbito da ecologia processual das instituições do sistema de *accountability* no Brasil.

Com relação à primeira dimensão, que diz respeito à troca de informações entre as instituições, testamos a rede de contatos estabelecidos entre as instituições, por meio de seus agentes. A imensa maioria dos respondentes afirma que nunca teve nenhum contato negado, que esse tipo de negativa não faz parte da administração pública brasileira – “Não. Nunca passei por esse constrangimento de ter uma solicitação de uma conversa, de uma agenda negada sobre esses assuntos” (Entrevistado 52, PF, 2015); “Não, os órgãos de controle normalmente eles são muito parceiros nesse sentido e nunca negaram contato em relação a esses temas” (Entrevistado 41, CGU-Ministérios, 2014).

Se a negação não é a regra, a demora e o atraso são. Ouviram-se reclamações de todas as partes do sistema de instituições de *accountability* em relação à falta de agilidade para o compartilhamento de informações. Demora-se demais para conseguir informações cruciais de investigações:

Então para você conseguir um documento da Polícia Federal, ou eles conseguirem da gente demora. Você perde, tudo é muito demorado. Como eu trabalhei no meio privado. O tempo do serviço público é diferente. Às vezes você perde... A tempestividade ali na coisa [ações de controle] (Entrevistado 13, TCU, 2014).

Todavia, quando os respondentes matizam suas respostas, um novo cenário se abre para a análise: “uma coisa é ter acesso negado, outra coisa é você tentar se comunicar e aquela comunicação não evoluir, não existir resposta, existir barreiras de comunicação. Isso existe” (Entrevistado 48, CGU, 2014). O fato não é que as instituições negam contatos ou informações (o que seria uma infração aos princípios constitucionais), mas são colocadas dificuldades e empecilhos para o acesso a essas informações. É importante frisar que esses contatos e esse processo de troca de informações ocorrem de maneira informal, sem que haja uma previsão institucional do uso de informações estratégicas por parte das instituições do sistema de *accountability* brasileiro. Sendo fundamentalmente informais, essas regras não criam decisões vinculantes, alicerçadas em um processo sólido e com fluxo definido. Fortalecem a discricionariedade dos agentes que dispõem dessa informação como recurso estratégico para a realização de fins políticos.

Com relação à segunda dimensão, a legislação brasileira define de modo muito sólido as questões do sigilo fiscal e do segredo de justiça, impondo ao sistema financeiro regras rígidas para proteger o sigilo e a

privacidade de seus clientes.⁴ No caso extremo dos membros do Tribunal de Contas da União, há uma crítica generalizada à sua incapacidade de quebrar esses sigilos. Eles lamentam, de forma acentuada, a ausência de procedimentos institucionais para tanto, que cabem a outros membros do sistema de *accountability*, como a Polícia Federal. Criticam o fato de o tribunal não possuir o poder de quebra de sigilo. Longe de serem vistos como possivelmente benéficos, os sigilos são questionados o tempo todo, como grandes obstáculos aos trabalhos internos das instituições e, em especial, às interações entre elas:

Não é possível o TCU fazer uma investigação, não poder quebrar o sigilo, aí tem que pedir à Polícia Federal para quebrar o sigilo, mas essa Polícia Federal não poder ter acesso aos dados do TCU e por aí vai. Entendeu? Dificulta (Entrevistado 13, TCU, 2014).

Nesse ponto, o TCU se mostra uma instituição diferenciada – é a que mais questiona a existência dos sigilos e a impossibilidade posta ao Tribunal de quebrá-los. Nesse caso, há uma competição pelos instrumentos policiais. A lógica competitiva está tão arraigada que as instituições de *accountability*, no Brasil, brigam por posições de destaque no sistema e disputam os procedimentos institucionais alheios. Esse tipo de disputa reflete um sistema de instituições de *accountability* que não consegue estabelecer ações estratégicas e processos de troca de informações e de dados. É preciso definir melhor e mais claramente os papéis de cada instituição, estabelecendo mecanismos de coordenação e uma ecologia processual mais sólida, que garantam a fluidez de suas ações.

Muitas das pessoas que entram aqui e que se formaram ao longo da sua vida profissional dentro do tribunal não enxergam dessa forma e pensam que o tribunal pode ser um concorrente de uma PF, do MP. E eu costumo até dizer: se fosse para o tribunal concorrer, atuar numa zona similar à que atuam esses outros órgãos, não

⁴ O sigilo fiscal é regulamentado, no Brasil, pela Lei Complementar nº 105 de 2001, que institui que é vedado a todas as organizações financeiras prestar qualquer tipo de informação a respeito de seus clientes e cidadãos do Brasil. A quebra do sigilo fiscal e financeiro de qualquer cidadão só pode ocorrer por meio de processo judicial, com a devida autorização da magistratura. A Lei Complementar nº 105/2001 fortaleceu a questão do sigilo fiscal e se contrapõe ao processo de avanço da transparência decorrente da promulgação da Lei nº 12.527 de 2011, que trata da questão da transparência e do acesso à informação. A Lei de Acesso à Informação estipulou os procedimentos de concretização da transparência e o princípio da publicidade, tornando-a um preceito geral e as especificidades de sigilo, exceção. Estipulou também a viabilização dos Portais de Transparência em todo o serviço público brasileiro, incluindo os órgãos dos três Poderes republicanos e de todos os entes federados (União, estados e municípios). A Lei de Acesso à Informação também disciplinou os procedimentos de acesso à informação, o direito de acesso à informação para a cidadania e as responsabilidades institucionais. Na Lei de Acesso à Informação, o sigilo fiscal continuou como hipótese de exceção à norma de publicidade, contrariando o Tribunal de Contas da União e a Controladoria-Geral da União, que pretendiam o acesso aos dados fiscais para instruir processos de controle e enfrentamento da corrupção.

precisaria ter o tribunal [...]. Então compreender bem as naturezas e as peculiaridades de cada um desses órgãos em termos de identificar adequadamente o papel de cada um é algo que obstaculiza às vezes o nosso trabalho. Porque, quando o auditor ele age com a cabeça de um policial, ele prejudica o trabalho dele. Ele não desempenha da melhor forma o papel dele (Entrevistado 29, TCU, 2014).

Por fim, o controle da informação retida pelos agentes das instituições do sistema de *accountability* apresenta-se como um recurso estratégico fundamental. A lógica da disputa entre as instituições do sistema de *accountability* brasileiro ocorre não apenas em torno dos procedimentos, mas também em torno da opinião pública. Dado o contexto em que as capacidades institucionais para desvelar a corrupção se ampliaram, as instituições do sistema de *accountability* passam a disputar a opinião pública de modo a consolidar os seus interesses na arena política. Aliando uma atuação fortemente voluntarista dos agentes com uma estrutura que não cria incentivos para a cooperação institucional, a informação se torna um recurso estratégico, tanto para pressionar o sistema político, quanto para ampliar a legitimidade da ação de tais agentes junto à sociedade. Conforme o relato dos entrevistados:

Eu acho fundamental a questão de que sua informação, se é você que encontrou, se é você que vai tratar aquilo individualmente, dentro das suas limitações, você tem depois o reconhecimento, a repercussão, com a sua instituição. Se você passa a repartir isso, tá dividindo os méritos, ainda que isso pudesse enriquecer muito o trabalho de combate à corrupção. Eu acho que tem muito ainda de vaidades e isolamento para a preservação dos seus próprios poderes (Entrevistado 05, TCU, 2014).

Eu diria que todas são muito ciosas de captarem para si os louros do trabalho no combate à corrupção, quando, digamos assim, este viés está presente, a cooperação não é aquela, digamos assim, mais fluida e eficiente, porque todo mundo quer mostrar serviço para sociedade (Entrevistado 14, MPF, 2014).

Tudo problema pessoal, querer aparecer, querer ser o dono... Criança bonita tem um monte de pais, né. A feinha não, né?! Então vai ter um caso que é pra ele, eu digo que alguns têm a síndrome de querer ser ator, que gosta de um holofote, então eles não pensam como Estado, ponto! (Entrevistado 04, CGU, 2014).

A lógica decorrente dessa ecologia processual é que, no contexto de uma estrutura com poucos incentivos para a cooperação institucional, alicerçado em uma atuação voluntarista dos seus agentes, o sistema de

instituições de *accountability* no Brasil termina por desafiar a questão da mudança institucional. No âmbito dessas instituições, tomadas isoladamente, ocorreram transformações incrementais de forma que se ampliaram as capacidades estatais para exercer o controle das políticas públicas e desvelar a corrupção existente na dimensão da política e da administração pública. Porém, o desafio está em considerar que, para além das mudanças incrementais que empoderaram as instituições de *accountability* no âmbito do Estado brasileiro, é preciso considerar que a ecologia processual fortemente informal e pouco sistematizada, um sistema que incentiva a competição, a ausência de procedimentos sólidos de sequenciamento de atividades de controle e uma dinâmica de troca de dados pautada pela criação de obstáculos e pelo uso político da informação terminam por prejudicar os resultados do sistema de *accountability*. Na percepção dos entrevistados, ainda paira um sentimento forte de impunidade dos crimes de corrupção e ineficiência dos mecanismos de controle. Nesse sentido, conjecturamos que, no caso do Brasil, ocorreram mudanças incrementais importantes nas instituições de *accountability*, as quais passaram por um processo de fortalecimento de suas capacidades institucionais. Contudo, não ocorreram mudanças incrementais sistêmicas de forma a constituir uma ecologia processual sólida em seus procedimentos formais e baseada numa interação cooperativa e estratégica. O conhecimento mútuo desenvolvido entre as instituições do sistema de *accountability* fortalece a competição por procedimentos alheios às suas instituições e pela capacidade de influenciar a opinião pública, tendo em vista uma ecologia processual predominantemente informal e baseada no voluntarismo de seus agentes.

Discussão

A partir das evidências coletadas e tratadas na seção anterior, consideramos que os fatores da mudança institucional devem considerar não apenas as variáveis endógenas e exógenas às instituições, mas também os fatores sistêmicos que definem a complexa interação entre os seus elementos. Em primeiro lugar, devemos considerar problemas de natureza teórica a respeito do processo de mudança institucional. Quando desenvolvemos o conceito de ecologia processual, devemos considerar os fatores sistêmicos alicerçados na interação entre as instituições. O conceito de sistema, como definido originalmente por Ludwig Bertalanffy (1968, p. 35) tem na interação de seus complexos elementos o fator primordial de análise. Ou seja, sistemas são interações mútuas entre elementos complexos, constituindo um conhecimento e uma causa comuns aos seus elementos, que interagem pela realização de um fim (BERTALANFFY, 1968).

Do ponto de vista de teorias dos sistemas, eles podem ser abertos ou fechados. O avanço de teorias dos sistemas sociais, tal como colocado por Parsons (1969), considera que os sistemas são abertos, enfatizando os elementos de trocas no que tange ao conhecimento, informações, pessoas e recursos. Porém, como destaca Luhmann (2000), a condição para o estabelecimento de trocas entre sistemas é que cada um deles se feche de forma a estabelecer diferenciação com relação aos demais sistemas da sociedade. O fechamento ocorre em relação à sua própria base operativa, diferenciando-se de todo o resto e criando seu limite de operação. Ao fazer isso, os sistemas criam condições para estabelecer sua abertura ao ambiente, fazendo com que se abram também às demandas externas a partir das condições internas que foram criadas (LUHMANN, 2000). Nosso avanço teórico está em considerar que, para além da lógica de fechamento e resposta às demandas, precisamos considerar o processo em que as trocas se realizam de forma interdependente e com fluidez. Nesse caso, o conceito de ecologia processual requer que, no contexto de variáveis sistêmicas do processo de mudança institucional, consideremos não apenas a interação entre instituições, mas também os processos pelos quais essas interações ocorrem e qual o sentido dessa ocorrência, se em torno de cooperação ou conflito.

Cooperação ou conflito entre instituições de um determinado sistema são condições necessárias, mas não suficientes para explicar o processo

de mudança institucional. O conflito, assim como a cooperação, podem ser elementos que explicam a mudança ou mesmo estabelecem vetos a processos de mudança. Por si mesmos, cooperação e conflito são variáveis conjunturais. Todavia, cooperação ou conflito entre instituições é fundamental para explicar a mudança pelo viés sistêmico, uma vez que podem alterar os resultados da interação entre os elementos do sistema, no caso as instituições, bem como sinalizam a direção da mudança. O conflito pode resultar em mudanças positivas, assim como a cooperação entre instituições. Porém, a condição para pensar a influência do conflito ou da cooperação no processo de mudança institucional é a existência ou não de uma ecologia processual. Quando, no interior de um sistema, houver uma ecologia processual que demande das instituições interdependência e sequenciamento de atividades, mesmo que uma das instituições do sistema tenha um processo endógeno de mudança, os resultados podem ser ruins e ocultar a mudança endógena se as demais instituições do sistema também não promoverem mudanças na mesma direção. Ou seja, devido à interdependência e o sequenciamento de atividades entre instituições, é fundamental que a compreensão do processo de mudança leve em consideração as coalizões organizacionais, o processo de conflito ou cooperação e a ecologia processual que liga as instituições do sistema em torno de procedimentos, competências e fins.

No que tange ao estudo de caso das instituições de *accountability* no Brasil, as evidências apontam que a ecologia processual ocorre num sentido de disputa entre os elementos sistêmicos, ou seja, entre as instituições do sistema de *accountability*. A lógica de conflito está no fato de que as instituições disputam os procedimentos de outros elementos do sistema e não respondem às demandas internas ao próprio sistema. Nesse caso, o conceito de ecologia processual nos remete ao fato de que a interação entre os elementos do sistema de *accountability* provoca o fechamento de cada uma das instituições em sua própria base operacional. Apesar de haver um conhecimento comum dos seus agentes a respeito da necessidade de cooperação e coordenação institucional, o resultado apontado pelas evidências descritas acima direciona a análise para o fato de que existe uma disputa por procedimentos de controle e uso instrumental da informação gerada, sem que haja um processo de interação alicerçado em trocas abertas e procedimentos sólidos que assegurem a fluidez dessas trocas sistêmicas.

O resultado, portanto, é que o processo de mudança institucional esbarra nos processos sistêmicos de trocas, em que, no interior do sistema de instituições de *accountability* no Brasil, ocorre um processo de forte diferenciação entre as instituições, por um lado, sem a abertura de trocas simbióticas de informações e processos, por outro lado. Disso decorre que a ecologia processual das instituições do sistema de *accountability*

no Brasil não fez avançar as variáveis sistêmicas da mudança, já que o conflito entre as instituições prejudica a sua interdependência, a complementação e sequenciamento de ações e a fluidez do conjunto de instituições que disputam percepções externas ao próprio sistema. Dessa maneira, a *performance* do sistema de instituições de *accountability* é prejudicada, de forma que os processos não fluem entre as instituições, prejudicando as atividades de controle e responsabilização dos agentes públicos. Apesar disso, decorre do processo de mudança do sistema de instituições de *accountability* no Brasil que ocorreram mudanças na dimensão endógena e exógena de cada uma das instituições. Todavia, a dimensão sistêmica fica prejudicada porque não ocorreram mudanças na ecologia processual das instituições, criando um cenário de disputa por procedimentos e conflito político entre as instituições, prejudicando, por sua vez, todo o resultado do conjunto. Nesse sentido, a dimensão sistêmica da mudança institucional é fundamental para determinar o processo de mudança, bem como sua direção.

Conforme o estudo de caso apontado acima, precisamos considerar as variáveis sistêmicas do processo de mudança institucional, de modo que as interações entre instituições importam não apenas para os resultados, mas também para os processos internos, normas e rotinas organizacionais inerentes às instituições. Conforme o conceito de ecologia processual que desenvolvemos e o estudo de caso das instituições do sistema de *accountability* no Brasil, o processo de mudança institucional deve considerar as variáveis sistêmicas, junto com os fatores endógenos e exógenos, de forma a pensar que a interdependência e interação entre instituições importam para compreender o sentido e as variáveis causais do desenvolvimento institucional. Dessa maneira, compreender os fatores sistêmicos do desenvolvimento institucional implica considerar os seguintes fatores, tendo em vista o conceito de ecologia processual: (1) a fluidez e sequenciamento dos processos internos ao sistema; (2) o posicionamento dos agentes a respeito das interações institucionais; (3) a constituição de metas organizacionais comuns ao sistema; (4) o controle e uso da informação por parte dos elementos do sistema; (5) a resposta a conjunturas e demandas internas a cada um dos elementos que compõem o sistema; (6) a resposta a conjunturas e demandas externas a cada um dos elementos que compõem o sistema.

Considerando esses fatores analíticos, o processo de mudança pode ser compreendido em torno da interdependência das instituições, quando for o caso, e da forma como esses fatores interferem no processo de desenvolvimento institucional favorecendo a mudança ou a manutenção do *status quo*. As variáveis sistêmicas, portanto, influem no incrementalismo institucional. Os agentes continuam a preferir mudanças incrementais em rotinas e processos de suas instituições em resposta aos fatores endógenos

e exógenos do ambiente. Porém, esse incrementalismo pode resultar tanto numa diferenciação e fechamento maior de cada um dos elementos do sistema, que favorecem o conflito institucional; quanto num processo incremental que seja capaz de, por meio de cooperação e coordenação dos elementos do sistema, tocar no processo de interdependência, sobreposição e complementação das instituições. Dessa forma, os agentes agem no interior de estruturas sistêmicas que favorecem ou inibem o conflito das instituições, respondendo a isso produzindo incrementos de normas e rotinas organizacionais que resultam em condições para o maior fechamento ou a maior abertura das organizações. A direção dessas mudanças incrementais no sistema importa no resultado, definindo a trajetória de mudança e os padrões de interação entre os elementos do sistema. Em qualquer caso, a ecologia processual importa para definir a trajetória e o resultado do desenvolvimento institucional.

Considerações finais

A contribuição teórica deste estudo, em torno do conceito de ecologia processual, deve fazer avançar as teorias da mudança institucional, considerando pesquisas comparativas sobre sistemas semelhantes para casos variados, ou comparando diferentes sistemas em um mesmo caso. O estudo do caso das instituições do sistema de *accountability* no Brasil possibilitou apontar que as variáveis sistêmicas, balizadas na interação entre instituições, importam para o estudo do processo de mudança institucional. As variáveis sistêmicas podem criar conjunturas de mudanças ou reforço do *status quo*, conforme o contexto de cooperação ou conflito entre as instituições de um cluster organizacional. A ecologia processual importa na consideração de desenvolvimento institucional, já que as mudanças incrementais direcionam-se não apenas às normas e rotinas internas às instituições, mas também à interação das instituições entre si.

Os agentes, ao patrocinarem mudanças incrementais, consideram também os fatores de interação sistêmica, para além dos fatores endógenos e exógenos da mudança institucional. Desse processo pode se desencadear uma lógica cooperativa e coordenada, que traz ganhos em resultados e a constituição de um conhecimento comum; ou uma lógica competitiva, que traz a disputa e conflito em torno de procedimentos e informação, utilizando-os como recursos estratégicos na luta política. Em qualquer das possibilidades levantadas, os fatores sistêmicos da ecologia processual importam na explicação dos resultados e direção da mudança, junto com os fatores endógenos e exógenos.

Nosso estudo precisa ser complementado com estudos comparativos, de forma a crescer possibilidades e tipos de ecologia processual, considerando os fatores endógenos, exógenos e sistêmicos do processo de desenvolvimento institucional, contribuindo para compreender de que forma esse processo influi nos resultados alcançados.

Nossa contribuição empírica, por outro lado, está em considerar que o desenvolvimento das instituições de *accountability*, no caso do Brasil, esbarra nas variáveis sistêmicas. O combate à corrupção e o controle da administração pública avançaram no processo de investigação e combate devido à mudança incremental de instituições que foram capazes de mudar normas e rotinas internas em processos de controle. Isso gerou um aprendizado fundamental, que fez avançarem as capacidades

institucionais para o exercício do controle da burocracia e das instituições políticas. Porém, esse processo de mudança ainda resulta em baixa eficiência, em decorrência de fatores sistêmicos ligados, especialmente, ao sequenciamento e complementaridade de ações de controle, quebrando o ciclo da *accountability* no momento da responsabilização dos agentes públicos. Isso faz persistir, apesar dos avanços notórios das instituições, uma percepção de impunidade dos agentes públicos.

Referências

- ABERBACH, Joel; ROCKMAN, Bert A. Conducting and coding elite interview. *OS: Political Science and Politics*, v. 35, n. 4, p. 673-676, 2002.
- ABRANCHES, Sérgio Henrique H. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, v. 31, n. 1, 1988.
- ARANTES, Rogério B. Polícia Federal e construção institucional. In: AVRITZER, Leonardo; FILGUEIRAS, Fernando (Orgs.). *Corrupção e sistema político no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2011a.
- _____. The Federal Police and Ministério Público. In: POWER, Timothy; TAYLOR, Matthew. (Eds.). *Corruption and democracy in Brazil*. The struggle for accountability. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 2011b.
- BERTALANFFY, Ludwig von. *General System Theory*. Foundations, Development, Applications. New York: George Braziller, 1968.
- DIMAGGIO, Paul; POWELL, Walter. The iron cage revisited: isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, v. 48, n. 2, p. 147-160, 1983.
- DOIG, Alan; MCIVOR, Stephanie. National integrity systems. Assessing corruption and reform. *Public Administration and Development*, v. 23, n. 4, p. 317-332, 2003.
- FILGUEIRAS, Fernando; ARAÚJO, Mateus M. A política anticorrupção e o marco legal no Brasil. In: CUNHA, Isabel Ferin; SERRANO, Estrela. (Orgs.). *Cobertura jornalística da corrupção*. Sistemas políticos, sistemas midiáticos e enquadramentos legais. Lisboa: Alêtheia Editores, 2014. p. 36-71.
- FILGUEIRAS, Fernando. Corrupção e cultura política. A percepção da corrupção no Brasil. In: TELLES, Helcimara; MORENO, Alejandro. (Orgs.). *Comportamento eleitoral e comunicação política na América Latina*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2013. p. 221-258.
- GALVIN, Daniel J. The transformation of political institutions: investments in institutional resources and gradual change in national party committees. *Studies in American Political Development*, v. 26, n. 1, p. 50–70, 2012.
- GAILMARD, Sean; PATTY, John. Slackers and Zealots: civil service, policy discretion, and bureaucratic expertise. *American Journal of Political Science*, v. 51, n. 4, p. 873–89, 2007.
- _____. *Learning while governing: expertise and accountability in the executive branch*. Chicago: University of Chicago Press, 2013.
- HALL, Peter; TAYLOR, Rosemary. Political Science and three new institutionalisms. *Political Studies*, v. 44, n. 5, p. 936-957, 1996.

LA PORTA, Rafael *et al.* The quality of government. *The Journal of Law, Economics, and Organization*, v. 15, n. 1, p. 222-279, 1999.

LIMONGI, Fernando. A democracia no Brasil. Presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. *Novos Estudos*, n. 76, 2006.

LINDBLOM, Charles E. The science of “muddling trough”. *Public Administration Review*, v. 19, n. 2, p. 79-88, 1959.

LOUREIRO, Maria Rita; OLIVIERI, Cecília; BRAGA, Ana Cristina. Bureaucrats, parties, and interest groups. In: FONT, Mauricio; RANDALL, Laura (Eds.). *Brazilian State: debate and agenda*. Lanham and New York: Lexington Books, 2011. p. 111-130.

LOUREIRO, Maria Rita; TEIXEIRA, Marco Antônio C.; CACIQUE, Thiago. Democratização e reforma do Estado: o desenvolvimento institucional nos tribunais de contas no Brasil recente. *Revista de Administração Pública*, v. 43, n. 4, p. 739-772, 2009.

LUHMANN, Niklas. *Social systems*. Stanford: Stanford University Press, 2000.

MAHONEY, James; THELEN, Kathleen. A theory of gradual institutional change. In: _____. (Eds.). *Explaining institutional change: ambiguity, agency and power*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

MAINWARING, Scott. Introduction: democratic accountability in Latin America. In: MAINWARING, Scott; WELNA, Christopher. *Democratic accountability in Latin America*. Oxford: Oxford University Press, 2003.

MELO, Marcus A.; PEREIRA, Carlos; FIGUEIREDO, Carlos M. Political and institutional checks on corruption: explaining the performance of Brazilian audit institutions. *Comparative Political Studies*, v. 42, n. 9, p. 1217-1244, 2009.

NORTH, Douglass C. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

OLIVIERI, Cecília *et al.* Organizational learning of controllers and controlled agencies: innovations and challenges in promoting accountability in the recent Brazilian democracy. *American Journal of Industrial and Business Management*, v. 03, p. 43-51, 2013.

O’DONNELL, Guillermo. Horizontal accountability in new democracies. In: SCHEDLER, Andreas; DIAMOND, Larry; PLATTNER, Marc. *The self-restraining State*. Power and accountability in new democracies. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1999.

_____. Uma outra institucionalização: América Latina e alhures. *Lua Nova*, n. 37, p. 5-31, 1996.

PARSONS, Talcott. *Politics and social structure*. New York: Free Press, 1969.

PIERSON, Paul. *Politics in time*. History, institutions, and social analysis. Princeton: Princeton University Press, 2004.

REZENDE, Flávio da Cunha. Analytical challenges for the neoinstitutional theories of institutional change in comparative Political Science. *Brazilian Political Science Review*, v. 3, p. 98-126, 2009.

ROTHSTEIN, Bo. *The quality of government*. Corruption, social trust, and inequality in international perspective. Chicago: The University of Chicago Press, 2011.

SPECK, Bruno W. *Inovação e rotina no Tribunal de Contas da União*. O papel da instituição superior de controle financeiro no sistema político-administrativo

brasileiro. São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer Stiftung, 2000.

TAYLOR, Matthew; PRAÇA, Sérgio. Inching toward accountability. *Latin American Politics and Society*, v. 56, n. 2, p. 27-48, 2014.

TAYLOR, Matthew; BURANELLI, Vinicius. Ending up in pizza. Accountability as a problem of a institutional arrangement in Brazil. *Latin American Politics and Society*, v. 49, n. 1, p. 59-87, 2007.

VASCONCELOS, Eduardo. *Complexidade e pesquisa interdisciplinar: epistemologia e metodologia operativa*. Petrópolis: Vozes, 2002. 343 p.

WEISS, Andrew; WOODHOUSE, Edward. Reframing incrementalism: a construtive response of the critics. *Policy Sciences*, v. 25, p. 255-273, 1992.

