

Estado da publicação: O preprint não foi publicado em outro meio.

AVANÇOS E RETROCESSOS NO COMBATE À CORRUPÇÃO: GOVERNOS BOLSONARO (2019-2022) E DOIS PRIMEIROS ANOS DE LULA (2023-2024)

Rodolfo Silva Marques, André Oliveira

<https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.13304>

Submetido em: 2025-09-09

Postado em: 2025-09-12 (versão 1)

(AAAA-MM-DD)

AVANÇOS E RETROCESSOS NO COMBATE À CORRUPÇÃO: GOVERNOS BOLSONARO (2019-2022) E DOIS PRIMEIROS ANOS DE LULA (2023-2024)

RODOLFO SILVA MARQUES

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5855-0393>

<rodolfo.smarques@gmail.com>

Universidade da Amazônia (UNAMA). Belém, Pará (PA), Brasil

ANDRÉ SILVA DE OLIVEIRA

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8918-2845>

<portocalle62@gmail.com>

Doutor em Ciência Política pela UFPE. Belém, Pará (PA), Brasil

RESUMO: Este trabalho analisa comparativamente os avanços e retrocessos no desempenho das instituições de controle e combate à corrupção durante os governos de Jair Bolsonaro (2019-2022) e Luiz Inácio Lula da Silva (2023-2024, em andamento). A questão central consiste em compreender de que forma as tomadas de decisão políticas relativas a reformas legislativas, nomeações estratégicas e disputas narrativas afetaram a autonomia, a eficácia e a transparência dos principais órgãos de controle tais como Controladoria-Geral da União (CGU), Tribunal de Contas da União (TCU), Ministério Público Federal (MPF) e Polícia Federal (PF). A pesquisa busca identificar padrões de fortalecimento ou enfraquecimento institucional, observando seus impactos sobre os mecanismos de accountability pública e sobre o funcionamento das instituições democráticas brasileiras. Especial atenção é dada à instrumentalização política da corrupção e à forma como sua definição e combate se tornam objetos de disputa em contextos de polarização e crise institucional.

Palavras-chave: avanços, retrocessos, combate à corrupção, Jair Bolsonaro, Luís Inácio Lula da Silva.

ADVANCES AND SETBACKS IN THE FIGHT AGAINST CORRUPTION: BOLSONARO GOVERNMENTS (2019-2022) AND LULA'S FIRST TWO YEARS (2023-2024)

ABSTRACT: This paper comparatively analyzes the advances and setbacks in the performance of anti-corruption and oversight institutions during the administrations of Jair Bolsonaro (2019-2022) and Luiz Inácio Lula da Silva (2023-2024, ongoing). The central question is to understand how political decision-making regarding legislative reforms, strategic appointments, and narrative disputes affected the autonomy, effectiveness, and transparency of the main oversight bodies, such as the Comptroller General's Office (CGU), the Federal Court of Auditors (TCU), the Federal Public Prosecutor's Office (MPF), and the Federal Police (PF). The research seeks to identify patterns of institutional strengthening or weakening, observing their impacts on public accountability mechanisms and the functioning of Brazilian democratic institutions. Special attention is given to the political instrumentalization of corruption and how its definition and combat become objects of dispute in contexts of polarization and institutional crisis.

Keywords: advances, setbacks, fight against corruption, Jair Bolsonaro, Luís Inácio Lula da Silva.

INTRODUÇÃO

Parágrafo normal: fonte Garamond tamanho 12, cor preta, espaçamento entre linhas 1,5 e espaçamento antes (entre os parágrafos) 6 pt para todo o paper. Recuo na primeira linha dos parágrafos em 1,25 cm.

A agenda de combate à corrupção emergiu como um pilar central nas democracias contemporâneas, refletindo a crescente preocupação com a integridade das instituições e a legitimidade da representação política (Viol, 2021). No contexto brasileiro, o tema adquiriu uma proeminência particular, impulsionada por investigações de grande escala que trouxeram à tona fragilidades estruturais e a complexa relação entre o poder executivo e os órgãos de fiscalização. Este cenário intensificou o debate público e tornou a definição e o enfrentamento da corrupção um campo de disputas políticas e narrativas.

A ascensão de Jair Bolsonaro (então no PSL, atualmente no PL) ao poder, em 2019, após à vitória nas eleições presidenciais de 2018, foi, em parte, um reflexo dessa dinâmica. Sua retórica eleitoral, ancorada no discurso anticorrupção, gerou expectativas de fortalecimento das instituições de controle. Contudo, a análise de sua gestão revela um padrão de enfraquecimento institucional, marcado por episódios de intervenção política na Polícia Federal (PF) e no Ministério Público Federal (MPF). Essas ações, juntamente com a desmobilização de operações de grande impacto, levantaram questionamentos sobre a instrumentalização política do tema e o real compromisso com a autonomia dos órgãos de controle (Braga, 2022). Notável tentativa de reescrever a história foi, sem dúvida, a declaração do então presidente Jair Bolsonaro de que “acabou” com a Operação Lava Jato porque “não tem mais corrupto” (G1: 2020, p. 1-5). Na verdade, como será analisado a seguir no corpo do presente trabalho, Bolsonaro, ao perceber que as investigações das instituições de controle se aproximavam do seu núcleo familiar e político mais estreito, atuou com determinação para criar constrangimentos à condução de tais investigações.

Em 2023, o retorno de Luiz Inácio Lula da Silva (PT) à presidência inaugurou um novo período, com uma retórica de recomposição e de fortalecimento das instituições de Estado. O governo sinalizou uma tentativa de restaurar a autonomia de órgãos como a Controladoria-Geral da União (CGU) e de reingresso em fóruns de transparência global. Todavia, a reconstrução institucional enfrenta barreiras significativas, como a politização de setores do aparato estatal, restrições orçamentárias, o extremismo na política partidária e resistências internas que limitam a eficácia das políticas de integridade.

Diante desse panorama de alternância e de modelos de governança distintos, este estudo busca analisar comparativamente as práticas institucionais adotadas nos dois governos. Nossa questão central de pesquisa consiste em compreender de que forma a tomada de decisões políticas relativas a reformas legislativas e nomeações estratégicas impactaram a autonomia, a eficácia e a transparência dos principais órgãos de controle no Brasil representados pela CGU, o Tribunal de Contas da União (TCU), o MPF e a PF. A partir dessa análise, o objetivo é identificar padrões de fortalecimento ou enfraquecimento institucional e avaliar seus impactos sobre os mecanismos de accountability pública (Ribeiro, 2022).

A metodologia da pesquisa adota uma abordagem qualitativa, fundamentada na análise documental e na revisão bibliográfica. Serão examinados atos normativos, decretos e outras medidas administrativas que moldaram a estrutura e o funcionamento dos órgãos de controle no período de 2019 a 2024. A investigação se baseia em relatórios de organizações da sociedade civil e em literatura especializada nacional e internacional sobre accountability, instituições de controle e a dinâmica da corrupção em contextos democráticos (Ribeiro, 2022).

Este trabalho contribui para o campo dos corruption studies ao oferecer uma análise empírica e conceitual dos fatores que condicionam a eficácia do controle público em um ambiente de alta polarização e crise institucional. Ao comparar as estratégias de dois governos com agendas políticas divergentes, o estudo avança na compreensão dos mecanismos pelos quais o Poder Executivo influencia e é influenciado pelas instituições de controle, revelando as disputas que definem a integridade das políticas públicas.

Para atingir os objetivos propostos, o artigo está estruturado em cinco partes. A próxima seção apresenta a revisão teórica, discutindo conceitos como corrupção e accountability e a instrumentalização política do tema. O item 2 traz uma análise da estrutura de controle no governo Bolsonaro, detalhando as intervenções políticas na PF e no MPF. A seção 3 foca na gestão Lula, explorando a tentativa de recomposição institucional e os obstáculos enfrentados. E a última seção traz as conclusões, discutindo a eficácia do controle anticorrupção e propondo agendas de pesquisa futura.

1. REVISÃO TEÓRICA E CONCEITUAL

Os estudos sobre corrupção, que já foi predominantemente abordado por disciplinas como o Direito e a Economia, expandiu-se nas últimas décadas para se tornar um campo multidisciplinar nas ciências sociais. A literatura mais recente transcende a visão moralista e a reduzida à ação individual,

compreendendo a corrupção como um fenômeno enraizado em estruturas institucionais e sociais (Ribeiro, 2022; Zanon, 2021). A sua definição, longe de ser consensual, abarca uma gama de comportamentos que vão desde o suborno e a apropriação de recursos públicos até a captura do Estado por interesses privados (Ribeiro, 2022; Zanon, 2021). Acreditava-se até os anos 1960 que “uma burocracia centralizada e algo corrompida poderia favorecer o crescimento econômico”, mas os estudos das últimas décadas sobre o tema em ciência política apontaram a corrupção estatal como criadora de “barreiras (...) para o desenvolvimento econômico sustentável, terminando por produzir pobreza, desigualdade de renda e, ainda, erosão das instituições políticas da democracia” (Oliveira: 2022, p. 186).

A visão da corrupção como um problema institucional sistêmico, e não meramente individual, nos permite explorar as suas implicações deletérias na governança e na legitimidade política (Guizzo Neto, 2023). Nesse sentido, a análise não se limita a apontar atos ilícitos praticados por incumbentes e/ou demais agentes públicos, mas se estende às falhas institucionais que os viabilizam. A fragilidade ainda percebida no funcionamento das instituições de controle horizontal, a ausência de transparência mais efetiva e a baixa capacidade de resposta do Estado são, portanto, fatores críticos que impactam no desempenho das instituições políticas e no desenvolvimento econômico. É o que defende Evans (2005), ao analisar o papel das burocracias estatais e como a sua autonomia é crucial para o desenvolvimento político-institucional.

O conceito de accountability, essencial para a análise de mecanismos de controle, também evoluiu significativamente. De uma perspectiva inicial, focada na prestação de contas de forma legal e fiscal, a accountability passou a ser entendida como um processo multifacetado (Ribeiro, 2022). A literatura de O’Donnell (1998) nos introduz à distinção entre accountability horizontal e vertical.

A horizontal se refere à capacidade das instituições do Estado, como os tribunais, o Ministério Público e as agências de controle, de monitorar e sancionar o Poder Executivo. A vertical, por sua vez, diz respeito aos mecanismos de controle exercidos pelos cidadãos, por meio do voto, da participação em movimentos sociais e da mídia (O’Donnell, 1998).

O debate sobre a instrumentalização política da corrupção é outro ponto fundamental da nossa revisão. A corrupção, em vez de ser um problema a ser resolvido, pode ser utilizada como uma ferramenta discursiva para deslegitimar adversários políticos e mobilizar a opinião pública. O uso seletivo de investigações e processos judiciais pode servir a agendas políticas, minando a autonomia e a imparcialidade das instituições de controle (Ximenes, 2021; Braga, 2022). Essa instrumentalização

cria um ciclo vicioso em que a luta contra a corrupção é percebida como partidária, erodindo a confiança nas próprias instituições que deveriam combatê-la.

A centralidade do Poder Executivo na gestão dos órgãos de controle é um tema recorrente na ciência política brasileira. A nomeação de diretores da PF e de procuradores-gerais da República, por exemplo, é uma prerrogativa presidencial que pode ser usada para consolidar poder ou, inversamente, para proteger aliados de investigações. Nesse contexto, a autonomia formal das instituições, muitas vezes garantida por lei, pode ser desafiada por práticas informais de cooptação ou de restrição orçamentária (Viol 2021).

A transparência (Dotti, 2018; Alves, 2021) é um conceito-chave. Não se trata apenas da divulgação de informações, mas do acesso cidadão aos dados e às decisões do governo de forma compreensível e útil. A transparência pública, portanto, é um pré-requisito para o exercício da accountability vertical, capacitando a sociedade a monitorar o uso dos recursos públicos e a responsabilizar os agentes de Estado (Dotti, 2018; Alves, 2021). O fortalecimento de mecanismos de acesso à informação e a independência de órgãos como a CGU são cruciais para essa dinâmica.

Outro ponto que merece atenção é a politização do combate à corrupção, que se manifesta quando as ações de controle se alinham a interesses partidários. A seletividade das investigações pode levar a percepções de justiça de dois pesos e duas medidas, o que fragiliza o Estado de Direito e a própria agenda anticorrupção (Guizzo Neto, 2023). A ideologização do tema, por sua vez, transforma-o em um campo de batalha simbólico, onde o foco se desvia dos problemas sistêmicos para a desqualificação de adversários (Guizzo Neto, 2023).

As relações entre o Poder Executivo e os órgãos de controle, portanto, não podem ser analisadas de forma monolítica e estanque. A literatura sobre a matéria demonstra que o fortalecimento ou o enfraquecimento institucional é um processo dinâmico, influenciado por uma série de fatores, como o arcabouço legal, a cultura política e a capacidade de reação das próprias instituições. Em um ambiente democrático, o papel do Congresso e da sociedade civil também é determinante para garantir que o controle sobre o Poder Executivo não seja apenas uma fachada.

Dessa forma, a presente revisão teórica estabelece as bases conceituais para a análise empírica do artigo. A partir dos conceitos de corrupção, accountability e instrumentalização política, é possível avaliar, nas próximas seções, as estratégias e os resultados das políticas de controle nos governos de

Jair Bolsonaro e Luiz Inácio Lula da Silva, de modo a identificar os padrões de interação entre o Poder Executivo e as instituições de fiscalização e o seu impacto sobre a integridade e a democracia no Brasil.

2. ANÁLISE DAS ESTRUTURAS DE CONTROLE NO GOVERNO BOLSONARO (2019-2022)

A chegada de Jair Bolsonaro à presidência em 2019 foi marcada por um discurso que prometia um combate incisivo à corrupção, capitalizando o desgaste de governos anteriores e o clima de frustração pública. No entanto, a análise de sua gestão, no que tange aos órgãos de controle horizontal, revela um padrão de enfraquecimento institucional, muitas vezes promovido por meio de intervenções políticas diretas, mudanças administrativas e restrições orçamentárias. Essas ações, muitas delas em contraste com a retórica oficial, levantaram sérias dúvidas sobre a autonomia e a imparcialidade das instituições de fiscalização e investigação (Câmara e Almeida, 2023; Braga, 2022).

A principal instituição de investigação criminal no Brasil, a Polícia Federal, foi um dos focos de maior tensão durante o governo Bolsonaro. A relação com a instituição foi marcada por crises e acusações de interferência. O ápice dessa tensão ocorreu em abril de 2020, com a demissão do então diretor-geral da PF, Maurício Valeixo, um ato que resultou na saída de Sérgio Moro do Ministério da Justiça e Segurança Pública. Moro acusou o presidente de tentar interferir politicamente nas investigações, especialmente naquelas que envolviam seus filhos e aliados (BBC News Brasil, 2020).

A nomeação de novos diretores-gerais, alinhados ao Poder Executivo, gerou a percepção de que a autonomia investigativa da PF estava sob ataque. Relatórios da Transparência Internacional (2020) apontaram para uma sistemática desestruturação das investigações de interesse político, sugerindo um desvio de finalidade das funções da instituição. A interferência na PF não se limitou à cúpula; houve também questionamentos sobre a troca de superintendentes regionais sem o consentimento da direção técnica, o que aprofundou a crise de confiança interna.

Essa politização da PF minou, em algum nível, sua reputação, e, de certa forma, impactou a condução de inquéritos. A paralisação ou o arquivamento de investigações, especialmente as que se aproximavam do círculo de poder presidencial, criou a impressão de uma justiça seletiva. As repercussões desse quadro são duradouras e demonstram como a instrumentalização política do aparelho de Estado pode corroer os alicerces do accountability horizontal, ou seja, da capacidade do Estado de controlar a si mesmo (O'Donnell, 1998).

O Ministério Público Federal, peça-chave no sistema de controle, também sofreu mudanças significativas. Tradicionalmente, o presidente escolhe o Procurador-Geral da República (PGR) a partir de uma lista tríplice elaborada pela Associação Nacional dos Procuradores da República (ANPR). Contudo, o presidente Bolsonaro rompeu com essa tradição e nomeou Augusto Aras, um nome fora da lista (G1, 2019).

A gestão de Aras (2019-2021, com a recondução no biênio 2021-2023) foi caracterizada por um acentuado recuo em relação à combatividade do MPF em casos de corrupção. Críticos apontaram para a inércia em investigações envolvendo o governo e para a condução menos incisiva de grandes operações. A escolha de um PGR desalinhado com a tradição institucional de independência do MPF gerou um sentimento de desmobilização e resultou em um enfraquecimento do órgão como fiscal do Poder Executivo (Câmara e Almeida, 2023).

A atuação do MPF durante esse período demonstrou como a prerrogativa presidencial de nomeação pode ser um instrumento poderoso para moldar o perfil das instituições de controle. A falta de autonomia do MPF, em contraste com o que foi observado em anos anteriores, limitou sua capacidade de promover a responsabilização política e judicial, impactando diretamente o combate à corrupção e a fiscalização dos gastos públicos.

Embora menos visíveis para o público do que a PF e o MPF, a Controladoria-Geral da União (CGU) e o Tribunal de Contas da União (TCU) também experimentaram momentos de tensão. A CGU, responsável pela auditoria interna e pelo combate à corrupção no âmbito do Poder Executivo, teve sua atuação questionada em diversos momentos. A falta de transparência em relação a gastos e a imposição de sigilo em documentos e atos governamentais levantaram críticas de organizações da sociedade civil. O sigilo de 100 anos, por exemplo, foi uma medida que limitou o acesso a informações essenciais para a fiscalização (Sobrinho, 2023).

O TCU, órgão técnico e de fiscalização das contas públicas, manteve uma relativa independência, mas sua atuação foi frequentemente desafiada por manobras governamentais. A tentativa do Executivo de interferir na composição da Corte e as críticas públicas direcionadas a seus membros demonstram a tentativa de o governo Bolsonaro de limitar a capacidade de controle do Tribunal. No entanto, a força institucional e a autonomia legal do TCU, em grande parte, resistiram a essas pressões.

A Operação Lava Jato (Netto, 2016), que havia sido um dos principais símbolos do combate à corrupção no Brasil, teve seu desmonte acelerado durante o governo Bolsonaro. A saída do então ministro Sérgio Moro, um dos principais defensores da operação, e a atuação menos incisiva do MPF e da PF resultaram na sua desarticulação. A narrativa do governo passou a ser a de que a operação era um instrumento de perseguição política, e não de justiça.

O enfraquecimento da Lava Jato é um exemplo claro de como a instrumentalização política do tema da corrupção pode levar à deslegitimação de mecanismos de controle. O discurso anticorrupção, que impulsionou o governo ao poder, foi, ironicamente, utilizado para dismantlar as próprias ferramentas que o combatiam (Câmara e Almeida, 2023).

A análise da estrutura de controle no governo Bolsonaro evidencia um padrão de enfraquecimento institucional. A politização de órgãos-chave, a interferência nas nomeações e a desarticulação de operações de grande porte ilustram a contradição entre a retórica anticorrupção e as ações práticas do governo. O próximo capítulo se debruçará sobre o governo subsequente, de Luiz Inácio Lula da Silva, para entender a dinâmica de recomposição ou continuidade dessas tendências.

O retorno de Luiz Inácio Lula da Silva à presidência, em 2023, foi acompanhado por um discurso de reconstrução institucional e de revalorização das instituições de controle que, na visão do novo governo e de parte da sociedade civil, foram enfraquecidas na gestão anterior. A agenda de integridade, que havia perdido protagonismo, voltou a ocupar um lugar central, com ações voltadas a restaurar a autonomia e a capacidade de atuação de instituições como a Controladoria-Geral da União (CGU) e o Ministério Público Federal (MPF). O governo sinalizou um esforço para reverter os retrocessos e restabelecer o diálogo com as entidades de controle e a sociedade civil.

3. ANÁLISE DAS ESTRUTURAS DE CONTROLE NOS DOIS PRIMEIROS ANOS DO GOVERNO LULA (2023-2024)

A Controladoria-Geral da União, principal instituição de controle interno do Poder Executivo, foi um dos primeiros a ter sua atuação revitalizada. O governo Lula buscou fortalecer a CGU, concedendo-lhe um papel central na coordenação da agenda de integridade e transparência. A revogação do sigilo de 100 anos em documentos e atos governamentais, uma medida simbólica e prática, demonstrou o compromisso em retomar a transparência pública (Dotti, 2018; Alves, 2021). Além disso, foram anunciadas e implementadas medidas para garantir o acesso à informação e a participação social.

A CGU, sob a nova gestão, retomou sua função de auditoria interna de forma mais assertiva, buscando identificar e sanar irregularidades. O órgão lançou planos e projetos com o objetivo de aprimorar a fiscalização e aprimorar a capacidade de combate à corrupção. O ministro da CGU, em diversas ocasiões, reforçou o compromisso do governo em atuar em parceria com a Polícia Federal e o MPF para garantir a responsabilização de agentes públicos. A tentativa de recriar a diretoria de combate à corrupção, que havia sido rebaixada, foi vista como um sinal positivo.

Essa recomposição, no entanto, não está isenta de desafios. A capacidade da CGU de atuar com total autonomia depende não apenas do apoio político, mas também de recursos orçamentários e de uma estrutura funcional robusta. Embora a retórica e as ações iniciais apontem para um fortalecimento institucional, o processo de reconstrução é contínuo e demanda monitoramento constante para evitar novos retrocessos.

O governo Lula também buscou ativamente o reposicionamento do Brasil no cenário internacional, especialmente em fóruns dedicados à transparência e ao combate à corrupção. Em um contraponto à postura isolacionista do governo anterior, o Brasil retomou a participação e o protagonismo em organismos como o G20 e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), onde as agendas de integridade e boa governança são centrais.

Essa mudança de postura tem o objetivo de demonstrar o compromisso do país com as normas e padrões internacionais de controle. O resgate de parcerias com a Organização das Nações Unidas (ONU) e a Organização dos Estados Americanos (OEA) em temas de anticorrupção é visto como um passo fundamental para restabelecer a credibilidade do Brasil e atrair investimentos. A cooperação internacional, nesse sentido, é vista como uma ferramenta estratégica para o fortalecimento das instituições de controle e para a troca de experiências em políticas de integridade.

O retorno do país aos fóruns internacionais também tem um efeito simbólico, reforçando a narrativa de que o combate à corrupção é uma prioridade de Estado, e não apenas uma bandeira política. No entanto, o sucesso desse reposicionamento dependerá da capacidade do governo de traduzir a retórica em ações concretas e de demonstrar resultados tangíveis na redução da corrupção e na punição dos responsáveis.

Apesar dos esforços de recomposição, o governo Lula enfrenta obstáculos significativos. Um dos principais é a ideologização de setores da Polícia Federal e do Ministério Público Federal, que desenvolveram uma identidade política a partir de sua atuação em grandes operações nos anos

anteriores. Essa ideologização cria resistências internas e tensiona a relação entre o governo e os órgãos de controle, dificultando a coordenação e a colaboração em investigações.

As restrições orçamentárias, agravadas pelo cenário econômico, também representam um desafio. O financiamento de operações, a contratação de servidores e o investimento em tecnologia são cruciais para a eficácia dos órgãos de controle. Sem os recursos adequados, a agenda de combate à corrupção pode ser comprometida, mesmo com a melhor das intenções políticas. A dependência do executivo para a liberação de verbas é um ponto de vulnerabilidade.

Por fim, as resistências internas no próprio aparelho estatal são uma barreira para a reconstrução. A burocracia, os interesses corporativos e a própria cultura institucional podem se opor às mudanças propostas, tornando o processo de reforma lento e complexo. A tentativa de reconstrução da agenda de integridade, portanto, exige mais do que a retórica política; demanda uma gestão eficaz e a capacidade de superar as barreiras burocráticas e políticas.

A atuação da PF e do MPF no novo contexto político merece uma análise cuidadosa. No caso da PF, a nomeação de um diretor-geral com perfil mais técnico e a retomada do diálogo com o Ministério da Justiça indicam uma tentativa de restaurar a autonomia da instituição. Contudo, a condução de algumas investigações e as tensões políticas internas demonstram que o caminho para a despolitização é longo.

Em relação ao MPF, a escolha de um novo Procurador-Geral da República, fora da lista tríplice, repetiu o movimento de ruptura iniciada no governo anterior – com a escolha de Paulo Gonet, em 2023 (UOL, 2023). A atuação do órgão tem sido menos midiática do que na época da Operação Lava Jato, o que tem sido visto por alguns como um retorno à normalidade institucional, e por outros como um recuo no combate à corrupção. A eficácia do MPF, nesse contexto, será medida pela sua capacidade de atuar de forma isenta e técnica, independentemente das pressões políticas.

Em suma, a análise da estrutura de controle no governo Lula evidencia uma tentativa de recompor a agenda de integridade e de fortalecer as instituições que, na visão do governo, haviam sido enfraquecidas. O governo iniciado em 2023, no entanto, enfrenta desafios significativos, como as restrições orçamentárias, as resistências internas e a politização de setores do Estado.

O Quadro 1 sintetiza as diferenças e continuidades identificadas entre os governos Bolsonaro e Lula no campo do controle institucional, permitindo visualizar como variáveis-chave – Polícia

Federal, Ministério Público Federal, órgãos de controle interno e externo, bem como a posição internacional – foram moldadas por escolhas políticas distintas.

A comparação revela que, enquanto Bolsonaro promoveu um processo de enfraquecimento e politização, Lula buscou sinalizar uma recomposição, ainda que condicionada por barreiras estruturais e conjunturais. Assim, fica evidenciado o caráter pendular da agenda anticorrupção no Brasil, cuja efetividade segue dependente da vontade política do Executivo e da resiliência institucional.

Quadro 1: Comparação das estruturas de controle (governos Bolsonaro e Lula)

Variável de análise	Governo Jair Bolsonaro (2019-2022)	Governo Luiz Inácio Lula da Silva (2023-2024)
1. Polícia Federal (PF)	Enfraquecimento e politização: Nomeações de diretores e superintendentes alinhadas ao poder executivo, críticas de interferência política (notadamente no caso de Sérgio Moro), e percepção de instrumentalização das investigações. A autonomia institucional foi questionada.	Recomposição e tecnicismo: Tentativa de restaurar a autonomia da instituição com a nomeação de um diretor-geral com perfil mais técnico. Retomada do diálogo com o Ministério da Justiça. Embora o caminho para a despolitização seja longo, há um esforço de restaurar a confiança.
2. Ministério Público Federal (MPF)	Ruptura institucional: Quebra da tradição da lista tríplice para a escolha do Procurador-Geral da República (PGR). A atuação do PGR foi vista como menos combativa e mais alinhada ao governo, resultando na desmobilização de investigações e em um recuo no combate à corrupção.	Manutenção da ruptura: A tradição da lista tríplice não foi restabelecida. A atuação do órgão se tornou menos midiática, vista por alguns como um retorno à normalidade institucional e por outros como um recuo no combate à corrupção. A eficácia é medida pela capacidade técnica e isenta.
3. Órgãos de Controle (CGU e TCU)	Enfraquecimento e tentativas de limitação: A atuação da Controladoria-Geral da União (CGU) foi questionada por medidas como a imposição de sigilos. O Tribunal de Contas da União (TCU) teve sua autonomia desafiada por pressões governamentais, mas sua força institucional resistiu em grande parte.	Recomposição e protagonismo: O governo buscou fortalecer a CGU, revogando sigilos e concedendo um papel central na agenda de integridade e transparência. Houve um esforço de revitalizar a auditoria interna. O TCU manteve sua autonomia e independência.
4. Posição Internacional	Isolacionismo e perda de protagonismo: O Brasil perdeu espaço em fóruns e organismos internacionais de transparência. A agenda anticorrupção, que é um ponto central em muitos desses fóruns, foi negligenciada.	Reposicionamento e cooperação: O Brasil buscou ativamente retomar o protagonismo em fóruns como o G20 e a OCDE, demonstrando compromisso com as normas e padrões internacionais de controle e transparência. O resgate de parcerias e a cooperação internacional voltaram a ser prioridades.

Fonte: autoria própria

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As evidências reunidas ao longo deste estudo demonstram que os governos de Jair Bolsonaro (2019-2022) e Luiz Inácio Lula da Silva (2023-2024) adotaram estratégias distintas no campo do combate à corrupção e do fortalecimento institucional. Enquanto a gestão Bolsonaro se caracterizou por um padrão de enfraquecimento das instituições de controle, frequentemente por meio de interferências políticas e medidas que restringiram a transparência, o governo Lula buscou sinalizar uma recomposição, recolocando a agenda de integridade no centro do debate e retomando compromissos internacionais. Essas trajetórias contrastantes revelam o peso das decisões políticas na conformação da autonomia e da eficácia das instituições de controle horizontal.

No caso do governo Bolsonaro, a análise evidenciou uma contradição entre a retórica anticorrupção e as práticas administrativas, que resultaram em um esvaziamento institucional. Interferências na Polícia Federal, a nomeação de um Procurador-Geral da República desalinhado com a tradição de independência do Ministério Público e a imposição de sigilos prolongados sobre documentos comprometeram a accountability horizontal e minaram a confiança pública nos mecanismos de fiscalização. A desmobilização da Operação Lava Jato, nesse contexto, reforçou a percepção de instrumentalização política da corrupção, corroendo ainda mais a legitimidade das instituições.

Por outro lado, o governo Lula buscou simbolizar um processo de reconstrução, marcado pela revogação de medidas restritivas de transparência, pelo fortalecimento da Controladoria-Geral da União e pela reaproximação do Brasil de fóruns internacionais de integridade. Ainda que os avanços sejam perceptíveis, persistem obstáculos relevantes, como restrições orçamentárias, resistências internas no aparelho estatal e a politização de setores da Polícia Federal e do Ministério Público Federal. Assim, o processo de recomposição institucional apresenta avanços, mas permanece condicionado por fatores estruturais e conjunturais que limitam sua plena efetividade.

O quadro comparativo apresentado neste trabalho permite afirmar que a alternância de governos produziu movimentos de expansão e retração das capacidades institucionais de controle. Essa dinâmica revela que a solidez dos mecanismos de combate à corrupção no Brasil ainda depende fortemente da vontade política do Executivo, evidenciando fragilidades na autonomia de órgãos como CGU, TCU, MPF e PF. Em um contexto democrático, tal dependência constitui um fator de vulnerabilidade, pois expõe a agenda de integridade a oscilações conjunturais, em vez de assegurar um padrão estável de accountability pública.

Do ponto de vista teórico, a análise reforça a necessidade de compreender a corrupção como fenômeno sistêmico, cuja prevenção e enfrentamento exigem instituições robustas, transparentes e dotadas de autonomia (Guizzo Neto, 2023). O estudo também confirma a relevância do conceito de instrumentalização política da corrupção, demonstrando que, quando apropriado como arma discursiva, o tema pode ser desvirtuado e enfraquecer os próprios mecanismos de controle. Assim, o combate à corrupção deve ser tratado como política de Estado, e não como bandeira partidária, sob pena de comprometer a confiança social e a legitimidade democrática.

Destarte, este trabalho contribui para a agenda de pesquisa ao evidenciar a centralidade da interação entre Executivo e instituições de controle no Brasil contemporâneo. Os resultados indicam a necessidade de aprofundar investigações sobre os efeitos de reformas institucionais, sobre o papel da sociedade civil na promoção da accountability horizontal e sobre a relação entre compromissos internacionais de integridade e práticas domésticas. A consolidação de um sistema anticorrupção eficaz dependerá, em última instância, da capacidade de superar a volatilidade política e institucional, construindo bases sólidas para a transparência, a autonomia e a responsabilidade pública.

REFERÊNCIAS

ALVES, Elizeu Barroso. **Accountability e transparência pública: uma proposta para a gestão pública de excelência**. Curitiba: InterSaberes, 2021.

ARANTES, Rogério B.; MOREIRA, Thiago M. Q. Democracia, instituições de controle e justiça sob a ótica do pluralismo estatal. **Opinião Pública**, Campinas, v. 25, n. 1, p. 97–135, maio 2019.

CÂMARA, Heloisa Fernandes; ALMEIDA, Ana Paula Cardoso. Estratégias de erosão constitucional no Brasil: bolsonarismo e a desconstituição por meios legais e administrativos. **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 4, p. 2432-2462, 2023.

BBC NEWS BRASIL. Moro deixa governo e acusa Bolsonaro de tentar interferir na PF: "Tenho que preservar minha biografia". BBC News Brasil, [S.l.], 24 abr. 2020. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-5241593>>. Acesso em: 5 set. 2025.

BRAGA, Paula Sarno. Autonomia federativa dos Judiciários Estaduais e sua participação da formação da vontade judiciária central: o federalismo e o Judiciário brasileiro. *Civil Procedure Review*, Rio de Janeiro, v. 13, n. 2, p. 655-668, mai./ago. 2022. Disponível em: <http://www.civilprocedurereview.com>. ISSN 2191-1339.

DOTTI, Marinês Restelatto. **Governança nas contratações públicas: aplicação efetiva de diretrizes, responsabilidade e transparência**. Inter-relação com o direito fundamental à boa administração e o combate à corrupção. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

EVANS, Peter. **The challenges of the institutional turn: new interdisciplinary opportunities in development theory**. In: NEE, V.; SWEDBERG, R. (org.). *The economic sociology of capitalism*. New Jersey: Princeton University Press, 2005. p. 90-114.

G1. **Bolsonaro indica Augusto Aras para procurador-geral da República**. G1, Rio de Janeiro, 5 set. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/09/05/bolsonaro-indica-augusto-aras-para-procurador-geral-da-republica.ghtml>. Acesso em: 5 set. 2025.

G1. **Bolsonaro diz que ‘acabou’ com a Operação Lava Jato porque o governo ‘não tem mais corrupção’**. G1, Rio de Janeiro, 7 de outubro de 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/10/07/bolsonaro-diz-que-acabou-com-a-operacao-lava-jato-porque-governo-nao-tem-mais-corrupcao.ghtml>. Acesso em: 07.09.2020, p. 1-5.

GHIZZO NETO, Affonso. **O fenômeno universal da corrupção: trilogia anticorrupção – livro I**. Florianópolis: Habitus, 2023.

IGNÁCIO JÚNIOR, José Antônio Gomes; BERTOLI, Vagner (orgs.). **Corrupção: sistemas jurídicos de combate**. Curitiba: Letras Jurídicas, 2021.

NETTO, Vladimir. **Lava Jato: o juiz Sergio Moro e os bastidores da operação que abalou o Brasil**. São Paulo: Primeira Pessoa, 2016.

O'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova: Revista de Cultura Política**, São Paulo, n. 44, p. 27-54, 1998.

OLIVEIRA, André. A corrupção estatal e seus impactos sobre a democracia e a economia. **Revista Direito, Processo e Cidadania**, Recife, v. 1., n 2, p. 185-199, maio/ago, 2022.

RIBEIRO, Ivan César. Accountability, democracia e políticas públicas. **Revista de Direito da Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 1, ed. 3, p. 147-157, 2022.

SCACCHETTI, Carolina Schincariol. **Instituições judiciárias e o controle externo das políticas públicas de combate à corrupção: reflexões para a construção de um Poder Judiciário dialético**. São Paulo: Dialética, 2024.

SILVA, José Inaldo de Oliveira e; CORDÃO, Rômulo Paulo. **Inteligência institucional para o controle da administração pública brasileira: reinventando o combate à corrupção e estimulando a eficiência dos governos**. Belo Horizonte: Fórum, 2022. Livro digital. Disponível em: www.editoraforum.com.br/livrodigital. Acesso em: 28 jun. 2025.

SOBRINHO, Wanderley Preite. **Governo Bolsonaro impôs 1 108 sigilos de cem anos, diz Transparência Brasil**. UOL – Notícias, São Paulo, 16 jan. 2023. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2023/01/16/sigilo-de-100-anos-jair-bolsonaro-recorde.htm>. Acesso em: 5 set. 2025.

UOL. **Lula indica Paulo Gonet para a PGR.** UOL Notícias, São Paulo, 27 nov. 2023. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2023/11/27/lula-indica-pgr.htm>. Acesso em: 3 set. 2025.

VIOL, Dalila Martins. **Programas de integridade e combate à corrupção: aspectos teóricos e empíricos da multiplicação do compliance anticorrupção no Brasil.** Coimbra: Almedina, 2021.

XIMENES, Julia Maurmann. **Direito e políticas públicas.** Brasília, DF: Enap, 2021. (Coleção Governo e Políticas Públicas).

ZANON, Patricie Barricelli. **Corrupção e lavagem de dinheiro: políticas públicas e instituições de controle.** Belo Horizonte; São Paulo: D'Plácido, 2021.

DECLARAÇÃO DE DISPONIBILIDADE DE DADOS DA PESQUISA:

Todo o conjunto de dados de apoio aos resultados deste estudo foi publicado no próprio artigo.

FINANCIAMENTO:

Esta pesquisa não recebeu nenhuma subvenção específica de qualquer agência de financiamento dos setores público, privado ou sem fins lucrativos.

CONTRIBUIÇÃO DAS/DOS AUTORES/AS:

Rodolfo Silva Marques: Conceitualização, Metodologia, Escrita. **André Silva de Oliveira:** Curadoria de dados, Revisão e Edição.

DECLARAÇÃO DE CONFLITO DE INTERESSE: Os autores declaram que não há conflito de interesses a mencionar.

MINIBIOGRAFIAS

Rodolfo Silva Marques

Professor da Universidade da Amazônia (UNAMA). Doutor em Ciência Política pela Universidade do Rio Grande do Sul (UFRGS). Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal do Pará (UFPA). CV: <http://lattes.cnpq.br/7865990074375419>.

André Silva de Oliveira

Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal do Pará (UFPA). Servidor Público. CV: <http://lattes.cnpq.br/2586731460206297>

Este preprint foi submetido sob as seguintes condições:

- Os autores declaram que os necessários Termos de Consentimento Livre e Esclarecido de participantes ou pacientes na pesquisa foram obtidos e estão descritos no manuscrito, quando aplicável.
- Os autores declaram que a elaboração do manuscrito seguiu as normas éticas de comunicação científica.
- Os autores declaram que estão cientes que são os únicos responsáveis pelo conteúdo do preprint e que o depósito no SciELO Preprints não significa nenhum compromisso de parte do SciELO, exceto sua preservação e disseminação.
- Os autores declaram que os dados, aplicativos e outros conteúdos subjacentes ao manuscrito estão referenciados.
- O manuscrito depositado está no formato PDF.
- Os autores declaram que a pesquisa que deu origem ao manuscrito seguiu as boas práticas éticas e que as necessárias aprovações de comitês de ética de pesquisa, quando aplicável, estão descritas no manuscrito.
- Os autores declaram que uma vez que um manuscrito é postado no servidor SciELO Preprints, o mesmo só poderá ser retirado mediante pedido à Secretaria Editorial do SciELO Preprints, que afixará um aviso de retratação no seu lugar.
- Os autores concordam que o manuscrito aprovado será disponibilizado sob licença [Creative Commons CC-BY](#).
- O autor submissor declara que as contribuições de todos os autores e declaração de conflito de interesses estão incluídas de maneira explícita e em seções específicas do manuscrito.
- Os autores declaram que o manuscrito não foi depositado e/ou disponibilizado previamente em outro servidor de preprints ou publicado em um periódico.
- Caso o manuscrito esteja em processo de avaliação ou sendo preparado para publicação mas ainda não publicado por um periódico, os autores declaram que receberam autorização do periódico para realizar este depósito.
- O autor submissor declara que todos os autores do manuscrito concordam com a submissão ao SciELO Preprints.