



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIA POLÍTICA**

MONOGRAFIA DE CONCLUSÃO DE CURSO

**INSTRUMENTOS E ARRANJOS INSTITUCIONAIS: ANÁLISES SOBRE
O SISTEMA DE CORREIÇÃO DO PODER EXECUTIVO FEDERAL**

JOÃO AURÉLIO VILASBOAS VIANA

BRASÍLIA

2017

JOÃO AURÉLIO VILASBOAS VIANA

**INSTRUMENTOS E ARRANJOS INSTITUCIONAIS: ANÁLISES SOBRE
O SISTEMA DE CORREIÇÃO DO PODER EXECUTIVO FEDERAL**

Monografia apresentada para conclusão do curso de graduação em Ciência Política da Universidade de Brasília, como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel em Ciência Política.

Orientadora: Prof^a Dr^a Rebecca Abers

BRASÍLIA

2017

*A Anísio Teixeira, Cyro dos Anjos e Darcy Ribeiro,
terceto sem o qual dificilmente a UnB existiria.*

*A Lelo e Tom, Zê e Bê, quarteto sem o qual
dificilmente este discente existiria.*

AGRADECIMENTOS

Meus sinceros agradecimentos à Professora Dr^a. Rebecca Abers, minha orientadora na UnB, por sua capacidade integradora e generosidade no processo de compartilhar o conhecimento. Ao Professor da Universidade Federal da Bahia, Dr. Gilênio Fernandes, por suas orientações precisas quanto à utilização dos procedimentos estatísticos. À Professora Dr^a. Lília Tavolaro, pela inestimável contribuição ao aceitar o convite para integrar a comissão examinadora na qualidade de parecerista. A meus pais, por escutarem atentamente as ideias centrais que fundamentam o presente trabalho, antes mesmo que o escrevesse. Da mesma forma, estendo os agradecimentos aos colegas da Corregedoria e da Comissão de Ética, que na difícil rotina das práticas de construção da integridade pública, acabam criando, conscientemente ou não, um ambiente propício à reflexão sobre o tema da gestão dos processos disciplinares. Por fim, agradeço ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, instituição à qual estou vinculado, pela liberação a mim concedida, a fim de que fosse possível realizar esta atividade de capacitação, tornando viável chegar ao final de mais uma missão. A todos eternamente grato.

Cada ponto da história é um cruzamento. Uma única estrada percorrida leva do passado ao presente, mas uma série de caminhos se bifurca em direção ao futuro. Alguns desses caminhos são mais largos, mais planos e mais bem sinalizados, e, por isso, há uma chance maior de que sejam seguidos. Mas às vezes a história – ou as pessoas que fazem a história – dão voltas inesperadas.

Yuval Noah Harari

RESUMO

A presente monografia de conclusão de curso propõe analisar o Sistema de Correição do Poder Executivo Federal - SisCOR com base nos modelos teóricos disponíveis sobre arranjos e instrumentos institucionais, bem como sobre clientelismo e patrimonialismo, problematizando o fato de que a conexão entre instituições pode levar ao empoderamento dos atores envolvidos, e também a necessidade de que esse fortalecimento se faça presente, em razão dos sinais de fratura na máquina pública relacionadas a práticas contrárias à legislação. Por meio de uma observação empírica, propõe-se verificar a adequação daquelas teorias à luz de um procedimento estatístico de análise e descrição de associações entre variáveis, com base nos casos de expulsão do serviço público federal, ocorridos no Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - DNIT nos anos de 2010 a 2016, casos estes da alçada de atuação do DNIT em conjunto com a Controladoria-Geral da União - CGU. Ao final da análise, é possível concluir que a interação entre essas duas instituições para a construção da atividade de monitoramento disciplinar pode ser compreendida dentro de uma lógica de desenvolvimento da integridade institucional na Administração Federal, o que contribui para concretizar o princípio constitucional da moralidade.

Palavras-chaves: Serviço Público. Arranjos e instrumentos institucionais. Corregedoria. Processo Administrativo Disciplinar. Clientelismo. Patrimonialismo. Burocracia.

ABSTRACT

This final project proposes to analyze the disciplinary system for federal civil servants of executive branch - SisCOR, based on the available theoretical models on arrangements and institutional instruments, as well as on Clientelism and Patrimonialism, problematizing the fact that the connection between institutions can lead to empowerment of actors involved, and also the need for its strengthening, due to the signs of problems in the public machine related to prohibited practices by the law. Using an empirical observation, this paper proposes to verify the adequacy of these theories in light of a statistical procedure of analysis and description of associations between variables, based on the cases of expulsion from the federal public service, occurred in the National Department of Transport Infrastructure - DNIT, which occurred in the years 2010 to 2016, cases that are under DNIT's responsibility together with the Federal Comptroller General's Office - CGU. At the end of the analysis, it is possible to conclude that the interaction between these two institutions, in order to build the disciplinary monitoring activity, can be understood within a logic of institutional integrity development in the Federal Administration, which contributes to the concretization of the constitutional principle of morality.

Keywords: Public Service. Arrangements and institutional instruments. Internal Affairs Division. Administrative Disciplinary Process. Clientelism. Patrimonialism. Bureaucracy.

LISTA DE TABELAS E QUADROS

Quadro 1 – Tipologia de irregularidades associadas com prática de improbidade.....	18
Tabela 1 – Distribuição de casos de expulsão (instituição x improbidade).....	26
Tabela 2 – Cálculo das frequências esperadas.....	27
Tabela 3 – Cálculo do teste χ^2 com correção, a partir das Tabelas 1 e 2.....	29
Quadro 2 – Visualização do caso concreto em função da distribuição χ^2	30
Tabela 4 – Distribuição de casos de expulsão (tipo de vínculo x improbidade).....	49

LISTA DE GRÁFICOS E FIGURAS

Gráfico 1 – Distribuição de casos de expulsão (origem dos agentes).....	33
Figura 1 – Modelo de rede de instituições de <i>accountability</i> no Brasil.....	36
Figura 2 – Modelo analítico do sistema político.....	39
Figura 3 – Modelo analítico de políticas públicas.....	43
Gráfico 2 – Distribuição de casos de expulsão por cargo e posição estratégica.....	51
Gráfico 3 – Quantitativo de fundamentos punitivos.....	54

LISTA DE ABREVIATURAS, SIGLAS E ACRÔNIMOS

§ – Parágrafo

ABI – Associação Brasileira de Imprensa

Abong – Associação Brasileira de Organizações não governamentais

AGU – Advocacia-Geral da União

ANTAQ – Agência Nacional de Transportes Aquaviários

ANTT – Agência Nacional de Transportes Terrestres

Art. – Artigo

CC – Casa Civil

CF – Constituição Federal

CEAF – Cadastro de Expulsões da Administração Federal

CEP – Comissão de Ética Pública da Presidência da República

CGU – Controladoria-Geral da União

CNBB – Confederação Nacional dos Bispos do Brasil

CPAD – Comissão de Processo Administrativo Disciplinar

DAS – Direção e Assessoramento Superior

DNER – Departamento Nacional de Estradas de Rodagens

DNIT – Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes

DPF – Departamento de Polícia Federal

MPDG – Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão

MPF – Ministério Público Federal

MPU – Ministério Público da União

MT – Ministério dos Transportes

MTC – Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União

OAB – Ordem dos Advogados do Brasil

OCDE – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico

ONG – Organização Não-Governamental

PAD – Processo Administrativo Disciplinar

PEC – Plano Especial de Cargos

SisCOR – Sistema de Correição do Poder Executivo Federal

TCU – Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO: OBJETO, PROBLEMAS E HIPÓTESES.....	10
1.1 DEFINIÇÕES METODOLÓGICAS DE PESQUISA.....	15
2. ESTRUTURA DO SISTEMA DE CORREIÇÃO - SISCOR.....	19
3. INSTRUMENTOS E ARRANJOS: REFLEXÕES SOBRE A AÇÃO.....	26
3.1 ANÁLISE DA ASSOCIAÇÃO. VARIÁVEIS INSTITUIÇÃO/IMPROBIDADE..	26
3.2 SOBRE ARRANJOS E INSTRUMENTOS GOVERNAMENTAIS.....	34
4. PATRIMONIALISMO: SIGNIFICADOS E PERMANÊNCIAS.....	45
4.1 CLIENTELISMO E INSULAMENTO BUROCRÁTICO.....	45
4.2 ANÁLISE DA ASSOCIAÇÃO. VARIÁVEIS VÍNCULO/IMPROBIDADE.....	48
5. CONCLUSÃO.....	56
6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	59
6.1 ARTIGOS E LIVROS.....	59
6.2 LEGISLAÇÃO.....	61
7. ANEXOS.....	63
7.1 ANEXO I – Mapa dos arranjos institucionais do SisCOR – PEF.....	63
7.2 ANEXO II – Levantamento de processos expulsivos. DNIT (2010 - 2016).....	65
7.3 ANEXO III – Classificação das competências da CGU, órgão central do SisCOR.	67
7.4 ANEXO IV – Quantitativo de servidores do DNIT treinados pela CGU em PAD..	68
7.5 ANEXO V – Tabela da distribuição qui-quadrado.....	69

1. INTRODUÇÃO: OBJETO, PROBLEMAS E HIPÓTESES

A proposta desta monografia de conclusão do curso de Ciência Política reside na análise do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal - SisCOR, com o objetivo direto de avaliar os resultados alcançados por esse sistema, a partir dos instrumentos e arranjos institucionais por ele estabelecidos, considerando os casos concretos de expulsão de servidores públicos federais ocorridos no Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - DNIT, entidade do Governo Federal. Com a edição do Decreto nº 5.480/2005, pode-se considerar que o governo iniciou a montagem de uma estrutura articulada entre diferentes órgãos e entidades, de forma inédita, com a finalidade de conectar todas as corregedorias do Poder Executivo Federal a um órgão central de controle disciplinar, qual seja a Controladoria-Geral da União.

Nesse sentido, o presente trabalho busca examinar dois problemas fundamentais. O primeiro é o de buscar compreender as razões que levaram o DNIT a apresentar um resultado expressivo no quantitativo de servidores, processados pela própria entidade pelo cometimento de práticas de improbidade administrativa, sendo que essa não é sua área de atuação, pois aquela repartição cuida, resumidamente, da construção e manutenção de rodovias, ferrovias e hidrovias. A hipótese para compreender essa questão é a de que o funcionamento do SisCOR propiciou um empoderamento do DNIT por meio da relação de coordenação estabelecida entre este e a CGU, resultando na construção de arranjo institucional propício ao desenvolvimento de investigações disciplinares, reforçado pela utilização de instrumentos próprios a essa atividade de correição.

O segundo problema reside igualmente em procurar entender o quantitativo expressivo de servidores de carreira que são penalizados com a expulsão do serviço público pelo cometimento de práticas de improbidade administrativa, apesar de todo o esforço de modernização do aparelho estatal ao longo dos anos. Nesse particular, a hipótese de trabalho consiste em perceber, por meio dos dados obtidos, a presença de práticas clientelistas e patrimonialistas, que continuam a fragilizar a Administração Pública, ainda que dentro de uma retórica de valorização da eficiência.

Para tanto, foi realizada uma pesquisa junto ao Cadastro de Expulsões da Administração Federal - CEAF, englobando todos os casos de expulsão de servidores do DNIT no período de 2010 a 2016, totalizando 44 casos, de forma a buscar compreender o funcionamento desse sistema a partir dos resultados concretos que o SisCOR apresenta para a sociedade, observando a forma de atuação das instituições que participam desse arranjo (especificamente, CGU e DNIT) e os tipos de condutas irregulares identificadas, praticadas por servidores de carreira ou não.

Por meio dos referenciais teóricos escolhidos, voltados à compreensão sobre coordenação, arranjos e instrumentos institucionais (RADIN, 2010; GOMIDE, 2014 e PIRES 2016), bem como sobre patrimonialismo (NUNES, 1997 e DOMINGUES, 2008), pretende-se verificar no caso concreto dois conjuntos de hipóteses. Por um lado, que os arranjos institucionais foram capazes de empoderar os atores imediatamente envolvidos no contexto específico da atividade de controle disciplinar. Por outro, busca-se avaliar os tipos de condutas caracterizadas como improbidade administrativa dentro da máquina pública, praticadas por servidores que, teoricamente, deveriam impedir a ocorrência de tais práticas. Particularmente, os conceitos de “consciência ampliada”, pertencente ao primeiro referencial, e o de “neopatrimonialismo”, derivado do segundo, podem ser considerados como ferramentas interessantes para compreender a força do arranjo institucional no contexto de funcionamento do SisCOR, como também a adaptabilidade de práticas patrimonialistas dentro do contexto histórico de formação da Administração Pública.

Utilizando testes estatísticos para realizar análises de dados categorizados (teste qui-quadrado e prova exata de Fisher), foi possível apontar resultados significativos na interação entre as variáveis “instituição” *versus* “improbidade” e “vínculo funcional” *versus* “improbidade”, resultados esses que podem ser compreendidos com base nos referenciais teóricos utilizados, os quais se mostraram úteis para compreender o fenômeno específico das expulsões ocorridas, tanto em relação ao fortalecimento do DNIT para processar casos de improbidade, dentro do arranjo institucional estabelecido com a CGU, como também quanto à possibilidade de identificação de casos de improbidade e afins, originados em áreas da burocracia que, em tese, deveriam estar mais protegidas, em razão da sua estruturação em carreiras.

Historicamente, é possível dizer que antes do SisCOR, o problema das irregularidades envolvendo agentes públicos carecia de supervisão e de coordenação técnica e operacional, ficando a cargo de cada instituição realizá-lo. Evidente que esse esforço de articulação não é obra do acaso, mas fruto da pressão social pelo controle da conduta dos agentes públicos. Assim, a partir de 30/06/2005, data de expedição do decreto que instituiu o SisCOR, o governo deu sentido a vários esforços, até então descoordenados, oriundos de diversas instituições federais, que executavam, cada qual a seu modo, a política disciplinar de seus servidores públicos.

Diante dos esforços para se consolidar a ideia de *accountability*, entendida grosso modo como o dever de prestar contas à sociedade, o Governo Federal resolveu associar à CGU, criada em 2003, um aparelho de diversas unidades de corregedoria dispersas, cada qual com um traço

característico. Nessa associação, coube à Controladoria-Geral da União exercer a coordenação e a supervisão técnica sobre as corregedorias do Poder Executivo, dentro da matéria relacionada à apuração disciplinar dos agentes públicos. Às corregedorias dos demais órgãos e entidades caberia operacionalizar as investigações disciplinares em cada caso concreto. Em linhas gerais, pode-se dizer que esse é o desenho básico do arranjo previsto pelo SisCOR, sendo que o objetivo desta monografia é o de apresentar uma contribuição para a compreensão de um ramo desse sistema, concretizado pela coordenação existente entre Corregedoria Setorial da Área de Transportes (CGU) e Corregedoria Seccional do DNIT, conforme ilustrado ao final no Anexo I.

De acordo com os dados primários coletados do Cadastro de Expulsões da Administração Federal - CEAF, que possui como fonte o Diário Oficial da União, é possível notar que a atuação da Corregedoria Seccional do DNIT, ao longo dos anos de 2010-2016, período no qual o SisCOR esteve em pleno funcionamento, indica que esse sistema propiciou trocas mútuas positivas de acordo com a relação institucional estabelecida entre a CGU e o DNIT para os assuntos disciplinares. Esse cenário pode ser inserido num contexto mais amplo do Poder Executivo Federal no qual, gradativamente, as situações das corregedorias foram sendo alteradas, não tanto na estrutura interna, mas sim em relação ao aumento da responsabilidade desses setores dentro de cada instituição, reflexo da cobrança da sociedade pelo fim da impunidade dos agentes do Estado.

Dito isso, a proposta aqui é a de apresentar os resultados atingidos pelo esforço pontual de coordenação institucional CGU-DNIT, materializado por meio do intercâmbio de informações, capacitação técnica e participação de agentes de vários órgãos e entidades na realização da atividade disciplinar. Em seguida, partindo de uma pesquisa bibliográfica sobre arranjos e instrumentos institucionais, contemplando modelos teóricos de análise de políticas públicas, pretende-se compreender o efeito de empoderamento do DNIT, advindo dessa relação de coordenação institucional, no funcionamento das cadeias mais imediatas da estrutura burocrática que cuidam da questão disciplinar dos servidores, interpretando os resultados atingidos, para, ao final, propor uma reflexão sobre a importância da criação do SisCOR, iniciado em 2005. Já para compreender a questão da persistência do patrimonialismo no caso concreto em tela, o caminho adotado será o de apresentar primeiramente a definição de práticas clientelistas e os limites de sua expansão numa burocracia insulada, para, em seguida, analisando os dados obtidos, verificar as fraturas provocadas por esse fenômeno insistente na estrutura administrativa, apesar do cenário de modernização e da criação de carreiras, indicando permanências de tipo neopatrimonialista.

Nesse sentido, a simples proposta de se estruturar um Sistema de Correição que passasse a fornecer, dentro das organizações, *inputs* do órgão central de correição, sediado na Presidência da República à época, não foi algo trivial. Logicamente que os usos que vão se processar a partir dessa iniciativa são os mais diversos, principalmente no campo da construção de poder dentro da burocracia federal. No entanto, evitando a tentação de cair em idealizações, é possível demonstrar nesta análise, a partir dos dados coletados, que os arranjos e mecanismos institucionais, propiciados com a criação do SisCOR, resultaram no funcionamento do Sistema de Correição, com resultados expressivos, baseados em esforços institucionais conjuntos, a partir da relação CGU-DNIT, com empoderamento dos atores mais imediatos no DNIT. Tudo indica que, se não tivesse havido essa iniciativa de fortalecimento da rede de correição, de um modo geral, e mais especificamente no caso do DNIT, poderiam ter sido ampliados os espaços vulneráveis a práticas clientelistas e patrimonialistas, que, infelizmente, permanecem como marcas na conformação histórica da Administração Pública no Brasil.

Diante dos resultados empíricos observados a partir do CEAF, hospedado no Portal da Transparência, é possível verificar que o esforço coordenado entre instituições, dentro de um mesmo arranjo e com instrumentos específicos voltados para correição de agentes públicos, foi capaz de produzir um fortalecimento institucional em áreas que não seriam próprias ao campo finalístico de atividade do DNIT, fato este que pode ser compreendido dentro das formulações teóricas apresentadas como formação de uma “consciência ampliada” (PIRES, 2016), necessária ao fortalecimento de um espaço intersetorial. Analisando os dados segundo a variável “instituição”, em cotejo com a variável “improbidade administrativa”, como será demonstrado, é possível notar uma associação entre essas variáveis, em razão do resultado expressivo alcançado pelo DNIT na atividade de correição de agentes, em comparação com a CGU, fruto da coordenação e do espaço comum de cooperação construído entre essas instituições.

Em relação à reflexão teórica sobre patrimonialismo, nota-se pela pesquisa que grande parte das irregularidades graves ocorridas no DNIT esteve ligada à utilização do cargo para algum tipo de favorecimento pessoal, demonstrando que a falta de separação entre o público e o privado é ainda muito presente na burocracia, entrelaçando um discurso modernizador, como uma prática oculta de tipo tradicional, vista como neopatrimonialista (DOMINGUES, 2008). Assim, foi possível observar, a partir da análise de dados categorizados, a existência de associações entre as variáveis “vínculo funcional” e “improbidade administrativa”, com uma

proporção expressiva de servidores de carreira envolvidos nesse tipo de conduta, em relação aos servidores ocupantes de cargo em comissão, o que revela, como dito anteriormente, a existência de permanências patrimonialistas, apesar do cenário de modernização da Administração Pública e da estruturação da burocracia em carreiras.

Ao descrever as variáveis envolvidas e os modelos teóricos em questão, não se busca aqui encontrar qualquer tipo de lei, ou definição geral, aplicável a todas as situações que envolvem o objeto da presente monografia, qual seja o fenômeno do controle da disciplina dos funcionários, fenômeno este inserido como um aspecto do funcionamento da burocracia, e que possui no ato de expulsão do serviço público, por assim dizer, a sua manifestação mais contundente. Ao invés, busca-se, à luz do interesse do próprio observador situado historicamente, propor uma forma de compreensão possível desse fenômeno que permita perceber determinadas associações, não como fim em si mesmas, mas como meio para se compreender o caso concreto do DNIT na questão disciplinar, como parte do esforço do Estado em criar mecanismos e arranjos destinados a manter um processo constante de controle sobre seus quadros técnicos e/ou técnico-políticos, com o objetivo traçar limites à ampliação do patrimonialismo/clientelismo no seio da máquina pública.

Dessa forma, não se busca aqui uma verdade em si, mas sim uma objetividade que possa ser compartilhada, no sentido de que seja plausível verificar a pertinência de conceitos e de modelos teóricos para compreender aspectos no fenômeno disciplinar, conduzindo, ao final, à reflexão geral sobre o problema da burocracia enquanto executora do controle que exerce sobre si mesma, cada vez mais pressionada pela sociedade a prestar contas sobre a conduta de seus agentes, em razão das pressões inerentes ao ambiente democrático de controle social.

Sendo assim, o percurso geral deste trabalho será o de inicialmente demonstrar a estrutura de governança na qual se insere o SisCOR, a ser abordada no capítulo 2. Em seguida, considerando os modelos teóricos de análise do sistema político, como um todo, e aqueles voltados à compreensão do funcionamento das políticas públicas, em particular, pretende-se verificar no capítulo 3 se há associação entre a variável institucional, entendida como capacidade de uma instituição atingir resultados disciplinares complexos, e o quantitativo verificado de penalidade expulsivas por práticas de improbidade. Se essa associação for significativa estatisticamente, então será possível dar suporte à hipótese de que o fortalecimento de instrumentos e arranjos institucionais é uma estratégia que conduz a melhores resultados, dentro do contexto do arranjo institucional estabelecido entre a CGU e o DNIT para o desenvolvimento

de processos administrativos disciplinares - PAD's. Por outro lado, como se pretende abordar no capítulo 4, se a associação entre tipo de vínculo funcional e a ocorrência de determinadas práticas relacionadas à improbidade for significativa do ponto de vista estatístico, então será possível dar suporte à hipótese de que há um potencial ameaçador na ocorrência dessas práticas no seio burocrático, atingindo até mesmo os espaços destinados à burocracia de carreira, idealizada para servir como modelo de respeito à disciplina legal, no lugar de representar uma relação de subserviência de tipo tradicional.

Diante desses propósitos, antecipando as conclusões atingidas para o caso do DNIT, sem extrapolar para todo o contexto da Administração, pode-se dizer que as teorias sobre instrumentos/arranjos institucionais e patrimonialismo/clientelismo dão conta de interpretar a realidade pesquisada, expressa nos dados apresentados ao longo deste trabalho. Em linhas gerais, esse será o caminho metodológico adotado, partindo-se do caso concreto para confirmar a força explicativa das teorias de base que lidam com os fenômenos observados, utilizando o procedimento de análise estatística de dados categorizados, a fim de identificar associações entre variáveis (instituição/improbidade; vínculo/improbidade) por meio dos testes já mencionados.

Diante do exposto, são essas as questões que motivaram a escolha do tema, tendo em vista a crescente preocupação social com a conduta dos agentes públicos, cada vez mais compreendida como um aspecto sensível à integridade institucional da Administração Pública como um todo, e não apenas a partir do esforço isolado de construção de integridade de cada órgão ou entidade.

1.1 DEFINIÇÕES METODOLÓGICAS DE PESQUISA

Antes de ingressar no caso concreto, cumpre descrever os pressupostos metodológicos do levantamento de dados realizado, a fim de identificar a capacidade de funcionamento do SisCOR, para avaliar os casos identificados, as providências adotadas e o funcionamento do arranjo estabelecido entre a CGU e a Corregedoria/DNIT no que tange à apuração de irregularidades sobre fatos ocorridos no DNIT, conforme os casos coletados, registrados ao final no Anexo II.

Em linhas gerais, quando se analisam os dados, percebe-se a participação de duas instituições (CGU-DNIT) na operacionalização de processos disciplinares, que contaram também, ao longo dos anos de 2010 a 2016, com a atuação de agentes de diversos órgãos e entidades, intercambiando pessoas, dados e informações, de forma interdisciplinar, no sentido de

desenvolver os processos de apuração de conduta envolvendo fatos ocorridos no DNIT, muitos dos quais decorrentes de ações de controle da própria CGU e de órgãos como TCU, DPF e MPU.

Dessa forma, consultando o Cadastro de Expulsões da Administração Federal - CEAF, é possível a qualquer cidadão ter acesso, via Portal da Transparência, aos dados principais de cada processo que tenha resultado em expulsão de agente público. Para concentrar a análise somente sobre os casos envolvendo servidores do DNIT, por ato praticado nessa qualidade, com base nesses critérios, não ingressaram no objeto da pesquisa: a) casos de expulsões de servidores, porém relacionados a fatos ocorridos no extinto DNER, autarquia que antecedeu o DNIT e a ANTT (5 casos); b) processos disciplinares que aplicaram penalidades contra membros da AGU, integrantes da carreira de Procurador Federal, e que, por essa razão, são investigados por rito disciplinar próprio (3 casos); c) processos de sindicância vinculados aos processos administrativos disciplinares - PAD's que já constavam no CEAF, a fim de que não houvesse dupla contagem (ocorrências em duplicidade de Sindicância com seu respectivo PAD); e d) casos julgados em 2017, visto que o presente exercício anual ainda não finalizou (4 casos).

A perspectiva do presente trabalho pode ser considerada como uma observação analítico-descritiva dos resultados alcançados até o presente momento, uma vez que os dados relacionados a expulsões de servidores públicos federais apresentados no CEAF não são estáticos, podendo variar em função de decisões judiciais posteriores que determinam a reintegração de servidores, bem como a exclusão de alguns nomes do cadastro. Por essa razão, a observação dos dados pesquisados não tem o objetivo de servir de inferência para toda a Administração Pública Federal, mas tão somente para descrever os casos: i) ocorridos no DNIT, nele instaurados, processados, e, ao final, julgados pelo Ministério dos Transportes; e ii) aqueles casos que, por algum dos motivos presentes no arranjo institucional estabelecido pelo Decreto nº 5.480/05, digam respeito a fatos ocorridos no DNIT, mas que foram instaurados e processados pela CGU, e, por fim, julgados pelo então Ministro Chefe da CGU. Trata-se, portanto, de processos independentes, nos quais a decisão tomada por uma instituição, num determinado caso, não afeta a decisão que outra instituição tomará nos casos sobre a sua responsabilidade.

Dessa forma, foi possível identificar 44 casos de expulsão de servidores ($N = 44$), que tenham vínculo de carreira (concursados, por assim dizer), ou comissionados (nomeados por agentes políticos), relacionados a fatos ocorridos no DNIT, entre os anos de 2010 e 2016. Para observar esses dados, considerando os propósitos aqui explicitados de analisar o funcionamento

do SisCOR, foram consideradas as seguintes características da população, com base nos parâmetros assim explicitados: a) Percentagem de processos conduzidos sobre fato ocorrido no DNIT, segundo a respectiva instituição responsável (DNIT ou CGU); b) percentagem de servidores de outros órgãos designados em comissão para apuração dos casos; c) percentagem de casos que envolveram corrupção, improbidade, lesão aos cofres públicos, valimento do cargo para lograr proveito, advocacia administrativa ou participação de servidores em gerência de atividade empresarial, fora das hipóteses previstas na legislação; e d) percentagem de servidores expulsos segundo o vínculo mantido com o serviço público, se membro do plano de cargos e da carreira do DNIT ou ocupante de cargo em comissão na referida entidade pública federal.

Como o objetivo dessa análise não é o de traçar generalizações para um conjunto maior de casos, mas apenas o de descrever a realidade identificada, a qual será objeto de interpretação à luz das teorias existentes, inicialmente, faz-se necessário refletir sobre se seria interessante utilizar o procedimento de amostragem ou não. Considerando o número de elementos da população, dado por $N = 44$, tratando-se, portanto, de população finita e pequena, é viável estudar toda a população, e, com isso, evitar a inclusão de um percentual de erro amostral desnecessário. Nesse sentido, é possível avaliar todos os casos identificados, uma vez que nada impede que o valor de n seja igual ou menor do que a quantidade total da população N , acompanhando a definição de tamanho da amostra como $n \leq N$ (LAKATOS; MARCONI, 2009, p. 225).

Essa formulação tem como objetivo aumentar a precisão dos dados passíveis de serem utilizados nos testes estatísticos de hipóteses, em função da análise de variáveis categorizadas, a fim de observar se as variáveis em estudo se apresentam *associadas*, ou seja, se o conhecimento de uma altera a probabilidade de algum resultado da outra (BARBETTA, 2002, p. 245). Com isso, no primeiro ensaio, deseja-se avaliar se esses resultados podem ser compreendidos com base no referencial teórico sobre a construção de arranjos e instrumentos institucionais. Ou seja, o quantitativo expressivo de penalidades expulsivas associadas à atividade do DNIT, mesmo não sendo essa a sua função própria, fundamenta a hipótese de que a coordenação intersetorial (CGU-DNIT), o arranjo institucional criado com o espaço destinado ao SisCOR e os instrumentos técnicos derivados trouxeram um fortalecimento ao DNIT na atividade de apuração disciplinar. Da mesma forma, em relação ao segundo ensaio, pretende-se verificar a ocorrência de práticas clientelistas/patrimonialistas na estrutura do DNIT, mesmo em áreas que teoricamente deveriam estar mais resguardadas desse universo, reforçando a tese do caráter adaptativo dessas práticas.

Para tanto, foi necessário esquadrihar as condutas previstas na legislação e que foram identificadas ao longo do levantamento, condutas essas que resultaram em expulsão do serviço público, mas que, para efeito deste estudo, foram categorizadas em dispositivos que atingem aspectos mais gravosos da legislação, notadamente da Lei nº 8.112/90, que funciona como referência para o comportamento dos servidores públicos federais.

Tais condutas, a depender de cada caso, podem ter uma conotação de maior ou menor agravamento em função das circunstâncias. Como seria praticamente impossível avaliar todas as situações, optou-se por apresentar de forma dicotômica a escala de gravidade prevista na própria legislação, que atribui, em tese, penalidades mais graves a certas condutas. Por outro lado, faz-se necessário compreender que há condutas consideradas graves, com base na legislação, ensejando expulsão do serviço público, mas que não carregam em si mesmas um conteúdo necessariamente ofensivo à probidade administrativa, em sentido estrito. É o caso, por exemplo, de faltas, abandono ao serviço ou mesmo ofensas físicas e desídia, a qual, apesar de sua gravidade, é considerada como infração de natureza culposa, requerendo, em resumo, a comprovação de que o servidor teria agido de forma negligente, imperita ou imprudente.

Semelhante metodologia foi realizada em outros estudos (ALENCAR e GICO, 2011, p. 96) considerando a distinção entre os tipos fortemente ligados a práticas de corrupção, e tipos que não teriam essa natureza, o que, em larga medida, coincide com a perspectiva adotada aqui sob o rótulo de “práticas de improbidade”. Ocorre que, para aqueles autores, as condutas contidas no art. 117, X, da Lei nº 8.112/90 (participar de gerência de sociedade privada, fora das hipóteses legais) não têm necessariamente ligação com corrupção. No caso do DNIT, por significar possível conflito de interesses, com participação de servidores na administração de empresas de engenharia, optou-se por considerar o art. 117, X, como prática relacionada à improbidade *lato sensu*. Estatisticamente, a diferença entre o método adotado por aqueles autores e o presente não traria maiores impactos, pois apenas um caso foi listado nessas condições. Sendo assim, é possível esmiuçar a tipologia utilizada no presente trabalho, a fim de reunir o campo das práticas ligadas à improbidade, abarcando um conjunto de condutas para além daquele dispositivo legal:

Quadro 1: Tipologia de irregularidades mencionadas como fundamento punitivo nos casos pesquisados de expulsões ocorridas no DNIT (2010-2016), associadas à prática de improbidade.

Dispositivo legal	Resumo da conduta com base na Lei nº 8.112/90	Condutas associadas
-------------------	---	---------------------

Art. 116, I	Não exercer com zelo e dedicação as atribuições do cargo	---
Art. 116, II	Faltar com lealdade às instituições a que servir	---
Art. 116, III	Não observar as normas legais e regulamentares	---
Art. 116, VI	Não levar as irregularidades de que tiver ciência em razão do cargo ao conhecimento da autoridade superior	---
Art. 116, IX	Manter conduta incompatível com a moralidade administrativa	---
Art. 116, XII	Não representar contra ilegalidade, omissão ou abuso de poder	---
Art. 117, VI	Cometer a pessoa estranha a repartição o desempenho de atribuição que seja de sua responsabilidade	---
Art. 117, IX	Valer-se do cargo para lograr proveito pessoal	X
Art. 117, X	Participar de gerência ou de administração de sociedade privada	X
Art. 117, XI	Atuar como procurador ou intermediário junto a repartições	X
Art. 117, XII	Receber propina, comissão, presente ou vantagem	X
Art. 117, XV	Proceder de forma desidiosa	---
Art. 117, XVI	Utilizar pessoal ou recursos materiais da repartição em serviços ou atividades particulares	X
Art. 132, IV	Improbidade Administrativa	X
Art. 132, VII	Ofensa física em serviço	---
Art. 132, VIII	Aplicação irregular de dinheiro público	X
Art. 132, X	Lesão aos cofres públicos e dilapidação do patrimônio nacional	X
Art. 132, XI	Corrupção	X

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do CEAF, Portal da Transparência (vide Anexo II).

Nota: Metodologia de análise também presente em ALENCAR e GICO (2011, p. 96).

Consequentemente, conforme apresentado no Anexo II, apesar de todas essas condutas terem servido como fundamento para demissão, cassação de aposentadoria ou destituição de cargo em comissão de servidores do DNIT, para efeito desta pesquisa, foram agrupados em bloco os casos de improbidade e assemelhados (práticas de improbidade), ou seja, todas as condutas que, pela sua gravidade, intencionalidade do agente e danos provocados, envolveram a aplicação de penalidades expulsivas. Tais condutas foram fundamentadas nos dispositivos legais assinalados acima com um “X”, o que reflete opções para avaliação do conjunto de dados, buscando classificar os casos, combinando tanto a gravidade das condutas, previstas na legislação, quanto o aspecto intencional do agente e os abalos que determinada ação poderia provocar à moralidade administrativa. Realizadas essas preliminares, passa-se à análise do caso.

2. ESTRUTURA DO SISTEMA DE CORREIÇÃO - SISCOR

Visando apresentar o panorama no qual se insere o presente trabalho, faz-se necessário tecer considerações sobre a concepção do SisCOR, sistema esse que carrega a característica de se constituir como um arranjo institucional voltado à investigação da conduta de agentes públicos, auxiliado por meio de mecanismos de responsabilização, a serem executados pelos diversos órgãos e entidades federais que o integram. Estabelecendo papéis claros de atuação dos atores, o

sistema conta com válvulas de flexibilização, pois determinado processo disciplinar poderá ser reexaminado por outro setor de governo, numa esfera superior, simbolizado pelo órgão central, mais imparcial, capaz de produzir novos entendimentos, expedir julgamentos e corrigir o rumo processual das investigações que ocorrem nos estratos mais imediatos.

Nesse particular, vale dizer que o SisCOR foi objeto de estruturação sem que fosse necessário um insulamento para ampliação de novos mecanismos punitivos, que seriam exacerbados com a criação de um outro órgão público para policiar administrativamente os servidores, concentrando todas as ocorrências. Ao contrário, criou-se um equilíbrio entre mecanismos hierárquicos, mediados por uma supervisão técnica promovida pela CGU, na qualidade de órgão central do sistema, mas que também pode assumir uma conotação de subordinação normativa, conforme definição conceitual, prevista no Manual para Arranjo Institucional do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, atual MPDG:

Sistemas são conjuntos de elementos, articulados entre si e interdependentes, voltados para a realização de objetivos. Não estabelecem vinculação hierárquica entre seus elementos, apenas subordinação normativa e técnica ao seu respectivo órgão central. (MPOG, 2008, p. 57).

Considerando que a CGU à época da criação do SisCOR compunha a estrutura da Presidência da República, encontrando-se posicionada no topo da Administração Federal, é possível compreender a lógica subjacente ao desenho do Sistema de Correição, que procura equilibrar os mecanismos de coordenação, supervisão e controle. A esse respeito, embora não haja relação hierárquica direta entre a Corregedoria/DNIT e a CGU, a supervisão normativa e a possibilidade de controle do funcionamento do sistema, dados à própria CGU, podem ser considerados como espécies de *enforcements* dentro da própria estrutura do Sistema, para atingir uma maior eficiência em relação aos procedimentos disciplinares.

De acordo com o Decreto nº 5.480/2005, o SisCOR está configurado da seguinte forma:

Art. 2º Integram o Sistema de Correição:
I - a Controladoria-Geral da União, como Órgão Central do Sistema;
II - as unidades específicas de correição para atuação junto aos Ministérios, como unidades setoriais;
III - as unidades específicas de correição nos órgãos que compõem a estrutura dos Ministérios, bem como de suas autarquias e fundações públicas, como unidades seccionais; e
IV - a Comissão de Coordenação de Correição de que trata o art. 3º.
(BRASIL, Decreto nº 5.480, 2005)

Dentro dessa lógica, as unidades setoriais são diretamente subordinadas à estrutura da CGU. Por outro lado, as unidades seccionais se sujeitam às setoriais apenas do ponto de vista da

supervisão técnica e da orientação normativa. A esse respeito, embora não haja relação hierárquica direta entre a Corregedoria/DNIT e a Corregedoria Setorial da Área de Transportes da CGU, a supervisão normativa e a possibilidade de coordenação do funcionamento do sistema, dados à própria CGU, podem ser considerados como espécies de controles dentro da própria estrutura de correição. Sendo assim, a fim de observar o espaço de governança de cada ator, é possível destacar os seguintes dispositivos centralizadores e descentralizadores daquele decreto:

Art. 4º Compete ao Órgão Central do Sistema [CGU]:

(...)

VIII - instaurar sindicâncias, procedimentos e processos administrativos disciplinares, em razão:

- a) da inexistência de condições objetivas para sua realização no órgão ou entidade de origem;
- b) da complexidade e relevância da matéria;
- c) da autoridade envolvida; ou
- d) do envolvimento de servidores de mais de um órgão ou entidade

(...)

XII - avocar sindicâncias, procedimentos e processos administrativos disciplinares em curso em órgãos ou entidades do Poder Executivo Federal, quando verificada qualquer das hipóteses previstas no inciso VIII, inclusive promovendo a aplicação da penalidade cabível;

(...)

§ 3º Incluem-se dentre os procedimentos e processos administrativos de instauração e avocação facultadas à Controladoria-Geral da União aqueles objeto do Título V da Lei nº 8.112 de 11 de dezembro de 1990 e do Capítulo V da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, assim como outros a serem desenvolvidos ou já em curso, em órgão ou entidade da administração pública federal, desde que relacionado a lesão ou ameaça de lesão ao patrimônio público.

§ 4º O julgamento dos processos, procedimentos e sindicâncias resultantes da instauração, avocação ou requisição previstas nesse artigo compete:

Controladoria-Geral da União, como Órgão Central do Sistema;

I - ao Ministro de Estado do Controle e da Transparência, nas hipóteses de aplicação das penas de demissão, suspensão superior a trinta dias, cassação de aposentadoria (...);

(...)

Art. 5º Compete às unidades setoriais e seccionais do Sistema de Correição:

(...)

IV - instaurar ou determinar a instauração de procedimentos e processos disciplinares(...)
(BRASIL, Decreto nº 5.480, 2005)

Muito embora essa expressão “subordinação normativa”, utilizada no Manual de Arranjos Institucionais do antigo MPOG, não esteja presente no Decreto nº 5.480/2005, há traços na redação desse instrumento governamental, como visto acima, que sugerem um profundo controle da CGU sobre o funcionamento do sistema como um todo, ainda que estejam preservadas as autonomias de cada ente seccional. Tais mecanismos revelam a constante possibilidade de que a CGU possa reger, caso necessário, o SisCOR de forma centralizada, embora sob uma roupagem mais flexível, dada pela própria concepção de sistema como algo interdependente e articulado.

Diante desse cenário, percebe-se a combinação de dois tipos de funções dentro do SisCOR, classificadas como de centralização ou de coordenação. Há, portanto, uma coexistência entre os mecanismos que trazem a possibilidade de centralização dos processos disciplinares, e remetem, no limite, a uma estrutura hierárquica do ponto de vista organizacional, ao lado de dispositivos responsáveis pela função de coordenação da disciplina no âmbito do Poder Executivo Federal como um todo, conforme distinção realizada por meio do Anexo III.

Interessante notar, por meio da observação daquele anexo, que boa parte dos incisos que possuem um teor mais próximo da função de centralização foram posteriormente incluídos, por força do Decreto nº 7.128/2010, que alterou o decreto de criação do SisCOR. Nesse sentido, importa aqui observar as passagens do Decreto nº 5.480/05, que realçam esse mecanismo institucional que, mesmo não estando calcado diretamente na hierarquia, dispõe de instrumentos claros de subordinação/supervisão normativa, inclusive para sugerir a indicação do perfil técnico dos gestores de cada corregedoria no âmbito da Administração Pública Federal, a saber:

Art. 8º Os cargos dos titulares das unidades setoriais e seccionais de correição são privativos de servidores públicos efetivos, que possuam nível de escolaridade superior e sejam, preferencialmente:

I - graduados em Direito; ou

II - integrantes da carreira de Finanças e Controle [hoje Auditor Federal de Controle].

§ 1º A indicação dos titulares das unidades seccionais será submetida previamente à apreciação do Órgão Central do Sistema de Correição.

(...)

§ 4º Os titulares das unidades seccionais serão nomeados para mandato de dois anos, salvo disposição em contrário na legislação. (BRASIL, Decreto nº 5.480, 2005).

Atualmente, a configuração de governança desse desenho institucional tem que considerar o fato de a CGU ter sido excluída da estrutura da Presidência da República, o que pode fazer com que o equilíbrio inicialmente concebido para o Sistema de Correição comece a sofrer oscilações, capazes de pôr em risco o funcionamento do sistema como um todo, ensejando um retorno à concentração pura e simples de cada órgão ou entidade para realizar e julgar as matérias de ordem disciplinar, sem qualquer supervisão ou coordenação. Hoje o Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (MTC), fora da estrutura de topo da Presidência da República, possui o mesmo nível hierárquico das demais pastas, o que pode levar à diminuição, por essa razão, da margem para ativar seus mecanismos de controle sobre os demais membros do sistema, apesar de remanescer sua competência legal especial para atuar na matéria disciplinar. De acordo com as regras e instrumentos institucionais atuais, a capacidade de coordenação, que marcou a

ação da CGU com a instituição do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal, desde 2005 até 2016, pode ter sofrido abalos em razão de não contar mais com o peso institucional inerente à estrutura da Presidência da República, por força da Medida Provisória nº 726/2016, convertida posteriormente na Lei nº 13.341/2016, que dispõe sobre a organização dos ministérios.

Nesse sentido, o relato da então Gerente de Promoção da Ética, Transparência e Integridade, Izabela Corrêa (2011), em análise anterior à recente modificação institucional ocorrida na CGU, demonstra o poder de articulação que aquela agência anticorrupção dispunha à época, tanto na esfera ético-preventiva, como também na criação de instrumentos de repressão a desvios de conduta, dentro da lógica de construção de um grande sistema de integridade pública:

No período de cinco anos desde sua criação, a Controladoria-Geral da União consolidou-se não apenas como o órgão responsável pelo controle interno, correção e prevenção da corrupção, mas como organização responsável pela coordenação de diversas ações com outros órgãos e entidades da administração pública federal, atividade indispensável para assegurar o efetivo funcionamento de um sistema de integridade (CORRÊA, 2011, p. 171-172).

Esse fenômeno corresponde, no plano internacional, a um esforço que ocorreu no Brasil, a fim de empreender reformas pró-integridade. Logo, a promoção da Ética e a repressão aos desvios de conduta estão na base dessa estratégia. Segundo avaliação da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE, fato este também mencionado por aquela gestora, a Administração Federal vem empreendendo reformas com o objetivo de:

i) ampliar a transparência e o controle social na prestação de serviços públicos; ii) incorporar, nos processos de controle interno dos órgãos públicos, uma abordagem baseada no risco; e, iii) promover elevados padrões de conduta para os agentes públicos federais. Essas reformas surgiram dos esforços imprimidos nas décadas de 1980 e 1990, respectivamente, para controlar as despesas públicas e modernizar a Administração Pública – também como resposta a casos de corrupção que geraram preocupação da sociedade brasileira. A criação da Controladoria-Geral da União e da Comissão de Ética Pública constituiu elemento-chave da estratégia do Governo Federal para fortalecer a integridade e a prevenção da corrupção. Com vistas a consolidar uma cultura de integridade e de prevenção da corrupção, atenção também foi direcionada para coordenação dos esforços anticorrupção. Demonstrações desse argumento foram a criação de sistemas nacionais de correição administrativa, de gestão da ética e de unidades de ouvidoria, em 2007, 2008 e 2009, respectivamente. Desde 2007, o combate à corrupção na Administração Pública Federal foi incorporado à Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro. [grifo] (OCDE, 2011, p.5).

A visão da comunidade internacional sobre o processo de fortalecimento dos mecanismos de integridade na Administração Pública no Brasil remete para o fato de que o Sistema de Correição não está descolado de outros sistemas e que até mesmo os sobressaltos e os aparentes

desvios de rumo, no sentido de dificultar a institucionalização dos mecanismos pró-integridade, como foi o caso da decisão do governo de retirar a CGU da estrutura da Presidência da República, são fatos que podem ser vistos como uma oportunidade de evolução, no sentido de buscar instrumentos legislativos mais consistentes e duradouros para a consolidação da CGU, como também do SisCOR, segundo uma política de Estado para o fortalecimento da integridade.

Pensando nos desafios relacionados ao processo de construção de uma intersetorialidade, à luz da perspectiva sociológica da ação pública, pode-se identificar que a mera existência formal do Sistema de Correição não garante, por si só, o funcionamento do instrumento governamental de carácter intersetorial existente entre a CGU e o DNIT. De acordo com aquela perspectiva, para além dos contornos normativos formais, o funcionamento do sistema depende das visões e dos interesses dos atores envolvidos. Diante desse contexto, apoiando-se em diversos autores, PIRES (2016, p.70-71) sintetiza quatro desafios ao funcionamento da intersetorialidade. São eles: a) resistência e corporativismo burocrático; b) ausência de linguagem e bases de conhecimentos comuns; c) construção de uma visão intersetorialmente compartilhada; e d) heterogeneidades, déficit de confiança e assimetria de capacidades institucionais. Se fosse possível eleger um único desafio do qual decorreriam os demais, é possível assinalar que a criação de uma linguagem comum é o maior desafio a ser superado para a efetiva construção da intersetorialidade.

Visando a superação desses desafios dentro do processo de construção de uma linguagem e de bases de conhecimentos comuns para o SisCOR, dois instrumentos construídos pela CGU, e que requeriam o esforço conjunto do DNIT para sua implementação, foram essenciais para que a comunicação no âmbito desse sistema fosse possível. O primeiro instrumento pode ser relacionado à contínua atividade de capacitação, ofertada pela CGU, para a preparação dos servidores como membros de comissões de processo administrativo disciplinar.

Tais comissões, formadas por três servidores, representam o núcleo básico dos processos administrativos, sendo por meio delas que os atores travam suas necessidades e aspirações no curso dos processos. A capacitação desses agentes, segundo um conjunto comum de ideias, visões de mundo e princípios, representa um importante passo na configuração de um padrão de uniformização na aplicação das regras do direito disciplinar, localizadas basicamente na Lei nº 8.112/90. Apesar do recente declínio no número de servidores do DNIT treinados pela CGU para compor Comissões de Processo Administrativo Disciplinar - CPAD, o relevante quantitativo de treinamentos efetuados de 2004 a 2011, ajuda a entender a implantação da expressiva capacidade

de atuação do DNIT, mensurada entre 2010 e 2016, considerando a importância do instrumento de capacitação no desenvolvimento e manutenção do sistema, vide gráfico contido no Anexo IV.

Além da capacitação, outro instrumento fundamental para a consolidação da comunicação e da linguagem comum do SisCOR foi a construção de um sistema informatizado específico para viabilizar o gerenciamento de informações e a gestão de processos administrativos disciplinares, por meio do qual é possível monitorar, dentre outras informações, a atuação das comissões, os servidores que a integram, os assuntos que investigam, a gravidade dos fatos em análise, os prazos de atuação, entre outros, bem como as conclusões a que se chegou ao final da apuração. Esse instrumento institucional de gestão, denominado de CGU-PAD, e a sua estratégia de atuação encontram-se indissociavelmente ligados ao Sistema de Correição do Poder Executivo Federal:

Art. 1º As informações relativas a processos disciplinares instaurados no âmbito dos órgãos e entidades que compõem o Sistema de Correição do Poder Executivo Federal, criado por meio do Decreto nº 5.480, de 30 de junho de 2005, deverão ser gerenciadas por meio do Sistema de Gestão de Processos Disciplinares - CGU-PAD.

§ 1º Para os fins desta Portaria, entende-se por:

I - Sistema de Gestão de Processos Disciplinares - CGUPAD: sistema informatizado que visa registrar as informações sobre os processos disciplinares instaurados no âmbito dos órgãos e entidades que compõem o Sistema de Correição do Poder Executivo Federal; (BRASIL, CGU. Portaria nº 1.043, 2007).

Considerando esses dois instrumentos, fortalecidos a partir do espaço aberto pelo arranjo institucional criado com o SisCOR, pode-se ampliar ainda mais os efeitos comunicativos dentro do Sistema de Correição, alcançando o contexto dos intercâmbios entre agentes de comissão. Esses agentes são servidores das mais diversas instituições e com as mais variadas formações, os quais podem transitar, em geral, sem restrições quanto ao seu órgão de origem, visando participar da formação de comissões disciplinares, o que amplia a interdisciplinaridade, a independência e a capacidade investigativa de cada comissão de processo administrativo disciplinar - CPAD.

Tais instrumentos (capacitação, sistema informatizado e comissões) são extremamente importantes, visto que a tarefa de processar e julgar um agente público no âmbito administrativo, embora seja mais célere do que no judiciário, é algo bastante difícil, muito em razão de que se trata de uma atividade atípica para a qual o Poder Executivo não foi formatado. Essa dificuldade se amplia quando se trata de grandes obras públicas, marcadas pela complexidade técnica e vultosos recursos a elas destinados. Mesmo assim, a importância da atividade disciplinar em âmbito administrativo fica evidente quando se observa a baixa eficácia do Poder Judiciário em

condenações criminais (apenas 3,17%), decorrentes de casos de corrupção de agentes públicos, como demonstram as pesquisas realizadas sobre o tema (ALENCAR e GICO, 2011, p. 88-90).

Realizado esse breve panorama sobre a configuração do SisCOR, apresentado seu arranjo institucional, as principais funções dos atores envolvidos e os instrumentos utilizados para implementação da atividade disciplinar, passa-se agora à descrição dos dados levantados na pesquisa realizada no Cadastro de Expulsões da Administração Federal - CEAF, hospedado do Porta da Transparência, outro importante instrumento de auxílio no monitoramento dessa ação.

3. INSTRUMENTOS E ARRANJOS: REFLEXÕES SOBRE A AÇÃO

3.1 ANÁLISE DE DADOS: VARIÁVEIS INSTITUIÇÃO *VERSUS* IMPROBIDADE

Para observar o resultado apresentado das sanções disciplinares por fatos ocorridos no DNIT entre os anos de 2010-2016, conforme antecipado na seção metodológica, procedeu-se ao levantamento de dados no CEAF, discriminando-os a partir das instituições que desenvolveram os processos disciplinares, sejam aqueles tramitados pela CGU (código 00190) ou pelo DNIT (código 50600), conforme listagem contida no Anexo II.

Apresentando a distribuição de 44 casos expulsivos, identificados no cadastro de expulsões, CEAF, relativos a fatos ocorridos no DNIT, classificados segundo o órgão ou entidade integrante do SisCOR responsável pela condução do processo (DNIT ou CGU), bem como se o caso teria envolvido improbidade administrativa, valimento do cargo, corrupção ou outra hipótese de gravidade equivalente para determinada conduta, tem-se o seguinte cenário:

Tabela 1. Distribuição de 44 casos de expulsão, segundo a instituição que conduziu o processo, com ocorrência ou não de improbidade, corrupção e/ou outra hipótese legal de gravidade compatível entre os anos de 2010 e 2016.

Expulsões por improbidade, corrupção e/ou condutas afins	Instituição responsável		Total
	DNIT	CGU	
Ocorrência (%)	21 (87,50)	10 (50,00)	31 (70,45)
Não ocorrência (%)	3 (12,50)	10 (50,00)	13 (29,55)
Total	24	20	44

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do CEAF, Portal da Transparência.

Elaborada a tabela de contingência acima, é possível formular as seguintes hipóteses, a fim de verificar se os dados mostram evidências suficientes para afirmar se existe associação

entre a detecção de casos envolvendo improbidade, corrupção e outras hipóteses de expulsão, que sejam tão graves quanto aquelas, e a instituição responsável pela instauração e investigação do processo. Considerando a proporção de processos conduzidos pelo DNIT e que detectaram a ocorrência de improbidade, e a proporção de processos conduzidos pela CGU e que detectaram a ocorrência de improbidade, relativamente a fatos ocorridos no DNIT, é possível enunciar: a) hipótese nula: H_0 – A instituição responsável pela condução do processo e a capacidade de detecção de casos de improbidade, corrupção e afins, são variáveis independentes na população em estudo; b) hipótese alternativa: H_1 – Existe associação entre a variável instituição responsável pela apuração disciplinar e a variável detecção de casos de improbidade, corrupção e demais situações análogas, envolvendo os casos de expulsão no DNIT.

A lógica do teste dessas hipóteses reside no fato de que, se a variável “identificação de casos de improbidade” e a variável “instituição que deflagra o processo” forem independentes (H_0), deve-se esperar que em toda a população as percentagens de ocorrência casos de improbidade (70,45%) e de não ocorrência (29,55%) se mantenham tanto nos processos apurados pelo DNIT, como naqueles que foram instaurados pela CGU, sobre fatos ocorridos no DNIT. Como isso não ocorre, é interessante iniciar um teste estatístico para saber se as diferenças entre as proporções encontradas são significativas ou não. Dessa forma, para análise de dados divididos em categorias, partindo-se das frequências observadas, O , da Tabela 1, deve-se calcular as frequências esperadas, E , com a aplicação da fórmula abaixo a cada célula da tabela de contingência do tipo 2x2, anteriormente apresentada (BARBETTA, 2002, p. 249):

$$E = \frac{(total\ da\ linha) \times (total\ da\ coluna)}{(total\ geral)}$$

Como resultado, têm-se as seguintes frequências esperadas em cada célula:

Tabela 2. Cálculo das frequências esperadas, a partir dos dados inseridos na Tabela 1.

Expulsões por improbidade, corrupção e/ou condutas afins	Instituição responsável		Total
	DNIT	CGU	
Ocorrência	$E = \frac{(31) \times (24)}{(44)} = 16,91$	$E = \frac{(31) \times (20)}{(44)} = 14,09$	31
Não ocorrência	$E = \frac{(13) \times (24)}{(44)} = 7,09$	$E = \frac{(13) \times (20)}{(44)} = 5,91$	13
Total	24	20	44

Nota: Este esquema trata-se de desenvolvimento da Tabela 1.

Supondo que as variáveis são independentes, é possível calcular a estatística do teste qui-quadrado, χ^2 , um dos mais utilizados em pesquisa social, como medida de distância entre as frequências observadas e as frequências esperadas acima encontradas. Trata-se de um teste não-paramétrico, pois não pressupõe distribuição normal de uma particular variável na população em análise (LEVIN, 1985, p. 220). Seguindo a orientação daquele autor, no caso das tabelas de contingência de tipo 2x2, como no aqui adotado, quando existir alguma frequência esperada entre 5 e 10, recomenda-se aplicar a *correção de continuidade de Yates*, reduzindo 0,5 unidades nas diferenças absolutas entre as frequências observadas e esperadas, orientação também presente em BARBETTA (2002, p. 254). Sendo assim, conforme o entendimento apresentado, a fórmula da estatística χ^2 para tabelas de contingência 2x2, com correção de continuidade, pode ser escrita:

$$\chi^2 = \sum \frac{(|O - E| - 0,5)^2}{E}$$

Aplicando a correção de continuidade, é possível calcular as contribuições de cada célula para a composição da estatística χ^2 , a partir da diferença entre as frequências observadas e as frequências esperadas. Nesse particular, “a maioria dos autores consideram adequada a aplicação do teste qui-quadrado, quando *todas* as frequências esperadas¹ forem maiores ou iguais a 5 (cinco)” (BARBETTA, 2002, p. 250). Como exemplo dessa corrente, pode-se mencionar o trabalho de COCHRAN (1954), nos seguintes termos:

- (...) Para uma tabela de contingência 2 x 2, as seguintes condições, devidas a Cochran (1954), estabelecem possibilidades algo mais amplas de aplicação:
- a) O teste qui-quadrado só pode ser aplicado quando $n.. > 20$.
 - b) Quando $20 < n.. \leq 40$, o teste de qui-quadrado só pode ser aplicado se todas as frequências esperadas forem maiores do que cinco.
 - c) Quando $n.. > 40$, a frequência esperada mínima não pode ser menor do que 1.
- Nos casos em que essas condições não são observadas, devemos recorrer a métodos exatos, mais trabalhosos. (COCHRAN, 1954, apud HOFFMANN, 1980, p. 207)

Um desses métodos trabalhosos é a prova exata de Fisher, tipo de teste que é mais utilizado para amostras pequenas, com frequências esperadas inferiores a 5, e, simultaneamente, $n < 30$, na visão de autores como Levin (1985, p. 221). Contudo não é pacífico na literatura que o referido teste não poderia ser aplicado a uma população acima de 30. Feita esta ressalva, retornando ao teste qui-quadrado com base nos requisitos mais comumente aceitos, sabendo-se

¹ Caso se deseje obter mais rapidamente as frequências esperadas, representadas por E , até para saber se possível utilizar o teste χ^2 , pode-se utilizar a calculadora disponível por meio do endereço <http://www.socscistatistics.com>

que as frequências esperadas calculadas na Tabela 2 foram iguais a: 16,91; 14,09; 7,09; e 5,91, pode-se dizer que se trata de resultados que satisfazem a condição de E superior a cinco.

Além disso, como há células com E entre 5 e 10, deve-se proceder ao cálculo do χ^2 , utilizando a correção de continuidade de Yates:

Tabela 3. Cálculo do teste χ^2 com correção, a partir das Tabelas 1 e 2

Expulsões por improbidade, corrupção e/ou outras hipóteses	Instituição responsável	
	DNIT	CGU
Ocorrência	$\frac{(21-16,91 -0,5)^2}{(16,91)} = 0,762$	$\frac{(10-14,09 -0,5)^2}{(14,09)} = 0,915$
Não ocorrência	$\frac{(3-7,09 -0,5)^2}{(7,09)} = 1,818$	$\frac{(10-5,91 -0,5)^2}{(5,91)} = 2,181$

Donde: $\chi^2 = 0,762 + 0,915 + 1,818 + 2,181 = 5,68$

Diante dos resultados, pode-se utilizar a seguinte lógica de interpretação, qual seja a de que “quando as variáveis são independentes (H_0), as frequências observadas tendem a ficar perto das frequências esperadas”, consistindo em variações casuais. De outro bordo, um valor grande na estatística aponta para o fato de que as diferenças entre O e E não devem ser meramente casuais, devendo haver associação entre as duas variáveis (BARBETTA, 2002, p. 250).

Nesse sentido, é necessário buscar uma distribuição de referência, por meio da qual seja possível julgar se o valor da estatística χ^2 pode ser considerado grande o suficiente para rejeitar a hipótese de que as variáveis são independentes (H_0), em prol de aceitar a hipótese de que as variáveis sejam dependentes ou associadas (H_1). Assim, os valores possíveis dessa estatística seguem a distribuição qui-quadrado com graus de liberdade, gl , assim definido para o número de linhas, ℓ , e de colunas, c , da tabela 2x2 em questão:

$$gl = (\ell - 1) \cdot (c - 1)$$

Considerando que na pesquisa realizada, ambas as variáveis possuem duas categorias, deve-se seguir uma distribuição qui-quadrado com $gl = 1$. Assim, a probabilidade de significância (valor p) pode ser identificada utilizando a tabela de distribuição (Anexo V), de acordo com os dados calculados no caso concreto, para o qual, se estiver acima do risco tolerável (nível de significância, $\alpha = 0,05$), deve-se aceitar H_0 , pois $p > \alpha$, o que indicaria que os dados não mostram

evidência de associação entre instituição responsável por apurar o processo e a identificação de casos de improbidade, corrupção e outros afins, relacionados a fatos ocorridos no DNIT.

Ocorre que, ao contrário, o valor aproximado calculado de $\chi^2 = 5,68$ é significativamente alto, podendo ser localizado entre os valores $0,010 < p < 0,025$, conforme ilustra a seguinte visualização da tabela de distribuição do teste, contida no Anexo V, o que indica que o valor de p é menor do que o risco tolerável de 5%, vide a demonstração abaixo:

Quadro 2. Visualização do caso concreto em função da distribuição χ^2

gl	Área na cauda superior					
	0,250	0,100	0,050	0,025	0,010	...
1	1,32	2,71	3,84	5,02	6,63	...
...

Diante desse contexto, sendo $p \leq \alpha$, deve-se aceitar H_1 , o que significa aceitar a hipótese alternativa de que a variável “capacidade institucional para condução do processo” e a variável “ocorrência de casos de improbidade, corrupção e afins”, são variáveis dependentes. Utilizando-se o programa *GraphPad*², é possível identificar que o valor de p , para a matriz de dados observados na Tabela 1, é igual a 0,0172, valor este, portanto, inferior ao risco arbitrado. Visto de outra forma, em poucas palavras, considerando $\alpha = 0,05$ e $\chi^2_{\text{crítico}} = 3,84$, deve-se rejeitar H_0 , pois $\chi^2_{\text{calculado}} = 5,68$ é maior do que o valor crítico estabelecido na distribuição de referência acima.

Dessa forma, os dados analisados demonstram evidência suficiente para afirmar que existe diferença significativa estatística entre a proporção de processos que resultam em improbidade e outros casos afins, desenvolvidos pelo DNIT, em relação à proporção dos casos de natureza jurídica semelhante, investigados pela CGU, sobre fato ocorrido no DNIT. Confirmando a análise, cabe realizar o teste de Fisher. Com auxílio do sítio eletrônico *Social Science Statistics*, citado acima, analisando os dados da Tabela 1, é possível dizer que o resultado do teste de Fisher é significativo, para um risco tolerado de 0,05, com valor de p igual a 0,0092, o que confirma a conclusão do teste de qui-quadrado, com mais evidência contra H_0 , já que $0,0092 < 0,0172$.

Antes de prosseguir com a análise, cumpre ressaltar que o fato de ter sido encontrada uma dependência entre variáveis na população estudada, não significa dizer que haja uma relação de causalidade entre essas variáveis, mas sim de que existe uma *associação* entre elas. Isso pode

² É possível encontrar o valor exato de p utilizando as ferramentas de cálculo do teste qui-quadrado, com a correção de Yates, e nível de significância de 0,05, por meio do endereço <https://graphpad.com>

sinalizar uma relação de dependência existente entre a importância do bom funcionamento dos arranjos e instrumentos institucionais das entidades responsáveis pela apuração de irregularidades disciplinares, em função dos resultados atingidos envolvendo casos de investigação complexos.

Considerando a variável “instituição”, pode-se dizer que o desempenho específico do DNIT surpreendeu em relação ao esperado, uma vez que, mesmo com limitações pelo fato de não se constituir como uma entidade típica de controle e investigação, a instituição demonstrou ser capaz de apurar casos mais complexos, envolvendo improbidade administrativa e outros tipos equivalentes, atingindo 21 casos de expulsão com essas características, o que representou 87,5% do total de casos sob a sua responsabilidade.

Por outro lado, considerando a autonomia de atuação de ambas as instituições, observando o somatório da atuação do DNIT e da CGU em conjunto, o resultado também se mostra expressivo, uma vez que conduziu à possibilidade de detecção, tratamento e julgamento válido no âmbito administrativo, não contestado por via judicial, de um total geral de 31 casos (70,45%), envolvendo fatos ligados a práticas relacionadas à improbidade, ocorridos no DNIT. Esses casos, considerados mais graves, (improbidade administrativa, valimento do cargo para lograr proveito pessoal, corrupção, recebimento de propina, entre outros) são complexos e por isso demandam maior capacidade técnica de análise e processamento, fato este que novamente sinaliza que a coordenação, a formação de arranjos institucionais e a construção de instrumentos são essenciais para o funcionamento do Sistema de Correição, sendo muito difícil que uma instituição consiga isoladamente atingir a esses percentuais sem qualquer tipo auxílio.

Nesse particular, apesar de o objetivo aqui não ser o de expandir a análise para uma população maior, os dados apresentados por ALENCAR e GICO, (2011, p. 87-88), indicam “que aproximadamente dois terços [66%] das demissões de servidores públicos federais estão relacionadas a práticas de corrupção”, valor este obtido com amostras muito maiores, em duas pesquisas, e que são compatíveis com os dados aqui obtidos para o contexto do DNIT (70,45%). Da mesma forma que aqueles autores enfatizaram sua pesquisa por meio de *práticas de corrupção*, reunindo em bloco todos os fundamentos jurídicos que dialogam com essa prática, aqui se adotou a mesma metodologia, apenas enfatizando a *improbidade*, como prática que abarca as demais condutas, conforme apresentado no Quadro 1.

A associação entre a variável “capacidade institucional” e a variável “casos envolvendo improbidade administrativa” reflete não só a atuação do DNIT ou da CGU, tomados

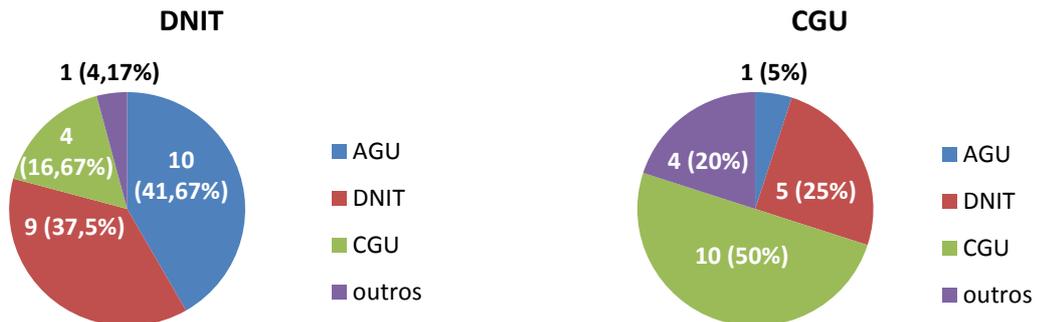
isoladamente, mas sim que os mecanismos previstos no Sistema de Correição influenciam e conduzem o resultado no caso concreto daquela atividade, a qual é produto do *esforço institucional conjunto*. Assim, muito embora as duas instituições em observação atuem de forma independente e autônoma, com códigos de processos distintos para uma e outra, sendo impossível que um mesmo caso seja de responsabilidade do DNIT e da CGU ao mesmo tempo, é importante perceber que isso se dá por meio: de um mesmo plano de capacitação; com auxílio de um sistema informatizado comum (CGU-PAD); e no âmbito do espaço construído por atores de diversas outras instituições, estabelecendo uma rede por meio da qual ocorre o intercâmbio de dados, o compartilhamento de informações e de *expertise* de servidores para compor as comissões, CPAD.

Em vista da significância estatística dos dados analisados, é possível dizer que existe aproximação entre a ação institucional de correição, enquanto Sistema de Correição - SisCOR, e a apuração de casos de improbidade administrativa, corrupção e outros assemelhados. Considerando a dependência observada entre as variáveis em análise, pode-se dizer que instituições mais bem estruturadas e capacitadas na área disciplinar conseqüentemente têm melhores condições de desenvolver processos administrativos com esse grau de complexidade.

Por essa razão, outra forma de interpretação é perceber a participação de técnicos de outros órgãos para auxiliar na análise de processos abertos pela CGU, o que reforça a constatação de que o resultado da atividade disciplinar está relacionado ao fazer coletivo, que se amplia em razão da ação de coordenação dos instrumentos e arranjos institucionais, fortalecidos com o SisCOR. Observando o Anexo II desse trabalho, que contém o levantamento total dos processos expulsivos no DNIT de 2010 a 2016, vale ressaltar que dos 24 casos desenvolvidos sob a responsabilidade do DNIT, em 15 deles (62,50%) houve a atuação, na equipe de 3 membros, de pelo menos um servidor de entidade ou órgão externo, o que foi possível em razão da rede informal que se estabeleceu no âmbito do funcionamento do SisCOR. Isso potencializou o critério da *diversidade* em razão da reunião entre servidores para atuar em grupos específicos, segundo os mais diferentes *repertórios* (cargo, nível de escolaridade, *expertise* na área disciplinar e órgão de origem) e que poderiam atuar como membro das comissões de PAD. Esse câmbio não descaracteriza tais processos, a cargo de comissões mistas, como sendo da alçada legal do DNIT ou da CGU. Observando os parâmetros da população como um todo, em relação aos casos desenvolvidos pela CGU sobre fatos ocorridos no DNIT, dos 20 casos presentes no cadastro

CEAF, em 10 deles (50,00%) foi possível detectar a participação e o auxílio de servidores da própria CGU, AGU, DNIT e outros. Nesse contexto, graficamente, torna-se possível visualizar:

Gráfico 1: Distribuição de 44 casos expulsivos sobre fato ocorrido no DNIT, entre 2010 e 2016, desenvolvidos no próprio DNIT (24) e na CGU (20), em função do órgão de origem dos agentes integrantes das comissões de PAD



Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do CEAF, Portal da Transparência.

Consequentemente, é possível perceber que instituições e atores ligados ao SisCOR, por pertencerem diretamente ao sistema, a partir da sua *expertise*, que pode ser traduzida pela expressão “capacidade técnica”, utilizada no modelo proposto por GOMIDE e PIRES (2014), a ser apresentado, acabam por reforçar os espaços de atuação dentro de uma instituição específica (DNIT). Por outro lado, é possível perceber que essa mesma instituição, por meio de seus agentes técnicos (engenheiros, analistas e técnicos administrativos) passou a participar de ações de apuração disciplinar, no âmbito do órgão de cúpula do sistema (CGU), envolvendo casos graves de improbidade, corrupção e outros, o que provocou, em ambos, a ampliação e o aprimoramento do seu corpo técnico de atuação, em razão de múltiplos atores envolvidos (AGU, CGU, DNIT e outros), sem que houvesse uma perda da independência de cada instituição. O resultado desse processo contribui para o próprio funcionamento do sistema, com base na diversidade de repertórios reunidos, provocando uma transferência de conhecimento que enriquece a atividade de apuração, por meio da ampliação da consciência de pertencimento de seus participantes a uma atividade intersetorial (PIRES, 2016).

Considerando que as variáveis em estudo são dependentes entre si (instituições *versus* detecção de casos de improbidade), propõe-se utilizar essa constatação como suporte à hipótese de que os arranjos e mecanismos institucionais terminaram funcionando como fator de empoderamento dos atores envolvidos, notadamente do DNIT, em relação às investigações

disciplinares, proposta esta que se torna ainda mais compreensível à luz do referencial teórico que trata especificamente desses conceitos, os quais serão apresentados na próxima seção.

3.2 SOBRE ARRANJOS E INSTRUMENTOS GOVERNAMENTAIS

Arranjos e instrumentos institucionais representam aquilo que é possível compreender como tentativas de flexibilizar a estrutura burocrática formal. Montar um sistema, realinhando um fluxo de procedimentos, por meio de um redesenho institucional significa uma tentativa de montagem de novos canais para chegar a um determinado objetivo, quase sempre voltado à execução de uma política específica, que neste trabalho refere-se à política de correição.

Imaginando a burocracia, no sentido clássico weberiano, notadamente considerando a hierarquia e a especialização das competências, bem como o rígido respeito às normas, tem-se na área de correição, um *plus* no sentido de que o engessamento estrutural se amplia mais ainda em decorrência de envolver a avaliação da conduta dos próprios agentes estatais numa espécie de *fiscalização sobre a fiscalização*. Nesse sentido, a atividade de correição, como parte da função de controle das políticas públicas, pode ser vista como uma forma de depuração da própria burocracia. Por essa razão, avaliar a conduta de um agente público implica trabalhar com um universo de conhecimento técnico especializado, que vai desde o domínio sobre o assunto objeto de investigação, como também sobre a ritualística do Processo Administrativo Disciplinar - PAD.

Trata-se de um tema que, pela sua própria essência, está relacionado a um conjunto de práticas e saberes altamente especializados e que, por vezes, são tratados com todo o rigor, seja pelo sigilo de investigação que enseja, seja pela repercussão gravíssima dos seus efeitos punitivos para o próprio corpo burocrático. Pensando dentro desse modelo weberiano, talvez não haja nada mais burocrático dentro do setor público, do que a coordenação de esforços e a canalização de recursos para avaliar disciplinarmente as condutas dos seus próprios agentes. Fazendo uma analogia com o tecido celular, a função de correição, em relação aos casos graves e comprovados de desvio de conduta, poderia representar um mecanismo de defesa do próprio organismo estatal contra os agentes externos, ou mesmo significar a exclusão de uma célula com defeito. A metáfora orgânica parece se ajustar a uma perspectiva mais relacional do assunto, sem, contudo, excluir a dimensão do funcionamento das engrenagens institucionais.

Para isso ocorrer, um intrincado sistema deveria ser acionado por cada instituição. A função de correição, mesmo diante das tentativas de tornar o aparelho estatal mais aberto e

flexível do ponto de vista gerencial, considerada como a atividade de correção da conduta dos burocratas, à primeira vista, pode ser entendida como algo que mais se aproxima do ideal weberiano de organizações hierárquicas, assim entendidas como aquelas que são marcadas pela especialização do conhecimento, tecnificação da gestão e repartição rígida de competências e funções (BRUGUÈ, 1996 apud PIRES, 2016, p. 68).

Por essa razão, montar um sistema geral, como é o caso do SisCOR, capaz de emprestar coerência à prática correcional, em diversos órgãos e repartições, mais do que resolver um problema específico de uma única instituição, representa um esforço coletivo para dar um significado coerente a toda uma prática administrativa, possibilitando a formação de intersetorialidades, intercâmbios e interdisciplinaridades, a fim de “simplificar” aquele ambiente, no sentido de melhor traduzir suas demandas e ampliar a eficiência dos resultados obtidos.

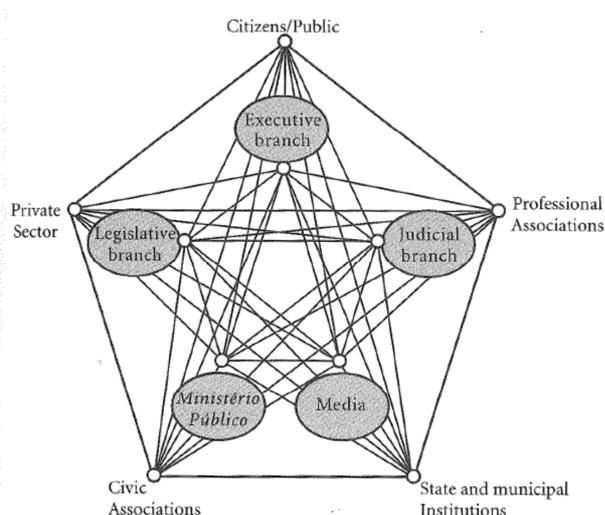
Nesse sentido, a decisão política de criar um sistema pode ser compreendida como um esforço de autoanálise para encontrar alguma flexibilidade dentro do engessamento burocrático, envolvendo setores de diferentes ministérios. Trazendo para o campo social, seria possível pensar na política como um subsistema de um sistema social global. Nesse sentido, o sistema de correção poderia ser visto como um subsistema da Administração Pública, criado a partir de uma decisão de governo, estimulada por um ambiente nacional e internacional, marcados pela crítica à conduta de agentes em desacordo com regras de gestão e inadequação à moralidade pública.

Seguindo esse caminho, pensando na moral como o meio no qual a consciência social se desenvolve, (a fim de poder visualizar os mecanismos presentes no interior do Estado e os sinais sociais de sua produção, os quais poderiam se materializar na forma de arranjos institucionais), a primeira providência é considerar o Estado como algo não monolítico, mas sim permeado por diversos atores em intensa disputa, partícipes de uma rede social mais ampla. Conseqüentemente, de acordo com a sociologia da ação pública, o Estado pode ser encarado como uma arena em que os atores desempenham determinados papéis e que a interação entre eles pode ser compreendida como um conjunto de processos de ação coletiva. Por sua vez, a política pública passa a ser considerada como o resultado da interação entre os diversos atores estatais e não-estatais (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012, apud PIRES, 2016, p. 69).

Adaptando esse enfoque, é possível buscar um modelo espacial de compreensão, a fim de posicionar o Sistema de Correição do Poder Executivo Federal, como uma resultante da interação

entre atores dentro e fora do Estado, principalmente se for avaliada a crescente pressão por *accountability* que emana da sociedade civil e da opinião pública. Esquemáticamente:

Figura 1. Modelo de rede de instituições de *accountability* no Brasil.



Fonte: POWER, Timothy e TAYLOR, Matthew. **Corruption and democracy in Brazil: the struggle for accountability**. University of Notre Dame, Indiana, 2011, p. 15.

Esse tipo de pressão sinaliza um importante elemento social, sem o qual a política anticorrupção, num sentido mais amplo, e a política de um sistema de correição dos agentes públicos, de forma mais específica, perderiam todo o significado. Para Jeremy Pope, o “envolvimento da sociedade civil é crucial para o sucesso de qualquer política anticorrupção, dado que algumas das soluções dependem integralmente dela, como é o caso da necessidade de reduzir a apatia ou a tolerância à corrupção” (POPE, 2000, apud CORRÊA, 2011, p. 180).

Dessa forma, o SisCOR pode ser compreendido como parte de um quadro maior e mais complexo de desenvolvimento de uma estrutura de integridade pública, conforme modelo apresentado (Figura 1). Diante dessa constatação, é possível perceber o funcionamento no caso concreto da dimensão vertical da *accountability*, originada do controle popular, bem como a dimensão horizontal exercida entre os diversos órgãos e instituições autônomas, que lidam com a questão do controle. Por essa razão, o desafio para o fortalecimento do controle passou a ensejar a coordenação de atividades que pudessem robustecer essa linha de atuação, dentro de um desenho organizacional capaz de produzir os efeitos necessários no âmbito do Poder Executivo Federal. Articuladamente com outras instituições públicas, às quais se propõe acrescentar as

corregedorias integrantes do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal, a Controladoria-Geral da União passou a desempenhar um papel fundamental de coordenação com outras entidades, visando o fortalecimento da integridade pública. De acordo com a perspectiva apresentada por Izabela Corrêa (2011), pode-se dizer que:

Durante os últimos dez anos, o Brasil criou e fortaleceu as organizações responsáveis pelo controle institucional das contas públicas, além de ter criado os mecanismos efetivos de coordenação entre essas organizações. Algumas dessas instituições são a Comissão de Ética Pública da Presidência da República e as comissões de ética dos órgãos e entidades da administração pública federal, a Controladoria-Geral da União, o Departamento da Polícia Federal, o Tribunal de Contas da União e o Ministério Público Federal (CORRÊA, 2011, p. 166-167).

Somando a esse contexto as diversas corregedorias federais espalhadas pelos ministérios e entidades do Poder Executivo, é possível observar, a partir dos dados apresentados, o funcionamento dos arranjos institucionais e dos instrumentos governamentais que estruturam o espaço aberto pelos arranjos. Observando o caso da Corregedoria/DNIT, foi possível mensurar de que forma se deu a associação entre esse órgão e a CGU, dentro do âmbito do funcionamento do Sistema de Correição, como exemplo de um processo de *accountability* horizontal, com a utilização da função de controle entre essas instituições. Ou seja, muito embora, não exista uma relação hierárquica entre a CGU e o DNIT, o referido órgão central de correição pode avocar procedimentos em curso no DNIT ou corrigir, em determinados casos, o andamento de processos que aguardam julgamento, o que representa mecanismos institucionais próprios de um poder de supervisão conferido à CGU. Logo, em linhas gerais, não é possível definir o SisCOR como um instrumento governamental com apenas uma característica, mas sim como algo formado por um conjunto de mecanismos estruturais de coordenação, reorganização, supervisão e *enforcements*, os quais, numa leitura macro, criam alternativas aos mecanismos clássicos baseados na hierarquia e na especialização técnica, antes marcados pela concentração de competências num único órgão.

No lugar desses mecanismos mais ortodoxos, o SisCOR instituiu e ativou dispositivos voltados à flexibilização dessas características, antes restritas a cada órgão, passando a investir na coordenação, capacitação, compartilhamento de competências, possibilidade de avocação de processos, supervisão técnica promovida pela CGU e no intercâmbio de agentes de correição, produzindo resultados significativos, conforme aqueles apresentados. Assim, a estratégia de implementação do sistema conservou instrumentos de atuação importantes, transformando o controle hierárquico *stricto sensu*, o qual continua a existir sobre bases mais flexíveis, em

subordinação normativa, dada a possibilidade de a CGU intervir em cada caso concreto, se necessário, porém respeitando à autonomia dos órgãos e entidades do sistema de correição.

Dessa forma, partindo dos dados apresentados para a realidade específica do DNIT, tudo indica que foi possível ao Governo Federal criar um sistema de forte conteúdo técnico e operacional, sem que para isso fosse necessário criar mais um órgão insulado na estrutura da Administração Pública, formalizando a construção de novos vínculos hierárquicos, o que, dentro de algum tempo, poderia levar a uma exacerbação burocrática indesejável.

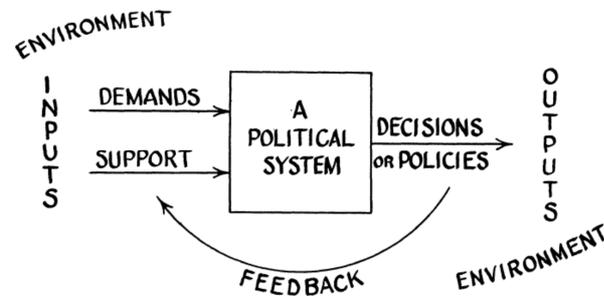
Com base nos resultados da pesquisa e na *associação* identificada entre a ação do DNIT e o combate à improbidade, baseada na relação de coordenação CGU-DNIT, vale descrever os elementos constitutivos da ação pública, voltados à compreensão mínima do universo que envolve a apuração de conduta disciplinar dos servidores públicos. Pensando especificamente nesse assunto, Roberto Pires (2016) ressalta que a dimensão da ação, no sentido dos arranjos e instrumentos voltados à ação pública, expressão do carácter intersetorial do seu alcance, “requer ação coletiva, a qual precisa ser intencional e ativamente produzida no cotidiano do trabalho de implementação pelos atores nela envolvidos” (PIRES, 2016, p. 72).

Consequentemente, cabe pensar, para efeito do presente trabalho, no sentido de que o conceito de arranjo pode ser definido como “o espaço de reconhecimento dos atores enquanto coletividade”, e que permite “a construção da visão integral da política pública para além das percepções setorializadas” (PIRES, 2016, p. 72). Evidentemente que o objetivo governamental de fortalecer a função controle e o ambiente de integridade como um todo remete a uma atuação em várias frentes da administração, inclusive no plano internacional, pois não seria eficaz criar “zonas livres” da ação clientelista (ou patrimonialista), enquanto outras continuam vulneráveis. Trata-se, por assim dizer, de uma ação necessariamente plural, e que envolve diversos ministérios, uma vez que o fenômeno da corrupção acaba por penetrar na máquina pública, tanto no plano federal horizontal, como também verticalmente nos três níveis de governo. Assistir à formação dos arranjos e instrumentos da ação pública é, segundo aquele autor, visualizar a manifestação da intersetorialidade, o que fica claro com a miríade de atores em atividade de comissões de PAD, ilustrado no Gráfico 1. Diferentemente da natureza tangível dos instrumentos da ação pública, o espaço dos arranjos institucionais representa um universo social, marcado pela definição como “o conjunto de regras, espaços e processos, formais e informais, que definem a

forma particular como se articulam atores e interesses na implementação de uma política pública específica” (GOMIDE; PIRES, 2014, apud PIRES, 2016, p. 73).

Considerando a política pública como algo que surge de demandas que passam por um processamento político, pode-se compreender o controle da corrupção, aliado à ampliação da transparência e do fortalecimento da correição no comportamento dos agentes públicos, como fatores capazes de incentivar o desenvolvimento e a implementação de políticas públicas (EASTON, 1970 apud RUA). Visualizando o modelo de análise do sistema político, tem-se a seguinte configuração:

Figura 2. Modelo analítico do sistema político



Fonte: EASTON, David. **An Approach to the Analysis of Political Systems**. World Politics, Vol. 9, No. 3. (Apr. 1957), pp. 384.

Dentro desse contexto, o fortalecimento da integridade da Administração Pública, seguindo a lógica de *accountability*, passa pela ideia de que o funcionamento da máquina estatal depende de determinados princípios de moralidade e honestidade aplicados aos negócios públicos, consistindo num direito do cidadão e que pode ser alvo de um conjunto de políticas públicas que visem a tornar efetivos esses princípios, expressos na Constituição Federal/88. Observando esse quadro ampliado, existem diversos sinais de que a função de combate à corrupção, aqui entendida, por analogia, como uma política pública a ser implementada, envolve vários atores dentro do território da sociedade civil e do Estado, (como visto na rede de atores explicitada na Figura 1) a ponto de se cogitar da autonomia que esse tema atingiu nos últimos anos, por vezes não se colocando meramente como um simples resultado da atividade estatal.

No presente trabalho, em que pese estar em foco o arranjo estabelecido entre a CGU e o DNIT para o atendimento específico às demandas por correição disciplinar dos agentes públicos, nada impede que sejam traçados arranjos maiores, envolvendo a sociedade, o Estado e a política, que definem a forma como os atores ligados à realização dessa demanda interagem. Para

Alexandre Gomide e Roberto Pires, um arranjo de implementação “define quem são os atores envolvidos, sejam eles burocráticos, sociais ou político-partidários” (PIRES, 2016, p. 73). Pensando a questão do fortalecimento da integridade pública, diversos atores burocráticos podem ser identificados, exemplificativamente, tais como: TCU, CGU, MPF, CEP, AGU, DPF, e as corregedorias e comissões de ética dos diversos órgãos e entidades dos três níveis de governo.

No campo social, é cada vez maior o número de iniciativas e de organizações que cobram do poder público ações efetivas para mitigar os riscos inerentes à falta de *compliance* dentro das instituições públicas. Tais organizações têm inclusive abrangência internacional, o que revela que o problema da corrupção, por natureza, é uma questão transnacional que envolve o esforço coordenado de diferentes atores intersetorialmente. Da mesma forma, pode-se trazer o exemplo da organização não-governamental Transparência Brasil e dos diversos observatórios da despesa pública, que fiscalizam a aplicação de recursos públicos nos municípios brasileiros, bem como entidades sociais consagradas na fiscalização do poder público como OAB, CNBB e sindicatos.

Em relação ao campo político, gradativamente, mais agentes começam a chamar a atenção para o problema da falta de integridade nas instituições públicas. Apenas para citar algumas, há diversas leis que foram aprovadas nos últimos anos, voltadas para regular o acesso à informação (Lei nº 12.527/2011), a questão do conflito de interesses (Lei nº 12.813/2013) e a responsabilização de pessoas jurídicas (Lei nº 12.846/2013), como exemplos de instrumentos que derivam da ação concertada de atores da sociedade civil e do meio político para tratar desse tema.

Se o Decreto nº 5.480/05 pode ser considerado como um instrumento governamental estrutural destinado a reorganizar um determinado conjunto de atividades públicas até então descoordenadas (RADIN, 2010, p. 604), a criação do SisCOR também propiciou a instituição de um arranjo (ou espaço) institucional, que, por sua vez, requer preenchimento por outros tipos de instrumentos, visando a implementação da política de correição. Dentro desse fluxo de instrumentos - arranjos - instrumentos, a capacidade de execução da política disciplinar vai depender da configuração entre esses elementos, dentro da ação específica dos atores envolvidos da CGU e do DNIT.

Como resultado desse processo, Alexandre Gomide (2014) e Roberto Pires (2016) apontam para a formação de uma “consciência ampliada” dos atores envolvidos em determinado arranjo, o que parece ser de fundamental importância para a compreensão da atuação no campo da correição dos agentes públicos como um todo. Sobre essas configurações, destaca-se:

A depender da forma como se configuram esses arranjos, como incluem, articulam e governam a interação entre os atores relevantes, eles podem gerar maiores ou menores capacidades de execução para a política pública em questão (GOMIDE; PIRES, 2014) – isso porque a construção e a explicitação de arranjos têm como potencial a produção de uma consciência ampliada por parte dos atores envolvidos, no sentido do reconhecimento dos demais atores e seus papéis e da percepção de participação em um todo, maior do que a sua própria organização ou setor (PIRES, 2016, p. 73)

A relação de coordenação havida no espaço CGU-DNIT representa, portanto, uma parte específica do arranjo disciplinar geral, arranjo este que envolve 14 Corregedorias Setoriais da CGU, destinadas a supervisionar o trabalho de outras 50 Corregedorias Seccionais, disseminadas em diversas burocracias federais (ministérios, departamentos, fundações, agências, empresas públicas). Este espaço (ou arranjo, vide Anexo I) é o mapa de reconhecimento desses atores, suas inter-relações e principais competências, que se processam no âmbito da reorganização efetivada pelo Decreto nº 5.480/2005. Assim, o redesenho, como instrumento amplo, possibilitou a criação de um arranjo no Executivo Federal, simbolizado pelo SisCOR, definindo a estrutura de governança que conecta as Corregedorias dos diversos órgãos e entidades à CGU, na qualidade de órgão central, com poder de orientação normativa e de supervisão técnica sobre os demais. Tem-se, portanto, um instrumento estrutural de reorganização governamental, capaz de criar um determinado arranjo institucional, congregando diversos atores, seus papéis e funções, os quais necessitarão preencher os espaços criados com novos instrumentos específicos para viabilizar a realização de determinada política, retroalimentando os arranjos construídos.

Observadas essas definições em relação aos arranjos, cabe agora mencionar os possíveis instrumentos específicos, como as comissões disciplinares, os cursos de capacitação em processo disciplinar, o CEAF e o sistema CGU-PAD, citados anteriormente, que preenchem os espaços desenhados pelos arranjos, estruturando-os e “influenciando diretamente seu funcionamento, determinando as posições e os recursos disponíveis aos atores e os resultados que o arranjo será capaz ou não de produzir” (LASCOUMES; LE GALÈS, 2007, apud PIRES, 2016, p. 74).

Tratando especificamente dos instrumentos da ação pública, aplicados à realidade das apurações disciplinares sobre fatos relacionados ao DNIT, os quais podem ser objeto de apuração tanto diretamente pelo próprio DNIT, quanto pela CGU, é possível citar instrumentos específicos como elementos que “organizam as relações entre os diversos atores envolvidos e dão materialidade cotidiana à intersetorialidade” (PIRES, 2016, p. 75), produzida no âmbito da atividade disciplinar. Percebe-se que estes mecanismos concretizam a ação de correição, dando

forma aos arranjos, que se operacionalizam em comissões, compostas por agentes de diversos órgãos treinados em PAD, comissões essas que são geridas pelo sistema informatizado comum CGU-PAD, finalizando, em alguns casos, com o registro do processo no CEAF, o que possibilita, além de ampliar a efetividade do princípio da transparência, medir o desempenho das corregedorias, notadamente avaliando áreas de risco a desvios, propiciando dados essenciais para repensar os limites dos próprios arranjos e da legislação aplicável.

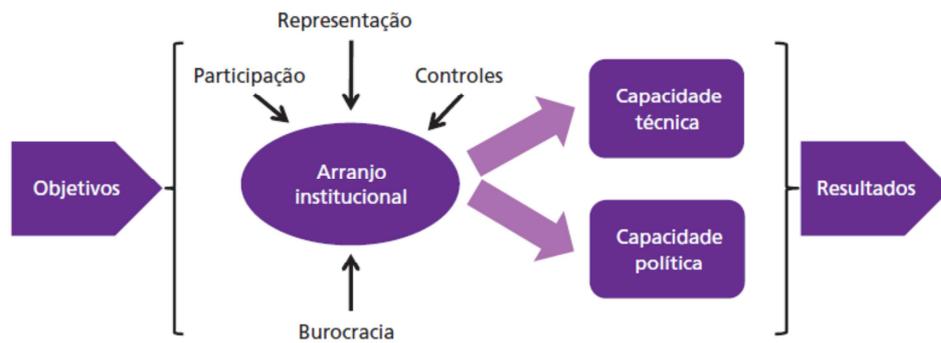
Dessa forma, em linhas gerais, concebendo a atuação disciplinar como uma demanda pública, pode-se entender a atuação do SisCOR como uma resposta às pressões da sociedade para o fortalecimento da integridade das instituições públicas. Nesse sentido, cumpre observar a “política pública” de correição dos agentes federais sobre o prisma das pressões ambientais, resultantes da dinâmica de entradas e saídas do próprio sistema, e que afetam diretamente a ação institucional. Com efeito, o essencial seria propiciar uma combinação possível entre vertentes teóricas, sem cair no reducionismo de tentar compreender todo o desenvolvimento de políticas públicas como produto único e exclusivo de pressões sociais, assim como defendem as correntes pluralista e marxista, nem tampouco apostar toda a causalidade da análise nas perspectivas institucionalistas, centradas no Estado. Por afinidade, a visão aqui adotada acaba encontrando parcialmente uma aproximação com o modelo pluralista de Dahl (2005), valendo a citação:

Tomando a terminologia da abordagem sistêmica, são as demandas e apoios (*inputs*) dos grupos de pressão que vão delinear as políticas públicas (*outputs*). O governo e suas políticas são vistos como resultados dos inputs vindos da sociedade. O Estado é considerado como algo neutro, cuja função é promover a conciliação dos interesses que interagem na sociedade, segundo a lógica do mercado (DAHL, 1988, p. 85, apud ROCHA, 2005, p. 13).

No entanto, tudo indica que não se devem subestimar os efeitos criadores e recriadores da burocracia estatal, a qual, de nenhuma forma, pode ser considerada como algo neutro ou mero resultado de uma caixa de ressonância da política ou do mercado. Ela própria, a burocracia (seus atores e instituições), e a política pública, seu fazer por excelência, constituem um campo próprio. Se for possível combinar uma leitura institucional, para além da simples descrição dos órgãos e entidades, capaz também de levar em conta o poder criativo da burocracia e da relação entre os arranjos institucionais e as políticas públicas, é possível enxergar um modelo de compreensão da atividade de correição dos agentes públicos, a partir da alocação oficial de valor pelo sistema político, materializada nos diversos arranjos e instrumentos institucionais acima mencionados que lidam com essa questão.

Consequentemente, propõe-se partir do modelo sistêmico da atividade política, inicialmente concebido por David Easton (Figura 2), para se chegar à proposta desenhada por Alexandre Gomide e Roberto Pires (2014), mais voltada à realidade da Administração Pública Federal no Brasil, assim esquematizada:

Figura 3. Modelo analítico de políticas públicas



Fonte: GOMIDE, A. A.; PIRES, R. R. C. (orgs) **Capacidades Estatais e Democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas**. Brasília, IPEA, 2014, p. 21.

Por essa razão, defende-se aqui ser possível observar o fenômeno disciplinar não apenas como produto repressivo do Estado, mas como resultante de uma política pública, ainda que não formalizada nesses exatos termos, colocando o foco central de compreensão nos instrumentos e arranjos institucionais estabelecidos para a consecução de objetivos, a partir de uma demanda social por moralidade no serviço público. De acordo com Thomas Dye (2009), pode-se citar:

Outra maneira de conceber políticas públicas é encará-las como respostas de um sistema político às forças que o afetam a partir do meio ambiente. As forças geradas no meio ambiente e que afetam o sistema político são considerada *inputs*, ou *entradas*. O *meio ambiente* é qualquer condição ou circunstância definida como externa às fronteiras do sistema político. O *sistema político* é o conjunto de estruturas e processos inter-relacionados, que exerce as funções oficiais de alocar valores para a sociedade. Os *outputs*, ou *saídas*, do sistema político são as alocações oficiais de valores do sistema: essas alocações, por sua vez, constituem a *política pública*.

Essa conceituação da atividade política e da política pública pode ser ilustrada (...). Este diagrama é uma versão simplificada da ideia de sistema político amplamente descrita pelo cientista político David Easton. O conceito de sistema político tem sido empregado, implícita ou explicitamente, por muitos estudiosos, que têm procurado analisar as causas e as consequências das políticas públicas. (DYE, 2009, p. 124)

Nesse sentido, é inegável que, além da capacidade criativa da burocracia, o poder de coerção estatal, notadamente considerando o tema do presente trabalho, relacionado à correição administrativa dos agentes públicos, se faz altamente presente. Assim, é preciso esclarecer a

perspectiva aqui proposta, relacionando o controle disciplinar como um tipo de política pública. Visto da ótica da CGU, que possui a atribuição finalística de desenvolver e coordenar a apuração disciplinar dos servidores, o SisCOR está compreendido dentro de um arranjo que possui como resultado final um fortalecimento da própria função de controle, a qual incidirá, em razão dos reclames por *accountability*, sobre as políticas públicas propriamente ditas dos demais órgãos.

Observando os modelos apresentados, é possível propor uma visão ampliada da caixa do “Sistema Político” do modelo de Easton, para englobar a estrutura pormenorizada, apresentada entre as chaves, do esquema proposto por Gomide e Pires (Figura 3), englobando assim os elementos da burocracia, da representação, da participação e dos controles. Dessa interação, nascem os arranjos e que terão maior ou menor sucesso no campo das políticas públicas, em função das capacidades técnicas e políticas que conseguirem arregimentar para atingir os resultados almejados. Observando os dados apresentados para o caso do DNIT, pode-se dizer que por meio do SisCOR houve ampliação de capacidades dentro da execução da política disciplinar.

Nos termos da perspectiva adotada por Alexandre Gomide e Roberto Pires (2014), o modelo analítico das políticas públicas, precisa levar em conta o contexto democrático:

(...) no caso brasileiro atual, a consolidação da democracia tem imposto à ação estatal requisitos voltados à inclusão e à relação com os atores afetados na tomada de decisão, na promoção da *accountability* e no controle de resultados. Isto demanda novas capacidades do Estado, além das necessidades de uma burocracia profissional, coesa e meritocrática. Ou seja, no contexto de um ambiente institucional caracterizado pela existência de instituições representativas, participativas e de controle (social, burocrático e judicial), são necessárias também capacidades políticas para a inclusão de múltiplos atores, o processamento dos conflitos decorrentes e a formação de coalizões políticas de suporte para os objetivos e as estratégias a serem adotadas (GOMIDE;PIRES,2014,p.20)

Diante desses parâmetros conceituais e teóricos, o presente trabalho busca conciliar dentro da abordagem dos autores aqui mencionados, a ideia de que as pressões sociais pela estruturação do funcionamento da máquina pública e dos seus agentes, segundo padrões claros de conduta, com base no princípio da moralidade, previsto na Constituição Federal/88, propiciaram a construção de consensos políticos em torno dos quais a questão do fortalecimento dos controles institucionais sobre o comportamento dos servidores públicos ganhou relevância da agenda política, culminando com a alocação de valor oficial, simbolizada na criação da CGU (2003) e no Sistema de Correição do Poder Executivo Federal (2005), como manifestações concretas desse fenômeno. O resultado desse desenho pode ser simbolizado pelo empoderamento de instituições como o DNIT, dentro do papel de coordenação, exercido pela CGU. Segundo Beryl Radin

(2010), considerando a coordenação havida entre instituições como um tipo estrutural de ferramenta governamental, é possível entender que:

“ (...) os mecanismos formais de coordenação entre órgãos podem fortalecer um nível mais alto de capacidade do governo para responsabilizar níveis mais baixos pelo desempenho de programas como empoderar atores nesses níveis mais baixos de forma que eles possam melhorar o desempenho”, [grifo] RADIN, 2010, p. 604).

Portanto, com base na análise dos dados e na verificação de adequação em relação aos conceitos apresentados sobre arranjos e instrumentos institucionais, é possível apontar a ocorrência de um fortalecimento do DNIT na condução da atividade disciplinar, no âmbito da relação CGU-DNIT, demonstrando capacidade para apurar casos complexos, envolvendo improbidade e outros tipos afins, atingindo 87,5% do total de casos sob a sua responsabilidade.

4. PATRIMONIALISMO: SIGNIFICADOS E PERMANÊNCIAS

4.1 CLIENTELISMO E INSULAMENTO BUROCRÁTICO

Se a CGU, criada em 2003, pode ser considerada como um novo órgão na estrutura burocrática da Administração Federal, no sentido de consolidar uma iniciativa anticorrupção, o DNIT, apesar de ter sido criado em 2001, ainda permanece marcado, de um lado, pela tensão interna entre se firmar como uma moderna agência executora da política pública de infraestrutura e, de outro, pela fragilidade de uma burocracia que não se consolidou como parte do ciclo de gestão do Estado. Trata-se, portanto, de uma entidade que precisa ampliar gradativamente a sua integridade institucional, mitigando os riscos que estão impostos ao seu campo de atuação.

Dessa forma, se os desafios citados por Roberto Pires (2016) podem ter sido superados no processo de construção intersetorial do SisCOR, dada a coordenação CGU-DNIT, que contou com boa receptividade das unidades seccionais de corregedoria, em razão da afinidade entre suas práticas e saberes na área de processo disciplinar, o mesmo não se pode dizer em relação à atividade interna de correição, destinada investigar os funcionários “de dentro” da própria instituição. Nesse momento crítico, as barreiras mencionadas por aquele autor se fazem presentes internamente no DNIT, dificultando o trabalho investigativo de sua Corregedoria em relação à própria instituição da qual faz parte. Dentre todas as barreiras, a resistência e o corporativismo podem ser consideradas as mais evidentes na difícil tarefa de efetivar o processamento disciplinar para dentro daquela instituição, o que termina prejudicando a consolidação dessa atividade.

No caso do DNIT, essa constatação se torna ainda mais evidente quando se avalia o histórico de formação daquele Departamento e a consolidação de sua cultura organizacional, oriundo de uma tradição tecnocrática ainda do antigo DNER, e, por assim dizer, concentrada na sua capacidade *de facto* em contraposição à obediência às regras de direito. Observando a partir de uma ótica mais estrutural, poder-se-ia definir o conceito de tecnocracia:

(...) fala-se de Tecnocracia em sentido próprio quando nos referimos a sistemas sociais nos quais as relações efetivas de poder dentro das estruturas produtivas não obedecem, tanto à lógica da propriedade como titularidade do direito, quanto a uma lógica de controle das estruturas e de preponderância do momento *de facto* sobre o momento *de jure* (FISICHELLA, 2004, p. 1234).

Nesse sentido, passando por uma formação essencialmente burocrática e que, com a edição do Decreto-Lei nº 200/67 e do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado de 1995, buscou fortalecer seu carácter gerencial, a fim de fornecer à sociedade resultados com qualidade e transparência na prestação de serviços públicos, a evolução da estrutura da Administração Pública no Brasil pode ser considerada, como um caminho ainda em construção em diversos departamentos, em especial naqueles que lidam com projetos extremamente complexos na área de infraestrutura. Corroborando esse entendimento, os dados apresentados em relação às penalidades expulsivas demonstram que a utilização patrimonialista/clientelista do cargo público ainda é intensamente percebida por meio dos resultados dos processos disciplinares.

A tentativa de analisar, do ponto de vista organizacional, o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes remete à análise das categorias elencadas por Edson Nunes (1997), e que dialogam entre si na estrutura administrativa pública. Dentro desse quadro, o clientelismo e o insulamento burocrático são vertentes constantes no aparelho estatal brasileiro, o que acaba se verificando em diversas entidades. Tais vertentes muitas vezes são entendidas como forças antagônicas, porém, em algumas situações e a depender do contexto, acabam se combinando. Nesse sentido, pode-se dizer que o setor de transportes e infraestrutura, embora eminentemente técnico, não foi objeto de um insulamento burocrático completo. No DNIT, por exemplo, em que pese a quantidade considerável de recursos que gerencia, os dirigentes não possuem mandato e os burocratas não pertencem às carreiras do ciclo de gestão do Estado, embora atuem numa carreira própria desde 2005. Assim, se o insulamento pode ser compreendido como uma estratégia para proteger os núcleos técnicos do Estado contra certas interferências políticas, nota-se que o assunto “obras públicas” sempre foi considerado como um *asset* dentro das trocas de natureza

clientelista, principalmente com influência da visão nacional-desenvolvimentista pós-1945. Isso equivale a dizer que, sobre a área de infraestrutura como um todo, paira uma grande pressão pelo gerenciamento do setor por elites econômicas e políticas, ao mesmo tempo em que não há uma defesa suficientemente forte do ponto de vista burocrático para contrabalancear essa pressão.

A esse respeito, a pergunta respondida abaixo ilustra a própria razão de ser da criação de um Sistema de Correição no interior da Administração Federal, o que poderia ser estendido também aos três níveis de governo, levando em conta a permanência do clientelismo na estrutura pública, mesmo após sucessivas tentativas de modernização do aparelho de estado, a saber:

Como opera o clientelismo numa sociedade complexa como a brasileira? O clientelismo repousa num conjunto de redes personalistas que se estendem aos partidos políticos, burocracias e *cliques*. Estas redes envolvem uma pirâmide de relações que atravessam a sociedade de alto a baixo. As elites políticas nacionais contam com uma complexa rede de corretagem política que vai dos altos escalões até as localidades. Os recursos materiais do Estado desempenham um papel crucial na operação do sistema; os partidos políticos – isto é, aqueles que apóiam o governo – têm acesso a inúmeros privilégios através do aparelho de Estado. Esses privilégios vão desde a criação de empregos até a distribuição de outros favores como pavimentação de estradas, construção de escolas, nomeação de chefes e serviços de agências, tais como o distrito escolar e o serviço local de saúde. Os privilégios incluem, ainda, a criação de símbolos de prestígio para os principais "corretores" dessa rede, favorecendo-os com acesso privilegiado aos centros de poder. (NUNES, 1997, p. 32).

Do ponto de vista organizacional, pode-se dizer que o DNIT é o exemplo de uma arena na qual essas categorias estão, ora em disputa, ora em associação, formando um quadro simbiótico e profundo, resultante da tentativa geral de modernização do aparelho estatal, mas que ainda não conseguiu construir um consenso dentro do território político, a fim de que a modernização da infraestrutura nacional seja protegida do jogo das trocas interpartidárias. Ainda segundo os conceitos apresentados por aquele autor, vale destacar:

Na linguagem da teoria organizacional contemporânea, o insulamento burocrático é o processo de proteção do núcleo técnico do Estado contra a interferência oriunda do público ou de outras organizações intermediárias. Ao núcleo técnico é atribuída a realização de objetivos específicos. O insulamento burocrático significa a redução do escopo da arena em que interesses e demandas populares podem desempenhar um papel. Esta redução da arena é efetivada pela retirada de organizações cruciais do conjunto da burocracia tradicional e do espaço político governado pelo Congresso e pelos partidos políticos, resguardando estas organizações contra tradicionais demandas burocráticas ou redistributivas. (...) Nessas condições, os atores estatais sempre procurarão insular aquilo que entendem como núcleo técnico, seja ele composto de agências de formulação de políticas econômicas, agências encarregadas de segurança e informação, política nuclear ou política de informática (NUNES, 1997, p. 34-35).

Enquanto esse consenso em torno da infraestrutura não é costurado, a tendência é a de que o insulamento burocrático (que não é uma solução para o problema do clientelismo, mas uma das formas de refreá-lo) permaneça incompleto, o que sugere a possibilidade de uma maior permeabilidade entre essas duas categorias dentro da máquina pública.

Atuar disciplinarmente nesse contexto, fortemente marcado por pressões e tentações do jogo político-burocrático, requer flexibilidade, interdisciplinaridade, intercâmbio de informações e atuação em conjunto entre os órgãos e entidades participantes, a fim de que as transferências e compartilhamento de saberes, técnicas e procedimentos propiciem um ambiente minimamente favorável ao desenvolvimento da integridade organizacional das instituições. Em outras palavras, observando a interação pontual ocorrida entre a CGU e o DNIT no âmbito do SisCOR, pode-se dizer que o desafio de formação “do” sistema, em que pese a sua importância, foi infinitamente menor do que o desafio “para” o qual o sistema foi desenhado.

Propor uma estratégia válida de apuração disciplinar, considerando a resistência e o corporativismo burocrático, como visto no capítulo anterior, passa pela construção de canais de comunicação e de salas de situação com a conformação de arranjos institucionais mais inovadores e eficazes do que se fosse criado um novo ente burocrático com poderes suficientes para “sanear qualquer foco” dentro da Administração Pública, o que, por certo, ampliaria as resistências inerentes e não contribuiria para o desenvolvimento da capacidade de avaliação das condutas dos agentes públicos pelas próprias corregedorias seccionais a que estes estão ligados.

Diante desse contexto, vistos os principais conceitos sobre clientelismo e insulamento burocrático, cumpre observar os dados categorizados sobre as condutas dos servidores de carreira e dos ocupantes de cargo em comissão, que foram alvos de expulsão no período de 2010 a 2016.

4.2 ANÁLISE DA ASSOCIAÇÃO. VARIÁVEIS VÍNCULO *VERSUS* IMPROBIDADE

Modificando um pouco o foco de análise do primeiro ensaio, passa-se agora do plano institucional para o prisma individual, a fim de tentar analisar o significado dos resultados disciplinares, à luz do vínculo estabelecido entre a Administração Pública e os servidores que foram alcançados por um dos três tipos de penalidades expulsivas (demissão, cassação de aposentadoria ou destituição de cargo em comissão), em cotejo com o tipo de conduta que ocorreu em cada processo, conforme o Cadastro de Expulsões da Administração Federal - CEAF.

A expectativa anterior à análise dos dados era a de encontrar uma maior incidência de servidores ocupantes de cargo em comissão, que mantêm vínculo precário com o serviço público, expulsos do serviço pelo cometimento de irregularidades ligadas à prática de improbidade administrativa, valimento do cargo ou outra equivalente. No entanto, o que ocorreu foi o inverso, ou seja, um quantitativo significativamente maior de servidores com vínculos estatutários expulsos por essas práticas. Considerando que, no caso do DNIT, os servidores estão organizados em cargos e carreiras específicas, e que, por assim dizer, deveriam estar mais protegidos dessas ocorrências, isso se revelou um problema capaz de estimular uma investigação teórica sobre a força da permanência e adaptabilidade do clientelismo/patrimonialismo, mesmo num cenário de modernização e de “despolitização”, propiciado com a instituição de planos de cargos e carreiras.

Nesse contexto, saindo um pouco da ênfase sobre as instituições responsáveis pela condução dos processos disciplinares, e concentrando o foco de análise sobre o tipo de vínculo do cargo exercido pelos servidores atingidos com pena expulsiva entre 2010-2016, em função dos casos de improbidade e outros detectados, é possível observar a seguinte situação:

Tabela 4. Distribuição de 44 casos de expulsão, segundo tipo de vínculo do servidor, e pela ocorrência ou não de improbidade, corrupção e/ou outra hipótese legal de gravidade compatível (2010-2016).

Expulsões por improbidade, corrupção e/ou condutas afins	Tipo de vínculo		Total
	Carreira	Comissionado	
Ocorrência	22	9	31
(%)	(84,62)	(50,00)	(70,45)
Não ocorrência	4	9	13
(%)	(15,38)	(50,00)	(29,55)
Total	26	18	44

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do CEAF, Portal da Transparência.

Assim, aplicando-se a mesma metodologia utilizada na análise de dados categorizados para a distribuição da Tabela 1, com auxílio do sítio eletrônico *Social Science Statistics*, citado anteriormente, é possível encontrar as seguintes frequências esperadas: 18,32; 12,68; 7,68 e 5,32. Dessa forma, como apresentado na análise anterior, não havendo frequências esperadas inferiores a 5, a literatura recomenda a realização do teste qui-quadrado para testar a associação entre as variáveis qualitativas em evidência, quais sejam “tipo de vínculo profissional mantido pelo servidor” e “detecção de expulsão por improbidade, valimento e condutas afins”.

Como no presente caso as frequências esperadas estão acima de 5 e, em duas células, são também menores do que 10, faz-se necessário observar a correção de continuidade, aplicando-se a mesma metodologia do qui-quadrado, utilizada para a análise de dados categorizados distribuídos na Tabela 1. Com auxílio do programa *GraphPad*, chegou-se, com a correção de Yates, a uma estatística $\chi^2 = 4,573$, $gl = 1$, retornando, por sua vez, um valor $p = 0,0325$, ou seja, dentro do nível de significância de 0,05, usualmente aplicado à pesquisa em ciências sociais. Isso equivale a dizer, resumidamente, que no caso dos dados categorizados na Tabela 4, pode-se rejeitar a hipótese nula (H_0) de que as variáveis “tipo de vínculo mantido com o serviço público” e “expulsão por improbidade e condutas afins”, sejam independentes, para admitir, por outro lado, que tais variáveis sejam dependentes ou associadas, aceitando-se H_1 (hipótese alternativa). Visto de outra perspectiva, considerando $\alpha = 0,05$ e $\chi^2_{\text{crítico}} = 3,84$, deve-se rejeitar H_0 , pois $\chi^2_{\text{calculado}} = 4,573$ é maior do que o valor crítico estabelecido na distribuição de referência.

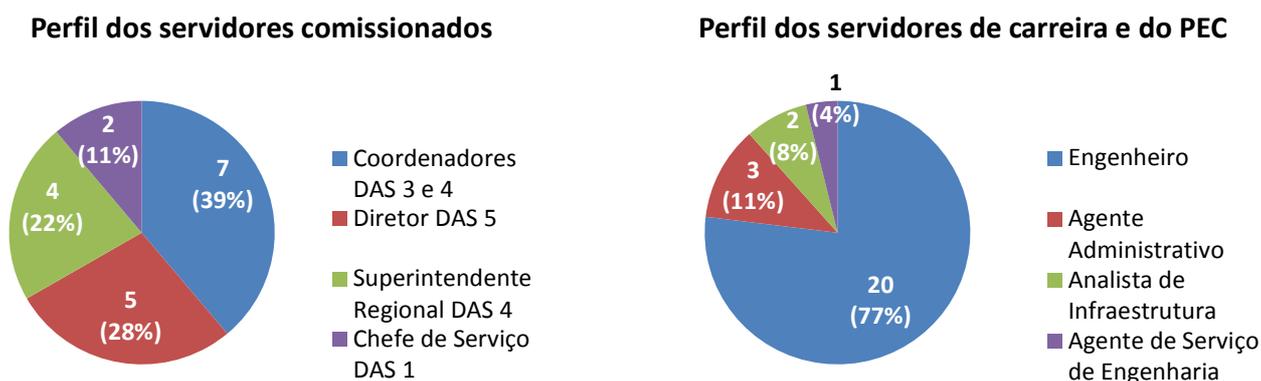
Estatisticamente, há evidências suficientes nos dados apresentados para afirmar que existe diferença significativa entre a proporção de servidores de carreira expulsos por improbidade administrativa e outros casos equivalentes, e a proporção de servidores comissionados expulsos pelos mesmos motivos por fatos no DNIT. Assim, da mesma forma que foi realizado na análise de dados da Tabela 1, é possível confirmar a significância, para os dados da Tabela 4, realizando a prova exata de Fisher. Nesse sentido, novamente com auxílio do sítio eletrônico *Social Science Statistics*, analisando os dados da Tabela 4, é possível dizer que o resultado é significativo, para um risco tolerado de 0,05, com valor de p igual a 0,0199, confirmando a conclusão do teste de qui-quadrado com mais evidência contra H_0 , já que $0,0199 < 0,0325$.

Nesse segundo ensaio, o foco foi retirado das instituições e incidiu sobre a variável “tipo de vínculo funcional”. Nesse sentido, a observação de 22 casos, que representam o percentual de 84,62% do total de processos expulsivos envolvendo servidores de carreira, por improbidade, valimento do cargo para lograr proveito pessoal e outros, sugere que o estabelecimento de carreiras profissionais, considerando a realidade daquela instituição específica, pode não ter significado, no período estudado, uma total proteção contra práticas patrimonialistas dentro da estrutura burocrática. Ao contrário, parece que a criação das carreiras, se não for acompanhada de um fortalecimento institucional, terá eficácia reduzida, deixando em aberto espaços para que servidores sofram pressões, resultantes da ação de grupos políticos e econômicos, ou mesmo cometam atos de improbidade e/ou de conflito de interesses, em razão do poder exacerbado que

esses concentram na fiscalização de contratos, no estabelecimento de relações com fornecedores e avaliação de obras, tendo em vista a possibilidade de obtenção de ganhos e de impunidade. Em resumo, o fortalecimento institucional do DNIT, aliado ao processo de consolidação das carreiras e da meritocracia, deveria contribuir para o insulamento da entidade, por meio, por exemplo, do estabelecimento de mandatos fixos para os dirigentes, o que não ocorre atualmente.

Em relação aos servidores comissionados, que muitas vezes ascendem ao posto por nomeação de agentes políticos, contrariamente ao que se pensava antes do teste, não houve uma incidência maior de expulsões por improbidade e ilícitos afins (50%), em comparação com os servidores de carreira expulsos pelos mesmos motivos (84,62%), o que não deixa de ser um indicativo preocupante, principalmente pelo fato de que os comissionados alvos de expulsão, em sua maioria (16 casos, 89%), são ocupantes de posições estratégicas dentro da instituição, tais como aquelas representadas pelos cargos de Coordenadores e Coordenadores-Gerais (DAS 3 e 4), Superintendentes Regionais (DAS 4) e Diretores (DAS 5), burocratas de médio e alto escalão na estrutura do DNIT, conforme listado no Anexo II. Graficamente, é possível registrar:

Gráfico 2: Distribuição do total de 18 casos de expulsão de servidores comissionados, em função das posições estratégicas por eles ocupadas no DNIT e do total 26 casos de expulsão de servidores de carreira e do PEC, segundo os cargos ocupados, no período entre 2010 e 2016.



Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do CEAF, Portal da Transparência.

Em linhas gerais, mesmo não sendo determinante, as relações entre essas variáveis expõem aqui a fragilidade de grande parte do modelo burocrático, conforme ilustra a ideia de estados intermediários de Peter Evans, para o qual o Estado é alvo do clientelismo, com

desequilíbrio entre os fatores de autonomia estatal e parceria com o mercado. Nesse tipo estatal, no qual o autor inclui o Brasil, a burocracia é ineficiente, fragmentada, com alguns bolsões de eficiência. Para aquele autor, o poder oligárquico e o Estado se fundem, sendo que na relação Estado-sociedade falta uma estrutura de orientação administrativa com o setor privado, havendo apenas grupos de empresários conectados a burocratas individuais (EVANS, 2004, p. 95).

Ou seja, os dados apresentados na Tabela 4 podem demonstrar exatamente um exemplo desse cenário, no qual a estrutura de carreira e institucional ainda não foi completamente formada a ponto de se criar um insulamento, deixando a organização permeável a uma lógica clientelista, conforme descrito por NUNES (1997), como também vulnerável a práticas neopatrimonialistas, mencionadas por DOMINGUES (2008), fenômeno este que perpassa a administração como um todo, nos três níveis de governo, sem que esse cenário seja privativo desta ou daquela instituição.

Na prática, os resultados apresentados podem sugerir uma indesejável vulnerabilidade na burocracia de médio escalão - BME do DNIT, entendida, grosso modo, como formada por servidores de carreira e comissionados que desempenham funções relevantes, visto que esses atores estão situados no ponto intermediário entre os extremos da burocracia, o que favorece a influência na gestão entre o topo e os implementadores (LOTTA et al, 2014, p. 33). Além da BME, sem generalizar ou fazer inferências para a totalidade dos servidores, é possível supor uma vulnerabilidade na parcela da burocracia que a literatura convencionou chamar de “nível de rua”, (Idem, p. 46), qual seja a dos servidores que lidam diretamente com a implementação de políticas públicas, fiscalização de contratos e avaliação da execução de obras e projetos de infraestrutura.

Nesse sentido, analisar o significado dos resultados disciplinares, à luz do vínculo dos servidores e das condutas praticadas, implica pensar a burocracia como uma forma de dominação e controle que, por meio da ação dos sistemas de correção, busca depurar o próprio corpo burocrático, no sentido de alertar novamente a todos os agentes públicos, como efeito pedagógico dissuasivo, para que estes mantenham distância de padrões clientelistas ou neopatrimonialistas.

Tomando por base a teoria weberiana, pode-se compreender a burocracia como a expressão pura da dominação legal. Este tipo de dominação, como o próprio nome sugere, requer obediência às regras, que são aplicadas por um corpo administrativo de funcionários, em tese, livres de qualquer influência pessoal e que possuem como base do seu funcionamento técnico *a disciplina do serviço* (WEBER, 2003, p. 129). Consequentemente, o que dizer sobre a natureza da atividade dos funcionários que cuidam de fiscalizar os demais burocratas? Auditores,

corregedores e demais membros de comissões disciplinares poderiam exercer suas atividades, por assim dizer, a partir de uma perspectiva *supradominadora*, na medida em que exercem, por meio dos parâmetros legais, a fiscalização sobre aqueles que deveriam aplicar os normativos legais.

Por essa razão, o exercício da atividade disciplinar, por si só, demonstra o caráter ideal do tipo weberiano, sendo que os resultados condenatórios dos processos podem ser interpretados como sinais do afastamento desse padrão de burocrata, muitas vezes não identificado com a aplicação das regras ou pela busca da eficiência, características do Estado moderno, mas sim com a utilização do cargo para obtenção de benefícios pessoais. A crescente importância que na atualidade se confere ao tema da correição dos agentes públicos pode ser encarada como um sinal de que o dogma da separação entre os espaços público e privado na administração pública é uma questão mal resolvida, que permite observar ressurgências do patrimonialismo no âmbito público.

Compreendendo-se o patrimonialismo como a falta de separação entre os espaços público e privado, este seria, dentro do pensamento weberiano, o ambiente a partir do qual se desenvolve outro tipo de dominação, classificada como dominação tradicional. Nesse território, no qual não há separação entre público e privado, nem entre os meios da administração e os funcionários, estes se beneficiam livremente da exploração de suas posições e cargos (DOMINGUES, 2008). No modelo de dominação tradicional, o quadro administrativo de funcionários não é fundado na disciplina, mas sim regulado pela tradição, pelo privilégio e pelas relações de fidelidade patrimonial, pela honra estamental e pela “boa vontade”. Esse quadro de funcionários possuiria ainda duas características básicas: a) a estrutura puramente patriarcal de administração, na qual os funcionários são recrutados em completa dependência pessoal do senhor (escravos e servos); e b) a estrutura estamental, em que os funcionários não são propriedade do senhor, e sim pessoas independentes, de posição própria, angariando prominência social, o que lhes garante investidura em seus cargos, por privilégio ou concessão do senhor (WEBER, 2003, p. 132). Na formação histórica do Estado Brasileiro, diversos autores apontaram para a permanência do aspecto fundamental do patrimonialismo, sendo válido mencionar:

Há vários estudos sobre o tema no Brasil. Para Faoro, há uma profunda continuidade, desde o período colonial até dias recentes, no controle que um “estamento burocrático” mantém sobre o Estado, sugando assim a nação, ininterrupta e camaleonicamente. Outros, como Fernandes e Franco, com ênfases distintas, chamaram a atenção para o momento societário do patrimonialismo. Ou seja, o Estado possuiria aspectos patrimonialistas, mas parte ao menos de seus impulsos nesse sentido vem de setores da própria sociedade, que se apropriam do aparelho de Estado e de seus recursos para enriquecer-se. Já Schwartzman (apoiando-se em Shmuel Eisenstadt) acentuou o

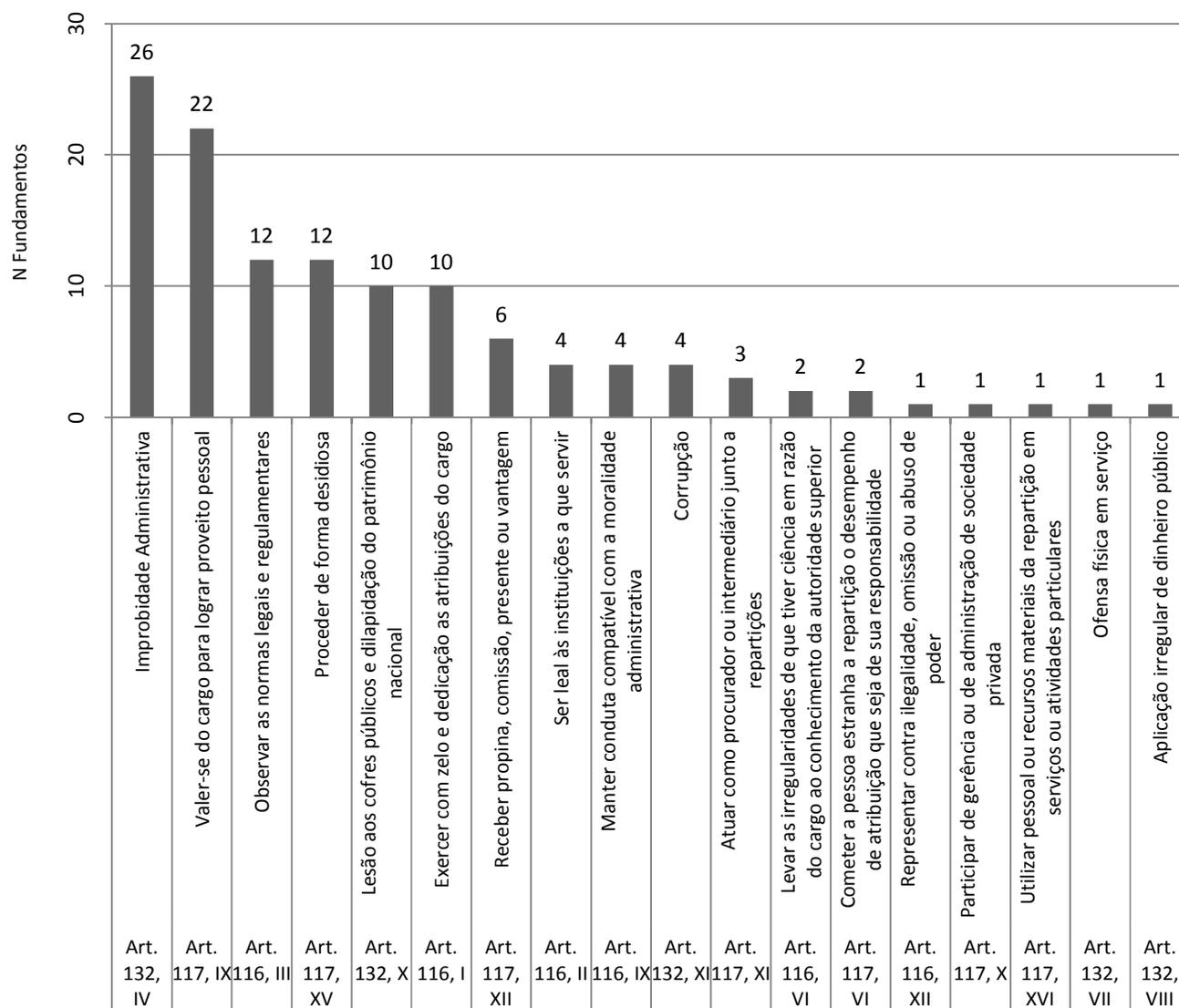
momento estatal do patrimonialismo no Brasil, porém descartou seu aspecto tradicional: o Estado neopatrimonialista seria explorado por governantes e funcionários, mas teria também caráter altamente modernizador, legitimando-se pelo futuro, não pela reiteração do passado (DOMINGUES, 2008).

A partir dos dados reunidos, pode-se verificar, sem generalizações, a presença de marcas patrimonialistas no cenário atual da administração pública e dos seus quadros burocráticos, sendo que estas se entrelaçam a um discurso de modernização e de busca pela eficiência, com profundas relações estabelecidas com a sociedade e o mundo político, mas sem jamais admitir seu conteúdo neopatrimonialista, que opera “oculta e informalmente” pelo Estado (DOMINGUES, 2008). As raízes históricas e culturais dessa ressurgência neopatrimonialista estão, em larga medida, ligadas ao fenômeno da corrupção, sendo que há uma corrente teórica bastante consolidada no tema, assim compreendida pela literatura internacional:

There is a long tradition of explaining corruption in Brazil as the result of cultural traditions, whether it is the absence of a clear separation between public and private, as in Faoro’s depiction of patrimonialism (Faoro [1958] 1996; see also Domingues 2008; Fernandes 1975; Roett 1999); Sérgio Buarque de Holanda’s ([1936] 1971) discussion of the transplanted Iberian traditions of trust conditional on family networks; Da Matta’s (1979) discussion of the figure of the *malandro*; or the frequent invocation of the *jeitinho* as a particularly Brazilian form of social adaptation. (POWER e TAYLOR, 2011, p. 10)

Nesse contexto, em atenção à tradição teórica que trata sobre a construção da Administração Pública no Brasil, faz-se necessário observar, no caso concreto aqui estudado, as permanências do modelo patrimonialista e sua relação com as irregularidades administrativas cometidas por servidores públicos. Os tipos identificados na pesquisa de campo, em última instância, representam essa insistente “falta de discernimento”, por parte da burocracia, acerca da devida separação entre os espaços público e privado, o que definitivamente não é privilégio desta ou daquela instituição. Assim, realizando a distribuição dos diversos fundamentos para cada penalidade expulsiva no DNIT, apresentados no Quadro 1, considerando que uma punição pode ser sustentada por mais de um fundamento legal, que se combinam para dar suporte a uma determinada penalidade expulsiva, é possível construir o seguinte gráfico:

Gráfico 3: Quantitativo de fundamentos punitivos aplicados no total de 44 casos de expulsão, ocorridos no DNIT, entre os anos de 2010 e 2016, em função da classificação legal.



Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do CEAF, Portal da Transparência.

Observando esse cenário, de acordo com os dados apresentados, cabe refletir sobre a burocracia e a sua estruturação em carreiras, que inicialmente seriam consideradas como um elemento contrário de politização (BATISTA, 2015, p. 361), mas que nem sempre conseguem evitar, por si só, a formação de laços de natureza pessoal, de traço estamental, com a busca por enriquecimento, ou pela influência de grupos políticos na manutenção de servidores em postos-chave da Administração. Assim, ainda que esse fenômeno neopatrimonialista não represente a totalidade do Estado e do funcionalismo público, a sua capacidade de adaptação histórica e de

entrelaçamento com retóricas modernizantes e pela busca da eficiência, revela a força desses traços, por vezes minando a legitimidade da burocracia perante a sociedade e a opinião pública.

No limite, o ensaio estatístico realizado demonstrou a atualidade das teorias sobre patrimonialismo e clientelismo, revelando, no caso do DNIT, para os dados observados até o momento, que não se sustentam as imagens de que o servidor de carreira seria, em essência, mais infenso a práticas extremamente deletérias no serviço público em relação aos servidores comissionados. Já em relação à teoria clássica weberiana, a quebra da disciplina pelo desrespeito à norma, a partir dos dados observados, notadamente do quantitativo de casos de improbidade e de valimento do cargo, sugere que o espaço burocrático pode não se constituir sempre como lugar, por excelência, de obediência às normas, sem que isso signifique uma proposta de ruptura com aquela teoria, uma vez que a burocracia foi nela tratada como tipo ideal.

Nesse sentido, o Sistema de Correição do Poder Executivo - SisCOR poderia ser compreendido como um modelo que possui a função de entrar permanentemente em conflito com um sistema neopatrimonialista, extra-oficial, que aposta na deterioração da disciplina pela regra e no enfraquecimento do modelo clássico de burocracia. À luz dos dados apresentados, foi possível compreendê-los por meio do referencial teórico escolhido, haja vista a associação entre o cometimento de casos de improbidade administrativa, corrupção e valimento para lograr proveito pessoal e demais condutas afins, tanto nos estratos de carreira, que seriam em tese menos permeáveis, como também entre os servidores comissionados, que, embora em menor grau, não deixam de ter relevância pela posição estratégica que ocupam no corpo da organização.

5. CONCLUSÃO

O momento de profunda crise de valores e de ampliação da percepção da ocorrência de práticas contrárias à moralidade administrativa representam estímulos constantes ao crescimento do Sistema de Correição - SisCOR, notadamente pela importância de que determinadas áreas sensíveis, dentre elas a de infraestrutura, deveriam permanecer minimamente resguardadas das práticas clientelistas (trocas de balcão) e/ou neopatrimonialistas (falta de separação entre o público e o privado, muitas vezes recoberta ou entrelaçada com discursos modernizadores).

Nesse contexto, a partir dos modelos teóricos sobre arranjos e instrumentos institucionais, aplicados à análise de políticas públicas (RADIN, 2010; GOMIDE, 2014 e PIRES 2016), foi

possível compreender o funcionamento prático do SisCOR, analisando especificamente os resultados apresentados pela CGU e pelo DNIT em relação a fatos ocorridos neste último, que tenham servido como fundamento de expulsão de servidores entre 2010 e 2016.

Isso permitiu verificar, em face dos testes realizados, o elevado percentual de processos que concluem pela ocorrência de práticas de improbidade administrativa, processadas pelo DNIT, com diferenças proporcionais significativas do ponto de vista estatístico em relação à CGU. O resultado indica que é possível sustentar a hipótese de que a constituição do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal, pode ser verificada, em concreto, como um arranjo institucional interno ao Governo Federal, que apresentou resultados expressivos em razão da sinergia atingida entre as instituições e atores envolvidos, permitindo uma melhor relação de coordenação CGU-DNIT, bem como a criação de instrumentos que auxiliaram na implementação da política disciplinar como um todo, simbolizada no caso específico, pelo fortalecimento do DNIT no combate aos desvios, ainda que este não seja o seu campo próprio de atuação.

No entanto, do ponto de vista lógico, a razão de ser do Sistema de Correição, por si só, sugere a ocorrências de sinais preocupantes, uma vez que ele não consegue eliminar a ocorrência de improbidade. Sua vitalidade, por assim dizer, indica também a ocorrência de mais casos que sugerem o aparecimento de vulnerabilidades constantes no aparelho estatal e no seio do seu corpo burocrático. Analisando os dados estatisticamente, foi possível perceber que são significativas as diferenças proporcionais de práticas de improbidade administrativa envolvendo servidores de carreira, que, em tese, estariam mais “protegidos” de trocas clientelistas, em comparação com o percentual de servidores comissionados, muitos deles ocupantes de posições estratégicas na entidade em tela, alvos de penalidade expulsão relacionada àqueles tipos de práticas.

Dessa forma, pode-se dizer que tais resultados evidenciam que os referenciais teóricos sobre clientelismo e neopatrimonialismo (NUNES, 1997; DOMINGUES, 2008) são úteis para a compreensão da realidade ora em análise, embasando a hipótese de que práticas relacionadas à improbidade administrativa, por exemplo, são persistentes e se adaptam a novos contextos, apesar dos mecanismos criados para modernização do aparelho de estado e do fortalecimento de sua burocracia. Isso reforça a necessidade de fortalecimento de instrumentos e arranjos institucionais que possam tornar a atividade disciplinar mais célere, dinâmica e com resultados mais expressivos que impliquem construir ações equilibradas entre as atividades de supervisão, normatização, coordenação e controle das instituições envolvidas no controle disciplinar.

Nesse sentido, como reflexão geral, é necessário pensar sobre os limites da evolução do SisCOR, que existe para combater determinadas práticas que, em última instância, foram a razão de sua criação, o que sugere um possível paradoxo em relação aos limites da atividade repressiva. Assim, quanto maior a repressão, mais casos a serem reprimidos começam a, num certo sentido, ser objeto de preocupação pelo sistema, provocando uma constante elevação de custos materiais e humanos, o que obriga a Administração a planejar novos arranjos institucionais que não se restrinjam às alternativas punitivas.

Por essa razão é que o Sistema de Correição, dentro de uma perspectiva ampliada, não pode ser resumido a um mecanismo puramente punitivo, pois suas iniciativas devem ser compreendidas no contexto de outros sistemas com os quais dialoga, como é o caso do Sistema de Gestão da Ética, responsável por desmontar a equação, sempre instável, de que mais irregularidades requerem mais aparelhos repressivos, promovendo, ao contrário, o fortalecimento de iniciativas de caráter preventivo, voltadas para a mudança cultural do agente público e das organizações que esses integram.

Seguindo essa linha, seria possível pensar num “Sistema de Prevenção”, capaz de combinar elementos preventivos e repressivos, o que, pelo menos em tese, conduziria a uma diminuição de expulsões do serviço público, com base em ocorrências de violação da moralidade, minimizando as zonas de vulnerabilidades existentes na estrutura administrativa.

Conectando esses dois elementos, dentro de um cenário de forte participação e de controle social, espera-se que a burocracia possa fazer a “depuração” dela própria em bases efetivas, marcadas pela modificação dos *standards* comportamentais, à luz dos princípios previstos no sistema constitucional. Gradativamente, esse propósito vem ganhando corpo enquanto valor que perpassa a sociedade e o Estado, relação esta que não pode ser resumida a uma interpretação comportamental entre a busca constante por benefícios próprios e o cálculo de impunidade que, se perpassam as condutas de alguns servidores, não podem ser utilizados como parâmetro explicativo de todo corpo burocrático. A simples existência do SisCOR já evidencia que há algo para além do mero interesse e que os princípios da CF/88 não são meras formulações teóricas.

Diante desse quadro, a política disciplinar, considerada como produto do Sistema de Correição, da pressão da sociedade civil e da ação institucional dos atores envolvidos, representa parte de um sistema superior de integridade e de redes *accountability*. Na forma proposta por DELEON (2010, p. 591), cabe pensar no sentido de que o funcionamento do SisCOR representa

o efeito necessário à manutenção da responsabilidade e da legitimidade, com base numa “ética que sustente a responsabilidade administrativa”, e que “dá grande importância à inclusão e à participação efetiva”. Essa participação pode ser verificada na atuação de diversas entidades que militam em defesa da transparência pública e que lutam pela ampliação da participação social nas decisões relativas à execução de políticas públicas exigindo moralidade nos negócios estatais. Não há como desvincular a ação de participação social da agenda que coloca em primeiro plano a função de *accountability* e que passa a exigir, não apenas do Judiciário e do Ministério Público, mas diretamente do Poder Executivo, um maior controle sobre o processo administrativo e o julgamento dos agentes que incorrerem desvios de conduta.

Mais do que conexões objetivas, buscou-se neste trabalho tratar de conexões conceituais entre os problemas apresentados, com base nos dados coletados. Por essa razão, o processo de análise e de descrição, a partir dos testes estatísticos de associação entre variáveis, significa que as teorias aqui revisitadas fornecem indicativos da efetividade da ação coordenada para os problemas que buscam compreender, fato este empiricamente verificado no caso concreto, sem que isso se constitua como uma verdade única, mas sim como uma possibilidade de interpretação.

Mesmo assim, permanece a sensação de que algo ficará descoberto, por assim dizer, entre a realidade dinâmica social e os modelos teóricos que buscam simplificá-la, notadamente quando o fenômeno em questão é derivado da tensão estabelecida entre Estado e sociedade, relação essa que não pode desconsiderar a imprevisibilidade da ação humana, bem como a necessidade de que os indivíduos e as instituições requerem um espaço moral, interno e externo, que lhes confira a possibilidade de reflexão sobre suas respectivas responsabilidades.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

6.1 ARTIGOS E LIVROS

ALENCAR, Carlos Higino Ribeiro de e GICO Jr., Ivo. **Corrupção e judiciário: a (in)eficácia do sistema judicial no combate à corrupção**. Rev. direito GV, Jun. 2011, vol.7, no.1, p.75-98.

BARBETTA, Pedro Alberto. **Estatística aplicada às Ciências Sociais**. 5ª ed. Florianópolis, UFSC, 2002.

BATISTA, Mariana. **Burocracia local e qualidade da implementação de políticas descentralizadas: uma análise da gestão de recursos federais pelos municípios brasileiros.** Revista do Serviço Público. ENAP, 2015, p. 345-370.

CORRÊA, Izabela Moreira (2011). **Sistema de integridade: avanços e agenda de ação para a administração pública federal.** In: AVRITZER, Leonardo; FILGUEIRAS, Fernando (orgs.). Corrupção e sistema político no Brasil. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. p. 163-189.

DELEON, Linda. Sobre agir de forma responsável em um mundo desordenado: ética individual e responsabilidade administrativa. In: PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon (orgs.): **Administração pública: coletânea** – São Paulo: Editora UNESP; Brasília: ENAP, 2010.

DOMINGUES, José Maurício. Patrimonialismo e neopatrimonialismo. In: AVRITZER, Leonardo, et. all. **Corrupção: ensaios e crítica.** Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

DYE, Thomas R. Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas. In: HEIDEMANN, Francisco G.; SALM José Francisco. **Políticas Públicas e Desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise.** Brasília: Editora UnB, 2009.

EASTON, David. **An Approach to the Analysis of Political Systems.** World Politics, Vol. 9, No. 3. (Apr. 1957), pp. 383-400.

EVANS, Peter. **Autonomia e parceria: estados e transformação industrial.** Rio de Janeiro, 2004: Editora UFRJ. P. 75-109.

FISICHELLA, Domenico. Tecnocracia. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política.** 12ª ed. Brasília: Editora UnB, 2004.

GOMIDE, A. A.; PIRES, R. R. C. (orgs) **Capacidades Estatais e Democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas.** Brasília, IPEA, 2014.

HOFFMANN, Rodolfo. **Estatística para economistas.** Biblioteca Pioneira de Ciências Sociais. São Paulo, Editora Livraria Pioneira, 1980.

LAKATOS, Eva Maria e MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de Metodologia Científica.** 6ª Edição. Editora Atlas, 2009.

LEVIN, Jack. **Estatística aplicada às ciências humanas.** 2 ed. São Paulo: Editora Harbra, 1985.

LOTTA, Gabriela, PIRES, Roberto Rocha C., and OLIVEIRA, Vanessa. (2014). **Burocratas de Médio Escalão: Novos Olhares Sobre Velhos Atores da Produção de Políticas Públicas.** Revista do Serviço Público, v. 65, n. 4, p. 407-437, out/dez 2014.

NUNES, Edson. **A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático**. Jorge Zahar. ENAP, Brasília-DF, 1997.

OCDE. **Avaliação da OCDE sobre o Sistema de Integridade da Administração Pública Federal Brasileira: Gerenciando riscos por uma Administração Pública mais íntegra**, 2011. Disponível em: <<http://www.oecd.org/gov/ethics/48947422.pdf>>. Acesso em: 19/04/2017.

PIRES, R. (2016) **Intersetorialidade, arranjos institucionais e instrumentos da ação pública**. Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate, n.26, MDS/SAGI, p.67-80.

POWER, Timothy e TAYLOR, Matthew. **Corruption and democracy in Brazil: the struggle for accountability**. University of Notre Dame, Indiana, 2011.

RADIN, Beryl A. Os instrumentos da Gestão Intergovernamental. *In*: PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon (orgs.): **Administração pública: coletânea**. São Paulo: Ed. UNESP; Brasília: ENAP, 2010.

ROCHA, Carlos A. (2005) **Neoinstitucionalismo como modelo de análise para as políticas públicas**. Civitas, vol. 5, n. 1, p. 11-28.

RUA, Maria das Graças. **Análise de políticas públicas: conceitos básicos**. Disponível em <<http://portal.mda.gov.br/o/1635738>> Acesso em 25/04/2017.

WEBER, Max. Os três tipos puros de dominação legítima. *In*: COHN, Gabriel; FERNANDES, Florestan (orgs). **Weber: sociologia**. Coleção grandes cientistas sociais, p.129-141. Editora Ática, São Paulo: 2003.

6.2 LEGISLAÇÃO E DOCUMENTOS OFICIAIS

BRASIL. **Constituição Federal, de 05 de outubro de 1988**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 20/04/2017.

_____. **Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990**, que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e fundações públicas federais. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 28/04/2017.

_____. **Lei nº 10.233, de 05 de junho de 2001**, que cria o DNIT, o CONIT a ANTT e ANTAQ. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 28/04/2017.

_____. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**, Lei de Acesso à Informação. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 25/04/2017

_____. **Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013**, Lei de Conflito de Interesses. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 25/04/2017

_____. **Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013**, Lei Anticorrupção – responsabilização de pessoas jurídicas. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 25/04/2017

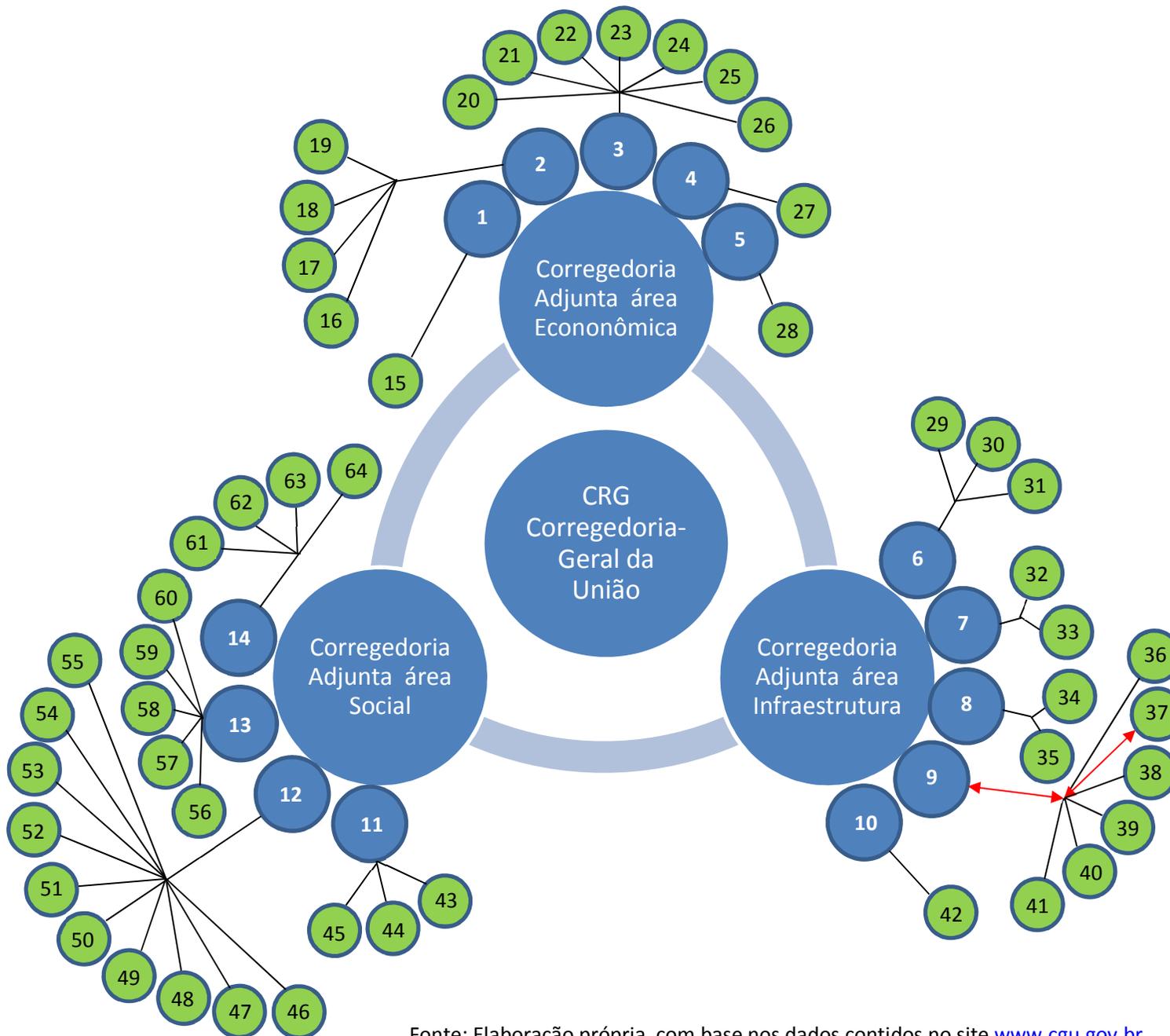
_____. **Lei nº 13.341, de 29 de setembro de 2016**, que altera a Lei nº 10.683/2003 de organização da Presidência da República, criando, entre outros, o Ministério da Transparência, Fiscalização e CGU. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 25/04/2017

_____. **Decreto nº 5.480, de 30 de junho de 2005**, que institui o Sistema de Correição do Poder Executivo Federal. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 25/04/2017.

_____. **Medida Provisória nº 726, de 12 de maio de 2016**, que altera e revoga dispositivos da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso: 20/04/2017.

_____. Presidência da República. Controladoria-Geral da União. **Portaria nº 1.043, de 24 de julho de 2007**, que estabelece a obrigatoriedade do Sistema de Gestão de Processos Administrativos Disciplinares-CGU-PAD Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br>>. Acesso : 22/04/2017.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Manual de orientação para arranjo institucional de órgãos e entidades do Poder Executivo Federal/2008**. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br>>. Acesso em: 19/04/2017.



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados contidos no site www.cgu.gov.br

7.1 ANEXO I (continuação)

LEGENDA

Corregedorias Setoriais**(em azul, órgãos da CGU)**

- 1) Corregedoria Setorial das Áreas de Agricultura, Pecuária e Abastecimento
- 2) Corregedoria Setorial das Áreas de Indústria, Comercio Exterior, Serviços e de Turismo
- 3) Corregedoria Setorial da Área de Fazenda e Relações Exteriores
- 4) Corregedoria Setorial das Áreas de Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e Cultura
- 5) Corregedoria Setorial da Área de Trabalho
- 6) Corregedoria Setorial das Áreas de Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações
- 7) Corregedoria Setorial das Áreas de Defesa e Meio Ambiente
- 8) Corregedoria Setorial da Área de Minas e Energia
- 9) Corregedoria Setorial da Área de Transportes, Portos e Aviação Civil
- 10) Corregedoria Setorial da Área de Integração Nacional e Cidades
- 11) Corregedoria Setorial das Áreas de Desenvolvimento Social e Esporte
- 12) Corregedoria Setorial da Área de Educação
- 13) Corregedoria Setorial das Áreas de Justiça e Cidadania
- 14) Corregedoria Setorial da Área de Saúde

Corregedorias Seccionais**(em verde, órgãos autônomos)**

- 15) Corregedoria do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA
- 16) Corregedoria do Instituto Nacional da Propriedade Industrial - INPI
- 17) Corregedoria da Superintendência da Zona Franca de Manaus - SUFRAMA
- 18) Corregedoria do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços - MDIC
- 19) Corregedoria do Ministério do Turismo - MTur
- 20) Corregedoria do Banco Central - BACEN
- 21) Corregedoria da Casa da Moeda
- 22) Corregedoria do Ministério da Fazenda - MF
- 23) Corregedoria da Receita Federal
- 24) Corregedoria da Caixa Econômica Federal
- 25) Corregedoria da Superintendência de Seguros Privados - SUSEP
- 26) Corregedoria do Ministério das Relações Exteriores
- 27) Corregedoria do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão - MPDG
- 28) Corregedoria do Ministério do Trabalho e Administração - MTA
- 29) Corregedoria da Agência Nacional de Telecomunicações - ANATEL
- 30) Departamento de Controle Disciplinar da Empresa de Correios e Telégrafos - ECT
- 31) Corregedoria do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações - MCTIC
- 32) Corregedoria da Agência Nacional de Águas - ANA
- 33) Corregedoria do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA
- 34) Corregedoria da Agência Nacional do Petróleo
- 35) Corregedoria do Departamento Nacional de Produção Mineral - DNPM

Corregedorias Seccionais**(em verde, órgãos autônomos)**

- 36) Corregedoria da Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT
- 37) Corregedoria do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - DNIT
- 38) Corregedoria do Ministério dos Transportes - MT
- 39) Corregedoria da Agência Nacional de Aviação Civil
- 40) Corregedoria da Agência Nacional de Transportes Aquaviários - ANTAQ
- 41) Corregedoria da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária - INFRAERO
- 42) Corregedoria do Ministério da Integração - MI
- 43) Corregedoria do Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário - MDSA
- 44) Corregedoria do Instituto Nacional da Seguridade Social - INSS
- 45) Corregedoria da Superintendência Nacional de Previdência Complementar - PREVIC
- 46) Corregedoria do Colégio Pedro II
- 47) Coordenação de Correição da UFBA
- 48) Corregedoria da Universidade Federal do ABC
- 49) Corregedoria da Universidade Federal de Alagoas
- 50) Corregedoria da Universidade Federal de SC
- 51) Corregedoria do Instituto Federal da Bahia - IFBA
- 52) Corregedoria do Instituto Federal do Ceará - IFCE
- 53) Corregedoria do Ministério da Educação - MEC
- 54) Corregedoria da Universidade da Integração Interacional da Lusofonia Afro-Brasileira - UNILAB
- 55) Corregedoria da Universidade Federal do Amapá
- 56) Corregedoria do Ministério da Justiça
- 57) Corregedoria do Departamento de Polícia Federal
- 58) Corregedoria da Polícia Rodoviária Federal
- 59) Corregedoria da Fundação Nacional do Índio
- 60) Corregedoria do Departamento Penitenciário Nacional - DEPEN
- 61) Corregedoria da Agência Nacional de Saúde
- 62) Corregedoria da Agência Nacional de Vigilância
- 63) Corregedoria da Fundação Nacional de Saúde
- 64) Corregedoria do Ministério da Saúde

7.2 ANEXO II

Levantamento de processos expulsivos referentes a fatos ocorridos no DNIT (2010 - 2016)

	Número do processo	Órgão/entidade responsável pela condução do caso	Quantitativo de agentes do DNIT, ou externos, na Comissão de apuração	Quantitativo de agentes da CGU/AGU na Comissão de apuração	Fundamento da pena expulsiva na Lei nº 8.112/90: demissão, cassação de aposentadoria ou destituição de cargo em comissão.	Caso envolveu corrupção, valimento, participação em empresas, advocacia adm., improbidade ou lesão aos cofres públicos?	Cargo do servidor demitido	O servidor é da carreira do DNIT?	Ano da pena
1	50600.xxxxxx/2009-xx	DNIT	3 (DNIT)	-	116, I, III e IX	Não	Sup. Regional	Não	2010
2	50600.xxxxxx/2009-xx	DNIT	3 (DNIT)	-	117, X	Sim	Coordenador	Não	2010
3	50600.xxxxxx/2009-xx	DNIT	3 (DNIT)	-	117, IX e XI	Sim	Coordenador	Não	2011
4	50600.xxxxxx/2006-xx	DNIT	3 (DNIT)	-	116, I, III, IX, XII, 117 VI, IX, XII, 132, IV	Sim	Coordenador	Não	2011
5	50600.xxxxxx/2009-xx	DNIT	(2 externos)	1 (AGU)	117, IX, XV, 132 IV, X	Sim	Engenheiro	Sim	2011
6	50600.xxxxxx/2009-xx	DNIT	(2 externos)	1 (AGU)	117, IX, XV, 132 IV, X	Sim	Engenheiro	Sim	2011
7	50600.xxxxxx/2009-xx	DNIT	(2 externos)	1 (AGU)	117, IX, XV, 132 IV, X	Sim	Engenheiro	Sim	2011
8	50600.xxxxxx/2009-xx	DNIT	(2 externos)	1 (AGU)	117, IX, XV, 132 IV, X	Sim	Eng. (AIET)	Sim	2011
9	50600.xxxxxx/2009-xx	DNIT	(2 externos)	1 (AGU)	117, IX, XV, 132 IV, X	Sim	Eng. (AIET)	Sim	2011
10	50600.xxxxxx/2009-xx	DNIT	(2 externos)	1 (AGU)	117, IX, XV, 132 IV, X	Sim	Engenheiro	Sim	2011
11	50600.xxxxxx/2010-xx	DNIT	2 (DNIT)	1 (AGU)	116, III, IX, 117, VI, IX, XVI	Sim	Engenheiro	Sim	2011
12	50600.xxxxxx/2009-xx	DNIT	1 (DNIT)	2 (CGU)	116, III e VI	Não	Coordenador	Não	2012
13	50600.xxxxxx/2009-xx	DNIT	1 (DNIT)	2 (CGU)	117, IX, 132, IV, X, XI	Sim	Engenheiro	Sim	2012
14	50600.xxxxxx/2010-xx	DNIT	1 (DNIT) 2 (externos)	-	116, III, IX e 117, IX	Sim	Agente adm.	Sim	2012
15	50600.xxxxxx/2012-xx	DNIT	3 (DNIT)	-	132, VII	Não	Ag. Serv. Eng.	Sim	2013
16	50600.xxxxxx/2011-xx	DNIT	1 (externo)	2 (AGU)	117, IX, 132, IV, X, XI	Sim	Engenheiro	Sim	2013
17	50600.xxxxxx/2011-xx	DNIT	1 (externo)	2 (AGU)	117, IX, 132, IV, X, XI	Sim	Chefe de Serv.	Não	2013
18	50600.xxxxxx/2011-xx	DNIT	1 (externo)	2 (AGU)	117, IX, 132, IV, X, XI	Sim	Engenheiro	Sim	2013
19	00190.xxxxxx/2010-xx	CGU	-	2 (AGU) 1 CGU	116, III	Não	Diretor	Não	2013
20	00190.xxxxxx/2011-xx	CGU	-	3 (CGU)	117, XV	Não	Engenheiro	Sim	2013

7.2 ANEXO II (continuação)

21	00190.xxxxxx/2011-xx	CGU	-	3 (CGU)	117, XV	Não	Engenheiro	Sim	2013
22	00190.xxxxxx/2011-xx	CGU	-	3 (CGU)	116, I e III	Não	Diretor	Não	2013
23	50600.xxxxxx/2012-xx	DNIT	3 (DNIT)	-	117, IX e 132, IV	Sim	Sup. Regional	Não	2014
24	50600.xxxxxx/2012-xx	DNIT	3 (DNIT)	-	117, IX e 132, IV	Sim	Chefe de Serv.	Não	2014
25	00190.xxxxxx/2010-xx	CGU	-	3 (CGU)	116, I	Não	Coordenador	Não	2014
26	00190.xxxxxx/2010-xx	CGU	-	3 (CGU)	116, I	Não	Diretor	Não	2014
27	00190.xxxxxx/2010-xx	CGU	-	2 (CGU) 1 (externo)	116, I, II, 117, XV	Não	Sup. Regional	Não	2014
28	00190.xxxxxx/2010-xx	CGU	-	2 (CGU) 1 (externo)	116, I, II e III	Não	Coordenador	Não	2014
29	00190.xxxxxx/2010-xx	CGU	-	2 (CGU) 1 (externo)	116, I, II e III	Não	Diretor	Não	2014
30	00190.xxxxxx/2010-xx	CGU	-	2 (CGU) 1 (externo)	116, I, II 117, XV	Não	Engenheiro	Sim	2014
31	00190.xxxxxx/2012-xx	CGU	1 (DNIT)	2 (CGU)	117, IX, XII, 132, IV, 8429	Sim	Engenheiro	Sim	2014
32	00190.xxxxxx/2012-xx	CGU	1 (DNIT)	2 (CGU)	117, IX, XII, 132, IV, 8429	Sim	Engenheiro	Sim	2014
33	00190.xxxxxx/2012-xx	CGU	1 (DNIT)	2 (CGU)	117, IX, XII, 132, IV, 8429	Sim	Engenheiro	Sim	2014
34	00190.xxxxxx/2012-xx	CGU	1 (DNIT)	2 (CGU)	116, VI, 117, IX, XII, 132, IV, 8429	Sim	Sup. Regional	Não	2014
35	00190.xxxxxx/2012-xx	CGU	1 (DNIT)	2 (CGU)	117, IX, XII, 132, IV, 8429	Sim	Engenheiro	Sim	2014
36	00190.xxxxxx/2011-xx	CGU	-	3 (CGU)	116, I, III, 117, XV, 132, IV, VIII	Sim	Diretor	Não	2014
37	50600.xxxxxx/2011-xx	DNIT	3 (DNIT)	-	117, IX e XV	Sim	Engenheiro	Sim	2015
38	50600.xxxxxx/2012-xx	DNIT	1 (DNIT)	2 (CGU)	117 XI, 132 IV, 8429	Sim	Agente Adm.	Sim	2015
39	50600.xxxxxx/2012-xx	DNIT	1 (DNIT)	2 (CGU)	117 XI, 132 IV, 8429	Sim	Agente Adm.	Sim	2015
40	00190.xxxxxx/2008-xx	CGU	-	3 (CGU)	132, IV e 8429	Sim	Coordenador	Não	2015
41	00190.xxxxxx/2011-xx	CGU	-	3 (CGU)	116, III, 132, IV, 8429	Sim	Engenheiro	Sim	2016
42	00190.xxxxxx/2011-xx	CGU	-	3 (CGU)	132, IV, 8429	Sim	Engenheiro	Sim	2016
43	00190.xxxxxx/2011-xx	CGU	-	3 (CGU)	116, III, 132, IV, 8429	Sim	Engenheiro	Sim	2016
44	50600.xxxxxx/2011-xx	DNIT	3 (DNIT)	-	132, IV, 8429	Sim	Engenheiro	Sim	2016

Fonte: CEAf - Cadastro de Expulsões da Administração Federal (www.transparencia.gov.br)

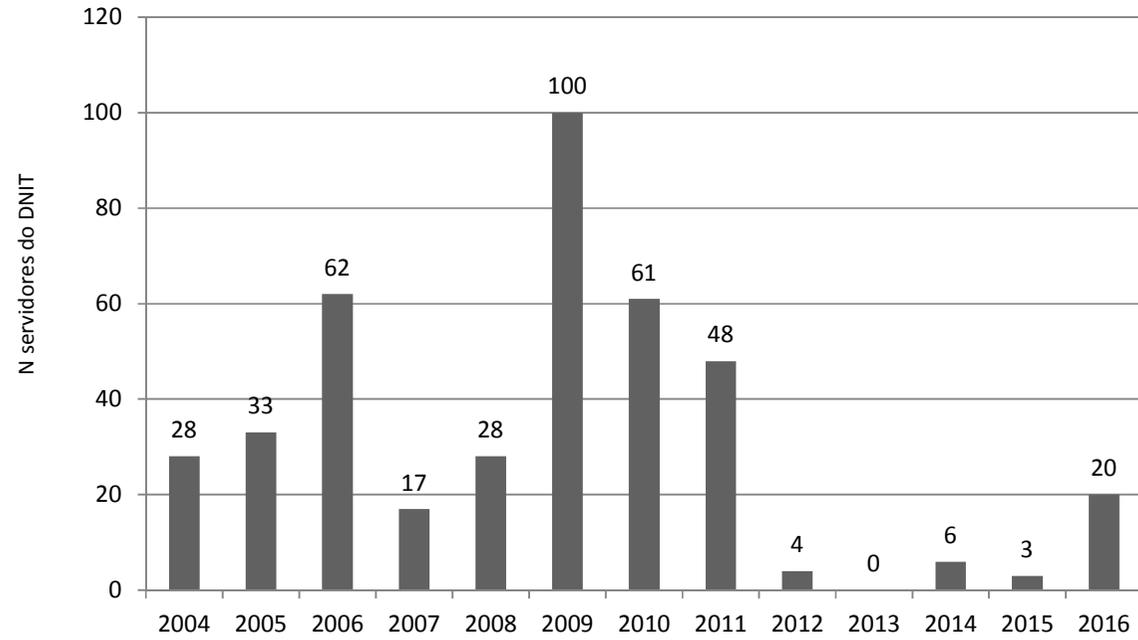
7.3 ANEXO III

Classificação das competências da CGU enquanto órgão central do SisCOR

Dispositivos contidos do Decreto nº 5.480/2005 (art. 4º)	Tipos de funções	
	Centralização	Coordenação
I - definir, padronizar, sistematizar e normatizar, mediante a edição de enunciados e instruções, os procedimentos atinentes às atividades de correição;		X
II - aprimorar os procedimentos relativos aos processos administrativos disciplinares e sindicâncias;		X
III - gerir e exercer o controle técnico das atividades correcionais desempenhadas no âmbito do Poder Executivo Federal;		X
IV - coordenar as atividades que exijam ações conjugadas das unidades integrantes do Sistema de Correição;		X
V - avaliar a execução dos procedimentos relativos às atividades de correição;		X
VI - definir procedimentos de integração de dados, especialmente no que se refere aos resultados das sindicâncias e processos administrativos disciplinares, bem como às penalidades aplicadas;		X
VII - propor medidas que visem a inibir, a reprimir e a diminuir a prática de faltas ou irregularidades cometidas por servidores contra o patrimônio público;		X
VIII - instaurar sindicâncias, procedimentos e processos administrativos disciplinares, em razão:	X	
a) da inexistência de condições objetivas para sua realização no órgão de origem;	X	
b) da complexidade e relevância da matéria;	X	
c) da autoridade envolvida; ou	X	
d) do envolvimento de servidores de mais de um órgão ou entidade;	X	
IX - requisitar, em caráter irrecusável, servidores para compor comissões disciplinares;	X	
X - realizar inspeções nas unidades de correição;	X	
XI - recomendar a instauração de sindicâncias, procedimentos e processos administrativos disciplinares;	X	
XII - avocar sindicâncias, procedimentos e processos administrativos disciplinares em curso em órgãos ou entidades do Poder Executivo Federal, quando verificada qualquer das hipóteses previstas no inciso VIII, inclusive promovendo a aplicação da penalidade cabível;	X	
XIII - requisitar as sindicâncias, procedimentos e processos administrativos disciplinares julgados há menos de cinco anos por órgãos ou entidades do Poder Executivo Federal, para reexame; e	X	
XIV - representar ao superior hierárquico, para apurar a omissão da autoridade responsável por instauração de sindicância, procedimento ou processo administrativo disciplinar.	X	

Fonte: elaboração própria

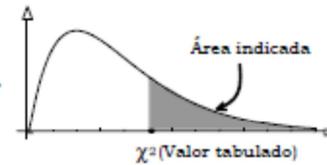
7.4 ANEXO IV

Quantitativo de servidores do DNIT treinados pela CGU em PAD (2004-2016)

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados obtidos junto ao site:

<http://www.cgu.gov.br/assuntos/atividade-disciplinar/capacitacoes/servidores-capacitados-em-pad-1>

7.5 ANEXO V

Distribuição qui-quadrado**Tabela 6** Distribuição qui-quadrado.

gl	Área na cauda superior								
	0,25	0,10	0,05	0,025	0,01	0,005	0,0025	0,001	0,0005
1	1,32	2,71	3,84	5,02	6,63	7,88	9,14	10,83	12,12
2	2,77	4,61	5,99	7,38	9,21	10,60	11,98	13,82	15,20
3	4,11	6,25	7,81	9,35	11,34	12,84	14,32	16,27	17,73
4	5,39	7,78	9,49	11,14	13,28	14,86	16,42	18,47	20,00
5	6,63	9,24	11,07	12,83	15,09	16,75	18,39	20,51	22,11
6	7,84	10,64	12,59	14,45	16,81	18,55	20,25	22,46	24,10
7	9,04	12,02	14,07	16,01	18,48	20,28	22,04	24,32	26,02
8	10,22	13,36	15,51	17,53	20,09	21,95	23,77	26,12	27,87
9	11,39	14,68	16,92	19,02	21,67	23,59	25,46	27,88	29,67
10	12,55	15,99	18,31	20,48	23,21	25,19	27,11	29,59	31,42
11	13,70	17,28	19,68	21,92	24,73	26,76	28,73	31,26	33,14
12	14,85	18,55	21,03	23,34	26,22	28,30	30,32	32,91	34,82
13	15,98	19,81	22,36	24,74	27,69	29,82	31,88	34,53	36,48
14	17,12	21,06	23,68	26,12	29,14	31,32	33,43	36,12	38,11
15	18,25	22,31	25,00	27,49	30,58	32,80	34,95	37,70	39,72
16	19,37	23,54	26,30	28,85	32,00	34,27	36,46	39,25	41,31
17	20,49	24,77	27,59	30,19	33,41	35,72	37,95	40,79	42,88
18	21,60	25,99	28,87	31,53	34,81	37,16	39,42	42,31	44,43
19	22,72	27,20	30,14	32,85	36,19	38,58	40,88	43,82	45,97
20	23,83	28,41	31,41	34,17	37,57	40,00	42,34	45,31	47,50
21	24,93	29,62	32,67	35,48	38,93	41,40	43,77	46,80	49,01
22	26,04	30,81	33,92	36,78	40,29	42,80	45,20	48,27	50,51
23	27,14	32,01	35,17	38,08	41,64	44,18	46,62	49,73	52,00
24	28,24	33,20	36,42	39,36	42,98	45,56	48,03	51,18	53,48
25	29,34	34,38	37,65	40,65	44,31	46,93	49,44	52,62	54,95
26	30,43	35,56	38,89	41,92	45,64	48,29	50,83	54,05	56,41
27	31,53	36,74	40,11	43,19	46,96	49,65	52,22	55,48	57,86
28	32,62	37,92	41,34	44,46	48,28	50,99	53,59	56,89	59,30
29	33,71	39,09	42,56	45,72	49,59	52,34	54,97	58,30	60,73
30	34,80	40,26	43,77	46,98	50,89	53,67	56,33	59,70	62,16
35	40,22	46,06	49,80	53,20	57,34	60,27	63,08	66,62	69,20
40	45,62	51,81	55,76	59,34	63,69	66,77	69,70	73,40	76,10
45	50,98	57,51	61,66	65,41	69,96	73,17	76,22	80,08	82,87
50	56,33	63,17	67,50	71,42	76,15	79,49	82,66	86,66	89,56
100	109,1	118,5	124,3	129,6	135,8	140,2	144,3	149,4	153,2

Nota: A coluna em destaque é a mais usada.

Fonte: BARBETTA, Pedro Alberto. Estatística aplicada às Ciências Sociais. 7ª ed. Florianópolis, UFSC, 2010. Disponível em http://www.sestatnet.ufsc.br/data/downloads/2/Tabela_Dist_Qui_quadrado.pdf acesso: 04/05/2017