



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E LETRAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

ALONSO PEREIRA DUARTE JÚNIOR

**A CGU E A QUALIDADE DA DEMOCRACIA: UMA ANÁLISE DO
TRABALHO REALIZADO PELAS OPERAÇÕES ESPECIAIS (2003 – 2016)**

Orientadora: Prof. Dra. Monique Menezes

TERESINA

2017

ALONSO PEREIRA DUARTE JÚNIOR

**A CGU E A QUALIDADE DA DEMOCRACIA: UMA ANÁLISE DO
TRABALHO REALIZADO PELAS OPERAÇÕES ESPECIAIS (2003 – 2016)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, da Universidade Federal do Piauí, para obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientadora: Prof. Dra. Monique Menezes

TERESINA

2017

FICHA CATALOGRÁFICA
Universidade Federal do Piauí
Biblioteca Setorial do Centro de Ciências Humanas e Letras
Serviço de Processamento Técnico

D812c Duarte Júnior, Alonso Pereira.
A CGU e a qualidade da democracia: uma análise do
trabalho realizado pelas operações especiais (2003 – 2016)
/ Alonso Pereira Duarte Júnior. – 2017.
122 f.

Dissertação (Mestrado em Ciência Política) –
Universidade Federal do Piauí, 2017.
Orientação: Profª. Dra. Monique Menezes.

1. Controladoria Geral da União. 2. Qualidade da
Democracia. 3. Corrupção. 4. Estado de Direito. 5.
Accountability Horizontal. I. Título.

CDD 321.8

ALONSO PEREIRA DUARTE JÚNIOR

**A CGU E A QUALIDADE DA DEMOCRACIA: UMA ANÁLISE DO
TRABALHO REALIZADO PELAS OPERAÇÕES ESPECIAIS (2003 – 2016)**

Dissertação apresentada à Universidade Federal do Piauí, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, para a obtenção do título de Mestre.

Aprovada em: ____ / ____ /2017.

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Monique Menezes (UFPI)
Presidente (Orientadora)

Profa. Dra. Nelson Juliano Cardoso Matos (UFPI)
Examinador Interno

Prof. Dr. Leandro Molhano Ribeiro (FGV/RJ)
Examinador Externo

Dedico esse trabalho ao **SENHOR JESUS**, pois Ele é a **ROCHA** que sustenta minha vida, a minha esposa **Laryssa Duarte**, ao meu filho **Arthur Daniel**, aos meus pais **Francilene e Alonso**.

AGRADECIMENTOS

EBENÉZER! “Até aqui nos ajudou o Senhor” (1 Sm 7.12)! Em primeiro lugar, gostaria de exaltar a fidelidade do SENHOR! Ao escrever esse agradecimento, parei e pensei o quanto JESUS foi fiel comigo durante esses dois anos de mestrado. Ao analisar isso, chorei e louvei a ELE, pois vi o tamanho da vitória que ELE tem me dado. Foram dois anos difíceis, de muita luta, resiliência, noites sem dormir, picos de estresse, batalhas, vitórias, derrotas ... Em todo esse tempo, pude ver o agir de Deus em minha vida, me sustentando em cada momento e mostrando que essa vitória final viria Dele. A Ti Senhor, seja dado TODA HONRA, TODA GLÓRIA E TODO LOUVOR.

A minha esposa Laryssa Duarte, a quem dedico o meu amor e carinho, agradeço ao apoio e incentivo diário. Várias vezes pensei em desistir e chorei dizendo que não iria conseguir. Em todos esses momentos, você foi uma verdadeira companheira me dando amor, carinho e palavras de força. Obrigado por suas orações incessantes pela minha vida.

A minha mãe Francilene Batista, agradeço os mais de 20 anos empregados com muito amor, dedicação e incentivo na minha formação humana e profissional. Agradeço por todos os “puxões de orelhas”, os esforços, e principalmente, por seu exemplo de vida, pois ele me serviu de combustível nessa caminhada.

Ao meu pai Alonso Duarte, a quem carrego e compartilho com muito carinho o mesmo nome.

A minha orientadora, Profª. Dra. Monique Menezes, pela atenção, receptividade, dedicação e pelo conhecimento transmitido. Sou muito grato pela cuidadosa orientação que foi dedicada ao longo da construção dessa dissertação.

À Banca Examinadora de defesa, composta pelos professores Dr. Leandro Molhano e Dr. Nelson Juliano, por terem aceitado o convite, pelas críticas, comentários e sugestões valiosas.

Aos irmãos da Igreja Cristã Pentecostal, pelas orações, e em especial, aos amigos Élio Lopes, Pr. Rômulo Xênon, Mis. Alanna e Mardonio pela força.

Aos professores do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do CCHL, da Universidade Federal do Piauí, pelo tempo dedicado aos alunos e por compartilharem sua sabedoria da melhor maneira possível.

À consultora Beatriz Ribas, por seu comprometimento na revisão e formatação deste trabalho.

À CAPES e ao CNPq pelo apoio financeiro que recebi para desenvolver minhas pesquisas durante o mestrado.

A todos os colegas, amigos e familiares, com os quais compartilho mais uma vitória.

“O Senhor é o Deus que me reveste de poder e faz o meu caminho perfeito”.

2 Samuel 22.33 – Bíblia, versão KJA.

RESUMO

A Controladoria Geral da União (CGU) é um órgão do Governo Federal responsável pela defesa do patrimônio público e pelas atividades de controle interno, auditoria pública, correição, prevenção e combate à corrupção. Diante da sua relevância institucional para o Estado brasileiro, esta pesquisa tem por objetivo verificar a importância da atuação da CGU no combate à corrupção, bem como a relevância que possui para a qualidade da democracia brasileira. Para tanto, partimos da hipótese de que a CGU é uma instituição que combate a corrupção, preza pelos mecanismos de *accountability* e pelo fortalecimento do Estado de Direito, por isso, a sua atuação impacta diretamente na qualidade da democracia. Para verificarmos esta hipótese, realizamos uma análise de conteúdo dos dados disponíveis sobre as operações especiais realizadas pela Controladoria entre os anos de 2003 a 2016. Este recorte temporal nos permitiu uma análise longitudinal, por meio da qual verificamos as atividades da CGU, órgão considerado uma recente criação no quadro institucional brasileiro.

Palavras-chave: CGU; Qualidade da Democracia; Corrupção; Estado de Direito; *Accountability* horizontal.

ABSTRACT

The General Comptroller of the Union (CGU) is a Federal Government body responsible for the defense of public assets and also for the activities of internal control, public audit, correction, prevention and anti-corruption. Allied to this institutional theme, two other important issues within this research are corruption and the quality of democracy. The main objective of this research is to verify the importance of this institution in the fight against corruption and to demonstrate how it has contributed to the quality of democracy. I start from the hypothesis that the CGU is a political actor who plays an important role of horizontal accountability in Brazilian democracy, and that is important for the rule of law, these basic dimensions of the concept of quality of democracy by Diamond and Morlino (2005). I will make a content analysis of the available data of special operations conducted by the CGU between the years 2003 to 2016. There is little research related to this institution, and this work aims to make a valuable contribution to the literature of institutions and quality of democracy, Since it has as perspective to analyze the performance of the special audits realized by the CGU, demonstrating its role in the quality of the democracy.

Keywords: CGU; Quality of Democracy; Corruption; Rule of law; Horizontal Accountability.

LISTAS DE FIGURAS E TABELAS

Lista de Figuras

Figura 1 — Modelos de Auditoria da Qualidade da Democracia.....	p. 35
Figura 2 — Organograma da Controladoria Geral da União.....	p. 82
Figura 3 — Organograma do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria Geral da União.....	p. 83
Figura 4 — CGU (Fluxo de Atuação – Avaliação da Execução de Programa de Governo).....	p. 96
Figura 5 — Frentes de atuação das ações investigativas.....	p. 100
Figura 6 — Funções das ações investigativas.....	p. 101

Lista de Tabelas

Tabela 1 — Modelos de Auditoria da Qualidade da Democracia.....	p. 33
Tabela 2 — Tipos de Corrupção – MPF.....	p. 59
Tabela 3 — Quadro Comparativo entre os Decretos nº 8.109/2013 e 8.910/2016.....	p. 84
Tabela 4 — Quadro de competências da CGU – Órgãos de assistência direta e imediata ao Ministro de Estado.....	p. 86
Tabela 5 — Quadro de competências da CGU – Diretorias que compõe a Secretaria-Executiva.....	p. 88
Tabela 6 — Quadro de competências da CGU – Órgãos específicos singulares.....	p. 89

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 —	Operações especiais realizadas anualmente (2003-2016).....	p. 103
Gráfico 2 —	Origem das Operações Deflagradas.....	p. 104
Gráfico 3 —	Principais Áreas Investigadas nas Operações Especiais da CGU	p. 105
Gráfico 4 —	Principais Programas da Área da Saúde Afetados (2011-2016)..	p. 106
Gráfico 5 —	Principais Programas da Educação Afetados (2011-2016).....	p. 107
Gráfico 6 —	Comparação IDEB Nacional X IDEB Municípios Investigados (2003 - 2016).....	p. 108
Gráfico 7 —	Comparação IDH Nacional (média) X IDH Municípios Investigados (média) - 2003 a 2016.....	p. 109
Gráfico 8 —	Principais Constatções Verificadas (2003-2016).....	p. 110

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

APF —	Administração Pública Federal
BQD —	Barómetro da Qualidade da Democracia
CGU —	Controladoria Geral da União
COAF —	Conselho de Controle de Atividades Financeiras
CPI —	<i>Corruption Perception Index</i>
CRG —	Corregedoria Geral da União
DASP —	Departamento Administrativo do Serviço Público
DPF —	Departamento da Polícia Federal
IDD —	<i>Indice de Desarrollo Democrático</i>
IDEA —	<i>Institute For Democracy and Electoral Assistance</i>
MF —	Ministério da Fazenda
MPF —	Ministério Público Federal
PF —	Polícia Federal
SCI —	Sistemas de Controle Interno
SFC —	Secretaria Federal de Controle
SPD —	Partido Social-Democrata Alemão
STF —	Supremo Tribunal Federal
TCU —	Tribunal de Contas da União
TI —	<i>Transparency International</i>
UDN —	União Democrática Nacional

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
CAPÍTULO 1 — REFLEXÃO SOBRE A TEORIA DA DEMOCRACIA	15
Introdução	15
1.1 Teoria Democrática Contemporânea	17
1.2 A Qualidade da Democracia	26
1.2.1 Sobre o Conceito de Qualidade da Democracia	27
1.2.2 Alguns Modelos de Avaliação Existentes	29
1.2.3 O Modelo de Diamond e Morlino	34
1.2.4 As Dimensões da Qualidade da Democracia segundo o Modelo de Diamond e Morlino	36
1.3 O Estado de Direito e a <i>Accountability</i> Horizontal	40
Considerações finais	45
CAPÍTULO 2 — CORRUPÇÃO POLÍTICA	46
Introdução	46
2.1 Definições e Delimitações Teóricas	48
2.2 A Corrupção no Itinerário Brasileiro	52
2.3 Tipos de Corrupção	57
2.4 A Relação entre Corrupção e a Qualidade a Democracia	63
2.5 Causas e Consequências da Corrupção	66
Considerações finais	70
CAPÍTULO 3 — ANÁLISE DA ATUAÇÃO DA CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO	71
Introdução	71
3.1 Abordagem metodológica para análise da atuação da CGU	73
3.2 Sobre o Histórico: Criação e Previsão Legal	74
3.3 Organização e Competência	80
3.4 Atuação da CGU: Auditorias e Fiscalizações	94
3.5. A atuação da CGU e sua Contribuição para a Qualidade da Democracia	98
3.6 Ações Investigativas: uma Análise das Operações Especiais	100
Considerações Finais	113
CONCLUSÃO	114
REFERÊNCIAS	116

INTRODUÇÃO

Antes do fim do século XX, a política latino-americana concentrava-se no debate de questões relacionadas à democracia e à transição dos sistemas ditatoriais para as novas democracias que ainda estavam sendo formadas — fenômeno comumente conhecido como terceira onda de democratização (HUNTINGTON, 1994).

Com o passar do tempo, o centro do debate mudou. O contexto de democratização e a, posterior, consolidação desses regimes, implicaram em novos problemas. Conseqüentemente, os cientistas políticos sentiram necessidade em debatê-los. Dentre as constatações feitas acerca das recentes democracias da América Latina, uma delas se refere à qualidade das instituições produzidas. Somada à avaliação da qualidade institucional, está a problemática da corrupção, prática considerada uma ameaça perniciosa aos estados democráticos, novos e velhos (ZIMELIS, 2011).

No itinerário do Brasil democrático, percebe-se que a corrupção tem sido constantemente desvelada para a opinião pública. E isso se deve, sobretudo, ao sucesso da democracia no Brasil e ao amadurecimento de suas instituições (FILGUEIRAS, 2006). No entanto, apesar do sucesso de inúmeras investigações realizadas para desbancar grandes esquemas de corrupção, dificilmente os agentes causadores são punidos (FILGUEIRAS, 2006). Desta forma, o sentimento de impunidade floresce no seio da democracia brasileira, ampliando, de certa forma, a desconfiança dos cidadãos em relação às instituições democráticas — cenário que põe em risco a própria democracia.

Para Moisés (2010), a corrupção afeta diretamente a qualidade da democracia, tendo em vista que ela diminui a adesão ao regime, influencia negativamente a submissão à lei e inibe tendências de participação política. Em razão disso, o grande desafio da democracia brasileira na atualidade é mostrar que a corrupção não é algo imune de impunidade, tampouco um privilégio (FILGUEIRAS, 2008).

Larry Diamond e Leonardo Morlino (2005) defendem que uma democracia de qualidade deve ter um bom desempenho em todos as suas dimensões. Para tanto, são necessárias instituições estáveis responsáveis pela qualidade de procedimento.

Nesse contexto de combate à corrupção e de qualidade do regime, evidencia-se o papel desempenhado pela Controladoria Geral da União (CGU), uma criação recente do quadro institucional do país no que concerne ao processo de controle dos governantes na democracia brasileira. Segundo Abrucio *et al.*, (2012), a grande visibilidade da CGU se

deve ao fato ter se tornado uma agência anticorrupção do Brasil, travando uma batalha incansável contra a improbidade administrativa em busca da transparência, do fomento à ética e à integridade na administração pública. Portanto, a CGU representa um amadurecimento das instituições que fazem parte do Estado democrático brasileiro.

Apesar da sua importância institucional, ainda são poucas (quase inexistentes) as pesquisas realizadas por estudiosos da Ciência Política que tratam, sobretudo, das operações especiais realizadas por este órgão. O mesmo é válido para pesquisas que têm por objetivo analisar e demonstrar a importância da Controladoria Geral da União no combate à corrupção e o impacto de sua atuação na qualidade da democracia brasileira.

Por isso, o presente estudo trará uma contribuição valiosa para a literatura que versa sobre instituições e *accountability* horizontal, pois tem como perspectiva analisar o desempenho das operações especiais realizadas pela CGU¹, demonstrando o seu papel na qualidade da democracia. Pretende-se, portanto, verificar a importância desta instituição no combate à corrupção e demonstrar qual a sua contribuição para a qualidade do regime. A fim de alcançarmos tais objetivos, esta análise foi realizada a partir dos relatórios das operações especiais realizadas pela CGU nos municípios e unidades federativas brasileiras entre os anos de 2003 a 2016.

Quanto à sua organização, esta dissertação divide-se em três capítulos. O primeiro capítulo, *Reflexão Sobre a Teoria da Democracia*, apresenta uma breve análise do termo democracia e da teoria democrática para os modernos. Faz-se também uma abordagem do termo “qualidade da democracia”, a partir de alguns dos modelos de avaliação existentes e das suas dimensões.

No segundo capítulo, *Corrupção Política*, discute-se a temática da corrupção no intuito de demonstrar a origem, definição e delimitação deste termo. Além disso, apresenta-se um breve histórico da corrupção no itinerário brasileiro, bem como os tipos de corrupção e os fatores que a influenciam diretamente.

No terceiro e último capítulo, *Análise da Atuação da Controladoria Geral da União*, verifica-se a previsão legal desta instituição, além da sua organização e competência. São avaliadas também as operações especiais realizadas pela CGU. Em suma, este capítulo pretende demonstrar a importância da contribuição do papel desempenhado por este órgão no combate e fiscalização da corrupção.

¹ Essas operações são realizadas em conjunto com o Departamento da Polícia Federal (DPF/MJ) e o Ministério Público, tanto o Federal como o Estadual.

CAPÍTULO 1

REFLEXÃO SOBRE A TEORIA DA DEMOCRACIA

Introdução

Definir o que é democracia é uma tarefa árdua, devido às inúmeras acepções que são atribuídas ao termo. O resultado disso consiste em divergências e controvérsias entre os estudiosos do tema. Nesse sentido, Matos (2002) confirma que essa definição representa uma tarefa complexa e contraditória.

É certo que, atualmente, o termo democracia é bastante venerado. Mas, na Antiguidade, não era assim. Democracia era sinônimo de algo pejorativo, passou do *status* de um conceito unívoco para representar a ideia de algo excelente².

De acordo com Dahl (2001), seria um equívoco afirmarmos que a democracia é fruto de uma criação eventual, assim como a invenção de um carro ou de uma máquina a vapor. A democracia resulta de um processo constante de invenção e reinvenção. Por isso, a sua construção já perdura mais de dois mil e quinhentos anos e, século após século, é aprimorada com o surgimento de novas práticas e ferramentas.

A democracia teve seu ápice durante o período grego. Mas foi, posteriormente, rejeitada no Ocidente. Esta desaprovação ocidental ocorreu, sobretudo, em virtude da (incômoda) possibilidade de participação das variadas classes sociais na vida política, pois a igualdade não era vista com bons olhos pelas elites políticas.

Segundo Dahl (2001), a partir do século XVII e XVIII, surgiu a ideia de que os governos precisavam do consenso dos governados. Ao mesmo tempo, percebeu-se que o modelo de democracia direta era incompatível com a vida nas grandes cidades modernas. Desta maneira, esse modelo não foi incorporado pelo liberalismo político do século XVIII.

A partir do século XIX, a discussão sobre a democracia envolveu ideais liberais e socialistas. Com os escritores liberais, firmou-se o argumento segundo o qual a única forma de democracia compatível com o modelo de Estado liberal seria a democracia

² Matos (2002, p.17) afirma em sua obra que o consenso terminológico do termo democracia se explica através do dissenso conceitual. Para o autor, “a democracia considerada como a única forma de governo aceitável obriga que outras formas de governo não democráticas sejam denominadas de democracias para alcançarem legitimidade”.

representativa. Isso porque, através da representação, poderiam ser assegurados direitos fundamentais básicos, como a igualdade e a liberdade.

No início do século XX, houve uma propagação de regimes democráticos no mundo e, juntamente com este fenômeno, ampliou-se a participação das massas. Com isso, intensificou-se a discussão em torno da democracia, entre as doutrinas liberais e socialistas.

O escopo deste capítulo não é elaborar uma teoria democrática, mas, proporcionar uma reflexão sobre a democracia representativa. Apesar de não termos a pretensão de realizar um estudo aprofundado sobre o significado do termo democracia, fundamentando-se nas características das diversas teorias democráticas (dos antigos e modernos), discutiremos aqui alguns dos principais conceitos relacionados a este regime político. Para tanto, seguiremos a tradição democrática de autores contemporâneos (liberais e procedimentalistas). Esta discussão prévia servirá de base para, em seguida, analisarmos a temática qualidade da democracia, bem como as suas dimensões.

Quanto à estrutura, este capítulo divide-se em três seções, além desta introdução e da conclusão. A primeira (1.1), *Teoria Democrática Contemporânea*, apresentará o debate de autores importantes sobre a formação do conceito de democracia representativa. Esta revisão teórica será necessária para analisarmos a qualidade da democracia, a partir da teoria das elites de Mosca; do método democrático, de Schumpeter, e da noção de Poliarquia, de Dahl. Serão analisados, também neste tópico, alguns aspectos relacionados à problemática da qualidade da democracia — um dos principais eixos de argumentação dessa dissertação. Dentro dessa temática, buscaremos apontar os principais conceitos existentes, bem como elencaremos alguns dos modelos que buscam auditar a qualidade das democracias existentes.

Ainda na primeira seção, apresentaremos os modelos de Diamond e Morlino (2005), tendo por base a identificação e a definição de cada uma das dimensões utilizadas por esses autores para avaliar o nível da qualidade dos Estados democráticos.

A seção 1,3 — *O Estado de Direito e a Accountability Horizontal* — se voltará para uma análise específica em torno desses parâmetros. Tal análise importa nesta dissertação em razão dos objetivos de criação da Controladoria Geral da União (CGU), instituição que será objeto de estudo no capítulo 3. Tendo em vista que pretendemos, de uma forma geral, verificar a importância (ou contribuição) do papel realizado por esse órgão no combate à corrupção para a qualidade da democracia brasileira, partimos do

princípio de que as dimensões “*accountability* horizontal” e “Estado de Direito” têm relação direta com funcionamento dessa instituição.

1.1 Teoria Democrática Contemporânea

Para Moisés (2010, p. 276), “o conceito de democracia envolve diferentes conteúdos, formulados e articulados no longo processo histórico de sua formação, os quais resultaram da variedade de significações que ele tem hoje”. Logo, podemos concluir que oferecer uma definição sobre o termo democracia não é, como já dissemos, uma tarefa nada fácil.

Muitas discussões foram realizadas a fim de definir não apenas o fundamento e a finalidade de uma democracia, mas também, para determinar os procedimentos necessários para a execução de uma democracia. Diversos debates filosóficos, políticos, foram traçados durante mais de 2 mil anos sobre a teoria democrática. Essas transformações conceituais históricas resultaram em muitas contradições entre os estudiosos dessas temáticas. Tais diferenças fizeram com que a democracia perdesse o sentido inicial da palavra, qual seja, “governo do povo” (DAHL, 2012).

Matos (2002) confirma que a divergência conceitual do termo democracia é fruto de uma infinidade de abordagens realizadas por vários pensadores consagrados. Assim, tem-se que o termo democracia está relacionado a diferentes abordagens, as quais privilegiam aspectos democráticos distintos. A respeito disso, o autor explica que

[...] as teorias democráticas diferem entre si porque enfatizam aspectos diferentes. Por exemplo: algumas teorias privilegiam a participação direta do cidadão nas decisões políticas, outras apenas o sufrágio universal; algumas privilegiam as liberdades civis, outras o controle do poder estatal; algumas a escolha dos governantes, outras a fiscalização e o poder de pressão sobre o governante; algumas a eleição, outras o debate político; algumas o princípio majoritário, outras o consenso político (MATOS, 2002, p. 18).

Partindo para a análise de uma tradição moderna, Corval (2015, p. 252) descreve sinteticamente três grandes modelos normativos que explicam a democracia: o liberal, o republicano e o procedimental. A Ciência Política contemporânea abrange também cinco teorias descritivas da democracia, quais sejam: o elitismo, o pluralismo, o legalismo, a participação e a deliberação.

Com base na classificação apontada por Corval (2015), esta dissertação trabalhará com os modelos liberal e procedimental de democracia. Nesse caso, a referência aos liberais faz-se importante por serem considerados os responsáveis por conciliar o liberalismo à democracia representativa. Além disso, será feita uma discussão a respeito das teorias democráticas do elitista Gaetano Mosca, do procedimentalista Joseph Schumpeter e, por fim, do pluralista Robert Dahl.

A diferença fundamental entre a concepção republicana e a liberal está na compreensão do processo democrático. Segundo os liberais, sociedade e Estado localizam-se em polos distintos, cabendo ao processo democrático fazer a mediação. A democracia é, portanto, um mecanismo para convergência dos distintos interesses entre a sociedade e o Estado (NOBRE, 2004). Quanto ao pensamento republicano, Nobre (2004, p. 36) cita que essa mediação não “pode ocorrer sem que se faça recurso a um processo de formação da vontade e da opinião em que se produza uma autocompreensão dos atores sociais e políticos” responsáveis pela elaboração do elemento solidariedade constitucional.

Segundo Bobbio (1998), para os liberais, a única forma de Democracia compatível com o Estado Liberal — aquele que reconhece todas as liberdades e direitos fundamentais do homem — seria a Democracia representativa ou parlamentar. Na definição de qualidade da democracia defendida por Diamond e Morlino (2004), que será examinada mais a frente, veremos que esses direitos e liberdades civis (de pensamento, religião, imprensa, reunião), bem como a igualdade, a responsividade e a participação, sustentadas pelo modelo liberal, são fundamentais na análise da auditoria da qualidade da democracia.

De acordo com Mill (1981, *apud* CORVAL, 2015, p. 249), “a representação não se vincula a um fazer algo, mas a uma forma de ser (representação *stand for*). O representante não age por outrem”, mas antes, coloca-se ao seu lado, identificando-se com o representado.

O governo representativo identifica o tipo ideal do governo mais perfeito. Nesse tipo de governo, na democracia verdadeira, todos os cidadãos se sentem representados, e nela existe uma igualdade, imparcialidade, e o governo será de todos por todos (MILL, 1981, p. 87). Seria, portanto, uma injustiça pessoal negar a qualquer um o direito basilar de ter voz na condução dos assuntos pertinentes ao Estado (MILL, 1981, p. 89). Nesse mesmo sentido, Mill (1981, p. 97) afirma que “Todos os seres humanos têm o mesmo

interesse em ter um bom governo; o bem-estar de todos é igualmente afetado por ele, e todos têm o direito a uma voz para garantir sua porção de benefícios”.

Considerava-se o sistema de representação a grande descoberta dos tempos modernos. Além disso, a forma ideal de governo seria aquela em que o poder supremo pertence à massa. Mill ficou conhecido por ser um defensor do tipo de governo no qual “todo cidadão não apenas tem uma voz no exercício do poder supremo, mas também é chamado, pelo menos ocasionalmente, a tomar parte ativa no governo pelo exercício de alguma função pública, local ou geral” (MILL, 1981, p. 31).

A partir de meados do século XIX, democracia e liberalismo, mediados pelo princípio da representatividade, conseguiram encontrar uma fórmula intermediária de se organizarem no mundo político. Foi nesse contexto que a Teoria das Elites se consolidou como a principal corrente crítica deste novo modelo de organização política ocidental.

A teoria das elites foi fundada por três principais autores, a saber: Gaetano Mosca (1858-1941), Vilfredo Pareto (1848 – 1923) e Robert Michels (1876 – 1936). Esses pensadores comungam do argumento geral de que a democracia liberal seria um regime utópico, sem vínculo com sua motivação ideal de igualdade política e sufrágio universal. Para os três autores, mesmo de forma distinta, todo exercício da política está fadado à formação de um pequeno grupo, uma elite, que subjuga a maior parte da população. Daí a crítica à teoria democrática liberal.

Para Bobbio (1998), elitismo consiste na teoria segundo a qual em toda sociedade existe uma minoria que, por várias formas, é detentora do poder, em contraposição a uma maioria que dele está privada. Mosca (2004), considerado por alguns como o pai do elitismo, afirma que a dominação da minoria é inevitável, o que, por sua vez, torna-se um obstáculo à concretização da democracia. Assim, através do método histórico, Mosca (2004) observa que em diversas sociedades, da mais simples a mais moderna, sempre existiram duas classes de pessoas: a dos governantes, também chamada de classe política ou dirigente, responsável por conduzir a sociedade, e a dos governados, que é conduzida e chamada de massa.

Segundo Gimenes (2014, p.128), Mosca argumenta que as minorias têm interesse na manutenção do *status quo*, em outras palavras, na conservação do monopólio do poder. A classe dirigente procura manter o poder em qualquer tipo de sociedade, seja no absolutismo, seja na democracia. Nos diferentes regimes políticos, o objetivo da minoria é conservar o poder político entre os membros da sua classe.

Ao analisarmos o pensamento de Mosca, podemos perceber que, para os elitistas, a democracia é tida como algo utópico ou impossível, pois a maioria jamais conseguiria dominar o poder. Nessa perspectiva, o regime democrático nada mais seria do que uma fachada para a dominação da minoria (DAHL, 2001).

Para Mosca (2004), todos os governos da história da humanidade são oligárquicos, e a classe política é o verdadeiro sujeito da história. Embora atualmente a obra de Mosca apresente grande relevância para a compreensão do pensamento elitista do início do século XX, naquele período, seu reconhecimento político foi muito maior do que o acadêmico. Em tempos de propagação do regime democrático, Mosca foi o único a manifestar-se contra o sufrágio universal, quando chegou ao Parlamento italiano, em 1909. No entanto, em anos posteriores, ao identificar uma crise do Estado moderno, observando a formação do fascismo, Mosca passou a ser mais flexível ao governo representativo. A crise do Estado possibilitava três caminhos aos quais o autor era resistente: a ditadura do proletariado (como ocorreu no governo soviético) o retorno absolutista e o sindicalismo. Nesse contexto, o governo representativo seria o menor dos males políticos.

Além de Mosca, outro importante estudioso que observou a formação das elites foi Robert Michels, que se vinculou aos movimentos socialistas e se envolveu com a ala radical do Partido Social-Democrata Alemão (SPD). Após observar a oligarquização no SPD, ficou desiludido em relação ao socialismo. Michels (2001) verificou ainda que, na verdade, a oligarquização se demonstrava na ausência de uma democratização interna na instituição. Decepcionado com a formação de oligarquias dentro de instituições que pregavam a democracia em sua essência, Michels destinou-se a analisar o processo de organização interna dos partidos socialistas nos primórdios do século XX.

A partir da análise dos partidos socialistas, Michels (2001) mostrou ser inevitável a formação de minorias dominantes, mesmo em ambiente supostamente democrático. Para ele, em todas essas organizações, haveria um esfacelamento do poder, ficando a cargo da minoria, chamada de oligarquia, o poder de governar (PERISSINOTTO, 2009). Michels colocou no mesmo patamar a organização dos partidos de massa e o mesmo fenômeno da concentração do poder num grupo minoritário, que Mosca tinha constatado na sociedade em geral. A esse grupo de poder, deu o nome de *oligarquia*.

Contudo, a relação entre organização e grupo de poder, segundo Michels, é o inverso da que foi proposta por Mosca. Para Perissinotto (2009), Michels parece inverter

a explicação de Mosca. Segundo Michels, um grupo inicialmente se forma, se organiza e, ao fazer isso, ele produz no seu interior uma oligarquia que passa a tomar conta do poder na organização. Por isso, a seu ver, a democracia representativa seria uma farsa, pois nela a vontade individual é apresentada como se fosse a vontade das massas. Ademais, Michels argumenta que determinadas situações exigem uma ordem tática e a necessidade de mobilização e rapidez para resolução de certas questões (PERISSINOTTO, 2009). Assim, a democracia é completamente incompatível com a prontidão estratégica exigida (MICHELS, 2001).

Os pressupostos elitistas nos permitem perceber alguns reflexos na democracia contemporânea. Na obra de Mosca, podemos verificar que ele nunca abriu mão da diferenciação entre minorias governantes e maiorias governadas. No entanto, o autor observa que a representação seria uma possibilidade de mudança lenta e contínua da classe dominante.

Baseando-se no contexto do argumento de Mosca, Joseph Schumpeter (1942) reformula as afirmações elitistas. De acordo com Schumpeter, a filosofia do século XVIII não faz qualquer sentido e não produz utilidade para a vida política, em especial, no século XX, para as sociedades de massas. Ele afirma que a democracia do século XVIII pode ser definida como o arranjo institucional para se chegar às decisões políticas que buscam a realização do bem comum, de maneira que o povo deve eleger um indivíduo para cumprilhe a vontade (SCHUMPETER, 1961). Ao fazer essa definição, percebe-se imediatamente uma discordância quanto ao modelo democrático do século XVIII. Isso não significa uma renúncia ao preceito democrático, mas sim, uma reflexão de uma democracia possível em uma sociedade de massas.

Portanto, Schumpeter apresenta argumentos que se constituem críticas à concepção de democracia segundo a tradição clássica. A principal crítica schumpeteriana fundamenta-se na desconstrução da existência de um bem comum inequivocamente determinado. Em uma crítica direta a Rousseau, rejeita a ideia de vontade geral, argumentando que diferentes grupos possuem vontades gerais ou bens comuns distintos. Desse modo, os diversos interesses sociais resultam em distintos interesses, e não em um bem comum.

Schumpeter se insurge a uma democracia teórica que tenha como fundamento a participação e uma preocupação irrealista com a política no mundo contemporâneo. Para o autor, existe uma diferença significativa entre os ambientes da política e dos sujeitos comuns.

Além de rejeitar os argumentos de Rousseau, Schumpeter refuta as ideias de Marx. O autor aponta que o governo é exercido pelas elites políticas, as quais concorrem com privilégio no mercado político na busca de votos. Tal desenho consiste num sistema institucional, para a tomada de decisões políticas que realizam o bem comum, no qual o indivíduo adquire o poder de decidir mediante uma luta competitiva pelos votos do eleitor.

Schumpeter (1961) foi responsável por elaborar uma definição processualista (ou minimalista) da democracia, também conhecida como método democrático, o qual se caracterizava pelos seguintes pontos: A) o Poder Executivo deve ser constituído mediante um processo de escolha racional; B) concessão e reconhecimento de espaço vital à liderança; C) admissão da existência de algumas vontades coletivas autônomas, e que essas vontades sejam exercidas não pelo povo, mas, por meio de um líder político capaz de tornar a questão um fator político a ser decidido; D) valorização da concorrência pelo voto livre no mercado político e do método eleitoral, não deixando de reconhecer que possa existir também uma concorrência desleal e fraudulenta; E) concessão ao eleitorado da função de constituir o governo e poder dissolvê-lo; F) reconhecimento da vontade da maioria e de uma vontade do povo; G) reconhecimento da liberdade individual e de que a democracia garantirá a todos a livre concorrência à liderança através da liberdade de expressão concedida a todos.

No sistema democrático schumpeteriano, para Held (2006, p. 184), “os únicos participantes integrais são os membros das elites políticas nos partidos e em cargos públicos”. Desse modo, o papel do cidadão comum é reduzido a uma indesejável violação do processo de decisão pública regular.

O método democrático acima exposto tem algumas implicações. Primeiramente, Schumpeter (1961) assinala que, nas modernas democracias, a política torna-se inevitavelmente uma carreira. Além disso, conclui que há, nesse contexto, uma dependência de votos que obriga os homens da cúpula a adotarem uma visão de curto prazo, o que acarreta numa dificuldade em servir aos interesses de longo prazo da nação. Por fim, assegura que o método cria políticos profissionais que se transformam em estadistas amadores, pois as qualidades do intelecto e do caráter que fazem um bom candidato não são necessariamente as que fazem um bom administrador estadista. Mas, um político que seja um bom estrategista pode sobreviver a descontroles administrativos.

Para O'Donnell (1999), o método democrático consiste num arranjo institucional para chegar a decisões políticas pelas quais os indivíduos adquirem o poder de decidir

mediante uma competição pelo voto popular. Condições externas, a exemplo de uma grande liberdade de imprensa e outras formas de liberdade, são intrínsecas ao processo democrático, aliadas a uma alta dose de tolerância com as diferenças de opinião.

Samuel Huntington (1994), seguindo a tradição schumpeteriana, afirma que a democracia é um sistema político no qual os poderosos (eleitos) são escolhidos mediante eleições limpas, honestas e periódicas. Em tais eleições, os candidatos competem livremente pelo voto, e praticamente toda a população adulta está apta a votar. Afirma ainda que a liberdade de opinião é imprescindível ao debate político e às campanhas eleitorais.

O método democrático de Schumpeter foi incorporado e modificado por uma segunda corrente de análise da teoria democrática contemporânea, conhecida como teoria pluralista. Segundo Bobbio (1998), pluralismo refere-se à concepção que propõe o modelo de uma sociedade composta de vários grupos ou centros de poder (mesmo que em conflito entre si), aos quais são atribuídas as funções de limitar, controlar e contrastar até o ponto de eliminar o centro do poder dominante, historicamente identificado com o Estado.

Held (2006, p.189) explica que, nessa teoria, o “poder é arranjado de maneira não hierárquica e competitiva. Isso faz parte de um processo infinito de barganha entre inúmeros grupos, representando diversos interesses”. Essa diversidade de interesses é composta por grupos estruturados em torno de clivagens econômicas, culturais, religiosas ou étnicas, ou de classe sociais, por exemplo (NOBRE, 2004, p. 32).

O pluralismo tem como seus grandes expoentes: Charles Lindblom, Paul Hirst e Robert Dahl, sendo este último, um dos mais conhecidos teóricos e ideólogos dessa teoria.

Dahl (1989), com a edição da obra *Prefácio à Teoria Democrática*, prescreve a sua primeira abordagem da teoria democrática. Nesta obra, o autor amplia os conceitos elaborados por Schumpeter. Propõe uma teoria pluralista da democracia, para desenvolver a ideia de conciliação entre a elite e a democracia. De maneira diversa a de Schumpeter, Dahl não se propõe à crítica utópica da democracia clássica, apenas a define forma distinta.

A ideia fundamental de um sistema pluralista, segundo Dahl (2012), consiste no fato de que, em vez de um único centro de poder soberano, é necessário que haja muitos centros, dos quais nenhum possa ser inteiramente soberano. Além disso, Dahl (2001) verificou que falta ainda algumas peças decisivas, tais como: a redução das imensas desigualdades (entre direitos e deveres) impostas como obstáculos à democracia; criação

de assembleias e parlamentos com mínimos padrões democráticos, ou aperfeiçoamento dos já existentes; extensão do sufrágio, já que os representantes “escolhidos” não representam o povo; e, por fim, tem-se que os ideais de liberdade de expressão não são compartilhados e precisam ser consolidados, tendo todos o direito de opinar.

Com a edição da obra *Democracia e Seus Críticos*, Robert Dahl (2012) pretende construir uma teoria empírica capaz de compreender as democracias já existentes. O autor buscou também contestar a teoria da dominação da minoria, pensamento amplamente difundido pelos elitistas.

Fernando Limongi menciona, no prefácio de *Poliarquia*, de Dahl (2005), que o autor teve o grande mérito de colocar padrões para classificar a democracia, construindo então um termômetro para medi-la. Esta categorização tornou-se uma de suas principais contribuições teóricas sobre a democracia. Uma das conclusões a que chegou é que este regime político, na verdade, não existe. Portanto, a democracia é apenas um ideal. Um Estado democrático é aquele que garante à sociedade possuir cem por cento de participação e competição (DAHL, 2005).

Tendo em vista essas limitações terminológicas, Dahl aprimorou um conceito de democracia através da sua abordagem das poliarquias, demonstrando que são indispensáveis condições específicas (garantias mínimas) definidas por uma Constituição, as quais assegurem a participação dos cidadãos na escolha do seu governo (MOISÉS, 2010). Ou seja, além dessas democracias assegurarem um método democrático, é indispensável também garantir um conteúdo mínimo para manutenção desse procedimento democrático.

Partindo então dessa premissa, Dahl (2005) cria um conceito mais específico, com um conjunto de regras e princípios, a fim de “padronizar” um termo que fosse capaz de acolher essa diversidade de democracias. Esse conjunto consiste num parâmetro para que um governo satisfaça as exigências dos seus membros de maneira igual na participação política. Cada um desses critérios é necessário para que os membros de um Estado sejam politicamente iguais e capazes de tomar decisões políticas. A partir de tais requisitos, Robert Dahl (2012) estabelece o conceito de poliarquia, modelo que será exposto de forma mais detalhada no tópico posterior.

Em uma poliarquia, os funcionários são escolhidos em eleições limpas, livres, periódicas, isentas de qualquer coerção. Nesta competição política, todos os adultos podem concorrer aos cargos públicos e lhes são garantidas liberdade de expressão,

informações alternativas e autonomia de associação (direitos políticos primários). Assim, caracteriza-se o processo democrático (DAHL, 2012).

Percebe-se, portanto, que o autor está preocupado com uma democracia possível, sem romper com os ideais democráticos clássicos. Isso porque o regime democrático clássico seria um ideal a ser perseguido. Em síntese, sua principal proposição consiste em afirmar que, quanto maior a responsabilidade dos políticos às preferências dos eleitores e à garantia das liberdades políticas, mais próximo o regime poliárquico estará do modelo clássico da democracia. Deste modo, a democracia contemporânea incorporou parte do realismo elitista, uma vez que ela é pensada como uma competição entre elites e como o possível, em detrimento do desejável.

Feitas estas considerações acerca de algumas correntes ou teorias interpretativas da democracia na Ciência Política contemporânea, destacamos que esta análise foi imprescindível porque, mais adiante, abordaremos a problemática da qualidade da democracia. Sobre isso, Morlino (2007) afirma que um trabalho que tenha pretensões de pesquisar este tema não pode usar uma definição minimalista (ou procedimental), tendo em vista que ela não é suficiente para demonstrar a importância do conteúdo de uma democracia, de forma ampla.

Nesse mesmo sentido, Moisés (2010) considera que a ênfase minimalista de Schumpeter e dos outros adeptos da definição procedimental é vulnerável, assemelhando-se a uma “falácia eleitoralista”. Tal crítica se deve ao fato de haver um claro privilégio às eleições em detrimento de outras dimensões que tratam do conteúdo da democracia. Além disso, os adeptos dessa teoria dão pouca importância ao que acontece com as demais instituições durante o período de democratização e desconsideram o fato de que em muitas nações o mecanismo eleitoral coexiste com eleições não inteiramente livres.

Morlino (2007), ao escrever seu artigo sobre *Como Explicar a Qualidade da Democracia*, antes de analisar o significado do termo em questão, afirma ser necessária uma definição mínima do que seja democracia. Sendo assim, para efeito dos estudos que serão realizados neste trabalho, utilizaremos uma concepção liberal da democracia, adotada pelos Estados modernos na figura da democracia representativa.

Desta forma, os conhecimentos elencados até aqui sobre algumas teorias democráticas são suficientes para nos ajudar na discussão sobre a qualidade da democracia. Depois desse debate introdutório, nos deteremos a realizar uma revisão da temática qualidade da democracia, na qual faremos uma reflexão sobre a origem do

estudo desse tema, bem como, analisaremos o conceito e alguns dos modelos de avaliação das democracias existentes.

1.2 A Qualidade da Democracia

Em meados das décadas de 70 e 80 do século passado, a discussão central nos países da América Latina girava em torno do tema democracia e da chamada terceira onda de democratização (Huntington, 1991). Nesse sentido, Iazzetta (2013, p. 139) afirma que os estudos desenvolvidos a respeito da democracia nesta região, nas últimas três décadas, tiveram forte influência do seu contexto histórico. Iazzetta (2013) assegura também que a transição e a formação das novas democracias eram temas que ocupavam o ápice da agenda de pesquisa das ciências sociais. Posteriormente, após o período da transição e a, posterior, consolidação do regime democrático, o centro do debate dos cientistas sociais mudou (DIAMOND e MORLINO, 2005).

Não há dúvidas de que as causas e consequências da terceira onda de democratização ainda continuam sendo objeto de vários estudos acadêmicos. No entanto, ao passo em que essas democracias têm se consolidado, o foco de estudo dos investigadores tem mudado. Assim, Iazzetta (2013) afirma que a agenda mais recente de investigações científicas tem se voltado para a qualidade da democracia. Magalhães (2009) assevera que não restam dúvidas de que os estudiosos passaram a direcionar suas pesquisas no sentido de descobrir as características que diferenciam as democracias entre si. Desta forma, deixaram de preocupar-se tão somente com a definição deste regime político. Os estudos, agora, concentram-se mais em avaliar o funcionamento das novas democracias através dos métodos usados, assim como avaliar os resultados alcançados.

Segundo Mignozzetti (2012), a qualidade dessas novas instituições que foram produzidas nos países que se democratizaram na terceira onda é um obstáculo recorrente. Entretanto, não só as novas democracias, como também as mais antigas, têm passado por adversidades institucionais (DIAMOND e MORLINO, 2005).

Assim, o estudo da qualidade da democracia visa discutir em que medida o Estado tem se comportado diante dessas adversidades institucionais. Portanto, o questionamento central é: Em que ponto o Estado tem atendido às demandas exigidas pelos cidadãos e buscado avançar na democratização?

Sabe-se que o Estado tem o papel de consultar seus cidadãos acerca de suas opiniões, necessidades e demandas, para que possa então implantar políticas públicas (TILLY, 2010, *apud* IAZZETTA, 2013). Quando o Estado deixa de implantar essas políticas públicas, não atendendo aos anseios dos cidadãos, ele deixa de ser, em certa medida, responsivo. Desse tipo de situação, surge, por exemplo, a necessidade de investigar o desenvolvimento das novas e velhas democracias. Por meio desta análise, pode-se aferir o quanto mais ou menos democráticos são esses países quanto à dimensão responsividade.

Nesse sentido, nos últimos anos, inúmeros projetos e estudos têm sido realizados com o propósito de elaborar modelos que comportem e criem indicadores capazes de avaliar e medir a qualidade das democracias. Esses projetos são destinados a auditar de forma profunda a democracia (MAGALHÃES, 2009). Dessa investigação sobre o nível ou medida democrática desses países, surgiu então o estudo da qualidade da democracia. Para Larry Diamond e Leonardo Morlino (2004), este termo é carregado e cheio de controvérsias. Assim, estudos e pesquisas devem ser desenvolvidos para refiná-lo e torná-lo mais claro. Do mesmo modo, devem ter como objetivo: oferecer recomendações políticas para a reforma e melhoria da qualidade democrática dos países.

1.2.1 Sobre o Conceito de Qualidade da Democracia

Algumas pesquisas evidenciam que qualquer medição da qualidade da democracia deve começar por uma definição dos dois termos que constituem este conceito complexo e multidimensional: a democracia e a qualidade. Dentre essas pesquisas, destacam-se: o trabalho realizado por Lúcio Rennó, Amy Smith, Matthew Layton e Frederico Batista, que resultou no livro *Legitimidade e qualidade da democracia no Brasil: uma visão da cidadania*, publicado em 2011; o artigo sobre *O impacto da corrupção sobre o governo democrático* (2012), de Mignozzetti e o *Relatório I* sobre a qualidade da democracia em Portugal, organizado em 2014, pelo Barômetro da Qualidade da Democracia (BQD).

Ressalta-se que, para estes pesquisadores, democracia não é de maneira alguma um conceito consensual. Assim, para pensar no controle de qualidade de um regime democrático, primeiramente, é preciso concordar que o regime que está sendo avaliado é, de fato e de direito, uma democracia. Nesse sentido, é impossível falar de qualidade da

democracia em um regime que não é considerado, de forma minimamente consensual, democrático.

O'Donnell (2010, p.44 *apud* Iazzetta, 2013, p.142), afirma que, apesar de todos os avanços e acordos mínimos que, desde Schumpeter a Dahl, têm se acumulado em busca de uma definição empírica, democracia continua sendo ainda um conceito essencialmente rebatível (ou controvertido), de modo que nenhuma definição será unânime para sempre ou por completo.

Diante dessas controvérsias que o termo carrega, o presente trabalho usará a definição de democracia com base na concepção de poliarquia de Robert Dahl, que serve como ideal de democracia para o trabalho de Diamond e Morlino (2004). A poliarquia de Dahl exige: i) Sufrágio universal para adultos; ii) Eleições livres, competitivas e recorrentes; iii) Existência de competição entre mais de um partido político; iv) Fontes alternativas de informação e mais de uma escolha política; v) Foco nas liberdades políticas e civis, na igualdade; vi) Transparência; vii) Legalidade; viii) Legitimidade das instituições; e ix) Responsividade dos governantes perante os cidadãos (DAHL, 2012, pp. 350-351). Portanto, a partir desses pressupostos, delimitaremos a concepção de democracia a ser utilizada.

No que concerne à definição do termo “qualidade”, Diamond e Morlino (2005) asseguram que o estudo desse termo utiliza uma analogia com o funcionamento do mercado. Assim, exige-se uma definição clara de um inquérito sobre o seu uso nos setores industrial e de marketing, que afirma que, para a produção de um produto ou serviço de qualidade, pressupõe-se 03 (três) significados com diferentes implicações.

A primeira se refere ao procedimento, isto é, ao modo pelo qual um produto é feito. Logo, um produto de qualidade é resultante de um processo bem realizado. Assim, segundo Moisés (2010, p. 278), “a qualidade envolve processos controlados por métodos e *timing* precisos, capazes de atribuir características específicas ao produto ou serviço”, e que satisfaçam as expectativas dos seus consumidores (no caso da democracia, os cidadãos querem que suas demandas sejam satisfeitas).

A segunda é o conteúdo, que simboliza que todo produto de boa qualidade tem essas características inerentes à sua estrutura. Sendo assim, para Mignozzetti (2012), o conteúdo está ligado ao conteúdo normativo das instituições, constituindo-se então na base de legitimidade do arcabouço institucional democrático (confiança dos cidadãos nas instituições democráticas).

Por fim, e não menos importante, tem-se o resultado. Este, por sua vez, relaciona-se ao que se espera do “processo político que envolve a governança democrática” (MOISES, 2010, p. 278). O resultado é, em outras palavras, o nível de qualidade de um serviço, e é medido pelo grau de satisfação de seus usuários. O resultado tem influência direta na qualidade da democracia, pois os maus resultados naturalmente implicam em um regime político de baixa qualidade. Algumas das consequências dessa baixa qualidade são: a diminuição do apoio ao regime e desconfiança nas instituições.

Nessa perspectiva, para Diamond e Morlino (2005), a qualidade da democracia depende da garantia de direitos como a igualdade e liberdade política, além do funcionamento estável das instituições políticas. Logo, uma democracia de alta qualidade é aquela na qual o Estado de Direito é capaz de assegurar aos seus cidadãos um alto grau de liberdade e igualdade política. Além disso, é marcada por uma ampla legitimação e por ser capaz de satisfazer as demandas de seus cidadãos. Outro ponto importante é que, em uma boa democracia, os cidadãos podem se organizar em partidos para participar de forma competitiva na política. Todos eles possuem também a responsabilidade de monitorar seus governantes, analisando se estão sendo responsáveis politicamente e se respondem aos anseios da população (DIAMOND e MORLINO, 2005).

Ainda no que diz respeito às três dimensões fundamentais (procedimento, conteúdo e resultado) e aos resultados, Rennó *et al.* (2011) também confirma as conclusões acima de Diamond e Morlino (2005) sobre a qualidade da democracia. A seu ver, uma boa democracia deve satisfazer seus cidadãos, e o faz quando alcança as expectativas de governança que eles possuem. Quanto ao conteúdo, uma boa democracia é aquela que garante a liberdade e igualdade política. Por fim, o quesito procedimento baseia-se em diversos fatores ligados ao funcionamento do regime.

1.2.2 Alguns Modelos de Avaliação Existentes

Como visto no tópico anterior, o caráter multidimensional da qualidade da democracia torna bastante difícil a definição deste termo. A discussão, considerada um tanto polêmica, concentra-se em torno da democracia e dos seus parâmetros de funcionamento, ou seja, relaciona-se à criação de um modelo padrão aplicável, indistintamente, a todos os regimes democráticos. É exatamente em razão dessa tentativa

de encontrar um modelo considerado padrão para todos os regimes democráticos existentes, que os conceitos utilizados referentes à qualidade da democracia são diversos.

Nesse sentido, Gugliano (2013, p. 231) argumenta que inúmeros esforços foram empreendidos nos últimos anos com o objetivo de clarear a discussão sobre esta temática. Além disso, apesar das diversas correntes analíticas, a maioria delas parte do ideal de democracia centrado em paradigmas pluralistas ou neoinstitucionalistas. Dentre as classificações internacionais mais difundidas, podemos citar a da Organização *Freedom House*, a do Banco Mundial por meio do projeto *Worldwide Governance Indicators*, a de Diamond e Morlino (2005) e a de Buhmann, Merkel e Wessells (2008). Outro modelo também bastante conhecido sobre qualidade da democracia é o de Alcântara (2008), o qual tem como ponto de partida a discussão dos índices de qualidade da democracia da *Freedom House*, Índice de Desarrollo Democrático (IDD), Democracy Index e a proposta desenvolvida por David Levine e Jose Molina (2007). Todos esses trabalhos ressaltam a primordialidade de um modelo que seja capaz de avaliar a qualidade da democracia em diferentes países e épocas.

A fim de discorrer sobre os índices que avaliam as democracias dos países da América Latina, Alcântara (2008) adota um padrão semelhante ao criado por Diamond e Morlino. Para o autor, os resultados das auditorias permitem diferenciar as escalas das qualidades das democracias nos países da América Latina. Destarte, tais regimes podem ser classificados por níveis. Nessa lógica, o Brasil é citado como um país de qualidade média, no mesmo patamar de países como o Peru, República Dominicana e Bolívia. Dentre os países considerados de alta qualidade, estão: Argentina, Uruguai, Chile, Costa Rica, México e Panamá e Uruguai (que está no topo). Quanto aos países de baixa qualidade, ocupam este nível: Colômbia, El Salvador, Nicarágua, Venezuela, Paraguai e Honduras.

Interessante destacarmos que, nessa classificação, o Brasil é tido como um país de qualidade inferior ao México. Em consulta aos índices de percepção da corrupção elaborados pela Organização *Transparency International* (TI), por exemplo, podemos verificar que o Brasil³ ocupa a 76ª posição, de um total de 168 países, enquanto o México⁴ ocupa a 95ª colocação. De forma superficial, poderíamos tecer uma crítica à classificação de Alcântara (2008), tendo em vista que o Brasil é tido como um país menos corrupto e

³ Ver mais em: <<https://www.transparency.org/country/#BRA>> Acesso em 04 de ago 2017.

⁴Ver mais em: <<https://www.transparency.org/country/#MEX>> Acesso em 04 de ago 2017.

com maior controle da corrupção do que o México. Assim, até que ponto poderíamos considerar esses índices dessa classificação como válidos?

Ainda em relação ao modelo de Alcântara (2008), a qualidade dos políticos é uma variável independente, impactando diretamente a qualidade da democracia. Então, por ser a classe política uma variável que desempenha um papel muito importante na qualidade do processo democrático, esta pode ser considerada uma explicação para a classificação intermediária do Brasil — os partidos políticos ou o sistema partidário. Quando analisado este parâmetro, apenas o Chile e Uruguai, segundo Alcântara, se destacam da América por ter políticos de qualidade. Apesar da dificuldade em estabelecer o conceito de qualidade dos políticos, o autor relaciona-o à experiência do político ao exercer cargos públicos no jogo democrático (ALCÂNTARA, 2008, p.13).

Além desta análise da América Latina, há um projeto muito conhecido e respeitado na Europa, de autoria de David Beetham, do *Human Rights Center*, da Universidade de Essex. Seu trabalho afere a qualidade da saúde da democracia do Reino Unido. Segundo Weir e Beetham (1999), um conjunto de dimensões substantivas são o ponto de partida para a proposição de um quadro teórico formado por quatro etapas para avaliar a qualidade da democracia. Segundo BQD (2014), essas etapas consistem em:

1. Identificar, para investigação e análise empírica, os itens relevantes que juntos compõem uma “boa” democracia;
2. Comparar estes itens com padrões internacionais de melhores práticas;
3. Verificar os itens contra as subversões típicas, e avaliara opinião dos cidadãos em relação à sua prática;
4. Analisar o papel das agências relevantes na protecção contra estas subversões. (BQD, 2014, p. 13).

Tem-se também o trabalho sobre o estado da democracia, realizado pelo *Institute For Democracy and Electoral Assistance* (Internacional IDEA), de 2009, o qual explicou como as formas válidas e confiáveis para medir e avaliar o progresso democrático têm sido elementos cruciais para descrever, explicar e fomentar o crescimento da democracia.

De uma forma geral, esses estudos de avaliação da qualidade democrática têm como objetivo contribuir para a opinião pública, nos ajudando a identificar as prioridades de reformas políticas e monitorar o progresso da democracia nos países.

Segundo Buhlmann, Merkel e Wessells (2008), as pesquisas sobre qualidade da democracia deveriam atender a quatro necessidades: 1. Analisar a qualidade das democracias vigentes e desenvolver um esquema de classificação (*ranking*); 2. Explicar a relação entre os projetos institucionais e a qualidade da democracia; 3. Descrever e

comparar os diferentes desenvolvimentos de desenho institucional e a relação com a qualidade da democracia; e 4. Discutir as melhores práticas destinadas a melhorar a qualidade das democracias estabelecidas.

Sob outra perspectiva, Mignozzetti (2012) traz uma definição mais abrangente de qualidade da democracia, incluindo a avaliação de seu desempenho para além dos marcos procedimentais, a qual pode ser encontrada na obra de Diamond e Morlino (2004). Segundo Munck (2009), os vários modelos apenas ressaltam as dificuldades na seleção de termos e indicadores, como também a articulação entre os mesmos e seus referenciais conceituais.

Diamond e Morlino (2005), como já mencionado anteriormente, propõem um caminho que demonstra a existência de três diferentes aplicações do conceito de qualidade que podem ser adequadas ao estudo da política e da democracia. A questão da qualidade da democracia envolve então três dimensões fundamentais: procedimento, conteúdo e resultado. Essas três se desdobrariam em oito dimensões mais pontuais, quais sejam: i) o Estado de Direito (ou Império da Lei); ii) a participação; iii) a livre competição; iv) a prestação de contas horizontal; v) a prestação de conta vertical; vi) o respeito às liberdades sociais e políticas; vii) implantação progressiva de políticas de igualdade; e viii) a *responsiveness*.

Assim, para Diamond e Morlino (2005), uma democracia de qualidade, além de representativa, tem o dever de cumprir com os requisitos procedimentais e com as condições relacionadas ao conteúdo e aos resultados. Dessa forma, para uma democracia ter bons indicadores de qualidade, é imprescindível ter um bom desempenho em todas as dimensões pontuais acima assinaladas. É preciso, portanto, que o regime atenda, de maneira satisfatória, às expectativas de seus cidadãos sobre a governança. O resultado do cumprimento de tais requisitos favorece boas notas nas avaliações das dimensões estabelecidas por Diamond e Morlino. Toda essa discussão sobre qualidade da democracia tem a finalidade de mostrar que os conteúdos observados na prática das instituições têm uma grande valia no tratamento do problema (DIAMOND e MORLINO, 2005).

De acordo com o relatório do Barômetro da Qualidade da Democracia:

[...] apesar das dificuldades conceituais, tem havido um interesse crescente nas avaliações da qualidade da democracia. Existem vários objetivos epistemológicos e praxeológicos associados à avaliação da QD, que poderiam ser agrupados em objetivos informativos, comparativos e políticos” (BQD, 2014, p. 12).

A despeito dessas dificuldades em relação à análise dos conceitos de qualidade da democracia e dos modelos existentes, chegamos à conclusão de que as pesquisas sobre essa problemática ainda são bem divergentes quanto às dimensões que devem ser utilizadas na aferição da qualidade. Não há, de modo algum, um modelo que seja consensual no estudo dessa temática.

Tal fato, segundo Diamond e Morlino (2005), se deve ao termo qualidade da democracia ter um conceito flexível e pluralista, moldado pelas escolhas normativas da sociedade. Abaixo, segue uma tabela comparativa de alguns dos principais modelos até aqui citados.

Tabela 1 – Modelos de Auditoria da Qualidade da Democracia

MORLINO/ DIAMOND (DIMENSÕES)	EETHAM/ IDEA/ LANDMAN (VALORES)	UHLMANN/ MERKEL/WESSELS (FUNÇÕES)	BARÔMETRO QUALIDADE DA DEMOCRACIA
<ul style="list-style-type: none"> • Estado de Direito • Participação • Competição • Responsabilização vertical • Responsabilização horizontal • Direitos e liberdades <ul style="list-style-type: none"> • Igualdade 	<ul style="list-style-type: none"> • Participação • Autorização • Representação • Responsabilização • Transparência • Responsividade • Solidariedade 	<ul style="list-style-type: none"> • Estado de Direito • Participação • Responsividade • Transparência • Responsabilização horizontal • Representação • Constrangimentos mútuos do poder • Autonomia do governo 	<ul style="list-style-type: none"> • Direitos e liberdades civis • Estado de Direito <ul style="list-style-type: none"> • Participação • Representação • Responsabilização horizontal • Responsabilização vertical <ul style="list-style-type: none"> • Responsividade • Igualdade • Autonomia do poder político/governança

Fonte: Adaptado de BQD (2014, p.14)

O quadro acima busca sintetizar os principais modelos existentes em quatro grupos, para que sejam comparados os valores usados para auditar a qualidade da democracia. Percebemos que as avaliações feitas por Eethan, IDEA e Landman são bem mais resumidas, tendo em vista que não enfatizam os diferentes mecanismos de *accountability* vertical e horizontal. Por outro lado, destaca-se que as avaliações realizadas por Uhlmann, Merkel e Wessels, se comparada com o de Diamond e Morlino (2005), não trabalham com a dimensão “competição” e também com “*accountability* vertical”. Além disso, traz a mais valores como “constrangimentos mútuos no poder” e “transparência”. Já a avaliação realizada pelo Barômetro Qualidade da Democracia, em

relação ao modelo de Diamond e Morlino (2005), elenca, a mais, o valor “autonomia do poder político”, também conhecido como governação.

Da análise do quadro acima, destacamos o quanto é maleável o conceito de qualidade da democracia (Diamond e Morlino, 2004). Conforme mencionado anteriormente, essa flexibilidade do conceito é moldada de acordo com os interesses normativos de cada avaliação feita pelos diferentes autores. No entanto, apesar da flexibilidade, percebemos que algumas dimensões (valores/funções) aparecem quase que, de uma forma comum, nesses modelos. Dentre estas, podemos citar, por exemplo: o “Estado de Direito”, a “participação”, a “responsividade” e a “representação”.

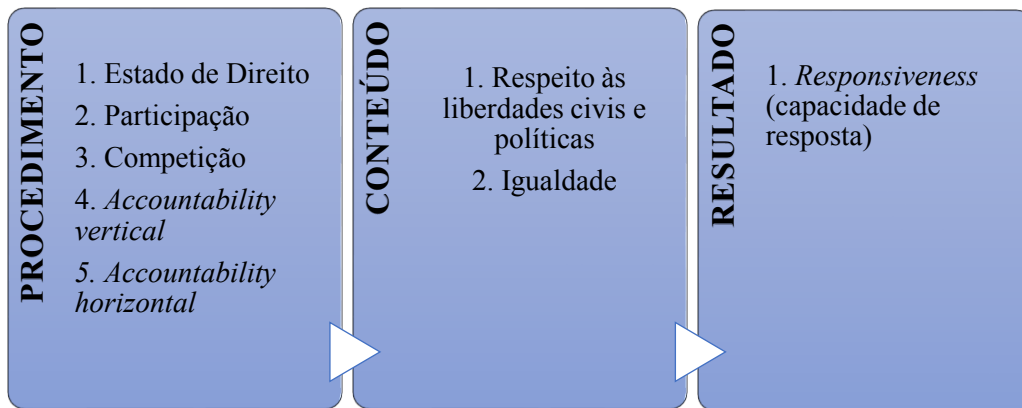
Vimos até aqui distintos modelos de análise, mas este trabalho se norteará pelo modelo de Diamond e Morlino (2005). Adotaremos este modelo em detrimento dos outros porque ele abrange duas dimensões que foram elencadas para analisar o papel institucional da Controladoria Geral da União, quais sejam: *accountability* horizontal e o Estado de Direito. Apesar de consideramos estas duas dimensões centrais em nosso estudo, nos tópicos seguintes, faremos uma análise de todas as variáveis desse modelo.

1.2.3 O Modelo de Diamond e Morlino

O Modelo de Diamond e Morlino foi desenvolvido inicialmente entre os anos de 2004 e 2005, nas obras *The quality of Democracy* e *Assessing the Quality of Democracy*, respectivamente. Segundo esses autores, a literatura especializada sobre a qualidade da democracia volta-se para a consolidação dos regimes democráticos nos países oriundos da terceira onda de democratização. Uma das principais constatações de vários estudos foi o declínio da confiança dos cidadãos. Ou seja, percebeu-se o decréscimo da confiança nos governos e nas instituições políticas desses países. Além disso, concluiu-se que a população tem uma percepção generalizada de que os governos são cada vez mais corruptos (DIAMOND e MORLINO, 2004).

Diante desse contexto, Diamond e Morlino (2004) defendem que os estudos relacionados à qualidade da democracia devem, entre outros objetivos, oferecer recomendações políticas para a reforma e melhoria da qualidade do regime. Pensando nisso, eles desenvolveram um modelo de auditoria da qualidade da democracia, o qual pode ser sintetizado da seguinte forma:

Figura 1 – Modelo de Diamond e Morlino



Fonte: elaborado pelo autor.

Conforme podemos verificar, o modelo possui três dimensões principais, que são o procedimento, o conteúdo e o resultado. Essas três dimensões se desdobram em oito parâmetros mais específicos, sendo que cinco deles seriam procedimentais (Estado de Direito, participação, competição, prestação de contas horizontal e prestação de contas vertical), outras duas dimensões seriam substantivas (respeito das liberdades civis e políticas e igualdade) e, por fim, teríamos outra dimensão responsável por ligar as duas anteriores, que seria a responsividade ou capacidade resposta.

A ênfase ao Estado de Direito encontra justificativa pela relação de impacto que essa dimensão sofre pela prática da corrupção (um dos pontos que também abordaremos adiante). Segundo Filgueiras e Avritzer (2011), a corrupção ameaça e degrada o Estado de Direito, deslegitimando o Estado democrático. Consequentemente, podemos perceber a importância vital dessa dimensão para a análise da qualidade da democracia, em relação à Controladoria Geral da União, objeto de análise de nossa pesquisa.

Nesse mesmo sentido, Moisés (2013, p. 17) também afirma que “controlar a corrupção é uma função dos mecanismos de *accountability* horizontal que, por sua vez, são centrais para o conceito de qualidade da democracia”. Pois bem, além da Controladoria Geral da União exercer a função de defensora do patrimônio público, trata-se de uma instituição que exerce o mecanismo de *accountability* horizontal, uma vez que investiga e fiscaliza a ação de outros órgãos ou agentes de Estado.

1.2.4 As Dimensões da Qualidade da Democracia segundo o Modelo de Diamond e Morlino

Para que uma democracia seja considerada como tal, Diamond e Morlino (2004) argumentam que o regime deve conceder, a todos os cidadãos adultos, os direitos formais de participação na política. Nesse sentido, Rennó *et al.* (2011, p. 56) afirma que “a própria definição do tipo de regime, demanda que haja eleições para que um sistema político possa ser visto como democrático. Sem participação política por meio do voto, não há democracia”.

No entanto, nem todas as democracias que existem garantem amplos direitos de participação. Uma democracia de boa qualidade é aquela capaz de assegurar que seus cidadãos exerçam seus direitos políticos de forma plena, ou seja, através do voto, da associação, da organização, das manifestações e protestos, ou seja, exercendo seu direito à liberdade de expressão (RENNÓ *et al.*, 2011).

Percebe-se que a qualidade democrática está diretamente ligada à participação. Logo, de acordo com Diamond e Morlino (2004), para que um país tenha um alto grau de qualidade democrática, é necessário que haja uma extensa participação dos cidadãos na vida política da nação. Uma democracia boa será aquela que garantirá a todos os seus cidadãos o direito formal que lhes permita votar, organizar, montar protesto e lobby para os seus interesses e influenciar no processo de tomada de decisão. Uma das maneiras de mensurar o grau de participação é através da taxa de comparecimento dos eleitores nas urnas. No entanto, percebe-se que a falta de confiança dos cidadãos na eficácia dos mecanismos democráticos tem gerado uma apatia eleitoral, acarretando uma baixa qualidade democrática (DIAMOND e MORLINO, 2005).

Em relação à **dimensão competição**, os autores afirmam que, em um regime democrático, o sistema político deve ter regularmente competição eleitoral entre os seus partidos políticos, de forma livre e justa. Por isso, esta dimensão associa-se ao sistema partidário e eleitoral (Mignozzetti, 2012). Vale ressaltar que as democracias variam em seu grau de competitividade. Segundo Diamond e Morlino (2004), esse grau varia de acordo com a abertura do acesso à arena eleitoral para novas forças políticas. Ademais, outros fatores importantes, que têm o condão de influenciar diretamente nessa variação da concorrência, são: a igualdade de acesso aos meios de comunicação de massa (pluralismo dos meios de comunicação), o financiamento das campanhas dos partidos

políticos, além da dispersão de recursos econômicos na sociedade e do fortalecimento dos direitos políticos por um sistema judicial independente.

Rennó *et al* (2011, p.46) cita que uma desigualdade econômica nos meios de concorrência é um problema clássico. Essa diferença faz com que recursos financeiros possam chegar mais a um candidato do que a outro, interferindo na corrida eleitoral, pois implica em maior chance a candidatos para os quais foram destinados mais recursos. Assim, conforme menciona Diamond e Morlino (2004), dependendo do tipo de sistema eleitoral e de suas regras, existem democracias que podem facilitar ou até mesmo dificultar a alternância eleitoral.

Nessa perspectiva, Mignozzetti (2012, p. 116) aponta que a existência de eleições limpas e de uma equidade na competição são elementos fundamentais para a alternância de poder. Consequentemente, tais fatores são responsáveis, na medida da sua dimensão (competição), por contribuir para uma boa qualidade democrática. A competitividade também pressupõe um Estado de Direito forte, ou seja, uma ordem constitucional vigente que imponha regras firmes ao jogo democrático, possibilitando, assim, uma concorrência vigorosa e um mínimo justo (DIAMOND e MORLINO, 2005). Esta dimensão é ainda relativamente passível de mensuração quantitativa, segundo Diamond e Morlino (2004).

Além da esfera da competição, o modelo de Diamond e Morlino se refere à **dimensão liberdade**. Esse é um valor de natureza substantiva, constituído por três tipos de direitos: civis, políticos e sociais. De acordo com Mignozzetti (2012), os direitos civis são concernentes à livre expressão, à liberdade de associação e de pensamento, entre outras. De maneira mais minuciosa, Diamond e Morlino (2005) citam que esses direitos essenciais incluem: a liberdade pessoal, a segurança e a privacidade. Além disso, compreendem: a liberdade de pensamento, expressão e informação, de religião, de reunião, de associação e organização; de circulação e residência; e o direito de defesa e do devido processo legal.

Em relação aos direitos políticos, estes estão relacionados ao direito pleno de ação no campo político. Portanto, incluem desde o direito de votar e ser votado aos direitos de organização de partidos políticos, associação, manifestação, de fazer campanha, e outros (DIAMOND e MORLINO, 2005).

Quanto aos direitos sociais, estes pertencem “a uma garantia de um patamar mínimo de igualdade que seria indispensável ao bom funcionamento da cidadania em si”,

ou seja, podemos dizer que é impossível pensar em cidadania sem um mínimo de conteúdo educacional garantido aos cidadãos (MIGNOZZETTI, 2012, P. 116).

Em relação à **dimensão igualdade**, ela é um dilema fundamental na visão de Diamond e Morlino (2004). Segundo eles, para desfrutarem de igualdade política, os cidadãos também devem ter, em alguma medida, igualdade na renda, riqueza e no *status*. Esta condição nos leva a seguinte pergunta: Como então superar o extremo em que estão as desigualdades sociais e econômicas? Esse extremo, na visão dos autores, sempre fica prejudicado, uma vez que nele se encontram os mais desfavorecidos, os quais, por sua vez, não dispõem de elementos suficientes para que concorram com os outros que controlam vastas concentrações de riqueza. Portanto, sua capacidade de fazer os líderes responderem aos seus desejos e interesses será sempre menor.

A igualdade é essencial na análise da qualidade da democracia (Mignozzetti, 2012). A respeito disso, Diamond e Morlino (2004). Mignozzetti (2012, p. 117) citam que os indivíduos devem se relacionar de igual para igual, se não, torna-se impossível a existência da democracia, pois a equidade é condição *sine qua non* para o funcionamento deste regime. Para Rennó *et al.* (2011), quanto menor a igualdade, maior será a chance de se corroer a legitimidade democrática. A falta de igualdade gera desigualdade, e o acúmulo de desigualdade aprofunda ciclos viciosos de exclusão.

De maneira resumida, essa desigualdade tem o efeito de refletir e em várias áreas, a exemplo da econômica e da política. Politicamente, podemos dizer que essa desigualdade é antagônica aos princípios fundamentais do Estado de Direito. E, economicamente, ela faz com que os grupos de indivíduos mais poderosos tenham acesso privilegiado ao processo de formulação e implementação de políticas públicas (RENNÓ *et al.*, 2011).

Depois desses breves comentários feitos sobre a igualdade, passaremos agora para a **dimensão responsividade**. Segundo Mignozzetti (2012, p. 117), a *responsiveness* está “ligada a uma boa resposta, por parte dos governos e das instituições, às demandas e as necessidades dos cidadãos”. Ou seja, a responsividade, num estado democrático de boa qualidade, significa que os governantes e as instituições atendem de maneira efetiva às expectativas (demandas sociais) dos cidadãos. Nessa perspectiva, Powell (2005, *apud* Rennó *et al.*, 2011) diz que um governo democrático só é responsivo quando é capaz de implementar as políticas que os cidadãos querem.

Portanto, percebe-se que a responsividade está “relacionada com a capacidade de resposta dos políticos às demandas por distribuição e redistribuição vindas da

sociedade” (Rennó *et. al*, 2011, p. 50). Consequentemente, inferimos que uma democracia de boa qualidade seria aquela na qual o eleitor tem um maior retorno do interesse que foi expresso por meio do voto. Apesar disso, Rennó *et al.* (2011) assegura que é impossível que determinado regime seja completamente responsivo. Tal impossibilidade se deve ao fato de que o Estado necessitaria de uma infinidade de recursos para alcançar as demandas dos diversos setores da sociedade.

Diamond e Morlino (2004) mencionam que essa dimensão está intimamente ligada com a *accountability* vertical. Além disso, a capacidade de resposta de um governo influencia a forma como os cidadãos ficam satisfeitos com o desempenho da democracia e, até que ponto, a veem como forma legítima de governo para o seu país. Ainda em relação a essa discussão sobre a *responsiveness*, para Powell, uma democracia somente será responsiva a partir do momento em que o arranjo institucional existente for capaz de produzir incentivos que reflitam no bom funcionamento das variadas etapas do processo de representação (POWELL, 2004, *apud* RENNÓ *et al*, 2011, p. 52).

Outra dimensão do modelo de Diamond e Morlino se refere à ***accountability vertical***. Frisa-se, antecipadamente, que *accountability* vertical não se confunde com *accountability* horizontal⁵. Segundo Mignozzetti (2012), essa prestação de contas — vertical — implica dizer que os eleitos têm, de algum modo, que prestar contas de suas ações aos seus eleitores. Em outras palavras, podemos afirmar que os políticos eleitos devem justificar suas ações de maneira pública, para que possam assim demonstrar correspondência com as expectativas dos cidadãos.

Na obra *Accountability Horizontal e Novas Poliarquias*, Guillermo O’Donnell (1998), define esta dimensão nos seguintes termos:

Eleições, reivindicações sociais que possam ser normalmente proferidas, sem que se corra o risco de coerção, e cobertura regular pela mídia ao menos das mais visíveis dessas reivindicações e de atos supostamente ilícitos de autoridades públicas são dimensões do que chamo de ‘*accountability* vertical’” (O’DONNELL, 1998, p. 28).

Diamond e Morlino (2004) mencionam que ela consiste na responsabilidade ou obrigação que os líderes políticos eleitos têm de responder por suas decisões políticas quando perguntados pelos cidadãos-eleitores ou outros órgãos constitucionais. Para esses

⁵ Analisaremos esta última dimensão — *accountability* horizontal — no tópico a seguir, de maneira que será possível perceber a diferença com relação à *accountability* vertical.

autores, a competição e a participação são condições cruciais para a responsabilização vertical.

A *accountability* vertical exige que a dimensão competitividade seja de boa qualidade, caracterizando-se por eleições competitivas, em que os partidos sejam fortes e capazes de oferecer alternativas viáveis aos seus eleitores e que, ao mesmo tempo, possam ser punidos caso tenham mau desempenho ou políticas indesejadas.

Além disso, é importante ressaltar que os políticos geralmente fazem um jogo com a prestação de contas. Assim, de acordo com o resultado (positivo ou negativo), ele pode ser utilizado pela situação, oposição e mídia de diversas formas para influenciar na opinião pública (DIAMOND e MORLINO, 2005).

Segundo Barreda (2010), apesar da maioria dos estudos definir a *accountability* como um controle político, elemento inerente a qualquer democracia, a sua noção não se resume exclusivamente a esse controle dos cidadãos aos políticos através das eleições. Em outros trabalhos e definições, essa prestação de contas faz alusão também a um maior número de mecanismos de controles e agências (por exemplo, Tribunais de Contas, sociedade civil, etc.).

Um dos grandes desafios na busca por uma melhor qualidade democrática, conforme Baretta (2010, *apud* Mainwaring, 2003), é construir mecanismos mais efetivos de *accountability*, pois existe uma percepção generalizada de que os políticos não estão sujeitos aos procedimentos e às agências de controle, o que acarreta numa corrupção desenfreada.

1.3 O Estado de Direito e a *Accountability* Horizontal

No tópico anterior foi realizada a análise de algumas das dimensões do modelo de Diamond e Morlino (2004). Optamos por criar um tópico à parte para abordar outras duas dimensões: o **Estado de Direito** e a ***accountability* horizontal**, pois, como já explicitado, este trabalho parte da premissa de que essas duas dimensões se constituem nos principais parâmetros para analisarmos o papel da Controladoria Geral da União (CGU) no combate à corrupção.

O termo “Estado de Direito” surgiu em meados do século XIX, na Alemanha, e se difundiu pelo restante do continente Europeu. A sua concepção está estreitamente ligada ao nascedouro dos direitos fundamentais, tendo em vista que é tida como uma

forma de tutela dos direitos do homem. A expressão Estado de Direito espalhou-se em vários idiomas, “sendo comum falar-se em *Rechtsstaat*, *État de droit*, *Stato di diritto*, *Estado de derecho* e *Rule of law*” (COSTA; ZOLO, 2006, p. 3).

Segundo Zagrebelsky (1999), esta expressão indica um valor e faz alusão à somente uma das direções de desenvolvimento da organização estatal. Falar em Estado de Direito, significa dizer que neste Estado há uma eliminação das arbitrariedades no âmbito da atividade estatal que afeta a todos os cidadãos. Assim, depreende-se que as instituições políticas e os aparelhos jurídicos têm por finalidade precípua a garantia dos direitos fundamentais. Nesse sentido,

Estado de Direito é entendido como um Estado moderno no qual ao ordenamento jurídico é atribuída a tarefa de garantir os direitos individuais, restando a natural tendência do poder político de expandir-se e de operar de maneira arbitrária (VASCONCELOS, 2013, P. 154).

Canotilho (1999) entende que, antes de definir o que é o Estado de Direito, faz-se necessário definir o que não é Estado de Direito. Estado de não direito é aquele em que o poder conferido à esfera política se autodenomina desvinculado de limites jurídicos e não reconhece aos indivíduos um leque de direitos de liberdade diante do poder protegido pelo Estado. É caracterizado por leis desumanas. O direito se identifica com a razão do Estado, e que é pautado por uma radical desigualdade na aplicação da lei, a qual é a força motriz na produção de desigualdades.

Em contrapartida, Canotilho (1999, p.4) afirma que o “Estado de direito é um Estado ou uma forma de organização político-estadual cuja atividade é determinada e limitada pelo direito”. Este, por sua vez, tem como princípio básico a eliminação do arbítrio no exercício dos poderes públicos para, que desta forma, possam ser assegurados os direitos individuais perante o poder político. Ele se apresenta, portanto, como um estágio intermediário para se alcançar um estágio final. Assim, o Estado de Direito serve como uma ponte ou meio que indica a forma de intervenção do direito no poder. Desta forma, busca-se fortalecer a posição dos sujeitos e respeitar os direitos e garantias fundamentais.

Para O’Donnell (2005), no âmbito do Estado de Direito, todos os cidadãos são considerados iguais perante a lei, a qual é justa e consistentemente aplicada a todos por um sistema judicial independente, em que as leis são claras, de conhecimento público, universais, estáveis e não retroativas. Ademais, o Estado de Direito deve funcionar como uma forma de vincular os poderes do Estado (Executivo, Legislativo e Judiciário) às

regras do Direito. Portanto, todos os poderes devem obedecer à lei, o que implica em menos discricionariedade, maior grau de transparência e maior controle das ações governamentais pelos cidadãos. A obediência e a limitação fomentam a garantia dos direitos fundamentais (VASCONCELOS, 2013).

Noberto Bobbio, em seu *Dicionário de Política*, resume o Estado de Direito como uma estrutura. Tal estrutura sistematiza-se em um sistema jurídico garantidor das liberdades fundamentais para aplicação das leis e que assegure a liberdade de concorrência no mercado, as políticas reformistas e a separação e distribuição do poder (GOZZI, 1998, p. 401). O Estado de Direito se caracteriza, portanto, por ser um Estado que se submete ao Direito. A formatação desse Estado requer algumas qualidades, como: Estado constitucional, Estado democrático, Estado de Direito, Estado Social e Estado Ambiental (comprometido com a sustentabilidade ambiental), segundo afirma Canotilho (1999).

No entanto, além desta formatação, o Estado de Direito exige algumas dimensões que Canotilho considera essenciais para a sua existência. A primeira delas é o Império da lei. Segundo esta dimensão, o Estado é desenhado através de princípios oriundos da consciência jurídica. Neste império da lei, o Estado está sujeito ao direito, por meio do qual ele atua a partir do direito e positiva as normas jurídicas informadas pela ideia de direito. Tudo então deve obedecer às leis.

A segunda dimensão é um Estado de direitos fundamentais. Nesse sentido, os direitos fundamentais adquirem um *status* constitucional, o que faz com que os legisladores sejam obrigados a respeitar os direitos e a liberdade, observando o seu cerne principal sob pena de nulidade das próprias leis.

Canotilho (1999) observa também que o Estado de Direito deve observar o princípio da justa medida. Este princípio reflete como, por exemplo, a ideia básica de proporcionalidade. Outra dimensão é que o Estado de Direito deve garantir o princípio da legalidade da administração. Isso significa que a Administração deve obedecer à lei, proibindo-se qualquer atividade livre ou juridicamente desvinculada.

Longe de ser um Estado absoluto, o Estado de Direito deve também, como uma de suas dimensões, responder pelos seus atos. O Estado é assim, responsável por danos incidentes na esfera jurídica dos particulares. Além disso, como corolário desta dimensão, tem-se que o Estado de Direito deve garantir o acesso ao Poder Judiciário, pois este é o poder, através de seus órgãos, responsável por dizer o direito por meio de procedimentos definidos em lei.

Dessa forma, compete ao Estado de Direito conferir a segurança jurídica necessária às pessoas em sua relação ao Estado. Desta feita, afirma-se que o Estado de Direito, através de um conjunto de princípios, é responsável por estruturar a ordem jurídica, passando assim aos cidadãos, confiança, respeito e segurança na aplicação da lei.

No modelo de qualidade da democracia de Diamond e Morlino (2005), o Estado de Direito é a base sobre a qual todas as outras dimensões da qualidade da democracia repousam. Ele pressupõe que a lei seja igualmente aplicada a todos, de maneira que os cidadãos tenham acesso igual ao sistema jurídico. Para tanto, o poder judicial é neutro e sem influências, e a Constituição é suprema e interpretada por um Tribunal Constitucional. No caso do Brasil, o Supremo Tribunal Federal (STF) é a instituição que possui o papel de intérprete e guardião da Constituição Federal.

Em relação à dimensão *accountability* horizontal, Mignozzetti (2011) a define através da existência de agências governamentais ou, até mesmo, da sociedade civil, cujo principal objetivo é fiscalizar e, eventualmente, punir as ações governamentais impróprias.

Guillermo O'Donnell (1998) define a *accountability* horizontal como:

A existência de agências estatais que têm o direito e o poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas para realizar ações, que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais ou até o *impeachment* contra ações ou emissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas. (O'DONNELL, 1998, P. 40).

A *accountability* efetiva não é produto das atuações isoladas de diversas agências estatais, mas sim, de uma rede de agências que tem o ideal básico de prevenir determinados tipos de ações e, se necessário for, puni-las pela transgressão dos limites de sua autoridade formalmente definida (O'DONNELL, 1998). É conhecida como horizontal, porque é exercida por órgãos que não estão excluídos do governo. No caso brasileiro, alguns exemplos de agências governamentais que exercem esse papel são “os Tribunais de Contas, o Banco Central (por meio do COAF⁶, por exemplo), as Procuradorias e o Ministério Público, participando da lógica de freios e contrapesos proposta por essa dimensão” (MIGNOZZETTI, 2011, p. 116).

Nesse mesmo sentido, Diamond e Morlino (2004) citam organismos que exercem a função de *accountability* horizontal, dentre as quais estão: a oposição no

⁶ COAF — Conselho de Controle de Atividades Financeiras.

parlamento; as comissões de investigação específicas do Parlamento; os vários níveis do sistema judicial, incluindo, crucialmente, o Tribunal Constitucional; as agências de auditoria; uma comissão anticorrupção; o Banco Central; uma administração eleitoral independente e o Provedor de Justiça. No caso do Brasil, poderíamos afirmar que o Ministério Público Federal faz perfeitamente as funções do Provedor de Justiça, enquanto o Supremo Tribunal Federal (STF) exerce a função de Tribunal Constitucional, e a Controladoria Geral da União exerce a função de agência de auditoria.

O'Donnell (1998) ressaltou, em sua obra, dois aspectos fundamentais sobre a *accountability* horizontal: o âmbito em que ocorre esse tipo de controle e as punições. No que diz respeito ao primeiro aspecto, destacou que esse mecanismo de controle horizontal acontece no âmbito intraestatal, ou seja, é uma espécie de controle mútuo entre as agências. Tal controle se dá por meio de fiscalizações e sanções na forma da lei.

Quanto ao segundo aspecto, pertinente às punições feitas por essas agências de controle horizontal, O'Donnell afirma ser necessário que essas instituições tenham o poder de punir aqueles que não seguem os limites delineados pela lei. Sem o poder de aplicar penas ou sanções, o mecanismo de controle se torna fraco e, conseqüentemente, a fiscalização será falha (O'DONNELL, 1998).

Ainda em relação à *accountability* horizontal, a qualidade da democracia exige que os detentores de cargos respondam por sua conduta e que seus atos sejam revisados por outros atores institucionais dotados de autoridade legal para controlar e sancionar o seu comportamento. Em contraste com a prestação de contas vertical, os atores são, mais ou menos iguais, pois ambos são agentes políticos na maioria das vezes. A *accountability* horizontal se manifesta no acompanhamento, na investigação, na fiscalização e no funcionamento independente (DIAMOND e MORLINO, 2004).

Diamond e Morlino ainda mencionam que Guillermo O'Donnell é, de certa maneira, o fundador intelectual do termo e do campo. Além disso, apontam que a *accountability* horizontal eficaz não é produto de órgãos isolados, mas sim, fruto da ação de uma rede de agências que trabalham em conjunto. Ademais, esses órgãos têm suas decisões chanceladas por um sistema jurídico constitucional comprometido com a prestação de contas (DIAMOND e MORLINO, 2004, P. 20). Por fim, os pesquisadores destacam que, em relação aos aspectos eleitorais e não eleitorais, a *accountability* vertical requer um forte sistema de *accountability* horizontal para sustentar o Estado de Direito e, portanto, a integridade desses processos verticais.

Considerações finais

Existe um consenso de que a democracia é um tipo de governo preferível, devido às várias expressões de liberdade, representatividade e autonomia que são garantidas aos cidadãos. Poucas ideias têm, na atualidade, uma aceitação tão ampla quanto a democracia tem adquirido (NOBRE, 2004, p. 21). Desta forma, independentemente do espectro político sob o qual é emanada a ideia de democracia, ela é quase uma universalidade.

Para analisar a qualidade da democracia de um país nos moldes do modelo de Diamond e Morlino (2005), é necessário que trabalhemos com a ideia de democracia segundo os liberais, tendo em vista que a representação é elemento essencial desse modelo. Assim, ao verificarmos a importância de analisar a qualidade da democracia de um país, percebemos que ela pode ser analisada através das oito dimensões distintas. No entanto, apenas dois desses parâmetros — Estado de Direito e *Accountability* horizontal — se destacam na análise do papel institucional desempenhado pela Controladoria Geral da União (CGU), tornando-se, nesse caso, mais importantes.

No que se refere à corrupção, a CGU atua diretamente na prevenção e no combate a ela. Portanto, é uma instituição que intervém indiretamente como fiscal do cumprimento fiel da lei. Vimos que o Estado de Direito funciona como uma dimensão fundamental sobre a qual estão edificadas as demais dimensões. Sendo assim, a partir do momento em que o Estado de Direito impõe limites de atuação e estabelece mecanismos de controle e fiscalização, o papel da Controladoria Geral da União ganha especial relevo, pois direciona sua atuação para efetivar esse Estado.

No que diz respeito à *accountability*, em especial a horizontal, a CGU age com autonomia institucional para fiscalizar o papel desempenhado por agentes e agências políticas. Logo, possui intencionalidade funcional no papel de prevenção e combate à corrupção.

As informações levantadas neste capítulo nos permitem avançar na nossa discussão sobre o papel da Controladoria Geral da União em relação à qualidade da democracia brasileira. Ademais, abordaremos, no capítulo seguinte, a importância dessa instituição no combate à corrupção e a sua contribuição para o Estado de Direito e para a *accountability* horizontal. Por isso, foi essencial termos abordado, primeiramente, os conceitos referentes à qualidade da democracia e suas dimensões.

CAPÍTULO 2

CORRUPÇÃO POLÍTICA

Introdução

Da análise do mundo antigo e medieval, Filgueiras (2008) afirma ter verificado que a corrupção tem seu surgimento associado ao processo de degeneração das instituições políticas. Nesse contexto, o sentido da palavra grega *corrumpere* estaria relacionado à ideia, por exemplo, de putrefação, destruição, ruína. A “percepção que os antigos tinham de corrupção é que ela estava ligada à ideia de morte do corpo político e às mudanças que afetam os regimes políticos” (AVRITZER *et al.*, 2012, p. 15). Portanto, o nascedouro da corrupção caracterizou-se pelos momentos de decadência dos reinos e impérios da antiguidade (FILGUEIRAS *et al.* 2010), períodos em que os governos passaram a ser tidos como formas injustas e ruins.

Esta concepção da corrupção como esse processo mais amplo fundamenta-se no pensamento grego, em especial dos filósofos Platão e Aristóteles. Para Cardoso (2012), esses filósofos foram responsáveis por relacionar a compreensão do fenômeno da corrupção à ideia de degradação da ordem constitucional vigente nas cidades. O entendimento de que a corrupção era uma espécie de decadência dos valores ou das mais altas virtudes dos cidadãos, que se manifestava pela ascensão da injustiça e da desobediência do povo às leis vigentes, explicava a decadência das *polis* (FILGUEIRAS *et al.*, 2010).

Posteriormente a esse período, surgiram novos valores e, com isso, a ideia de corrupção também ganhou novos contornos. O pensamento político rompeu com a concepção de virtudes defendida pelos antigos. As revoluções burguesas proporcionaram uma guinada no que diz respeito às compreensões de valores fundamentais à política, a partir do momento em que conceberam a igualdade como valor fundamental das constituições das sociedades.

Juntamente com a modernidade, formou-se o conceito de interesse público. Dessa forma, separou-se o cotidiano dos cidadãos e a vida institucional, ou seja, o público e o privado. Para Fernando Filgueiras,

A corrupção, nessa chave do pensamento político moderno, é quando a passagem do privado ao público ocorre de maneira ilegal. Ou seja, quando o interesse privado se sobrepõe ao interesse público. O Direito, nesse sentido, cumpre o papel, na modernidade, de garantir os equivalentes funcionais do interesse privado e do interesse público, diferenciando esferas de juridificação dos interesses e sobrepondo barreiras que separem ambas as dimensões do mundo político (FILGUEIRAS *et al.*, 2010, P. 321).

Os valores das constituições mudaram, mas os valores dos indivíduos permaneceram os mesmos. É normal que existam cidadãos que vivem pautados unicamente nos seus interesses. Nesse sentido, Tocqueville (1998) aponta que a corrupção é comum à democracia. A corrupção representa os vícios que os agentes públicos têm e praticam no Estado. Filgueiras *et al.* (2010, p. 321), assevera que “não se trata de pensarmos sociedades pautadas na virtude, mas em sociedades que são regidas pelos interesses”.

Em um sentido mais amplo, o escopo deste capítulo não é construir um arcabouço histórico capaz de definir o passo a passo de como a corrupção surgiu e se desenvolveu no mundo, mas sim, apresentar alguns elementos históricos que sejam capazes de nos ajudar na construção dos limites conceituais do termo corrupção. Para tanto, não buscaremos aqui formular um conceito de corrupção que seja unânime e englobe todas as formas de corrupção existentes, mesmo por que a unanimidade é algo difícil ou quase impossível na Ciência. Muito menos, é nosso objetivo, construir uma teoria acerca da corrupção política. Contentaremos-nos em trazer elementos que nos possibilitem delimitar contornos teóricos sobre os quais poderemos trabalhar a temática da corrupção, realizando assim, uma abordagem realista e crítica sobre esse tema.

Desta maneira, durante todo este capítulo, a nossa pretensão será abordar aspectos mais relevantes na literatura sobre democracia para a discussão sobre a corrupção política, além de verificar quais os fatores que favorecem a sua ocorrência e quais as suas consequências quanto à qualidade da democracia brasileira.

Para fins de organização, este capítulo está dividido em cinco seções, além desta introdução, e uma conclusão. Na seção seguinte, faremos um breve debate sobre a temática da corrupção, apresentado a definição e as delimitações do termo de acordo com a literatura atual.

Em seguida, discorreremos sobre a trajetória da corrupção no itinerário brasileiro, destacando alguns escândalos que tiveram grande repercussão. Nas seções 2.3, 2.4 e 2.6, respectivamente, levantaremos uma discussão a respeito dos tipos de corrupção

existentes, acerca da relação entre corrupção e democracia e sobre os fatores que influenciam nos níveis de corrupção.

A delimitação conceitual da corrupção nos dará embasamento para, no próximo capítulo, analisarmos as operações especiais realizadas pela Controladoria Geral da União (CGU) no combate à corrupção no Brasil. Assim, será possível verificarmos a importância do papel institucional desempenhado por este órgão no que diz respeito à qualidade da democracia.

2.1 Definições e Delimitações Teóricas

Evidências concretas mostram que algumas formas de comportamento corrupto têm crescido até mesmo nas nações mais avançadas, política e economicamente. Por isso, Power e González (2003) destacam a importância de análise desse fenômeno, que atinge, inclusive, as nações mais desenvolvidas da Europa.

Inicialmente, destacamos que tentar escrever ou formular uma teoria política da corrupção, segundo Filgueiras (2012), pode representar um grande equívoco. Segundo o autor, na tradição do pensamento ocidental, não existe um consenso acerca do que venha a ser a corrupção. Em parte, isso se deve ao fato de que o conceito, ou caracterização de um comportamento tido como corrupto, pode variar de acordo com a sociedade estudada. Para exemplificarmos: um comportamento considerado corrupto no Brasil pode ser considerado moral, ético e, até mesmo, lícito em algumas sociedades orientais. Ou seja, a corrupção tem significados distintos em diferentes sociedades

Nesse sentido, Rose-Ackerman (1999) cita algumas situações em que a avaliação sobre corrupção depende do contexto: o suborno de uma pessoa pode significar um presente em outra sociedade; um líder político ou funcionário público que auxilia amigos, familiares e apoiantes, tem sua conduta tida como louvável em algumas sociedades, e é taxado de corrupto em outros locais.

Percebe-se, então, que a semântica da palavra corrupção gera diversas interpretações. Rose-Ackerman (1999) aponta que, num Estado repressor, a corrupção pode ser vista como um tipo de estratégia essencial à sobrevivência, e que a tolerância a ela pode gerar um sistema ilegítimo e ineficiente. Por outro lado, a existência de escândalos de corrupção é vista também como um sinal da crescente maturidade política

de um país e demonstra ainda que os cidadãos são capazes de reconhecer a diferença entre a esfera pública e a privada.

Se realmente o termo corrupção tem vários sentidos como Rose-Ackerman (1999) menciona em seu trabalho, eis que surge uma questão: Qual seria o sentido correto (se é que existe um mais correto do que outro) ou mais empregado na literatura que estuda essa temática?

Para respondermos a essa questão, observamos que a tarefa de definir o que é a corrupção política pode provocar certa angústia, tendo em vista que não há um conceito preciso (ou mais correto) de acordo com os estudos já realizados. Por esse motivo, pensar numa definição de corrupção, significa desenhar um conceito que possa descrever todas as possibilidades ou problemas práticos que venham a representar comportamentos ou práticas tidos como corruptos.

Zimelis (2011) realizou um trabalho de revisão da literatura e revelou que a corrupção é vista como um fenômeno complexo e interligado. No início, a definição de corrupção não parece levantar problemas substanciais para um pesquisador no seu trabalho. No entanto, uma análise mais detalhada do problema revela um leque de dificuldades.

A definição ou delimitação de algo é extremamente importante e tem relação direta no resultado e na medição do trabalho. Zimelis (2011) aponta ainda que a maneira como um pesquisador vai definir a corrupção no seu trabalho indicará, na verdade, a forma como ele quer medi-la. Tal fato será responsável por modelar o resultado da pesquisa. Desta forma, para alcançarmos o objetivo deste trabalho — analisar a importância do papel da CGU no combate à corrupção —, temos a relevante missão de definir o termo corrupção, nos moldes guerreados por essa instituição.

Ao medir o termo, Zimelis (2011) verificou que a corrupção é uma temática que envolve a análise de múltiplas variáveis que interagem umas com as outras em variados aspectos da sociedade. Para este autor, são comuns estudos que examinam a corrupção dando ênfase a apenas uma variável (como por exemplo, variável econômica, política, institucional, burocrática ou cultural). Ao se concentrar numa única variável, a qual é reputada como mais importante, os pesquisadores acabam por deixar de lado o aspecto multidimensional (fenômeno complexo) da corrupção.

Na maioria das vezes, a corrupção é vista como uma atividade que diverge de alguma condição ideal e é definida em termos de "uso indevido do poder público para ganhos privados". Ou seja, ela corresponde ao uso indevido do poder público por um

funcionário público para obter ganhos privados, isto é, lucros pessoais (ZIMELIS, 2011, p. 11). Nessa mesma perspectiva, Jain (2001) também define a corrupção como aquelas atividades em que funcionários públicos, burocratas, legisladores e políticos usam poderes, delegados a eles pelo público, para promover seu próprio interesse econômico, em detrimento do bem comum.

Filgueiras *et al.* (2010, p. 318), analisando a corrupção sob um aspecto histórico, aponta que “a definição do termo corrupção só é praticável através de uma observação histórica balizada em contextos linguísticos altamente diferenciados no tempo”. Desta forma, não há uma lei ou abordagem que conceitue a corrupção de maneira totalizante. A corrupção está ligada a contextos de interlocuções práticas e a linguagens que se modificam de acordo com os diferentes problemas que desenharam a história política.

Treisman (2000) prefere fazer uma análise multidimensional, ao invés de restringir esse problema a uma análise histórica. Para tanto, o autor apresenta a corrupção como um problema político, econômico, administrativo e cultural que se manifesta nas mais variadas formas (ou modalidades) nos diversos países. Isso faz desse fenômeno um tema central para todos que estudam e se preocupam com os destinos das democracias.

Este também é o pensamento de Avritzer *et al.* (2012). Ademais, para este cientista político, o grande problema dos trabalhos que pesquisam sobre a corrupção consiste em concentrar seus esforços apenas no plano comportamental dos funcionários públicos. Ao fazer isso, ignoram que o setor privado muitas vezes é o responsável pela iniciativa e pelo estabelecimento desses comportamentos problemáticos.

Nessa lógica das variáveis, Celi Pinto (2011, p. 50) faz um exame político da corrupção. A autora salienta que “a corrupção é antes de tudo uma forma de governar que encontra condições de emergência variadas, em diversificados cenários políticos, em tempos históricos diversos”. Além disso, ela ressalta que

A corrupção é um fenômeno de grandes proporções que atinge toda a sociedade. Corrupção é ilegalidade. Ter isso em mente é fundamental. A corrupção é também, essencialmente, a apropriação do público por interesses privados (PINTO, 2011, p. 51).

Diferentemente, Pasquino (2008) destaca o componente normativo da corrupção e define-a como o fenômeno pelo qual um funcionário público é influenciado a agir de modo diferente dos padrões normativos (legais) do sistema, criando assim um ambiente ou situação que favorece interesses particulares em troca de uma recompensa.

Saindo dessa perspectiva normativa, Bignotto (2011) ancora seu conceito de corrupção na teoria da escolha racional, a qual materializa a corrupção como uma forma que o agente político tem de maximizar seu ganho. Para isso, ele utilizaria, nas relações entre os setores públicos e privados, o suborno e a propina, como formas de incentivo.

Percebe-se que a corrupção pode ser definida por várias perspectivas, destacando comportamentos que vão desde a conduta de um agente público que desvia verbas públicas para fins pessoais até a conduta de um patrocinador que estimula seu atleta a usar certos fármacos proibidos que potencializam sua chance de obter vitória em determinadas competições. Assim, conforme demonstra Leal (2012), a corrupção tem um impacto não só nas instituições, como também tem forte repercussão nas relações sociais, já que ela representa uma quebra de confiança nos procedimentos institucionais, bem como no convívio entre os indivíduos.

Um ato de corrupção implica na violação do dever funcional (posição) ocupado por alguém. A pessoa que se corrompe transgride, ativa ou passivamente, as regras que regem o cargo que ela ocupa. Portanto, uma das características do corrupto é um claro sentimento de deslealdade em face da regra violada (MALEM SEÑA, 2002).

A organização *Transparency Internacional*⁷ define corrupção como o abuso do poder confiado para ganhos particulares. Os comportamentos corruptos são responsáveis por desvirtuar ou corroer o tecido da sociedade, o que, por consequência, mina a confiança das pessoas nos sistemas políticos e econômicos, nas instituições e nos seus líderes. Dessa forma, tem-se também que ela pode custar às pessoas a sua liberdade, saúde, dinheiro, e em algumas vezes, até suas vidas.

Até aqui, percebemos a tentativa de diversos autores em definir o que é a corrupção. Para isso, eles se utilizam de várias perspectivas ou variáveis distintas. Essas variáveis ou perspectivas abrangem desde uma visão econômica, política, filosófica, cultural, até visões sociológicas a respeito da corrupção. No entanto, apesar desse caráter multifacetário, a corrupção, de modo geral, resume-se ao debate que busca defini-la como o uso de bens públicos para fins privados (POWER e GONZÁLEZ, 2003).

Em razão disso, esta pesquisa trabalhará a definição de corrupção de Treisman (2000), Malem Seña (2002), Power e González (2003) e de Pasquino (2008), qual seja: a corrupção é um problema político, normatizado com uma conduta antijurídica punida pelo ordenamento jurídico brasileiro. Logo, a corrupção é tida como o mau uso do poder

⁷ Disponível em: <<http://www.transparency.org/what-is-corruption#define>>. Acesso em: 10 de setembro de 2016.

público para ganhos privados e, muitas vezes, está associada a prática de um crime. Este conceito fundamentará nossa análise sobre o conteúdo das operações especiais realizadas pela Controladoria Geral da União.

Uma vez que delimitamos os contornos do termo corrupção que serão usados nesta pesquisa, o tópico seguinte abordará a corrupção no Brasil. Vejamos.

2.2 A Corrupção no Itinerário Brasileiro

A corrupção política é um fenômeno histórico, antigo e mutante (CARVALHO, 2012), que assola tanto as novas como as velhas democracias. Em outras palavras, ao contrário do que pensa o senso comum, a corrupção não é um fenômeno exclusivo do Brasil ou mesmo dos países em desenvolvimento.

Segundo Avritzer e Filgueiras (2011), no caso brasileiro, a corrupção tem origens históricas, fortemente marcadas pela colonização portuguesa. Isso deve-se ao fato de que Portugal, durante a colonização, tinha o costume de remunerar de forma insuficiente seus funcionários, concedendo-lhes várias prerrogativas nas relações com os interesses privados. Para Figueiredo (2012, p. 175), o Brasil caracterizava-se por confusão de leis, morosidade, justaposição de funções administrativas, remunerações desniveladas, caprichos da máquina legal e algumas contradições no teor dos códigos legais. Além disso, frisa-se que inexistia um sistema jurídico ordenado e organogramas capazes de definir a distribuição racional de funções e tarefas.

Esses problemas caracterizavam o retrato da administração portuguesa e demonstravam a falta de organização burocrática. Desta forma, as colônias não representavam nenhum atrativo na colonização (FIGUEIREDO, 2012). Essa falta de atrativo, aliada aos modestos ordenados pagos pela Coroa, geravam dificuldades no recrutamento de autoridades que se disponibilizassem a vir morar na Colônia. Assim, a Coroa tinha que fechar os olhos para as irregularidades cometidas pelos seus agentes (MELLO, 2012).

Essa discussão inicial é importante, pois nos traz algumas informações acerca da colonização do Brasil, que nos possibilitam afirmar que a origem cultural da corrupção tem ligação direta com exploração da Coroa portuguesa em nosso território. Essa permissão indireta funcionou como uma espécie de chancela para que essas práticas continuassem a existir. A Coroa portuguesa, sabendo do problema de recrutamento, tinha que se submeter tacitamente aos seus servidores, quando eles, de alguma forma,

buscavam meios para complementar seus ganhos. Tal prática funcionava como uma espécie de compensação ao péssimo salário pago pela administração do império colonial português (FIGUEIREDO, 2012).

Interessante, é que podemos analisar e perceber que esse argumento da compensação é bastante utilizado por aqueles que se enveredam pelos caminhos da corrupção. Essa lógica naturalmente tornou-se algo “normal”⁸ durante o Brasil Colônia. Sobre isso, Mello (2012) destaca que os funcionários só precisavam fazer duas coisas para obter o “aval” da coroa na prática dessas irregularidades. A primeira seria não atentarem contra as receitas régias. E a segunda seria agirem com um mínimo de discrição.

Para Faoro (2000), o patrimonialismo, considerado um vício de origem, foi herdado do mundo ibérico. É fruto de um Estado que intervém na sociedade, coordena e comanda, pelo alto, a exploração do mundo produtivo e mercantil. Um dos resultados do patrimonialismo foi a corrupção ter se tornado algo pertencente ao cotidiano da história brasileira. Assim, nada restava à sociedade senão buscar o acesso aos privilégios do estamento burocrático mediante a compra de cargos públicos e títulos de honraria, favores da burocracia e a participação no erário do Estado (FILGUEIRAS, 2009).

Segundo Filgueiras (2004), foi a herança histórica deixada pelo mundo ibérico que fez com que o Brasil não conhecesse o processo de racionalização típico do Ocidente e não incorporasse os valores e princípios do mundo protestante, ascético e voltado para uma ética dos deveres e do trabalho. Concordamos com esta consideração feita por Filgueiras (2004). Inclusive, podemos relacioná-la com o trabalho de Power e Gonzalez (2003), o qual afirma que os índices de corrupção nos países que incorporaram os princípios do mundo protestante são bem menores do que nos países não protestantes. Nos países protestantes, segundo Power e González (2003), há mais apreço pela cultura ao respeito de valores éticos, que buscam incentivar o trabalho e o lucro de forma honesta.

Schwarcz (2012) afirma que o termo corrupção foi poucas vezes utilizado e chegou, até mesmo, a ser esquecido durante o Império brasileiro. Mas, frisa-se que isso não significa que a corrupção deixou de existir durante esse período. Ao contrário, apenas ficou adormecido, já que foi durante o Reinado de Dom Pedro II, que o regime começou a demonstrar suas fragilidades, através de uma série de casos de escândalos noticiados na imprensa.

⁸ Normal no sentido de naturalizado, na medida em que concebemos nesta dissertação que os fenômenos sociais são socialmente construídos.

Para Schwarcz (2012, p. 199), é inviável elencarmos todos os incidentes que marcaram o país, sobretudo aqueles vinculados diretamente à noção de corrupção. Mas, é claramente possível afirmar que foi no contexto imperial que o termo “corrupção surgiu como uma forma de acusação ao sistema, o qual para existir, precisava estar acima dele”.

A monarquia foi notadamente marcada pela difícil relação entre as esferas privadas e públicas (SCHWARCZ, 2012, p. 199). A respeito disso, Carvalho (2012, p. 200) faz alguns questionamentos como: “A corrupção de hoje é a mesma de 100 anos atrás? Há mais corrupção hoje do que antes?”. Segundo o autor, o sentido do termo corrupção mudou. Durante o Império e a Primeira República, as acusações de corrupção não eram dirigidas às pessoas, mas sim, ao sistema. Dessa forma, por mais que o Rei D. Pedro II fosse suspeito de presidir uma administração avaliada como corrupta, ninguém o acusaria desta maneira, mas sim, atribuiria ao sistema imperial a culpa pela corrupção.

Atualmente, não apenas algumas instituições são taxadas como corruptas, mas também, seus ocupantes são acusados de corrupção. Tais acusados respondem pelos seus atos perante à Justiça. Portanto, podemos observar uma mudança considerável, apesar de todos os problemas ainda existentes no Brasil.

Filgueiras (2009, p. 388) afirma que a “tradição política brasileira não respeita a separação entre o privado e o público”, não existindo assim no Brasil uma tradição de normas impessoais e racionais que venham a legitimar o Estado. O patrimonialismo é a mazela que ajudou na construção do Brasil Império e na formação da República. Durante a construção da República, difundiu-se o pensamento patrimonialista de que a corrupção funcionaria como uma espécie de prática cotidiana, ou seja, um costume legitimado e explícito no âmbito da tradição estamental herdado do mundo ibérico (FILGUEIRAS, 2009).

De acordo com Nunes (2003), o clientelismo, conhecido como prática informal de trocas de favores pessoais, foi a primeira gramática política⁹ do país. Com a Revolução de 1930, Getúlio Vargas inseriu duas novas gramáticas nas relações institucionais do país, a saber: o corporativismo e o universalismo de procedimentos. Para esta dissertação, interessa-nos discutir a interação apresentada por Nunes entre clientelismo e Universalismo de Procedimentos.

Getúlio instituiu o concurso público; a meritocracia para a promoção dos funcionários públicos; criou o DASP (Departamento Administrativo do Serviço Público),

⁹ Como gramática política, Nunes (2003) define as relações formais e informais existentes no âmbito do Estado/instituições políticas e da sociedade.

com o objetivo de inserir no Estado brasileiro normas e regras do capitalismo moderno. Esses procedimentos estão relacionados ao Universalismo de Procedimentos. Entretanto, essas mudanças não impediram a continuidade do clientelismo, especialmente, nos partidos políticos que realizavam trocas de favores pessoais por voto.

Carvalho (2012) menciona que, a partir de 1945, houve uma alteração semântica no termo corrupção. Durante o governo Vargas, a União Democrática Nacional (UDN) começou a direcionar as acusações de corrupção de forma individualizada, destacando a falta de moralidade de muitas pessoas. Na época, os políticos getulistas, inclusive Getúlio Vargas, eram tidos como corruptos. Entretanto, a própria UDN beneficiou-se de práticas corruptas durante as eleições do período entre 1946-1964 (NUNES, 2003).

Getúlio fortaleceu os militares e, com isso, obteve o apoio das Armas, mas, ao mesmo tempo, construiu um grupo que se considerava acima dos demais segmentos da sociedade. Em 1964, com toda a instabilidade política do país, os militares sentiram-se como os únicos capazes a moralizar o país (CARVALHO, 2012). O Golpe de 1964 foi instituído pela justificativa de que os políticos existentes eram corruptos, pois roubavam o dinheiro público e estavam enriquecendo. Nessa perspectiva, os militares seriam os responsáveis por moralizar a administração pública e se livrar desses políticos indesejáveis (CARVALHO, 2012).

Para Starling (2012, p. 213), a noção de corrupção incorporada pelas forças armadas, durante a Ditadura Militar, estava associada a um tipo de desonestidade específica: o mau trato ao dinheiro público. Segundo o autor, na “fantasmagoria” do quartel, a corrupção era tida como produto do comportamento viciado dos políticos e dos vícios de uma vida política de baixa qualidade moral. A estratégia da política de combate à corrupção adotada, nesse período, foi um desastre (STARLING, 2012). O autor associa esse fracasso à enorme dificuldade que os militares tinham em observar a corrupção como algo que vai além da visão estritamente moral.

Carvalho (2012) explica que a corrupção sempre existiu durante todo o itinerário da história brasileira, mudando apenas de tamanho. A corrupção tem relação direta com o tamanho e a natureza do Estado, logo, quanto mais tirano for o Estado, maiores serão os índices de corrupção. Assim, todo o contexto histórico-político do Brasil evidenciava (e ainda evidencia) que a democracia seria a melhor forma de combater este mal que assola o país desde a sua fundação.

Outra assertiva de Carvalho (2012) é que a quantidade do volume de recursos existentes (e que são repassados ordinariamente através dos programas de governo)

versus a transparência no controle da sua utilização influi bastante nos níveis de corrupção. Sendo assim, quanto maior for a receita do Estado e menores forem os mecanismos de transparência (fiscalização e/ou controle dos gastos públicos) desses recursos, maiores serão as oportunidades de propensão à corrupção. Mas, devemos ponderar que valores monetários são menos importantes do que a transparência. Em outras palavras, o montante pouco importa quando não há transparência, uma vez que a possibilidade de corrupção é elevada.

Sob esse ponto de vista, é importante fazermos uma ressalva, para mencionarmos que a CGU desenvolve um importante papel de prevenção da corrupção, através do controle interno dos convênios e gastos realizados pelos municípios brasileiros. Além disso, esta instituição realiza um trabalho de promoção da transparência de todos os órgãos (ou instituições) que compõem o Estado democrático brasileiro, a fim de facilitar o acesso à informação¹⁰.

Dando continuidade à discussão sobre a corrupção no itinerário brasileiro, é oportuno citar que, no período após a redemocratização, o país foi marcado por vários escândalos de corrupção. Para Carvalho (2012), desde de 2005, é quase que comum ou normal surgirem com certa regularidade notícias de escândalos de corrupção nos jornais. Portanto, há, de fato, uma incidência maior de corrupção ou melhor funcionamento das instituições de combate à corrupção? Quanto a esta dúvida, argumentamos que, apesar dos problemas institucionais dos últimos anos, há realmente uma maior efetividade dos órgãos de controle horizontal.

Sobre os escândalos no cenário político brasileiro, veio à tona, por exemplo, o Caso do Mensalão, o Caso do Banestado e do Banco Santos, as Operações Zelotes, Lava-Jato, Sanguessuga, Carlinhos Cachoeira, Luiz Estevão, Anaconda e inúmeras outras. Os escândalos de corrupção de maior repercussão nacional e internacional foram os casos do Mensalão e, atualmente, a operação Lava-Jato, que tem atraído a atenção quase total dos holofotes.

O Mensalão envolvia um grande esquema de compra de votos dos parlamentares dentro do Congresso Nacional, em busca de troca de apoio. Tal esquema também buscava beneficiar e estruturar os caixas dos partidos políticos para as futuras eleições.

¹⁰ Em relação a essas competências da CGU, iremos nos aprofundar mais no próximo capítulo.

Segundo dados disponibilizados no site do Ministério Público Federal (MPF)¹¹, a operação Lava-Jato foi deflagrada em 17 de março de 2014, pela Polícia Federal. Inicialmente, o objetivo da operação era desarticular um esquema de lavagem de dinheiro, crimes contra a administração pública, evasão de divisas e outros crimes contra a ordem financeira e tributária. As revelações feitas pela operação Lava-Jato têm abalado o cenário político e econômico brasileiro. Inúmeros acordos de cooperação e delações premiadas já foram realizados, o que resultou no aprofundamento nas investigações, as quais parecem não mais ter fim¹². Parafraçando Arantes, é um terror sem fim ou um fim sem terror.

Além desses dados fornecidos pelo MPF, o site da Controladoria Geral da União¹³ informa que quase 200 (duzentas) operações especiais para combater focos de corrupção foram realizadas em conjunto com outros órgãos de controle de Estado, como o Departamento da Polícia Federal (DPF) e o Ministério Público, desde 2003. Se, por um lado, esses números podem nos revelar uma percepção de crescimento da corrupção; por outro, demonstram que as instituições têm funcionado de forma eficiente no seu papel de fiscalização, combate e prevenção à corrupção.

Por fim, pode-se perceber que a corrupção não é algo novo na história do Brasil. A sua origem, em parte, é atribuída a forma de colonização empreendida pela Coroa portuguesa. Outrossim, durante os períodos do Brasil Colônia, Império, e República Velha, a corrupção encontrava formas de fomento pela Administração. No entanto, com a promulgação da Constituição de 1988, o panorama mudou, e instituições importantes foram criadas para combater esse mal à democracia.

2.3 Tipos de Corrupção

O itinerário em território brasileiro nos mostrou que foram vários os escândalos de corrupção no país. O aumento tanto dos índices de corrupção quanto das informações a respeito da atuação das instituições que buscam combater este problema nos leva a abordar quais são, afinal, os tipos de corrupção. Observar esta classificação nos fornecerá

¹¹ Site do MPF - disponível em: <<http://combateacorrupcao.mpf.mp.br/atuacao-do-mpf>>. Acesso em: 08 nov 2016.

¹² Até a data de 14 de novembro de 2016, registra-se que a Operação Lava Jato encontra-se na sua 36ª fase. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/operacao-lava-jato/>>. Acesso em 14 nov 2016.

¹³ Site da CGU - disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/acoes-investigativas/operacoes-especiais>>. Acesso em: 10 out 2016.

subsídios para fazermos algumas correlações com as operações especiais realizadas pela Controladoria no próximo capítulo.

Rose-Ackerman (1999) nos explica que a corrupção ocorre no campo de interação entre os setores privado e público, mediante sistemas de incentivo que possibilitam aos agentes políticos tentarem maximizar essas relações através do suborno e da propina. É, exatamente, por meio desta interação entre ambas as esferas — pública e privada — e a relação intra-estatal que buscaremos demonstrar algumas formas de como a corrupção pode se demonstrar.

Celi Pinto (2011), concordando em parte com o trabalho desenvolvido por Rose-Ackerman (1999), afirma que a corrupção pode ocorrer de duas formas que são oriundas de relações diferentes. Na primeira, a corrupção é proveniente da relação entre a iniciativa privada e o setor público. Na segunda forma, a corrupção é intra-Estado e resulta da apropriação de recursos públicos por agentes públicos na busca da satisfação dos seus anseios individuais (a exemplo do enriquecimento próprio e de seus familiares). A corrupção intra-Estado é conhecida por ter várias vertentes. Ela pode ocorrer através do desvio de verbas públicas e por meio da malversação de verbas federais pelos gestores municipais do interior do país.

Avritzer *et al.* (2012) afirma que seria um grande erro estudarmos o fenômeno da corrupção restringindo-a ao comportamento de funcionários públicos. O equívoco dessa restrição estaria no fato de que a corrupção está presente de forma bem intensa também na esfera privada.

A partir de alguns dados extraídos do site do Ministério Público Federal, elaboramos a tabela a seguir (com algumas mudanças e adaptações a esse esquema). Esta tabela apresenta um rol de crimes que se enquadram, direta ou indiretamente, como corrupção. A classificação não usa explicitamente o critério de Pinto (2011) ou de Rose-Ackerman (1999), mas, percebe-se que o critério utilizado para definir o que é corrupção é meramente o conceito de crime definido no Código Penal brasileiro.

Tabela 2 — Tipos de Corrupção – MPF

TIPO DE CORRUPÇÃO	CONCEITO E EXEMPLO
Advocacia administrativa	<p>Consiste no ato de patrocinar interesse privado perante a administração pública, valendo-se da qualidade de funcionário. Conduta tipificada no art. 321 do CP (Código Penal).</p> <p>EXEMPLO: Funcionário público, membro de comissão de sindicância administrativa, que patrocina interesse privado perante a administração pública, valendo-se de sua condição de servidor público da instituição.</p>
Corrupção eleitoral	<p>Consiste no ato de dar, prometer, solicitar ou receber, para si ou para outrem, dinheiro, dádiva, ou qualquer outra vantagem, para obter ou dar voto e para conseguir ou prometer abstenção, ainda que a oferta não seja aceita. Conduta tipificada no art. 299 do CP.</p> <p>EXEMPLO: Candidato que ofereceu recursos financeiros a eleitores em troca de votos.</p>
Concussão	<p>Consiste no ato de exigir, para si ou para outrem, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida. Conduta tipificada no art. 316 do CP.</p> <p>EXEMPLO: servidor público que, em razão de fiscalização de determinado estabelecimento comercial, exige, no exercício de sua função pública e em razão dela, vantagem financeira indevida para evitar as autuações devidas.</p>
Corrupção ativa	<p>Consiste no ato de oferecer ou prometer vantagem indevida a funcionário público, para determiná-lo a praticar, omitir ou retardar ato de ofício. Conduta tipificada no art. 333 do CP.</p> <p>EXEMPLO: cidadão que oferece quantia em dinheiro a policiais para evitar autuação e recolhimento de veículo trafegando em situação irregular.</p>
Corrupção passiva	<p>Consiste no ato de solicitar ou receber, para si ou para outrem, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida, ou aceitar promessa de tal vantagem. Conduta tipificada no art. 317 do CP.</p> <p>EXEMPLO: Funcionário público que recebe para si, direta ou indiretamente, em razão de sua função, vantagem indevida e, em decorrência das vantagens, pratica atos de ofício infringindo dever funcional.</p>
Crimes da lei de licitações	<p>São condutas tipificadas na lei nº 8.666/93. Tais condutas buscam dispensar, fraudar, desvirtuar as formalidades inerentes ao processo licitatório, retirando, assim, seu caráter competitivo.</p> <p>EXEMPLO: contratação, pela Câmara Municipal, de empresa de assessoria sem o devido procedimento licitatório.</p>
Crimes de responsabilidade de gestores públicos	<p>São um rol de condutas tipificada no Decreto-lei nº 201/1967, que caracterizam o dolo do gestor (prefeito ou vereador no exercício do cargo) em praticar crimes contra a Administração Pública.</p> <p>EXEMPLO: Prefeitos Municipais que transferem recursos do Fundo Municipal de Saúde para conta de particular sem qualquer respaldo legal.</p>
Emprego irregular de verbas ou rendas públicas	<p>Consiste no ato de dar às verbas ou rendas públicas aplicação diversa da estabelecida em lei. Conduta tipificada no art. 315 do CP.</p> <p>EXEMPLO: emprego de verbas empenhadas como diárias para o pagamento de pessoal terceirizado.</p>
Facilitação de contrabando ou descaminho	<p>Consiste no ato de facilitar, com infração de dever funcional, a prática de contrabando ou descaminho. Conduta tipificada no art. 318 do CP.</p> <p>EXEMPLO: Auditor Fiscal que deixa de conferir, de forma efetiva, a documentação relativa às cargas antes do desembaraço, bem como efetuar a conferência física das mercadorias diante da enorme discrepância entre os valores e a descrição das mercadorias nos documentos fiscais.</p>
Improbidade administrativa	<p>São os atos definidos na Lei n. 8.429/1992. São condutas que resultam em dano ao erário, enriquecimento ilícito e violação aos princípios administrativos. Vale ressaltar que seu conceito não se confunde com os crimes contra a Administração Pública definidos no Código Penal. Outro detalhe é que, enquanto as ações de improbidade administrativa correm na esfera cível, os crimes contra a administração pública pertencem à esfera criminal.</p> <p>EXEMPLO: Gestor da APAE que desviou em proveito próprio recursos repassados por meio de convênio.</p>
Inserção de dados falsos em sistemas de informações	<p>Consiste no ato de inserir ou facilitar, o funcionário autorizado, a inserção de dados falsos, alterar ou excluir indevidamente dados corretos nos sistemas informatizados ou bancos de dados da Administração Pública com o fim de obter vantagem indevida ou para causar dano. Conduta tipificada no art. 313-A do CP.</p> <p>EXEMPLO: Particular atuando como intermediário entre servidor do INSS e terceiro beneficiário concorrendo para a inserção de dados falsos no sistema informatizado do INSS com o objetivo de implantar benefício previdenciário, sem o devido tempo de contribuição.</p>
Peculato	<p>Consiste no ato de apropriar-se o funcionário público de dinheiro, valor ou qualquer outro bem móvel, público ou particular, de que tem a posse em razão do cargo, ou desviá-lo, em proveito próprio ou alheio. Conduta tipificada no art. 312 do CP.</p> <p>EXEMPLO: vereador que utilizava parte dos vencimentos de funcionários investidos em cargos comissionados, alguns que sequer trabalhavam de fato, que eram para ele repassados e, posteriormente, utilizados no pagamento de outras pessoas que também prestavam serviços em sua assessoria, porém sem estarem investidas em cargos públicos.</p>

Prevaricação	<p>Consiste no ato de retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício, ou praticá-lo contra disposição expressa de lei, para satisfazer interesse ou sentimento pessoal. Conduta tipificada no art. 319 do CP.</p> <p>EXEMPLO: Policial Rodoviário que retém a Carteira Nacional de Habilitação – CNH de cidadão, forçando-o a trafegar sem documento de porte obrigatório.</p>
Tráfico de influência	<p>Consiste no ato de solicitar, exigir, cobrar ou obter, para si ou para outrem, vantagem ou promessa de vantagem, a pretexto de influir em ato praticado por funcionário público no exercício da função. Conduta tipificada no art. 332 do CP.</p> <p>EXEMPLO: solicitar determinada quantia em dinheiro sob o pretexto de influenciar a atividade de funcionários públicos na condução de procedimento investigatório, buscando amenizar a situação de determinado investigado.</p>
Violação do sigilo funcional	<p>Consiste no ato de revelar fato de que tem ciência em razão do cargo e que deva permanecer em segredo, ou facilitar-lhe a revelação. Conduta tipificada no art. 325 do CP.</p> <p>EXEMPLO: Servidor público que repassa informações privilegiadas ao investigado, frustrando a realização de determinada ação policial.</p>

Fonte: elaborado pelo autor.

Da leitura da tabela acima, percebe-se que o Ministério Público Federal se utiliza bastante do conceito de crime para delimitar/classificar os tipos de corrupção que devem ser combatidos por essa instituição.

No próximo capítulo, vamos verificar que, apesar do MPF, a CGU, a Polícia Federal (PF) e outras instituições considerarem a corrupção como um ilícito penal, existem pesquisadores que divergem dessa abordagem ao não considerar a corrupção como um crime. Nesse sentido, Malem Seña (2002) aponta que um ato de corrupção política nem sempre é considerado um fato antijurídico, ou seja, um crime. A legalidade ou ilegalidade do ato depende do tratamento que o sistema jurídico oferece às regras do sistema normativo.

Desta forma, existe uma discussão sobre a corrupção ser ou não um delito penal. Malem Seña (2012) considera esta classificação uma questão relativa, já que existem situações fundadas na corrupção que podem ser que não mereçam reprovação jurídica, mas tão somente uma de caráter moral. Nesse sentido, o autor afirma que os atos de corrupção política estão sempre vinculados à expectativa de obtenção de um benefício (de natureza profissional, sexual e/ou político, etc.) e, dependendo da sua natureza, a corrupção pode ou não ser caracterizada como crime.

Pode ser também que esse benefício seja uma combinação de bens de diversas naturezas. No entanto, não existem dúvidas de que os políticos persigam, predominantemente, os benefícios de cunho econômico. De maneira resumida, Malem Seña (2012) define os atos de corrupção política como uma violação, ativa ou passiva, de um dever funcional de cumprimento de uma função de caráter político, com o objetivo de obter um benefício, extrafuncional, de qualquer natureza.

Sendo assim, percebemos que, na visão de alguns autores, os comportamentos corruptos podem constituir-se meramente desvios de comportamento moral. Desta forma, corrupção e ilegalidade penal seriam termos independentes.

Filgueiras (2013, p. 56) destaca que a corrupção representa um conjunto de ações específicas que são representadas ou conceituadas como algo corrupto. A seu ver, a corrupção não se refere apenas a uma única espécie de comportamento, mas sim, há uma gama de comportamentos, que pode ocorrer, por exemplo, nos seguintes tipos de ações: clientelismo, nepotismo, superfaturamento de obras públicas, desvios de recursos, prevaricação e influência indevida nas decisões públicas.

Como o objetivo desta seção é realizar uma descrição de alguns tipos de corrupção, iremos delimitar a nossa discussão às classificações do MPF e a de Filgueiras (2013), pois as consideramos bastante amplas, de maneira que nos permitem abranger uma variedade de comportamentos classificados como corruptos. Faremos, portanto, uma associação entre essas duas classificações. Antes disso, advertimos que seguiremos as seguintes definições de corrupção: mau uso do poder público para ganhos privados e um comportamento que visa deturpar as normas jurídicas, ou seja, o Estado de Direito.

O nepotismo é uma prática recorrente de corrupção, que consiste na conduta de nomear parentes, amigos e correligionários para cargos públicos. Segundo Pinto (2011),

O nepotismo é importante na caracterização da corrupção brasileira não tanto pelo volume de recursos que desvia (na verdade, o desvio só acontece quando os ‘empregados’ são ‘fantasmas’, recebendo salários sem trabalhar), mas pela caracterização da legitimação da hierarquia das desigualdades (PINTO, 2011, p. 57).

O nepotismo configura-se, portanto, uma conduta considerada ilícita e, por isso, é proibida em nosso ordenamento jurídico. Esta vedação foi editada pelo Supremo Tribunal Federal através da súmula vinculante nº 13¹⁴. As classificações feitas por Filgueiras (2013) e pelo Ministério Público Federal mostram que tal conduta se enquadra não como um crime, mas sim, como uma improbidade administrativa. Este ato está regulamentado pela Lei nº 8.429/1992, a qual dispõe sobre uma série de sanções

¹⁴ Teor da Súmula Vinculante nº 13: “A nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou, ainda, de função gratificada na administração pública direta e indireta em qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas, viola a Constituição Federal”.

Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menusumario.asp?sumula=1227>>. Acesso em 02 nov de 2016.

aplicáveis aos agentes públicos que tenham enriquecido de forma ilícita no exercício do seu mandato, cargo, emprego ou função na administração pública. Além do nepotismo culminar em ato de improbidade administrativa, também pode resultar em um crime de responsabilidade dos gestores públicos.

Em relação ao clientelismo, outra forma de corrupção citada por Filgueiras (2013), podemos defini-lo como a prática política por meio da qual o político busca maximizar suas chances de (re)eleição através da troca de favores pelo voto do eleitor. Tais favores podem ser: empregos, isenções fiscais, concessão de apoio político e outras benesses. Para Farias (2001), clientelismo refere-se à apropriação privada da coisa pública e/ou à corrupção da democracia através da barganha do voto. Conclui-se, portanto que a definição de clientelismo enseja em vários crimes definidos pelo MPF, de maneira que pode acarretar, por exemplo, em corrupção ativa e/ou passiva.

A prevaricação e a influência indevida nas decisões públicas são outros dois tipos de corrupção mencionados por Filgueiras (2013). A prevaricação, crime definido no art. 319 do Código Penal¹⁵, consiste na conduta do agente público em deixar-se levar pela vantagem indevida que pretende alcançar para si, violando os seus próprios deveres funcionais de probidade. A lei nº 1.079/50 traz algumas hipóteses específicas de prevaricação aplicadas ao Presidente da República, Ministros de Estado e do STF e a outras autoridades¹⁶.

Já a influência indevida nas decisões públicas pode ensejar crimes de tráfico de influência, concussão, corrupção ativa¹⁷, entre outros. Esta conduta se configura no comportamento daquele que busca oferecer (ou prometer, ou solicitar) ao agente público uma vantagem para alcançar decisões favoráveis, que beneficiem ou aumentem seus ganhos.

No que diz respeito ao caso das práticas de superfaturamento de obras públicas e desvios de recursos, podemos antecipar que, nas operações especiais realizadas pela Controladoria Geral da União, é comum se verificar casos nos quais os gestores

¹⁵ Art. 319 - Retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício, ou praticá-lo contra disposição expressa de lei, para satisfazer interesse ou sentimento pessoal. Ver mais em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2848compilado.htm>. Acesso em 02 de novembro 2016

¹⁶ Essa lei define os crimes de responsabilidade e traz uma regulamentação acerca do seu respectivo procedimento para julgamento. Ver mais em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L1079.htm> Acesso em 02 de novembro 2016

¹⁷ Art. 333 - Oferecer ou prometer vantagem indevida a funcionário público, para determiná-lo a praticar, omitir ou retardar ato de ofício.

Ver mais em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2848compilado.htm>. Acesso em 02 de novembro 2016.

municipais cometem esse delito. Em muitas situações, o prefeito recebeu determinada verba federal para aplicação em determinado fim, e acaba por aumentar (superfaturar as notas de serviços e compras) vertiginosamente os valores que deveriam ser empreendidos na consecução da obra.

Em seu artigo (*Non*)*determinants of corruption: a skeptical view from eastern Europe*, de 2011, Zimelis afirma que tais condutas são também responsáveis por distorcer os gastos públicos para aquelas obras conhecidas como “elefantes brancos”. Além do superfaturamento, é comum que os prefeitos juntamente com seus secretários sejam responsáveis pelo desvio (de uma parte ou de sua totalidade) dos recursos públicos de programas destinados à execução de obras ou políticas públicas.

As diversas classificações e abordagens sobre a corrupção nos leva a concluir que esta conduta se apresenta como um grande desafio aos regimes democráticos. Por isso, passaremos para a análise da relação deste problema com a democracia, principalmente, quanto à qualidade do regime, evidenciando suas causas e consequências.

2.4 A Relação entre Corrupção e a Qualidade a Democracia

Alguns pesquisadores alertam que corrupção é um fenômeno universal que atinge todos os países, afetando diretamente a legitimidade da democracia, o apoio ao regime e a confiança nas instituições (MENEGUELLO, 2011). Desta forma, cumpre esclarecer que a corrupção não é inerente ao regime democrático, muito menos um problema exclusivo desta forma de governo.

Conforme vimos nas seções acima, a corrupção está presente nas variadas formas de governo. Além disso, pode ser vista como um desvio das normas legais da sociedade. Assim, a corrupção se refere ao comportamento que se desvia dos deveres formais de um papel público por causa de vantagens pecuniárias ou de violações às normas contra as regras do jogo democrático (ZIMELIS, 2011).

Sabendo que a corrupção pode afetar as normas de funcionamento do regime democrático, Rose-Ackerman (1999) aponta que os incentivos específicos para a corrupção nas democracias dependem da organização dos processos eleitorais e legislativos. Esses fatores estão interligados aos métodos de financiamento das campanhas e, dependendo da forma como estão estruturados, podem influenciar nos níveis de corrupção (ROSE-ACKERMAN, 1999). Portanto, em alguns sistemas

eleitorais, há um encorajamento do desenvolvimento de partidos políticos fortes; enquanto em outros, há um incentivo para que os políticos desenvolvam seguidores pessoais. As possibilidades corruptas associam-se, dessa maneira, à relação entre a estrutura política e riqueza privada (ROSE-ACKERMAN, 1999).

Segundo a autora, isso ocorre porque a força do ambiente político competitivo aumenta as apostas e reduz a probabilidade de corrupção. Desta forma, um sistema político competitivo pode funcionar como uma espécie de controle sobre a corrupção.

Em todas as democracias, as eleições competitivas ajudam a limitar a corrupção, porque os candidatos da oposição têm um incentivo para expor os operadores corruptos. No entanto, a necessidade de realizar o financiamento de campanhas políticas gera novos incentivos ao favorecimento de interesses especiais que não existem em regimes autocráticos. Tais incentivos tendem a ser especialmente altos, se as campanhas eleitorais reservarem favores individualizados aos eleitores, isto é, se os políticos subornarem os eleitores (ROSE-ACKERMAN, 1999). Entretanto, Rose-Ackerman (1999) finaliza seu argumento advertindo que as eleições democráticas não são invariavelmente uma cura para a corrupção. Alguns sistemas eleitorais são mais vulneráveis à influência do interesse especial do que outros.

Além da análise da corrupção *vis-à-vis* ao sistema eleitoral, a proposta deste tópico é analisar a relação deste fenômeno com a qualidade da democracia. Para tal, novamente ressaltamos que o conceito de corrupção adotado, nesta pesquisa, associa-se diretamente à dimensão Estado de Direito. Nessa perspectiva, a corrupção consiste na transgressão das normas que regem o ordenamento jurídico de uma nação.

Muitos autores têm buscado discutir os impactos da corrupção sobre a qualidade da democracia. Moisés (2010) aponta que os efeitos da corrupção são bastante abrangentes. Além de afetar as relações diretas com o Estado, a corrupção afeta a qualidade da democracia, uma vez que diminui a adesão dos cidadãos ao regime e estimula a escolha de decisões autoritárias. Ademais, a corrupção tem influência negativa direta sobre a submissão à lei e a confiança interpessoal.

Mignozzetti (2012) afirma que, com o passar do tempo e o crescimento desenfreado da corrupção, surgiu a necessidade de positivar o conceito de corrupção e condená-lo. Filgueiras (2004) conclui que, de acordo com a concepção do positivismo jurídico, a corrupção é uma decorrência de uma deslegitimação da ordem jurídica e da ineficácia das leis. Desse modo, a origem da corrupção não pode ser imputada às leis

ineficazes, mas sim, aos valores que os homens carregam consigo e compartilham no espaço público. Para Filgueiras,

O caráter formal do direito desvincula, então, a corrupção de qualquer ato moral ou ético, já que a norma está esvaziada de concepções sobre o bem e sobre o mal, mas a vincula à existência da própria norma, tornando-a um ato de desvio ou infração. A corrupção, portanto, não significa, dada a formalidade do método juspositivista, uma infração à ética ou ao interesse público derivado da natureza humana, mas uma infração à lei emanada do Estado derivada formalmente da capacidade institucional de empreender coerção junto aos homens (FILGUEIRAS, 2004, p.25).

Filgueiras e Avritzer (2011, p.9-10) sustentam que “a corrupção degrada a legitimidade e a qualidade da democracia, comprometendo a capacidade das instituições de proporcionar uma compreensão do que é ou deve ser o público no país”. Portanto, “a corrupção ameaça o Estado de Direito e as liberdades fundamentais”.

Uma das principais características da relação entre corrupção e qualidade da democracia, é que a primeira impacta negativamente a última. Pelo modelo de Diamond e Morlino (2005), a corrupção afeta o Estado de Direito, que é um dos principais pilares de sustentação da qualidade da democracia (MIGNOZZETTI, 2012). Ademais, interfere diretamente no bem-estar dos cidadãos, pois o dinheiro desviado ou usado para manter os atos de corrupção gera um alto custo para sustentar esse sistema de vantagens.

A verdade é que a corrupção prejudica todos os serviços essenciais de um Estado, a exemplo: da saúde, segurança pública, educação, dos programas de políticas públicas, etc. Mais do que isso, ela impacta as finanças de um país, gerando uma ineficiência econômica, o que pode culminar na paralisação da oferta de muitos serviços do Estado, em virtude do colapso no sistema financeiro.

São muitos os prejuízos, e eles podem ser percebidos no desempenho do regime, uma vez que a corrupção também interfere no desempenho da democracia. Uma das consequências se reflete na *accountability* (mecanismos de controle), pois as agências perdem a efetividade de seu funcionamento (MIGNOZZETTI, 2012).

Percebemos então que a corrupção destrói algo importante na manutenção do regime democrático, a saber: a confiança nas instituições democráticas. O apoio dos indivíduos ao regime é abalado, acarretando um alto grau de desconfiança política por parte dos cidadãos e a insatisfação com o regime.

2.5 Causas e Consequências da Corrupção

A corrupção está de tal forma entranhada na economia informal, que fica até difícil demonstrar a relação de causalidade entre elas. Ademais, ela ocorre sempre entre um agente privado e um oficial da administração pública (KLEIN, 2008).

Segundo Formiga-Xavier (2010), os trabalhos relacionados à literatura política, tanto a brasileira como a internacional, têm empreendido inúmeros esforços na busca pela identificação e mensuração dos fatores que são responsáveis por favorecer ou inibir a existência dos comportamentos considerados corruptos. No entanto, tais pesquisas enfrentam obstáculos em virtude da dificuldade ou impossibilidade de medir a corrupção diretamente. A tarefa de medir a corrupção, ou seja, mensurar os recursos públicos que foram desviados para os particulares, é algo de difícil mensuração. Isso ocorre devido a um motivo simples: normalmente, os casos que vêm à tona são aqueles em que as ações do agente deram errado; enquanto isso, os casos bem-sucedidos de corrupção permanecem encobertos.

Apesar das várias dificuldades, vários *rankings* internacionais utilizam parâmetros para medir a corrupção e criam um índice para determinar o quanto determinado país é corrupto em relação a outros. Um deles é o índice da *Corruption Perception Index* (CPI), pesquisa de opinião da organização mundial Transparency International. Segundo esta base, em 2015, o Brasil ocupou a 76ª posição no *ranking* dos 168 países avaliados, com um índice (*score*) de 38 em uma escala que vai de 0 (altamente corrupto) a 100 (muito limpo).

Com o objetivo de conseguir medir a corrupção, pesquisadores têm trabalhado com o conceito de percepção da corrupção, através de pesquisas de opinião pública. Esta é uma forma de medir indiretamente a corrupção. Contudo, vale ressaltar que o indicador “percepção de corrupção” é algo muito subjetivo e, por isso, existe muita controvérsia na Ciência Política em torno de sua utilização (FORMIGA-XAVIER, 2012).

A operacionalização de qualquer conceito é bastante complexa. E no caso da corrupção isso não é diferente. Entretanto, esforços de estimar a corrupção são importantes iniciativas que buscam apresentar um direcionamento para o tema. Por isso, é a partir da “percepção de corrupção” que iremos elencar alguns elementos ou fatores que têm relação de causalidade com a corrupção.

Os autores Power e González (2003) explicam que diversos são os fatores ou causas que podem influenciar diretamente nos níveis de corrupção, e que ela varia

enormemente nas sociedades, desde um comportamento raro até uma conduta sistemática. Em determinadas culturas, existem elementos que favorecem mais o desenvolvimento da corrupção do que em outras. Uma possível variável que tem relação com os níveis de corrupção é o desenvolvimento econômico de um país. Treisman (1999) defende que a estrutura do governo, a qualidade das instituições governamentais, a distribuição de renda e outras variáveis políticas e econômicas têm se relacionado com a corrupção.

Segundo La Porta *et al.* (1997) e Power e González (2003), a confiança também é um elemento que tem relação de causalidade com a corrupção. Esses autores explicam que a ausência de confiança dos cidadãos em suas instituições faz com eles busquem meios alternativos para resolverem seus problemas. A falta de confiança estaria ligada à incerteza, que está diretamente relacionada à corrupção.

Como exemplo disso, uma das constatações de La Porta *et al.* (1997), em suas pesquisas, é que os cidadãos que não confiam na eficiência do Estado, para resolver suas disputas com a justiça, se utilizam do pagamento de suborno e outros meios corruptos para lograr êxito em suas causas. Em outras palavras, Power e González (2003), afirmam que a falta de confiança no governo é a mola propulsora da corrupção.

Ainda sobre a confiança, Power e González (2003, p. 53) mencionam que “quanto maior o nível de confiança interpessoal em uma determinada sociedade, maior o compromisso com normas universalistas e com o Estado de Direito e menores as taxas esperadas de corrupção política”. Além disso, explicam que, nos países em desenvolvimento, os índices ou casos de corrupção têm intensidades maiores do que em nações mais desenvolvidas.

A religião também é um dos fatores relacionados à causalidade da corrupção. As religiões hierarquizadas, com posições rígidas (a católica e a muçulmana, por exemplo), são prejudiciais no que se refere à participação dos cidadãos. Os países que adotam essas religiões como oficiais tendem a facilitar o “comportamento corrupto. Isso ocorre porque “eles impedem a formação de redes horizontais de cooperação entre as pessoas” (POWER e GONZÁLEZ, 2003, p. 53). Os países que possuem religiões hierarquizadas dominantes entre sua população geralmente apresentam níveis mais elevados de corrupção, Judiciário menos eficaz e índices elevados de evasão fiscal (LA PORTA *et al.*, 1997).

Muitos estudos têm se dedicado a analisar o impacto do gênero sobre a corrupção (Power e González, 2003). A pesquisa *Wealth, Culture, and Corruption*, de B. W. Husted, concluiu que nos países onde as mulheres são poderosas a corrupção tem sido menor. Segundo Husted (1999, *apud* Power e González, 2003, p.54), os homens são naturalmente

mais gananciosos que as mulheres e são mais desejosos pelo acúmulo pessoal de riquezas. Esses resultados, possivelmente, podem ser explicados pelo fato das mulheres precisarem se autoafirmarem. Por vivermos em uma sociedade machista, as mulheres que ocupam cargos importantes, precisam demonstrar mais sua capacidade técnica e honestidade do que os homens. O peso sobre elas é bem maior.

Carvalho (2012) explica que, no caso brasileiro, a corrupção é impulsionada graças a ineficiência tanto do aparelho repressor policial, como também do sistema jurídico em punir de forma diligente os acusados de cometerem corrupção.

Quanto aos efeitos da corrupção, pode-se dizer que ela é "endêmica em todos os governos", sendo responsável por corroer os elementos culturais, a política e a economia da sociedade. Além disso, a corrupção destrói o funcionamento dos órgãos vitais da sociedade (ZIMELIS, 2011, p. 4). Filgueiras (2012) elenca alguns efeitos que este problema pode ocasionar sobre a democracia. Dentre eles, cita que a corrupção é impulsionadora das desigualdades sociais, o que, por sua vez, causa uma paulatina desconfiança sobre a elite política e uma deslegitimação das instituições democráticas.

Em outro trabalho, Filgueiras (2013) destaca o agravamento da pobreza, pois a corrupção dissipa os recursos públicos, reforçando assim, a pobreza e aumentando as desigualdades sociais. Outra consequência é a influência na preferência dos cidadãos pela utilização da violência na solução dos conflitos.

Em relação ao funcionamento das instituições, "a corrupção degenera o valor republicano da igualdade perante a lei" (FILGUEIRAS, 2013). Isso ocorre porque ela é capaz de gerar algumas formas de exclusão política, o que implica na formação de vieses na distribuição dos recursos financeiros da sociedade. Como consequência disso, percebe-se que a corrupção afeta as realizações sociais e, por conseguinte, gera injustiça.

Zimelis (2011) considera a corrupção uma ameaça perniciosa para os Estados democráticos, novos e velhos. A seu ver, ela produz efeitos negativos na economia e na sociedade. De forma bem ampla, o autor cita uma série de problemas que a corrupção pode ocasionar. Além disso, a corrupção interfere negativamente no crescimento econômico e reduz as taxas de crescimento ao diminuir o investimento privado. Desta forma, ela também pode ser responsável por distorcer os fluxos de comércio e investimento internacional. De maneira convincente, tem-se demonstrado que a corrupção é responsável por corroer o capital social (ZIMELIS, 2011).

Para Rose-Ackerman (1999), estudos recentes assinalam a associação entre os altos níveis de corrupção e os baixos níveis de investimento e crescimento. Um dos

motivos seria a redução da eficácia das políticas industriais, em virtude dos efeitos da corrupção. Este fenômeno, além de incentivar os negócios a operarem na informalidade (violando impostos e leis de fiscalização), desencoraja a entrada de investimentos de capital estrangeiro no país.

Segundo Klein (2008), a corrupção na economia oficial é um elemento responsável por aumentar os custos dos negócios formais. Assim, diminui-se a capacidade competitiva daqueles agentes que não recorrem à corrupção. Dessa maneira, o setor informal torna-se um meio mais atraente e rentável, se comparado ao setor formal. Segundo o autor, o setor informal é marcado pela obscuridade, ausência de transparência, portanto, é mais difícil de ser controlado pelo poder público, favorecendo a corrupção, devido ao alto grau de discricionariedade dos seus oficiais.

Para Jain (2001), a corrupção tem maior potencial para afetar a economia de um país, se comparado com o aumento de um imposto. Estudos realizados em Uganda, na África, mostraram que a corrupção reduziu o crescimento de empresas de forma semelhante ao que o aumento de tributos poderia causar. Como efeito, Jain menciona que a corrupção altera os preços dos produtos, tornando-os mais caros. Esta alteração resulta no desequilíbrio na oferta e demanda de serviços públicos.

Além disso, Jain (2001) aponta que a corrupção política tem interferência direta nas decisões tomadas pelos políticos sobre a alocação de recursos estatais, influenciando na disponibilidade de recursos. Ao falar das consequências dessa conduta, o autor ressalta que os pobres de uma nação sofrem de forma bem mais intensa do que os outros segmentos da sociedade.

Nessa lógica, Klein (2008) explica que a corrupção é produto de uma baixa qualidade institucional. Por isso, tem como implicação: a redução da renda *per capita*. Prejudica também o investimento nos bens e serviços públicos, pois estimula a atuação informal dos agentes.

A diminuição na qualidade da infraestrutura e a redução dos serviços públicos oferecidos à população também podem ocorrer em virtude de atos corruptos (MAURO, 1998). Uma vez que a receita fiscal diminui e os gastos com as despesas públicas são distorcidos, os políticos corruptos passam a gastar mais recursos públicos com o objetivo de exigir maiores subornos.

Da análise feita, percebemos que os efeitos da corrupção são nefastos a qualquer sociedade. Ela afeta tanto o investimento em serviços públicos necessários como distorce gastos e receitas públicas. Dessa forma, estudar a corrupção é também uma maneira de

revisar um tema preocupante a todas as nações e que ainda gera inquietações acadêmicas aos cientistas políticos e pesquisadores de outras áreas que investigam esse tema.

Considerações finais

Neste capítulo, verificamos a importância da análise da corrupção. Para isso, realizamos uma delimitação conceitual, a partir da qual percebemos que este fenômeno é passível de ser analisado sob várias perspectivas, o que pode acarretar diferentes abordagens nas pesquisas científicas. Também tiveram destaque, neste capítulo, alguns aspectos históricos da corrupção, os quais contribuíram para o entendimento acerca do contexto de colonização do Brasil, tido como um influenciador para o desenvolvimento das práticas corruptas.

Após uma breve descrição desse contexto, passamos para uma classificação dos atos de corrupção. Esta tipologia foi realizada com base na categorização de Filgueiras (2013) e do Ministério Público Federal. Este foi um passo importante para adentrarmos na questão sobre a relação entre a corrupção, a democracia e a qualidade do regime. Desta relação, foram enfatizados alguns efeitos perniciosos que podem ocorrer na democracia, em virtude da corrupção. Além dos efeitos, citamos algumas causas que interferem nos níveis de corrupção, dentre elas: desempenho econômico, desconfiança, religião, questões de gênero, etc.

Todas as considerações feitas foram essenciais para que, no capítulo seguinte, possamos nos concentrar no problema de pesquisa que norteia este trabalho: o procedimento da Controladoria Geral da União no combate à corrupção e a maneira como esta instituição pode contribuir para a qualidade da democracia brasileira.

CAPÍTULO 3

ANÁLISE DA ATUAÇÃO DA CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO

Introdução

A Controladoria Geral da União (CGU) é uma criação recente no quadro institucional brasileiro. Representa uma inovação institucional no processo de controle dos governantes na democracia brasileira (ABRUCIO *et al.*, 2012). Tal novidade justifica-se por dois motivos: reorganização e ampliação das atividades de controle interno. Nesse sentido, os mecanismos de fiscalização do Governo Federal foram centralizados em apenas um órgão e houve a ampliação das atividades de monitoramento interno para promoção da qualidade de gestão.

A competência de atuar como agência de anticorrupção brasileira confere à CGU grande visibilidade (ABRUCIO, *et al.*, 2012). Ainda possui outras tantas competências, as quais também lhe garantem relevância. Tal instituição contribui para a melhoria do desempenho da gestão pública, uma vez que procura não apenas identificar irregularidades, mas também, formas de combater à corrupção. Olivieri (2006, p. 11) destaca ainda que a CGU é o órgão responsável por controlar a atuação da burocracia e melhorar a eficiência dos gastos e ações públicas.

Ademais, configura-se na primeira agência estatal de controle que tenta uma grande articulação com a sociedade. Esta articulação favorece a legitimação para a sua agenda de promoção de combate à corrupção e a promoção da transparência. Em termos técnicos, Abrucio *et al.* (2012, p. 55) aponta que “esse modelo de atuação da CGU revela as imbricações entre Estado e sociedade nos processos participativos”.

Diante da relevância institucional da Controladoria Geral da União para o Estado brasileiro, o escopo deste capítulo é materializar o objetivo geral desta pesquisa, qual seja, verificar a importância da atuação dessa instituição no combate à corrupção, bem como a relevância desse seu papel para a qualidade da democracia brasileira. De maneira mais específica, tentaremos responder às seguintes questões: Como a atuação da CGU tem contribuído para a qualidade da democracia brasileira? De que modo as operações

especiais realizadas por este órgão combatem a corrupção e melhoram a qualidade da democracia brasileira?¹⁸

Para respondê-las, partiremos da hipótese de que a CGU é uma instituição que combate a corrupção, que preza pelos mecanismos de *accountability* e pelo fortalecimento do Estado de Direito, por isso, a sua atuação impacta diretamente na qualidade da democracia.

Quanto à estrutura deste capítulo, além da introdução e conclusão, organizamo-lo em seis seções. A próxima seção apresentará a abordagem metodológica a partir da qual esta pesquisa foi baseada. O tópico seguinte discorrerá sobre o histórico de criação da Controladoria Geral da União, portanto, serão descritas as transformações que ocorreram até formar o desenho institucional de hoje e apontadas, de forma pontual, algumas leis, decretos leis e medidas provisórias responsáveis por essas mudanças.

A seção 3.3 analisará o organograma da CGU, com ênfase nas estruturas após o *impeachment* da ex-presidente Dilma Rousseff e a, conseqüente, transição para o governo do Presidente Michel Temer. Nesta análise, também será realizado um exame das competências dos diversos órgãos, secretarias e diretorias que compõem a Controladoria Geral da União, sobretudo daqueles que tenham função relacionada ao combate e à prevenção da corrupção.

A seção 3.4 descreverá as ações, os projetos e planos desenvolvidos pela CGU em sua órbita de atuação. Para tanto, será feito um estudo sobre as auditorias e fiscalizações realizadas pela CGU, as quais visam promover a transparência da Gestão Pública, o aperfeiçoamento dos gastos públicos e a prevenção e combate à corrupção. Por outro lado, a seção 3.5 demonstrará como a atuação da Controladoria Geral da União contribui para o aprimoramento da qualidade da democracia.

Por fim, o item 3.6 realizará uma análise das operações especiais realizadas entre os anos de 2003 a 2016 pela CGU. Estas operações referem-se às ações investigativas realizadas pela Controladoria Geral da União em conjunto com outras instituições. Elas se constituem em um trabalho investigativo de verificação no aprofundamento de irregularidades.

¹⁸ É válido lembrar que não temos a intenção de aferir ou avaliar o tamanho (ou em que proporção) que a atuação da CGU impacta a qualidade da democracia, até porque não temos um modelo que nos possibilite realizar tal análise. Noutro giro, podemos afirmar que o objetivo é: demonstrar a maneira pela qual a atuação da Controladoria tem contribuído para qualidade da democracia (seja em maior ou menor intensidade).

3.1 Abordagem metodológica para análise da atuação da CGU

Este trabalho utilizou-se de uma abordagem qualitativa, por meio da técnica da análise documental. Esta técnica consiste na operação ou conjunto de operações que tem o objetivo de representar o conteúdo de um documento sob uma forma diferente do original, buscando assim facilitar num estado posterior, a sua consulta e referência (BARDIN, 1977, p. 47).

Esta análise foi realizada a partir de algumas leis, projetos e decretos leis, por meio dos quais foi possível analisar as competências e a atuação da CGU. Além disso, utilizamos dados disponibilizados pela CGU, através do e-SIC (Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão)¹⁹ e da própria plataforma eletrônica da instituição²⁰. Esses dados são referentes às operações especiais realizadas entre os anos de 2003 a 2016.

O critério de seleção temporal justifica-se porque, em 2003, foi o ano em que se iniciou a atuação da CGU através das operações especiais. E 2016 foi o período no qual todos os dados já tinham sido devidamente consolidados e compartilhados na rede, o que tornou possível a execução desse estudo. Portanto, este recorte temporal nos permitiu análise longitudinal, a qual possibilitou o exame das atividades desta instituição por todo esse período. Bauer (2000) confirma que, mediante este método de análise, é possível detectarmos regularidades e irregularidades no conteúdo, e fazer inferências sobre as mudanças concomitantes no contexto.

Para a análise dos dados, realizamos uma análise de conteúdo. Segundo Cellard (1997), este é um método que permite quantificar dados qualitativos, através da categorização de palavras, expressões, frases, etc. de um texto. Para Bardin (1977, p. 36), a análise de conteúdo é uma técnica de investigação que, através da descrição, tem como escopo usar da categorização (ou classificação).

Os dados referentes às operações estão organizados de forma que possibilitam identificar: as áreas (ou regiões) do país mais afetadas pela corrupção, a origem das operações deflagradas, o objeto dessas operações, as políticas públicas mais afetadas pelo desvio de dinheiro, ou seja, o conteúdo das investigações de maneira geral.

¹⁹ Esses dados estão registrados no sistema e-SIC através do protocolo de nº 00075001174201691, aberto em 30/10/2016. Através dessa plataforma de informações e transparência, coletamos alguns dados que foram analisados pelo autor para a construção dessa dissertação. Link de acesso disponível em: <<https://esic.cgu.gov.br/sistema/Principal.aspx>>. Acesso em: 20 de ago. de 2015.

²⁰ O conteúdo das ementas das operações especiais está no disponível no seguinte link: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/acoes-investigativas/operacoes-especiais>>. Acesso em: 20 de ago. de 2015.

A Abordagem metodológica que norteou esta pesquisa foi imprescindível para avaliarmos se, de fato, a Controladoria Geral da União é um ator político que desenvolve um eficaz mecanismo de *accountability* horizontal na democracia brasileira e contribui para o Estado de Direito. Nas seções que seguem, portanto, iremos verificar como as ações da CGU contribuem diretamente na qualidade da democracia brasileira, na medida em que combate a corrupção.

3.2 Sobre o Histórico: Criação e Previsão Legal

Abrucio *et al.* (2012) afirma que, para entender a trajetória da CGU, antes de tudo, é importante perceber que a Constituição de 1988 foi responsável por reforçar os poderes de controle externo e interno das instituições, as quais são reconhecidas como defensoras da legalidade e probidade na gestão pública. Nesse mesmo sentido, Rico (2013, p.169) explica que, “até a Constituição de 1988, o controle interno do Estado brasileiro tinha competências expressas para realizar apenas ações de auditoria”.

Com a promulgação do texto constitucional de 1988, houve um gradativo estímulo quanto ao processo de melhoria (modernização) da estrutura organizacional das agências que compõem esse controle. Desta maneira, pretendia-se aperfeiçoá-las e qualificá-las para a realização de sua competência. O art. 74 da nossa Magna Carta aduz que:

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, **sistema de controle interno com a finalidade de:**
I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;
II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;
III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;
IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional (BRASIL, 1988).

Além do poder de auditoria, anterior a CF/88, o nosso constituinte estabeleceu que o sistema de controle interno seria composto por órgãos responsáveis por realizar fiscalização *in loco*, bem como por avaliar a execução e os resultados dos programas de governo. Desta forma, houve uma expansão do modelo de auditoria existente, resultando

na ampliação das funções de *accountability* horizontal como um todo. Esse processo de mudanças e fortalecimento do sistema de controle se consolidou na década de 1990, por meio do Tribunal de Contas da União, do Ministério Público Federal e da Polícia Federal e da criação da Corregedoria que, posteriormente, tornou-se a CGU. Todas as mudanças que ocorreram estavam inseridas no bojo da Reforma do Estado, no qual se consolidou a necessidade de alteração do modelo burocrático weberiano para o gerencial.

As demandas sociais por maior eficiência da máquina estatal, pelo combate à corrupção e por melhorias nos resultados das gestões das políticas implementadas pelo governo apresentavam-se, cada vez mais, com maior urgência no Brasil. E o surgimento de reivindicações dessa natureza contribuiu para que as instituições democráticas se desenvolvessem paulatinamente com vistas ao fortalecimento das estruturas de controle (ABRUCIO *et al*).

O aperfeiçoamento da fiscalização interna e externa deu novos contornos à situação da história político-administrativa do país. Segundo Abrucio *et al.* (2012, p. 56), os dirigentes e gestores públicos passaram a ter a obrigação de se relacionar com três diferentes sistemas institucionais: a) sistema representativo; b) sistema participativo; e c) sistema de controle.

Até 1994, o controle interno era descentralizado. Funcionava por meio das Secretarias de Controle Interno, também chamadas de CISETS, as quais eram pequenos departamentos em cada Ministério. Estas secretarias situavam-se no Departamento do Tesouro Nacional, do Ministério da Economia (RICO, 2013). Correspondiam a órgãos de terceiro escalão, que não tinham um mínimo de estrutura para realizar as atividades de monitoramento. Além disso, o Ministro de Estado era hierarquicamente superior a seu Controlador/corregedor.

Em 27 de abril do mesmo ano, foi editada a Medida Provisória nº 480²¹, a qual buscava organizar e disciplinar os Sistemas de Controle Interno (SCI), de planejamento e de orçamento do Poder Executivo. No que diz respeito à composição do SCI, o Ministério da Fazenda (MF) e a Secretaria Federal de Controle (SFC) eram os principais órgãos responsáveis pela auditoria e fiscalização.

Também foi criada, em virtude da MP nº 480, a Secretaria Federal de Controle Interno (SFC), na estrutura do Ministério da Fazenda. O seu objetivo consistiu em dar cumprimento ao art. 74 da Constituição de 1988, o qual instituiu sistemas de controle

²¹ Site do Planalto - disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas/480.htm. Acesso em: 03 out. 2016.

interno, na esfera de cada Poder, com a atribuição de apoiar o controle externo exercido pelo Tribunal de Contas da União (TCU)²². Para Rico (2013), a criação da SFC representou o fortalecimento real do controle interno, tendo em vista o início do trabalho de fiscalizações *in loco*.

Segundo Abrucio *et al.* (2012, p. 57), até o ano 2000, a SFC foi responsável por desenvolver “um processo de reformulação das atividades de controle interno e de reorganização institucional”. O autor também destaca a mudança que houve nas atividades de auditoria, as quais, além de abranger o procedimento de averiguação da legalidade dos atos da Administração Pública Federal (APF), passaram a avaliar a eficiência e efetividade das políticas públicas.

Em 02 de abril de 2001, o Presidente Fernando Henrique Cardoso (PSDB) criou a Corregedoria Geral da União (CRG), por meio da Medida Provisória nº 2.143, a qual teve o condão de alterar a lei nº 9.649/2008. Com a nova redação da lei, a CRG se tornou o órgão competente por assistir direta e imediatamente ao Presidente da República no desempenho de suas atribuições quanto aos assuntos e às providências que, no âmbito do Poder Executivo, sejam atinentes à defesa do patrimônio público²³.

A CRG foi responsável por absorver, por meio de incorporação, as atividades de controle interno realizadas pela SFC. A sua criação consistiu em uma resposta do governo Fernando Henrique Cardoso às denúncias de corrupção que aconteceram no final do seu segundo mandato (ABRUCIO *et al.*, 2012). Nesse caso, o Presidente tinha o claro objetivo de dar prosseguimento às representações que eram sobre lesões ou ameaças ao patrimônio público. Ademais, pretendia demonstrar que estava empenhado na formação e no fortalecimento das instituições de controle (ABRUCIO *et al.*, 2012).

Em 2002, o cenário político brasileiro teve uma grande mudança após as eleições. Pela primeira vez na história, um partido de esquerda assumiu a Presidência da República. Foi então eleito Luiz Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores (PT). Em seu governo, estabeleceu-se ideia da CGU como “instituição catalisadora das políticas de promoção da transparência e combate à corrupção” (ABRUCIO *et al.*, 2012). Para Rico (2013), a criação da CGU extrapolou os típicos marcos do controle interno. Abrucio *et al.* (2012) explica que, no cenário institucional em que o país se encontrava, esta

²² Site da CGU - disponível em <http://www.cgu.gov.br/sobre/institucional>. Acesso em: 25 out. 2016.

²³ Site do Planalto - disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas_2001/2143-31.htm. Acesso em: 26 out. 2016.

instituição representava uma novidade no processo de controle dos governantes no Estado democrático brasileiro.

A atual estrutura da Controladoria, que abrange uma multiplicidade de competências e tarefas, é fruto de uma estruturação progressiva iniciada com a CF/88. Após isso, em 1994, houve a reorganização do controle interno, mas a CGU teve seus traços delineados nos moldes de hoje, apenas em 2003. Nesse processo, devemos ressaltar a importância e legitimidade de dois presidentes eleitos (FHC e Lula) na ampliação da fiscalização interna.

Uma observação importante a ser feita é que a CGU não foi criação do governo Lula, apenas o nome Controladoria é que foi concebido durante o seu governo. Apesar disso, foi em seu governo que este órgão passou a ter um maior aperfeiçoamento institucional. É certo que, em alguma medida, esse processo de aprimoramento era esperado, tendo em vista a necessidade de uma maturação institucional. Além de existir, é claro, uma vontade política para ampliação da política. Como argumentado por Kingdon (2007), entre os diversos fatores que levam à implementação de uma política pública (neste caso, a ampliação ao combate à corrupção), a vontade política do Presidente/Líder Político é fundamental.

O primeiro ato do governo Lula foi a edição da Medida Provisória nº 103, a qual foi posteriormente convertida na Lei 10.683, de 28 de maio de 2003. Este dispositivo legal teve a função de dispor sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios. O art. 17²⁴ dispõe que a CGU é um órgão do Governo Federal responsável por assistir direta e imediatamente ao Presidente da República quanto aos assuntos do Poder Executivo. Tal assistência refere-se à defesa do patrimônio público e ao incremento da transparência da gestão, por meio das atividades de controle interno, auditoria pública, correição, prevenção e combate à corrupção e ouvidoria. A instituição foi, portanto, concebida como uma típica agência anticorrupção do país.

A lei de criação da CGU foi competente para incorporar à instituição as funções da antiga Corregedoria-Geral da União, que segundo a medida provisória nº 2.143/2001²⁵,

²⁴ Site do Planalto - disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.683.htm, acesso em 2016.

²⁵ Site do Planalto - disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas_2001/2143-31.htm. Acesso em: 23 out. 2016.

tinha o firme propósito de combater a fraude e a corrupção no âmbito do Poder Executivo Federal, para promover a defesa do patrimônio público²⁶.

Em 24 de janeiro de 2006, o decreto nº 5.683 alterou a estrutura da CGU, conferindo-lhe organicidade²⁷. Este decreto aprovou uma estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão e das funções gratificadas da Controladoria Geral da União, além de trazer outras providências. Tais mudanças possibilitaram mais eficácia no trabalho realizado pela instituição. Até então, inexistia um dispositivo legal regulamentando sua estrutura. Além disso, a criação da Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas (SPCI) foi responsável por desenvolver mecanismos capazes de prevenir a prática da corrupção²⁸. Esta medida foi bastante importante, pois, além de combater a corrupção, a CGU passou a ter competência de se antecipar a ela. Com isso, passaram-se a desenvolver programas que fossem capazes de detectar casos de corrupção, para que assim evitasse a ocorrência.

Em 17 de setembro de 2013, foi assinado o Decreto nº 8.109, que apresentou novas mudanças institucionais à CGU. Uma dessas mudanças foi quanto ao nome da SPCI. A partir de então, passava a ser denominada de Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção (STPC)²⁹.

Recentemente, em agosto de 2016, a República Federativa do Brasil enfrentou um doloroso processo de impeachment, no qual a Presidente Dilma Rousseff foi afastada do cargo, e seu vice-presidente Michel Temer o assumiu. Uma das suas primeiras medidas como novo chefe de Estado foi a edição da medida provisória nº 726, por meio da qual foram estabelecidas algumas reformas (ou cortes) ministeriais. Neste pacote, houve alteração da CGU, que deixou de ser um órgão presidência para ser um Ministério. Foi então instituído o Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle (MTFC). Apesar desta mudança, mantiveram-se as competências da extinta CGU, em especial a defesa do patrimônio público e o incremento da transparência da gestão, por meio das atividades de controle interno, auditoria pública, correição, prevenção e combate à corrupção e

²⁶ Site da CGU - disponível em <http://www.cgu.gov.br/sobre/institucional/historico/historico>. Acesso em: 23 out. 2016.

²⁷ Na próxima seção será realizado um estudo do organograma da CGU. Ao realizar essa análise, observaremos que a CGU é um emaranhado de órgãos, diretorias, secretarias, que juntos, somam forças, funções, competências, para levar a uma maior eficácia (alcance de metas e objetivos) o seu desempenho institucional.

²⁸ Site da CGU - disponível em <http://www.cgu.gov.br/sobre/institucional/historico/historico>. Acesso em: 23 out. 2016.

²⁹ *Idem*.

ouvidoria³⁰. Sobre isso, é importante esclarecer que a CGU era um órgão da Presidência que possuía *status* ministerial.

Esta alteração provocou muitas especulações sobre as consequências que poderiam ser acarretadas à capacidade operacional da CGU. Nesse sentido, a fim de dar uma justificativa à opinião pública, a assessoria de imprensa da CGU publicou uma nota, afirmando que não havia (ou haveria) nenhuma mudança nas competências da CGU. Na mesma nota, o então novo ministro à época, Fabiano Silveira (ex-ouvidor-geral do CNJ), também afirmou que não haveria qualquer mudança nas funções exercidas pela CGU. Além disso, defendeu a mudança resultante da medida provisória nº 726, ao afirmar que o “órgão [teria] fortalecidos seus projetos, ações e potencialidades, numa dinâmica com poder de transcender o próprio Poder Executivo Federal no que se refere à condução de políticas anticorrupção”.³¹

A medida provisória nº 726, responsável pela criação do ministério acima, foi transformada na Lei 13.341/2016, a qual estabeleceu a criação do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria Geral da União³², conforme podemos perceber na leitura do dispositivo de lei³³ a seguir:

Art. 1º Ficam **extintos**:

(...)

III - a Controladoria-Geral da União;

(...)

Art. 3º Ficam **criados**:

I - o Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União - CGU;

(...)

Art. 6º Ficam **transferidas as competências**:

(...)

II - da Controladoria-Geral da União para o Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União - CGU; (Lei 13.341/2016, grifo nosso).

³⁰ *Idem*.

³¹ Sobre isso, podemos antecipar que concordamos com a afirmação feita pelo ex-Ministro Fabiano Silveira. Adiante, veremos que a análise do rol de funções exercidas pela CGU antes e depois dessa reforma ministerial evidencia uma clara expansão das competências executadas por essa instituição. Veremos que, ao menos legalmente (texto de lei), não houve redução, diminuição ou atrofiamento das competências exercidas por esse “novo” Ministério da CGU.

³² Mesmo com a mudança no nome da CGU para Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria Geral da União, optamos, por escolhas didáticas, em continuar utilizando o nome ou sigla CGU em todo o trabalho.

³³ Alguns artigos da nova lei sancionada (lei nº 13.341/2016) que ratificam a mudança.

Após a edição desta lei, destacamos que novamente o nome da CGU foi alterado. O “antigo” Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle, agora passa a se chamar Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União – CGU. Embora o nome tenha mudado, este “novo” órgão continua fazendo parte do centro do Sistema de Controle Interno e do Sistema de Correição, além disso, como podemos perceber da leitura do art. 6º, ele recepcionou todas as competências da “antiga” CGU.

Em relação a toda essa transformação ocorrida, com o surgimento do novo ministério da CGU, ainda é cedo para tirarmos qualquer conclusão, tendo em vista que ainda não dispomos de dados que nos permitam analisar os resultados dessa mudança. Assim, apenas trabalhos futuros serão capazes de avaliar se a instituição de um novo órgão representa um ato de progresso ou de retrocesso.

Após este breve histórico sobre a CGU, no tópico a seguir, discorreremos a respeito da organização da instituição e das suas competências. Terão destaque as secretarias, diretorias e órgãos que têm função direta no combate à corrupção.

3.3 Organização e Competência

Abordar a organização interna da CGU, bem como suas competências, faz-se importante para este trabalho, uma vez que partirmos do argumento segundo o qual a estrutura interna de uma instituição e a suas competências legais impactam diretamente na sua atuação e no seu desempenho.

A CGU constitui-se um marco no processo de controle dos governantes na democracia brasileira. Ela não só reorganizou o controle interno da Administração Pública Federal, centralizando-o em um órgão com caráter ministerial, como também consolidou a ampliação das atividades de controle interno, sendo responsável por uma gestão de maior qualidade (ABRUCIO *et al.*, 2012). Esta instituição compõe o chamado Sistema de Integridade brasileiro, o qual é formado por um complexo grupo de instituições (ou agências) e leis relacionadas em rede. Além da CGU, os Tribunais de Contas (TCEs e TCU), o Banco Central (BC), o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), a Advocacia-Geral da União, o Ministério Público (MP), a Polícia Federal (PF), e o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF) são algumas das principais figuras desse sistema (RICO, 2013).

Nesse sentido, Pizzolato (2012) escreveu um artigo no qual descreve o papel da CGU como órgão competente por executar esse mecanismo de controle interno. Quanto às atribuições desta instituição, a autora cita que:

tem por objetivo verificar se o poder público efetuou as despesas de acordo com o Orçamento elaborado, além de fiscalizar, se houve o cumprimento das normas legais e Constitucionais. Assim, possuem, como objetivo máximo, garantir a probidade, ou seja, a honestidade, o uso correto do dinheiro público e a dignidade administrativa (PIZZOLATO, 2012, P. 9).

Assim, para Pizzolato (2012), a CGU, juntamente com as instituições acima, é responsável por exercer o controle interno e os mecanismos de *accountability* horizontal, os quais buscam concretizar a fiscalização da administração pública municipal, das finanças e ações governamentais. Segundo Rico (2013, p. 166), a CGU foi “constituída com o objetivo declarado de combater desvios, promover a transparência e o controle social e centralizar as ouvidorias da Administração Pública Federal (APF)”. Desta forma, para o autor, a “CGU conquistou imagem idônea e republicana ao longo dos anos, consolidando-se quase como um porta-voz do tema no Brasil” (*Idem*, p. 166).

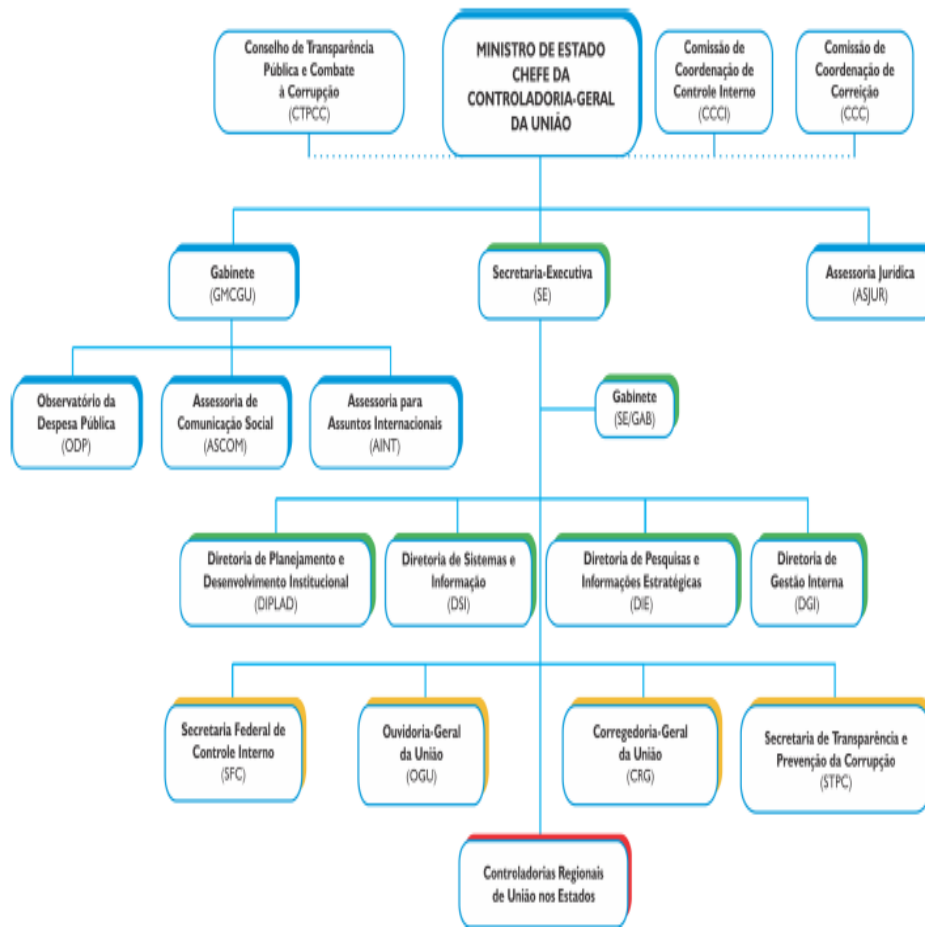
O art. 17 da lei nº 10.683/2003³⁴ aduz que é competência deste órgão assistir direta e imediatamente ao Presidente da República nos assuntos referentes à defesa do patrimônio, ao controle interno, à auditoria pública, às atividades de ouvidoria geral e ao incremento da transparência da gestão no âmbito da Administração Pública Federal.

A CGU tem como titular o Ministro de Estado do Controle e da Transparência e é constituída pela seguinte estrutura básica: Gabinete, Assessoria Jurídica, Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção, Comissão de Coordenação de Controle Interno, Subcontroladoria-Geral, Ouvidoria-Geral da República, Secretaria Federal de Controle Interno e até três Corregedorias.

Até antes da posse do Presidente Michel Temer, a CGU tinha o seguinte organograma:

³⁴ Site da Câmara Federal - disponível em <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2003/lei-10683-28-maio-2003-496772-publicacaooriginal-1-pl.htm>, acesso em 2016

Figura 2 – Organograma da Controladoria Geral da União

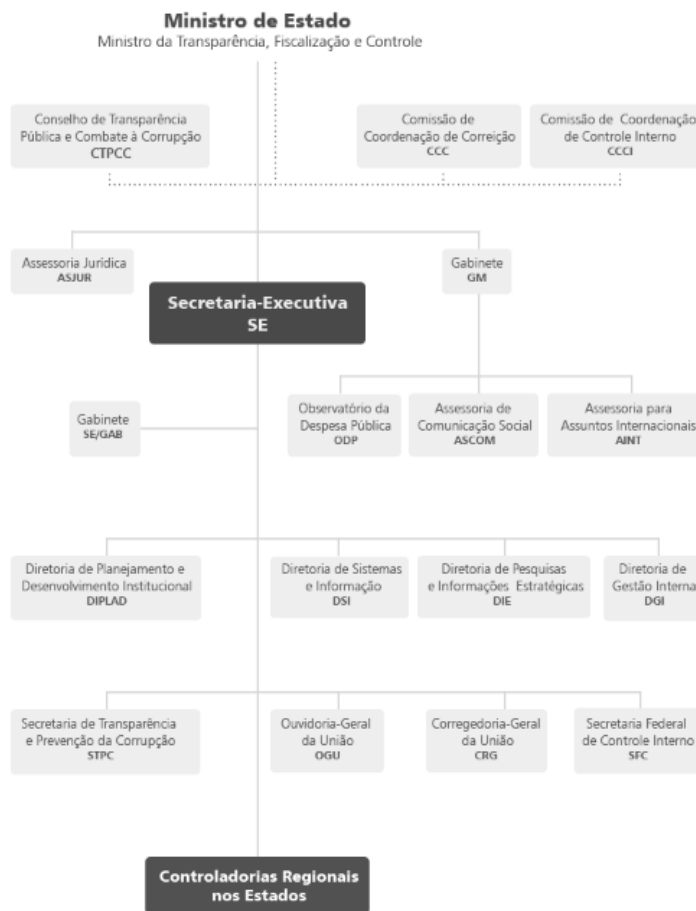


Fonte: Site da CGU³⁵/reprodução.

Depois da posse do Presidente Michel Temer, houve uma reforma ministerial. Com esta reforma, a CGU foi “extinta” e criou-se o Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria Geral da União, o qual ganhou a seguinte formação:

³⁵ Site da CGU- disponível em <http://www.cgu.gov.br/sobre/institucional/competencias-e-organograma>. Acesso em: 02 out. 2016.

Figura 3 – Organograma do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria Geral da União



Fonte: Site da CGU³⁶/reprodução.

Os dois organogramas (figuras 2 e 3), a princípio, não mostram alterações significativas quanto aos órgãos que compõem a Controladoria Geral da União. Entretanto, os artigos do Decreto-lei nº 8.109³⁷, de 17 de setembro de 2013, e o Decreto-lei nº 8.910³⁸, de 22 de novembro de 2016, quando comparados, evidenciam que houve sim algumas mudanças na composição da CGU. Estas mudanças não são perceptíveis nos organogramas fornecidos pelo site da instituição CGU.

³⁶ Site da CGU - disponível em <<http://www.cgu.gov.br/sobre/institucional/competencias-e-organograma>>. Acesso em: 03 out. 2016.

³⁷ Site do Planalto – disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/decreto/d8109.htm>. Acesso em: 28 dez. 2016.

³⁸ Site do Planalto – disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8910.htm#art11>. Acesso em: 28 dez. 2016.

Enquanto o primeiro decreto, assinado pela ex-presidente Dilma Rousseff, teve a função de aprovar a estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão e das funções gratificadas da Controladoria Geral da União. Além disso, remanejou cargos em comissão. O segundo — Decreto-lei nº 8.910 —, assinado recentemente pelo Presidente Michel Temer, teve a finalidade de autorizar a estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão e das funções de confiança do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria Geral da União (CGU) e por remanejar cargos em comissão.

Além do novo nome dado ao ministério, surgiram algumas mudanças (alteração ou revogação) nas funções dos órgãos definidos nesse novo decreto, assim como a criação de novos órgãos, diretorias e/ou secretarias. Abaixo, segue um quadro comparativo extraído dos decretos mencionados acima, a partir do qual poderemos cotejar as estruturas organizacionais instituídas pelos dois decretos que regulamentam a CGU.

Tabela 3 – Quadro Comparativo entre os Decretos nº 8.109/2013 e 8.910/2016

DECRETO Nº 8.109/2013	DECRETO Nº 8.910/2016
<p>Art. 3º A Controladoria-Geral da União tem a seguinte estrutura organizacional:</p> <p>I - Órgãos de assistência direta e imediata ao Ministro de Estado:</p> <p>a) Gabinete;</p> <p>b) Assessoria Jurídica; e</p> <p>c) Secretaria-Executiva:</p> <p>1. Diretoria de Planejamento e Desenvolvimento Institucional;</p> <p>2. Diretoria de Pesquisas e Informações Estratégicas;</p> <p>3. Diretoria de Gestão Interna; e</p> <p>4. Diretoria de Sistemas e Informação;</p> <p>II - Órgãos específicos singulares:</p> <p>a) Secretaria Federal de Controle Interno:</p> <p>1. Diretoria de Auditoria da Área Econômica;</p>	<p>Art. 2º O Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União - CGU tem a seguinte estrutura organizacional:</p> <p>I - Órgãos de assistência direta e imediata ao Ministro de Estado da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União - CGU:</p> <p>a) Gabinete;</p> <p>b) Consultoria Jurídica;</p> <p>c) Secretaria-Executiva;</p> <p>1. Diretoria de Planejamento e Desenvolvimento Institucional;</p> <p>2. Diretoria de Gestão Interna; e</p> <p>3. Diretoria de Tecnologia da Informação; e</p> <p>d) Diretoria de Pesquisas e Informações Estratégicas;</p> <p>II - Órgãos específicos singulares:</p> <p>a) Secretaria Federal de Controle Interno:</p> <p>1. Diretoria de Auditoria de Políticas Econômicas e de Produção;</p>

<p>2. Diretoria de Auditoria da Área Social;</p> <p>3. Diretoria de Auditoria da Área de Infraestrutura;</p> <p>4. Diretoria de Auditoria das Áreas de Produção e Comunicações;</p> <p>5. Diretoria de Planejamento e Coordenação das Ações de Controle; e</p> <p>6. Diretoria de Auditoria das Áreas de Previdência, Trabalho, Pessoal, Serviços Sociais e Tomada de Contas Especial;</p> <p>b) Ouvidoria-Geral da União;</p> <p>c) Corregedoria-Geral da União:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Corregedoria-Adjunta da Área Econômica; 2. Corregedoria-Adjunta da Área de Infraestrutura; e 3. Corregedoria-Adjunta da Área Social; e <p>d) Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Diretoria de Transparência e Controle Social; e 2. Diretoria de Promoção da Integridade, Acordos e Cooperação Internacional; <p>III - Unidades descentralizadas: Controladorias Regionais da União nos Estados; e</p> <p>IV - Órgãos colegiados:</p> <ol style="list-style-type: none"> a) Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção; b) Comissão de Coordenação de Controle Interno; e c) Comissão de Coordenação de Correição. 	<p>2. Diretoria de Auditoria de Políticas Sociais I;</p> <p>3. Diretoria de Auditoria de Políticas Sociais II;</p> <p>4. Diretoria de Auditoria de Políticas de Infraestrutura;</p> <p>5. Diretoria de Auditoria de Governança e Gestão;</p> <p>6. Diretoria de Auditoria de Estatais; e</p> <p>7. Diretoria de Planejamento e Coordenação das Ações de Controle;</p> <p>b) Ouvidoria-Geral da União;</p> <p>c) Corregedoria-Geral da União:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Corregedoria-Adjunta da Área Econômica; 2. Corregedoria-Adjunta da Área de Infraestrutura; e 3. Corregedoria-Adjunta da Área Social; e <p>d) Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Diretoria de Transparência e Controle Social; e 2. Diretoria de Promoção da Integridade e Cooperação Internacional; <p>III - Unidades descentralizadas: Controladorias Regionais da União nos Estados; e</p> <p>IV - Órgãos colegiados:</p> <ol style="list-style-type: none"> a) Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção; b) Comissão de Coordenação de Controle Interno; e c) Comissão de Coordenação de Correição.
--	--

Fonte: elaborado pelo autor.

Esta comparação mostra que os órgãos são classificados em 03 (três) classes: I) os de assistência direta e imediata ao Ministro de Estado; II) órgãos específicos singulares; e III) as unidades descentralizadas (CGU nos estados). Portanto, quanto a isso, não houve nenhuma alteração.

Ademais, verifica-se a criação de algumas diretorias, a exemplo das que compõem a Secretaria Federal de Controle Interno. Constata-se também que a Diretoria de Pesquisas e Informações Estratégicas deixou de ser um braço da Secretaria Executiva.

Dos órgãos competentes por assistir imediatamente ao Ministro de Estado, podemos esquetizar da seguinte maneira as suas principais funções:

Tabela 4 – Quadro de competências da CGU – Órgãos de assistência direta e imediata ao Ministro de Estado

ÓRGÃO	COMPETÊNCIA
Gabinete do Ministro de Estado	<ul style="list-style-type: none"> - planejar, coordenar e supervisionar o desenvolvimento das atividades de comunicação social da CGU; - acompanhar o andamento dos projetos de interesse da CGU, em tramitação no Congresso Nacional; - assistir o Ministro de Estado nos temas relacionados à área internacional de interesse da CGU;
Consultoria Jurídica	<ul style="list-style-type: none"> - prestar assessoria e consultoria jurídica no âmbito do Ministério; - fixar a interpretação da Constituição, das leis, dos tratados e dos demais atos normativos, a ser uniformemente seguida na área de atuação do Ministério quando não houver orientação normativa do Advogado-Geral da União; - realizar revisão final da técnica legislativa e emitir parecer conclusivo sobre a constitucionalidade, a legalidade e a compatibilidade com o ordenamento jurídico das propostas de atos normativos; - examinar, prévia e conclusivamente, no âmbito do Ministério: <ul style="list-style-type: none"> a) os textos de editais de licitação e de contratos ou instrumentos congêneres; e b) os atos pelos quais se reconheça a inexigibilidade ou se decida a dispensa de licitação.
Secretaria Executiva	<ul style="list-style-type: none"> - auxiliar o Ministro de Estado na definição de diretrizes e na implementação das ações das áreas de competência das unidades da CGU; - assistir o Ministro de Estado na coordenação dos processos de planejamento estratégico, organização e avaliação institucional; - providenciar o atendimento às consultas e aos requerimentos formulados pelo Congresso Nacional, pelo Poder Judiciário e pelo Ministério Público; - supervisionar e coordenar os estudos atinentes à elaboração de atos normativos relacionados com as funções da CGU.
Diretoria de pesquisas e informações estratégicas	<ul style="list-style-type: none"> - manter intercâmbio com órgãos e entidades do Poder Público e com instituições privadas, inclusive em âmbito internacional, que realizem atividades de investigação e inteligência, a fim de compartilhar técnicas e melhores práticas e de cruzamento de dados e informações; - executar atividades de investigação e inteligência, inclusive com emprego de técnicas operacionais, inspeções e análises, com vistas à coleta e busca de dados que permitam produzir informações estratégicas para subsidiar as atividades do órgão central e das unidades regionais do Ministério; - requisitar dados e informações a agentes, órgãos e entidades públicas e privadas que gerenciem recursos públicos federais para subsidiar a produção de informações estratégicas necessárias ao desenvolvimento das atividades do Ministério;

	<ul style="list-style-type: none"> - coordenar, no âmbito do Ministério, o atendimento a demandas provenientes da Casa Civil da Presidência da República, visando a subsidiar a análise prévia das pessoas indicadas para nomeações e designações no âmbito do Poder Executivo federal; - realizar monitoramento contínuo dos gastos públicos por meio de técnicas e ferramentas de análise aplicadas às bases de dados governamentais; e - auxiliar no planejamento das atividades finalísticas do Ministério com o fornecimento de informações estratégicas oriundas dos trabalhos de análise de dados, monitoramento dos gastos e investigação.
--	---

Fonte: elaborado pelo autor.

Em relação aos órgãos acima, verifica-se uma mudança no nome da Assessoria Jurídica, a qual passou a se chamar Consultoria Jurídica. No entanto, em que pese ter havido essa extinção, o novo órgão conservou quase todas as funções da antiga assessoria jurídica. Apenas as funções de elaborar estudos sobre temas jurídicos, por solicitação do Ministro de Estado e assessorar as autoridades da CGU na preparação de informações prestadas em ações judiciais é que foram extintas.

Outra alteração, que deve ser mencionada, é o fato de que a Diretoria de Pesquisas e Informações Estratégicas já não faz mais parte da Secretaria-Executiva. Agora, ela está diretamente ligada ao Ministro de Estado da CGU. Este órgão teve algumas de suas antigas funções conservadas, e outras, acrescidas. Além disso, um fato incomum (ou inusitado) é verificado na competência dos órgãos de assistência direta e imediata ao Ministro de Estado: os órgãos que têm a importante função de combate e prevenção da corrupção não estão integrados diretamente ao Ministro.

Ainda com relação à Secretaria Executiva, é importante mencionar que ela é composta pelas seguintes diretorias: a) Diretoria de Planejamento e Desenvolvimento Institucional; b) Diretoria de Gestão Interna; e c) Diretoria de Tecnologia de Informação. Após a leitura do decreto-lei nº 8.910³⁹, é possível sintetizar as competências de cada um desses órgãos da seguinte maneira:

³⁹ Site do Planalto – disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8910.htm#art11>. Acesso em: 28 dez. 2016.

Tabela 5 – Quadro de Competências da CGU – Diretorias que compõe a Secretaria-Executiva

ÓRGÃO	COMPETÊNCIA
<p align="center">Diretoria de Planejamento e Desenvolvimento Institucional</p>	<ul style="list-style-type: none"> - assessorar o Secretário-Executivo no desenvolvimento, implantação e acompanhamento de projetos e ações estratégicas para a CGU; - formular e implementar estratégias e mecanismos de integração, desenvolvimento e fortalecimento institucional; - coordenar, em articulação com a Diretoria de Gestão Interna, a elaboração de relatórios de atividades, inclusive o relatório anual de gestão; - planejar, coordenar e supervisionar a sistematização, padronização e implantação de técnicas e instrumentos de gestão e melhoria de processos; - proceder à articulação institucional para formulação e coordenação de estratégias sobre assuntos específicos, determinados pelo Secretário-Executivo; e - auxiliar o Secretário-Executivo na promoção da gestão estratégica da CGU.
<p align="center">Diretoria de Gestão Interna</p>	<ul style="list-style-type: none"> - planejar, coordenar e executar as atividades de gestão de recursos humanos e materiais, de logística e de orçamento e finanças da CGU; - promover a elaboração e consolidação e acompanhar a execução dos planos e programas da CGU, em articulação com a Diretoria de Planejamento e Desenvolvimento Institucional; - elaborar estudos em parceria com as demais áreas da CGU e propor medidas relacionadas às necessidades de adequação e expansão de seu quadro funcional e de sua infraestrutura física; e - coordenar e acompanhar as atividades administrativas das unidades descentralizadas da CGU.
<p align="center">Diretoria de Tecnologia da Informação</p>	<ul style="list-style-type: none"> - propor as diretrizes, as normas e os procedimentos para orientar e disciplinar a utilização dos recursos relacionados à tecnologia da informação do Ministério e verificar seu cumprimento; - promover, em consonância com as diretrizes aprovadas pelo Ministério, estudo prévio de viabilidade e de exequibilidade de desenvolvimento, contratação e manutenção das soluções de tecnologia e dos sistemas de informação; - disponibilizar e incentivar o uso de soluções de tecnologia e sistemas de informação no âmbito do Ministério; - manter o controle patrimonial do parque de informática do Ministério, em articulação com a Diretoria de Gestão Interna; - propor políticas de segurança da informação e verificar a eficiência das ações implementadas do Ministério; e - promover a identificação de novas tecnologias voltadas à área de tecnologia da informação.

Fonte: elaborado pelo autor.

No que diz respeito à composição da Secretaria Executiva, percebe-se a Diretoria de Pesquisas e Informações Estratégicas não faz mais parte da sua estrutura. Ademais, podemos observar outros pontos importantes, um deles é referente à atividade da Diretoria de Planejamento e Desenvolvimento Institucional, a qual tem a importante função de coordenar a elaboração de relatórios de atividades, inclusive o relatório anual de gestão.

Este relatório possui o objetivo de apresentar os resultados dos trabalhos de auditoria interna através do RAACI (Relatório Anual de Atividades do Controle Interno). Tal documento apresenta o relato das atividades internas, bem como das ações críticas ou não planejadas, mas que exijam atuação da unidade de auditoria⁴⁰.

A CGU ainda é composta também pelos chamados órgãos específicos singulares, os quais são: I) Secretaria Federal de Controle Interno; II) Ouvidoria-Geral da União; III) Corregedoria-Geral da União; e IV) Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção.

O decreto nº 8.910/2016 trouxe alterações pontuais na organização da Secretaria Federal de Controle Interno. Durante o mandato da ex-presidente Dilma Rousseff, a CGU era composta por seis diretorias. No governo do presidente Michel Temer, a Secretaria Federal de Controle Interno da CGU passou a ter a seguinte composição: 1) Diretoria de Auditoria de Políticas Econômicas e de Produção; 2) Diretoria de Auditoria de Políticas Sociais I; 3) Diretoria de Auditoria de Políticas Sociais II; 4) Diretoria de Auditoria de Políticas de Infraestrutura; 5) Diretoria de Auditoria de Governança e Gestão; 6) Diretoria de Auditoria de Estatais; e 7) Diretoria de Planejamento e Coordenação das Ações de Controle.

Com base no novo decreto⁴¹, elaboramos o quadro abaixo. Nele, resumimos as principais competências de cada um desses órgãos específicos singulares:

Tabela 6 – Quadro de competências da CGU – Órgãos específicos singulares

ÓRGÃO	COMPETÊNCIA
<p>Secretaria Federal de Controle Interno</p>	<ul style="list-style-type: none"> - exercer as atividades de órgão central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo federal; - coordenar as atividades que exijam ações integradas dos órgãos e das unidades do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo federal; - exercer o controle das operações de crédito, avais, garantias, direitos e haveres da União; - avaliar o desempenho e supervisionar a consolidação dos planos de trabalho das unidades de auditoria interna das entidades da administração pública federal indireta; - verificar a observância dos limites e das condições para realização de operações de crédito e inscrição em restos a pagar; - avaliar o cumprimento das metas estabelecidas no plano plurianual e na lei de diretrizes

⁴⁰ Site do Tribunal de Justiça do Estado do Acre - disponível em: <http://www.tjac.jus.br/wp-content/uploads/2014/10/Manual_Controlo_Interno_CGU.pdf>. Acesso em: 02 nov. 2016

⁴¹ Site do Planalto - disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8910.htm#art11>. Acesso em: 28 dez. 2016.

	<p>orçamentárias;</p> <ul style="list-style-type: none"> - avaliar a execução dos orçamentos da União; - fiscalizar e avaliar a execução dos programas de governo, inclusive ações descentralizadas realizadas à conta de recursos oriundos dos orçamentos da União, quanto ao nível de execução das metas e dos objetivos estabelecidos e à qualidade do gerenciamento; - realizar auditorias sobre a gestão dos recursos públicos federais sob a responsabilidade de órgãos e entidades públicos e privados, e sobre a aplicação de subvenções e renúncia de receitas; - apurar, em articulação com a Corregedoria-Geral da União e com a Diretoria de Pesquisas e Informações Estratégicas da Secretaria-Executiva, atos ou fatos ilegais ou irregulares praticados por agentes públicos ou privados na utilização de recursos públicos federais; - planejar, coordenar, supervisionar e realizar auditorias e fiscalizações, e atuar em conjunto com outros órgãos na defesa do patrimônio público.
<p>Ouvidoria-Geral da União</p>	<ul style="list-style-type: none"> - receber e analisar denúncias, reclamações, solicitações, elogios, sugestões e pedidos de acesso à informação direcionados ao Ministério e encaminhá-los, conforme a matéria, ao órgão ou à entidade competente; - monitorar, para fins estatísticos, a atuação das ouvidorias federais no tratamento das manifestações recebidas; - promover a conciliação e a mediação na resolução de conflitos evidenciados no desempenho das atividades de ouvidoria entre cidadãos e órgãos, entidades ou agentes do Poder Executivo federal; - receber e analisar as manifestações referentes a serviços públicos prestados pelos órgãos e pelas entidades do Poder Executivo federal, propor e monitorar a adoção de medidas para a correção e a prevenção de falhas e omissões na prestação desses serviços; - produzir estatísticas do nível de satisfação dos usuários dos serviços públicos prestados no âmbito do Poder Executivo federal; - promover formas de participação popular no acompanhamento e na fiscalização da prestação dos serviços públicos.
<p>Corregedoria-Geral da União</p>	<ul style="list-style-type: none"> - exercer as atividades de órgão central do Sistema de Correição do Poder Executivo federal; - fiscalizar a efetividade da aplicação das leis de responsabilização administrativa de servidores, empregados públicos e entes privados; - fomentar a implementação e o desenvolvimento da atividade correcional no âmbito do Poder Executivo federal; - formular, coordenar, fomentar e apoiar a implementação de planos, programas, projetos e normas voltados à atividade correcional e de responsabilização administrativa de entes privados; - analisar, mediante consulta às demais unidades do Ministério, as representações e as denúncias apresentadas contra servidores, empregados públicos e entes privados; - instruir procedimentos disciplinares e de responsabilização administrativa de entes privados, com recomendação de adoção das medidas ou sanções pertinentes; - determinar a instauração ou instaurar procedimentos disciplinares ou de responsabilização administrativa de entes privados, de ofício ou em razão de representações e denúncias contra servidores, empregados públicos e entes privados; - apurar a responsabilidade de agentes públicos pelo descumprimento injustificado de recomendações do controle interno e das decisões do controle externo; - realizar inspeções correcionais e visitas técnicas nos órgãos e nas entidades do Poder Executivo federal;

	<ul style="list-style-type: none"> - verificar a regularidade dos procedimentos disciplinares e de responsabilização administrativa de entes privados instaurados no âmbito do Poder Executivo federal; - promover capacitação de servidores e empregados públicos em matéria disciplinar e de responsabilização administrativa de entes privados e em outras atividades de correição, sob orientação da Secretaria-Executiva; - apoiar, no âmbito de suas competências, as comissões de negociação de acordos de leniência.
Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção	<ul style="list-style-type: none"> - formular, coordenar, fomentar e apoiar a implementação de planos, programas, projetos e normas voltados à prevenção da corrupção e à promoção da transparência, do acesso à informação, da conduta ética, da integridade e do controle social na administração pública; - estimular e apoiar a implementação de planos, programas, projetos e normas voltados à prevenção da corrupção e ao fortalecimento da transparência, da integridade e da conduta ética no setor privado e na sua relação com o setor público; - promover, coordenar e fomentar a realização de estudos e pesquisas, visando à produção e à disseminação do conhecimento nas áreas de prevenção da corrupção, promoção da transparência, acesso à informação, conduta ética, integridade e controle social; - promover a articulação com órgãos, entidades e organismos nacionais e internacionais que atuem no campo da prevenção da corrupção, de promoção da transparência, do acesso à informação, da conduta ética, da integridade e do controle social; - participar em fóruns ou organismos nacionais e internacionais relacionados ao combate e à prevenção da corrupção, à promoção da transparência, do acesso à informação, da conduta ética, da integridade e do controle social; - gerenciar, acompanhar e avaliar os programas de cooperação internacional e os compromissos e convenções internacionais assumidos pela União inseridos em assuntos de sua competência; - promover e monitorar o cumprimento do disposto nos <u>artigos 68 e 69 do Decreto nº 7.724, de 2012</u>, em articulação com as demais unidades da Controladoria-Geral da União; e - orientar e supervisionar tecnicamente, no âmbito de sua competência, as ações realizadas pelas Controladorias-Regionais da União nos Estados.

Fonte: elaborado pelo autor.

Para além da simples descrição do quadro acima, a partir de uma análise da letra de lei dos decretos nº 8.109/2013 e nº 8.910/16, verifica-se uma alteração nas competências da Secretaria Federal de Controle Interno (SFC), da Ouvidoria Geral da União e da Corregedoria Geral da União. No entanto, apesar de tais alterações, não é objetivo desta pesquisa examinar minuciosamente as mudanças advindas da reforma ministerial. Pretende-se apenas destacar as principais funções executadas por esses órgãos da CGU, segundo o decreto nº 8.910/16.

Das atribuições citadas no quadro acima, algumas merecem ênfase, em virtude da relação que possuem com o combate (ou prevenção) à corrupção desempenhado pela CGU. A Secretaria Federal de Controle Interno (SFC), por exemplo, realiza duas funções importantes nesse confronto à corrupção. A primeira delas, consiste na missão de fiscalizar e avaliar a execução dos programas de governo. A segunda refere-se à

realização de auditorias para fiscalizar a gerência (aplicação) dos recursos públicos federais por parte dos entes ou órgãos públicos.

A respeito da SFC, Rico (2013, p. 170) cita que este órgão desenvolve a significativa função de “centralizar os trabalhos de controle interno da APF (auditorias e fiscalizações)”. Este papel, a seu ver, impacta diretamente na qualidade da democracia, pois fortalece a *accountability* horizontal na esfera federal.

Por outro lado, tem-se a Corregedoria-Geral da União (CRG) como o órgão responsável por executar a função de correição. Segundo Rico (2013), este braço da CGU também desempenha atribuições importantes, tendo em vista a realização de sindicâncias e processos administrativos disciplinares, aplicando, quando for o caso, penalidades a servidores que estão envolvidos em irregularidades. Portanto, este órgão exerce a função de *accountability* horizontal na esfera federal e, por seu turno, influencia na qualidade da democracia.

Quanto à Ouvidoria-Geral da União, cabe a este órgão específico singular a responsabilidade de receber, analisar e dar andamento a denúncias, reclamações, sugestões, elogios e a outros pedidos relacionados às atividades realizadas pelo Poder Executivo Federal. Ademais, Rico (2013, 187) explica que “nos marcos da *accountability* horizontal, a Ouvidoria cumpre a importante função de ‘*ombudsman*’, sendo o canal de contato do cidadão com o Estado”.

Segundo dados disponibilizados no site da CGU, só em 2016, foram registradas mais de 46 (quarenta e seis) mil manifestações⁴² solicitadas por cidadãos. Além disso, mais de 11 (onze) mil denúncias foram realizadas à Ouvidoria Geral da União, o que representa um crescimento de 264% em relação ao ano anterior. Em média, as ouvidorias levam 17 (dezesete) dias para realizar o atendimento dessas manifestações e fornecer uma resposta à cada caso⁴³. Os dados, portanto, demonstram um aumento no número de manifestações realizadas anualmente, em especial, o relevante crescimento no número de denúncias oferecidas. Segundo a CGU, essas denúncias consistem na comunicação de prática de ato ilícito cuja solução dependa da atuação de órgão de controle interno ou externo.

⁴² Essas manifestações consistem em reclamações, denúncias, sugestões, elogios, solicitações e outros pedidos (de acesso de dados, por exemplo) que são realizados pelos cidadãos as ouvidorias do Poder Executivo Federal.

⁴³ Esses dados foram disponibilizados no site da CGU em homenagem ao dia internacional contra a corrupção - disponível em <http://www.cgu.gov.br/sobre/institucional/eventos/2016/dia-internacional-contra-a-corrupcao/arquivos/dicc2016_cgu_2016.pdf>. Acesso em: 28 dez. 2016.

Com base no objetivo desta pesquisa, a função realizada pela Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção (STPC) merece ênfase. Antes da edição do Decreto nº 8.109/2013, este órgão era chamado de Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas (SPCI). Ela é responsável por desenvolver, formular, fomentar e organizar programas, ações e normas voltadas para o combate e prevenção da corrupção, além de promover a transparência e o acesso à informação na administração pública.

De acordo com Rico (2013), esta secretaria tem a função de fiscalizar e detectar fraudes. Um exemplo disso é o programa Observatório da Despesa Pública (ODP)⁴⁴, que aplica uma metodologia científica⁴⁵ para monitorar os gastos públicos.

Concluimos que a Corregedoria-Geral, a Ouvidoria-Geral, a SFC e a STPC são órgãos encarregados de aprimorar a função de *accountability* horizontal na esfera federal. Em ação conjunta, desenvolvem trabalhos que impactam significativamente na qualidade da democracia brasileira.

Ao executar o trabalho de correição e fiscalização dos agentes públicos e exercer os mecanismos de controle e aprimoramento dos gastos públicos, fiscalizando os entes e recursos do Poder Executivo, a CGU fortalece os mecanismos de *accountability* horizontal. Tendo em vista que esses mecanismos constituem uma das dimensões do modelo de Diamond e Morlino (2005), tem-se aqui uma relação direta de impacto entre eles. Desta forma, verifica-se que há um aprimoramento ou uma contribuição para melhorar qualidade do regime democrático.

⁴⁴ Site da CGU – disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/informacoes-estrategicas/informacoes-estrategicas>>. Acesso em: 28 dez. 2016.

⁴⁵ Os trabalhos sobre o tema eleito para ser apurado pelo ODP se iniciam com a montagem de um mapa mental pelo Grupo de Ligação, no qual são explorados e registrados os meios necessários ao cumprimento dos objetivos do projeto, como fontes de informação, articulações externas necessárias e planejamento das macro-atividades a serem desenvolvidas pela equipe. O Mapa Mental apresenta a lista inicial de trilhas e indicadores, com as respectivas fontes de informação e suas principais características, qualidade, porte e disponibilidade. Essas trilhas são desenvolvidas com base em pesquisas e contatos com os provedores de informação para elaboração da proposta de escopo detalhado do projeto ao Conselho de Análise. A proposta inclui as hipóteses levantadas pela equipe no estudo desse tema e as ações de campo sugeridas para a validação dos resultados obtidos. Com a proposta aprovada e priorizada pelo Conselho de Análise, inicia-se a fase de obtenção das informações necessárias, já considerando a biblioteca de fontes de informação existentes no ODP e os canais da CGU junto aos detentores e especialistas em bases de dados. A medida em que as bases são obtidas, a Unidade de Produção e Memória (UPM) trabalha sua modelagem e executa os processos de carga de informações (ETL) para as bases de dados necessárias às análises. Com os dados carregados nos bancos de dados do ODP e com as correlações estabelecidas entre essas bases, inicia-se a fase de investigação dos dados com as ferramentas de processamento analítico de dados (OLAP), *datamining* e análise investigativa. Usualmente essa fase permite que se confirme ou refute hipóteses iniciais e permite que seja feito um natural ajuste nas trilhas. Site da CGU – informações disponíveis em <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/informacoes-estrategicas/observatorio-da-despesa-publica/processo-de-trabalho/processo-de-trabalho>>. Acesso em: 28 jan. 2017.

A análise da competência e dos órgãos que compõem a Controladoria Geral da União nos revela que a instituição é bastante estruturada e que desempenha importantes funções de controle interno. Podemos citar ainda que toda a sua estrutura é uma das características responsáveis por possibilitar que a CGU seja uma protagonista no combate à corrupção e no que diz respeito à *accountability* horizontal no território brasileiro.

3.4 Atuação da CGU: Auditorias e Fiscalizações

A Controladoria Geral da União, através de vários órgãos, secretarias e diretorias, realiza uma série de ações, projetos e planos. Essas atividades visam cumprir a missão da CGU, ou seja, pretendem promover o aperfeiçoamento e a transparência da Gestão Pública, a prevenção e combate à corrupção, o controle e a participação social das políticas públicas, bem como a otimização da qualidade dos gastos públicos.

Imbuída nesse propósito, a CGU desenvolve diversas iniciativas que podem ser classificadas por áreas finalísticas. Para tanto, ela apresenta planos de atividades disciplinares, dentre as quais, estão: projetos de controle social; ações para ressaltar a ética e a integridade das empresas na realização de transações; o fomento à transparência pública; e as funções de ouvidoria.

Para além de tais atividades, a Controladoria Geral da União realiza ações de auditoria e fiscalização⁴⁶, como por exemplo: 1) Ações Investigativas (Auditoria Especiais, Demandas Externas e Operações Especiais); 2) Auditorias anuais de contas; 3) Auditorias nos contratos e financiamentos externos; 4) Avaliação na execução de programas de governo; 5) Dinamização das auditorias internas; 6) Monitoramento dos gastos com pessoal; 7) Programa Capacita; 8) Programa de fiscalização em entes federativos; 9) Relatório de Gestão fiscal; e 10) Tomada de Contas Especial.

A respeito da fiscalização e auditoria, a CGU desenvolve algumas ações investigativas, as quais consistem em trabalhos especiais, realizados por meio de processos, procedimentos e instrumentos específicos, que proporcionam uma atuação mais forte no efetivo combate à corrupção. Não iremos, aqui, aprofundar a análise dessas ações investigativas, sobretudo das operações especiais, pois elas serão vistas com maior profundidade na próxima seção.

⁴⁶ Site da CGU - Disponível em: < <http://www.cgu.gov.br/sobre/acoes-e-programas>>. Acesso em: 03 nov. 2016.

Em relação às auditorias anuais de contas⁴⁷, elas são realizadas no âmbito do controle interno e investigam informações prestadas pelos administradores públicos federais. Essas auditorias são importantes, porque possibilitam a viabilização da atuação do Ministério Público Federal em casos de irregularidades e ilegalidades. Além disso, consistem no exame de atos e fatos da gestão, com vistas a instruir o processo de prestação de contas que subsidiará o julgamento pelo Tribunal de Contas da União (TCU).

No plano das fiscalizações, a CGU realiza auditorias nos contratos e financiamentos externos⁴⁸. Nesse sentido, observa-se que a Controladoria é responsável por realizar uma série de auditorias de avaliação de desempenho e conformidade dos contratos de empréstimo e doação firmados com organismos internacionais de financiamento. Ademais, investiga os projetos de cooperação técnica internacional que estão sendo executados por órgãos e entidades da administração pública federal em parceria com organismos internacionais cooperantes. Visando esclarecer dúvidas, a CGU tem elaborado algumas cartilhas para informar aos cidadãos sobre a contratação de consultorias e viagens de cooperação técnica.

Por meio da Secretaria Federal de Controle Interno e das unidades regionais localizadas nos estados, a CGU avalia os programas de governo. O estudo dessas avaliações possui grande relevância na literatura da Ciência Política, como é possível percebermos a partir da quantidade de trabalhos que buscam avaliar os relatórios de fiscalização da CGU. Dentre estas pesquisas, destacamos o trabalho de Finan e Ferraz (2008). Os autores analisaram os efeitos da divulgação de práticas de corrupção governamental local sobre os resultados das eleições municipais no Brasil. Esta análise foi realizada com base no relatório das auditorias nos municípios fiscalizados. Considerando-se as eleições municipais, constatou-se que a maior ou menor probabilidade de reeleição dos prefeitos auditados estava ligada ao nível de corrupção revelado nas auditorias da CGU.

Este trabalho revela o grau de importância da atividade desempenhada pela Controladoria Geral da União, órgão que, através da promoção da transparência e da fiscalização dos gastos públicos, impacta diretamente no processo democrático. Segundo Finan e Ferraz (2008, p.704), os eleitores não se preocupam apenas com a corrupção,

⁴⁷ Site da CGU - Disponível em: < <http://www.cgu.gov.br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/avaliacao-da-gestao-dos-administradores/auditorias-anuais-de-contas>>. Acesso em: 13 nov 2016.

⁴⁸ Site da CGU - Disponível em: < <http://www.cgu.gov.br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/avaliacao-da-gestao-dos-administradores/auditorias-nos-contratos-e-financiamentos-externos-e-nos-projetos-de-cooperacao-tecnica-internacional>>. Acesso em: 13 nov 2016.

pois, uma vez habilitados com a informação, atualizam suas crenças anteriores e punem os políticos corruptos nas pesquisas.

A atividade de fiscalização da CGU é feita por meio de ações de controle *in loco* em todo o território nacional. Nesse caso, o objetivo é verificar a execução de programas de governo. A figura abaixo, extraída do site da CGU, demonstra como ocorre essa atividade.

Figura 4 – CGU (Fluxo de Atuação – Avaliação da Execução de Programa de Governo)



Fonte: Controladoria Geral da União⁴⁹, 2016 (reprodução).

Podemos observar que, em relação ao fluxo de atuação da CGU, há toda uma programação e uma série de atos concatenados que regulam a atuação da Controladoria na fiscalização dos gestores públicos. Este fluxo encerra-se com o relatório de atividade de avaliação, considerando que uma das grandes preocupações da CGU é dar transparência e publicidade aos resultados dos seus trabalhos. Este relatório, feito ao final de cada programa acompanhado, é chamado de *Relatório de Avaliação da Execução de Programas de Governo – Rav*.

⁴⁹ Site da CGU - Disponível em: < <http://www.cgu.gov.br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/avaliacao-de-programas-de-governo/avaliacao-da-execucao-de-programas-de-governo> >. Acesso em: 20 nov 2016.

Outra ação de fiscalização importante da CGU é o monitoramento dos gastos de pessoal⁵⁰. Sabendo que a despesa com pessoal representa o segundo maior gasto da União, esse procedimento tem o objetivo de analisar a legalidade dos pagamentos dos servidores públicos federais no âmbito do Poder Executivo. Pretende-se, por meio dessa fiscalização, garantir a aplicação correta dos recursos públicos, combatendo falhas e ilegalidades em aposentadorias, pensões e admissões.

Ressalta-se a atividade de prestação de contas do Presidente da República. Nesse caso, é competência da CGU elaborá-la e encaminhá-la para o Congresso Nacional, nos termos do art. 84, inciso XXIV da Constituição Federal.

Por fim, tem-se o Programa de Fiscalização em Entes Federativos⁵¹. Tal programa teve início em abril de 2003. O seu objetivo é inibir a corrupção entre os gestores de qualquer esfera da administração pública. Como ferramenta de trabalho, utiliza-se a metodologia da escolha por sorteios públicos, isto é, são realizados sorteios para fiscalização de Municípios. Durante a execução dessa atividade de monitoramento, os auditores da CGU fazem estadia nesses entes federativos. Realiza-se um exame das contas públicas e dos documentos oficiais referentes aos programas do governo federal, bem como entrevistas com gestores, conselheiros, oposição e com a população. Os locais em que estão sendo construídas obras e que têm serviços em andamentos também são inspecionados.

Em 2015, o programa passou por mudança no que diz respeito à metodologia de seleção. Desde então, uma nova metodologia é aplicada na avaliação dos recursos públicos federais repassados aos estados, municípios e ao Distrito Federal. A seleção ocorre através do censo, dos sorteios e da Matriz de Vulnerabilidade.

O primeiro — censo — é utilizado para averiguar a regularidade na aplicação dos recursos nos entes da amostra escolhida. Já os sorteios buscam garantir uma aleatoriedade no programa de fiscalização por meio de sorteios públicos.

A seleção por meio da matriz de vulnerabilidade visar agregar inteligência de informação, fornecendo uma análise capaz de identificar as potenciais fragilidades na aplicação dos recursos federais, ou seja, situações locais críticas. Dessa forma, os dados

⁵⁰ Site da CGU - Disponível em: < <http://www.cgu.gov.br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/avaliacao-da-gestao-dos-administradores/monitoramento-dos-gastos-de-pessoal> >. Acesso em: 20 nov 2016.

⁵¹ Site da CGU - Disponível em: < <http://www.cgu.gov.br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/programa-de-fiscalizacao-em-entes-federativos/3-ciclo> >. Acesso em: 03 nov 2016.

são agrupados por meio de indicadores em quatro dimensões: desenvolvimento econômico-social, materialidade, transparência e controle.

A respeito da matriz de vulnerabilidade, Menezes (2016) aponta que essa ferramenta tem o objetivo de selecionar as cidades mais vulneráveis à corrupção. A autora conclui que este recurso é relevante e pode ser utilizado no processo de fiscalização dos municípios.

Passaremos agora para análise do reflexo do impacto da atuação da Controladoria para a qualidade da democracia brasileira.

3.5. A atuação da CGU e sua Contribuição para a Qualidade da Democracia

Antes de iniciarmos propriamente esta análise, é preciso recapitularmos o conceito *accountability* (capítulo 1). A respeito deste termo, Menezes (2016, p. 5) o define como “uma delegação de tarefas de um indivíduo/instituição para outro indivíduo/instituição”. Segundo a autora, essa “delegação resulta numa relação em que as tarefas e resultados da ação de um indivíduo/instituição estão sujeitas à supervisão de outro indivíduo/instituição” (*Idem*, p. 5). Em outras palavras, podemos definir a *accountability* como o papel desempenhado por agências, instituições e indivíduos na fiscalização e punição das ações governamentais.

O’Donnell (1998) aponta que, para ser efetiva, a *accountability* precisa ser produto do trabalho em conjunto de várias agências estatais. Essas instituições possuem o ideal básico de prevenir determinados tipos de ações e buscar puni-las, impondo limites à atuação de uma autoridade.

A definição do que é *accountability* evidencia o papel da CGU enquanto instituição controle. Pode-se afirmar que a CGU exerce funções de *accountability* horizontal, tendo em vista que realiza operações especiais com outras instituições, executa fiscalizações *in loco* em estados e municípios e fomenta o acesso à informação e à transparência.

De acordo com Menezes (2016, p. 6), as instituições que desempenham função de controle interno, são classificadas como “agências de *accountability* horizontal”. Nesse sentido, O’Donnell (1998) define a *accountability* horizontal como a função exercida por instituições estatais na supervisão das atividades de outras agências ou agentes estatais. O exercício da *accountability* horizontal exige o empenho de recursos

robustos (O'DONNELL, 1998). Desta feita, Rico (2013) aponta em seu trabalho que os recursos dotados para CGU praticamente triplicaram no período de 2005 a 2011.

Ao registrar a ocorrência de irregularidades nos relatórios de auditoria e fiscalização, a CGU contribui diretamente para a qualidade da democracia. Isso se deve ao fato de que esta é uma atividade de identificação da responsabilização pelo ato cometido. Como já vimos, a Corregedoria Geral da União é o órgão da CGU responsável por executar a função de correição, fiscalizando a atuação dos servidores federais, instruindo processos e aplicando sanções. Esta atividade também fortalece os mecanismos de *accountability* horizontal.

Segundo dados⁵² consolidados, disponibilizados pela CGU recentemente, no período de 2003 a 2016, os processos administrativos realizados pela Controladoria foram responsáveis por punir com expulsão de 550 (quinhentos e cinquenta) servidores. Desse total, 343 (trezentos e quarenta e três) foram expulsos por terem cometido atos relacionados à corrupção, ou seja, aproximadamente 62% das fundamentações gerais (atos de corrupção, abandono de cargo, inassiduidade ou acumulação ilícita de cargo, participação em gerência ou administração de sociedade privada, proceder de forma desidiosa).

Números referentes aos anos de 2003 a 2016 — período que abrange toda a atividade da CGU desde a sua criação — revelam que 6.209 (seis mil duzentos e nove) punições expulsivas foram aplicadas nesse intervalo de tempo. Desse total, 4.118 (quatro mil cento e dezoito) punições foram aplicadas sob o fundamento de serem atos relacionados à corrupção.

A observação desses dados nos revela que tem havido um fortalecimento na atividade desempenhada pela CGU no enfrentamento à corrupção. Tal desempenho confirma que a Controladoria tem realmente exercido seu papel de controle interno (*accountability* horizontal), logo, favorecendo a qualidade da democracia⁵³.

Tendo em vista que a corrupção é considerada um desvirtuamento das normas jurídicas, com base no modelo de Diamond e Morlino (2005), pode-se concluir que a Controladoria também tem atuado indiretamente como defensora do Estado Democrático

⁵² Esses dados foram disponibilizados pela CGU em 10 de janeiro de 2017. São dados que revelam a atuação da Corregedoria. Estão disponíveis em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/atividade-disciplinar/relatorios-de-punicoes-expulsivas/arquivos/dezembro-2016.pdf>>. Acesso em: 10 jan 2017.

⁵³ Lembramos que tal exame é feito apenas sob a ótica isolada da dimensão *accountability* horizontal do modelo de Diamond e Morlino (2005).

de Direito. Diga-se de passagem, é uma atuação indireta, já que esta agência não tem função ou poder punitivo, apenas fiscalizatório.

No rol de competências desempenhado pela CGU, são as auditorias e programas de fiscalização, juntamente com a transparência, as principais funções da Controladoria. Essas funções, por sua vez, são responsáveis por dar a visibilidade que a CGU tem hoje (ABRUCIO *et al.*, 2012; RICO, 2013).

3.6 Ações Investigativas: uma Análise das Operações Especiais

Conforme já mencionado anteriormente, a CGU é responsável por desenvolver algumas modalidades de ações investigativas, as quais são materializadas mediante processos, procedimentos e instrumentos específicos. Esse conjunto de atividades é responsável por fortalecer a missão da Controladoria Geral da União de combate e prevenção à corrupção.

Dessarte, considera-se que o Governo Federal foi competente por estabelecer um padrão inédito de cooperação entre instituições relacionadas com a defesa do Estado Brasileiro. Respeitadas as identidades de cada uma, a Controladoria-Geral da União, Polícia Federal, Ministério Público, o Tribunal de Contas da União, Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf), entre outros, atuam em parceria para o controle do dinheiro público e o enfrentamento da corrupção.

Na CGU, as ações investigativas são executadas em três frentes distintas de trabalho, conforme podemos verificar na figura abaixo:

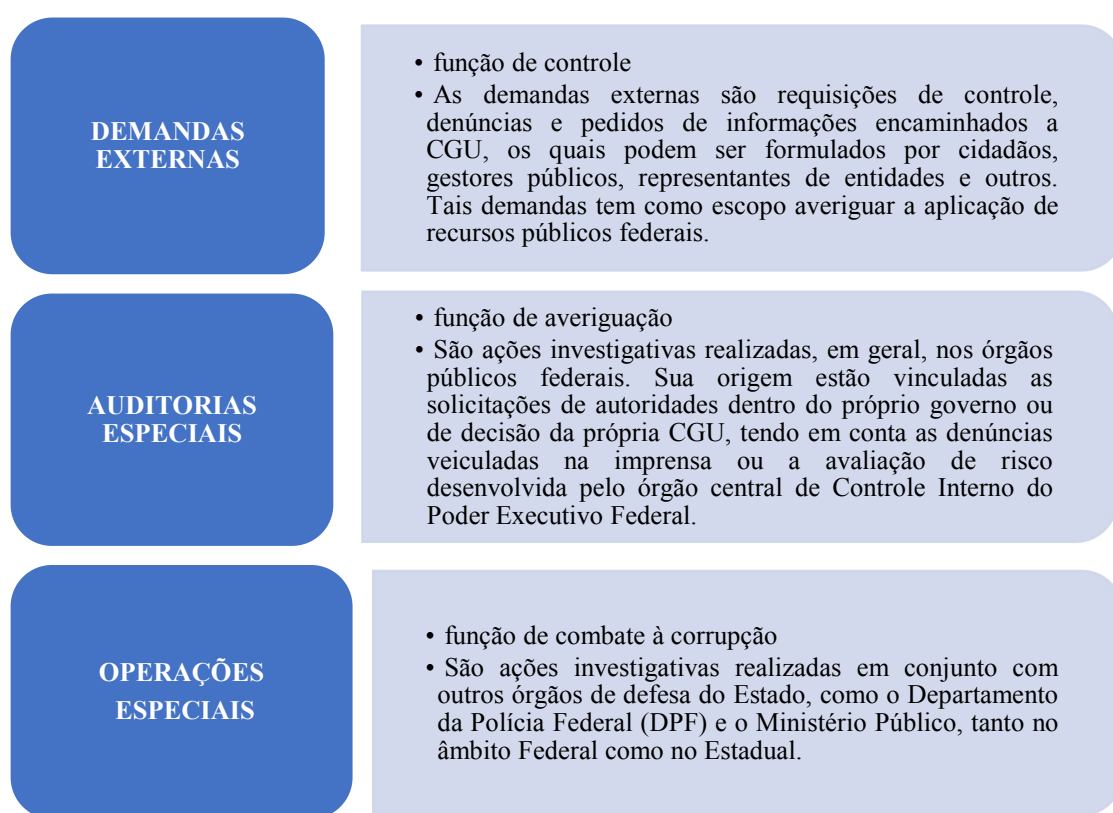
Figura 5 — Frentes de atuação das ações investigativas



Fonte: elaborado pelo autor.

Pode-se perceber que as ações investigativas são (ou podem ser) executadas mediante três diferentes linhas de atuação. As *demandas externas* desempenham uma função de controle. As *auditorias especiais* têm a função de averiguação. Por fim, e não menos importantes, as *operações especiais* são utilizadas como instrumento de combate à corrupção. Para visualizarmos melhor, a seguir, temos uma figura que apresenta as funções e definições de cada uma das ações investigativas.

Figura 6 — Funções das ações investigativas



Fonte: elaborado pelo autor.

Conforme visto acima, as *demandas externas* são requisições gerais, que podem ser feitas por qualquer cidadão. Visam, portanto, a transparência nos gastos realizados pela administração pública, no que se refere a recursos federais. Através dessas ações de controle, vários programas governamentais são fiscalizados.

Segundo dados fornecidos pela CGU, entre os anos de 2011 e 2014, as *demandas externas* mais frequentes eram as “solicitações de documento” e as “solicitações de informação”. Em relação à procedência dessas demandas, o Ministério Público Federal

(MPF), o Ministério da Justiça/Departamento da Polícia Federal (DPF) e o Tribunal de Contas da União (TCU) são os mais frequentes demandantes dos trabalhos da Controladoria Geral da União⁵⁴.

As *auditorias especiais* são vistas como ações de controle originadas por meio da solicitação do governo federal ou, até mesmo, por decisão da própria CGU. A respeito desse tipo de ação investigativa, a Controladoria disponibiliza uma plataforma⁵⁵ para pesquisa acerca dos relatórios de fiscalização, auditoria e avaliação realizados a partir dessas demandas. Tais ações têm como finalidade a promoção do acesso às informações, visando assim, a transparência na gestão da administração pública.

Além das demandas externas e das auditorias especiais, a CGU realiza ainda as *operações especiais*. Estas são realizadas em parceria com alguns órgãos de defesa do Estado, dentre os quais, podem ser citados o Departamento de Polícia Federal e o Ministério Público (tanto Federal como o Estadual). Tais operações são verdadeiros instrumentos de desarticulação. Isso se deve ao fato de elas serem competentes por desmontar grandes esquemas de corrupção responsáveis pelo desvio de vultosas quantias. Essas quantias são verbas públicas destinadas à execução de vários programas sociais.

Segundo Ferraz, Finan e Moreira (2012), as auditorias e fiscalizações realizadas pela CGU dão indicativo de problemas de má-gestão e indícios de corrupção. Nessa perspectiva, as operações especiais buscam identificar e combater focos de corrupção. Nesse mesmo sentido, Menezes (2016, p. 11) aponta que “as operações especiais têm como principal escopo desarticular quadrilhas especializadas em desviar recursos públicos das mais diversas áreas: saúde, educação, assistência social, etc”.

De acordo com a autora, grande parcela das operações tem seu início relacionado a irregularidades descobertas pelos auditores da CGU nas fiscalizações executadas no Programa de Fiscalização de Municípios. Ou seja, após a realização do trabalho de rotina de fiscalização efetuado pela Controladoria, em alguns casos, os seus auditores encontram distorções no gasto de verbas públicas federais. Dessa forma, na hipótese de serem constatadas irregularidades, os técnicos da CGU devem apurar os dados encontrados para

⁵⁴ Esses dados estão disponíveis para consulta pública no link <http://www.cgu.gov.br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/acoes-investigativas/demandas-externas>. Acesso em 20 de outubro de 2016.

⁵⁵ Os dados referentes aos relatórios das auditorias especiais estão disponíveis para consulta em: http://sistemas2.cgu.gov.br/relats/relatorios.php?linha_atuacao=A%C3%A7%C3%B5es+Investigativas+%2F+Auditorias+Especiais&ano=&titulo=&ministerio=TODO&ano_exercicio=&programa=TODO&uf=TODO&municipio=TODO Acesso em 20 de out 2016.

verificar se as mesmas se tratam de meras irregularidades ou, então, se configuram corrupção (configuração de algum ilícito penal).

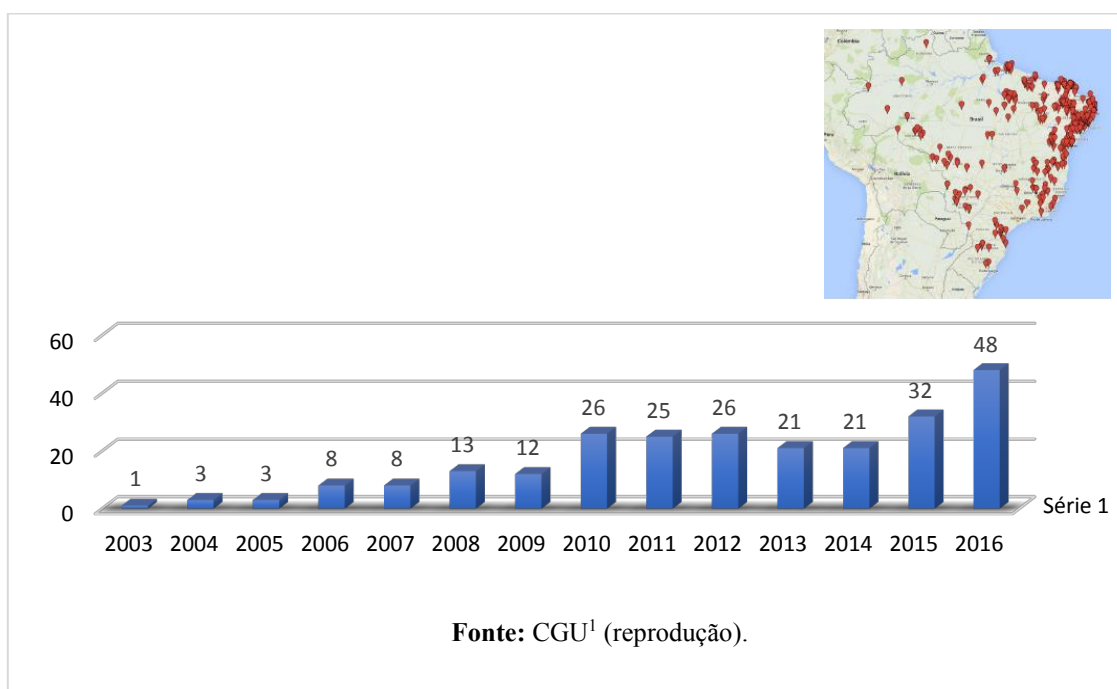
Ao identificar essas irregularidades, a CGU deve enviar o relatório de suas atividades a órgãos que tenham competência sancionatória/punitiva (seja no âmbito administrativo ou na via judicial), a exemplo do TCU, da Polícia Federal, do TCE, MPF e MPE.

Assim, ao verificar que existem indícios da prática de algum ilícito contra o patrimônio da administração pública, os técnicos da CGU devem providenciar o envio dos relatórios de suas atividades ao Departamento de Polícia Federal para que seja instaurada uma investigação policial com o condão de apurar a prática de um delito. Essa investigação poderá ser conclusiva, apontando um indicativo de que houve algum crime contra administração pública, ou então, apenas irregularidades administrativas (indicativo de que houve uma improbidade administrativa).

Após a conclusão das investigações, o Ministério Público (tanto o Federal, como também o Estadual) atuam e, de acordo com o patrimônio lesado, cada um desses Ministérios Públicos terá competência para propor a medida judicial cabível ao caso.

Em relação às ações investigativas, é oportuno registrarmos que elas tiveram início em 2003, ou seja, no mesmo ano em que foi criada a Controladoria. O gráfico abaixo apresenta o número de operações especiais realizadas até 2016 pela CGU.

Gráfico 1 — Operações especiais realizadas anualmente (2003-2016)

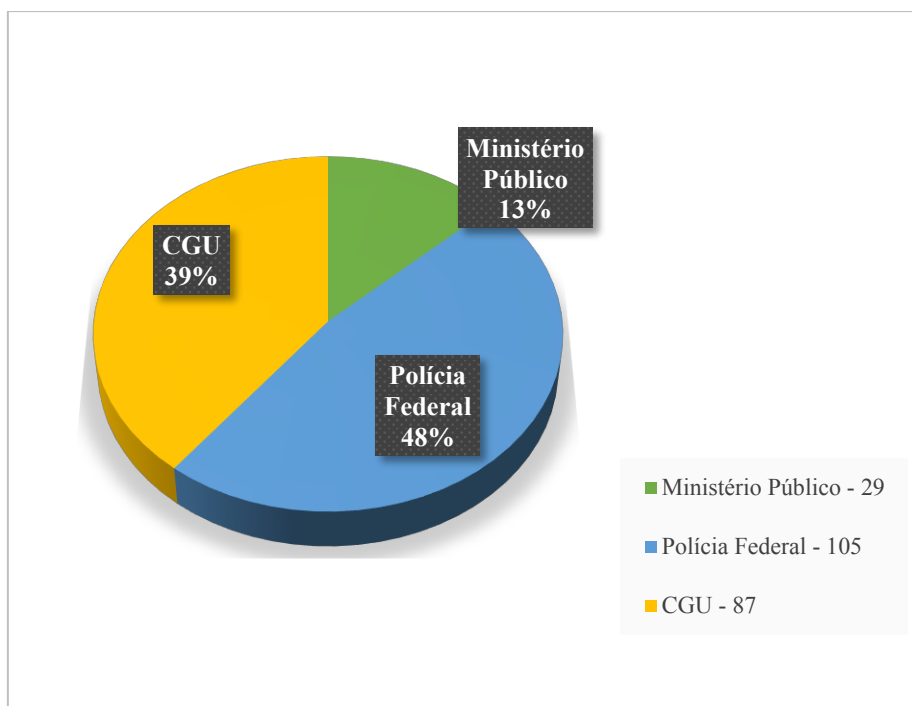


Os dados obtidos são passíveis de algumas inferências. Durante os anos de 2003 a 2016, foram realizadas um total de 247 operações especiais. Podemos perceber que o desempenho da CGU nos três primeiros anos de atuação, por meio das operações especiais, foi bastante retraído. Isso porque, entre 2003 e 2006, apenas sete operações foram realizadas. A partir de 2006, o panorama é outro. Há um crescimento acentuado no trabalho exercido pela CGU, com um fortalecimento da sua função de combate à corrupção, a qual se torna bem mais expressiva.

Desse número total de 247 operações especiais registradas, percebemos que há uma grande concentração delas na região Nordeste do país. Comparando esse dado com os resultados encontrados por Menezes (2016), podemos chegar a mesma conclusão da autora quanto à alta vulnerabilidade à corrupção. Segundo Menezes (2016), este fato é resultante das práticas clientelistas, as quais ainda têm demonstrado muita força nessa região do país. Além disso, constata-se o problema da baixa transparência nos gastos públicos, o que enseja mazelas sociais e econômicas.

O gráfico abaixo demonstra como se dá a distribuição de iniciativa dessas operações.

Gráfico 2 — Origem das Operações Deflagradas

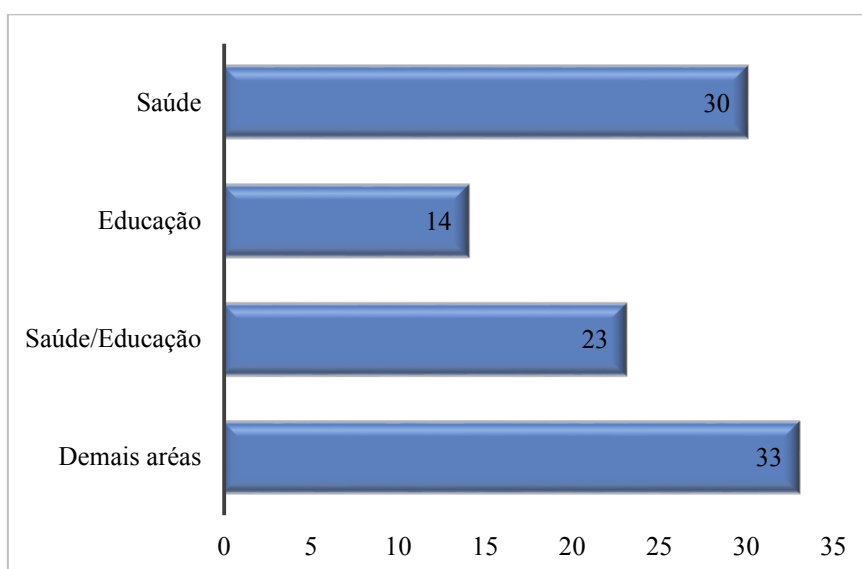


Fonte: elaborado pelo autor.

Das operações deflagradas, 48% delas têm seu início atribuído ao Departamento de Polícia Federal (DPF). Esse número elevado demonstra que, na maioria dos casos, as irregularidades estão relacionadas à prática de ilícito penal (infração penal), ou seja, de crime. Esta conclusão torna-se evidente através do exame das competências da polícia federal⁵⁶. Tal órgão não investigar meras irregularidades, mas sim, crimes.

As irregularidades e os crimes investigados, através dessa ação conjunta da DPF, MP e CGU, atingem várias políticas públicas e áreas importantes. O gráfico abaixo demonstra isso.

Gráfico 3 — Principais Áreas Investigadas nas Operações Especiais da CGU



Fonte: elaborado pelo autor.

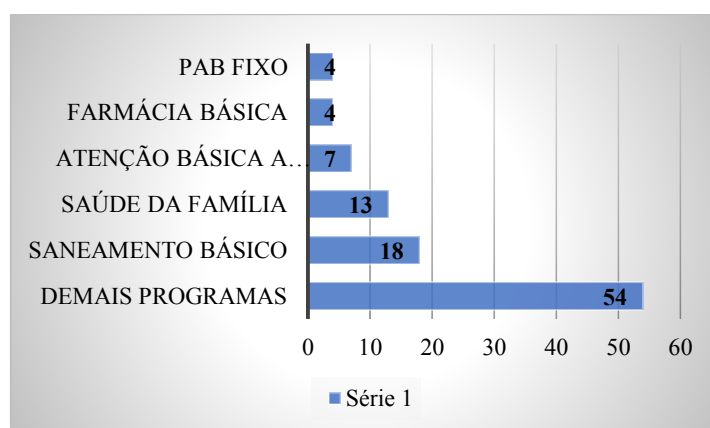
Com base no gráfico acima, vê-se que as áreas mais afetadas são educação e saúde. Aproximadamente 70% das constatações verificadas são responsáveis por afetar as políticas públicas da saúde e/ou educação. Podemos citar como exemplo a *Operação Martelo*, deflagrada em 2013 no Estado do Amazonas. Esta investigação visava desarticular a ação de organizações criminosas suspeitas de desviar mais de R\$ 40.000.000,00 (quarenta milhões de reais) de recursos destinados à Educação e à Saúde.

⁵⁶ É possível obter maiores esclarecimentos na página da DPF. No site, há uma guia “Competências” que apresenta as funções do órgão (www.pf.gov.br).

Esse alto percentual de investigações sobre recursos nessas duas áreas é esperado, tendo em vista que as políticas públicas voltadas para educação e saúde são as que recebem maiores recursos federais. Logo, se os gestores recebem mais recursos, conseqüentemente, há maiores possibilidades (margens) para cometimento de irregularidades.

A seguir, podemos verificar quais foram os programas mais prejudicados na área da Saúde:

Gráfico 4 — Principais Programas da Área da Saúde Afetados (2011-2016)



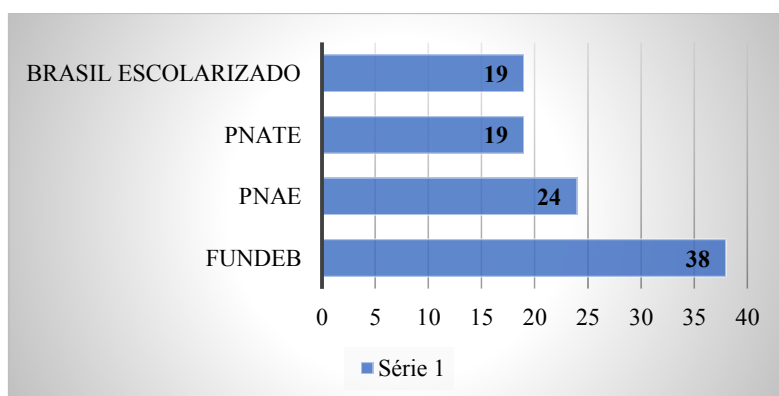
Fonte: elaborado pelo autor.

Sobre as constatações verificadas pelas operações especiais na sua função de combate à corrupção, os recursos federais destinados aos programas da saúde pública brasileira são os mais afetados. Percebemos também que cinco deles são os mais atingidos, quais sejam: saneamento básico, saúde da família, atenção básica saúde, farmácia básica e o PAB fixo.

Em 2012, foi deflagrada na Bahia a *Operação Boca de Lobo*. Seu objetivo era coibir a atuação de um grupo criminoso que fraudava e desviava recursos públicos federais destinados a obras de saneamento e esgotamento sanitário no município de Juazeiro/BA. Esta operação verificou que, de um total de R\$ 70.000.000,00 (setenta milhões) fiscalizados, havia uma irregularidade na quantia de R\$ 26.000.000,00 (vinte e seis milhões).

Quanto à área da educação, os principais programas prejudicados foram:

Gráfico 5 — Principais Programas da Educação Afetados (2011-2016)



Fonte: elaborado pelo autor.

Percebe-se, a partir da análise do gráfico, que programas fundamentais da educação têm sido afetados pelas irregularidades e desvios de verbas públicas. Em relação a esses dados, citaremos o *Programa Nacional de Alimentação Escolar* (PNAE), como exemplo. Este programa contribui para o rendimento escolar dos estudantes, mediante a oferta recursos que são investidos na educação alimentar e nutricional.

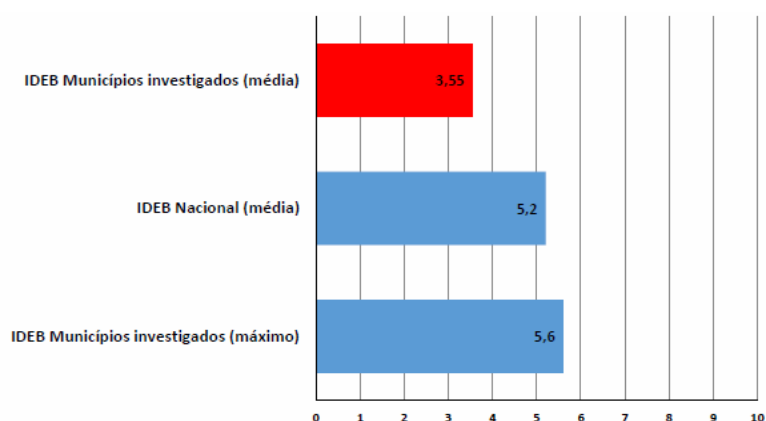
Segundo dados disponibilizados pelo Ministério da Educação⁵⁷, de 2011 a 2014, foram investidos cerca de 3 a 4 bilhões de reais por ano nesse programa. No entanto, apesar dos investimentos terem aumentado progressivamente, o número de alunos atendidos tem diminuído. Tais números mostram que os recursos direcionados à educação, em especial a esse programa, não têm chegado às escolas e, conseqüentemente, menos alunos têm sido beneficiados por essa ação educacional. As correlações evidentes de corrupção certamente afetam, de maneira direta, a qualidade do ensino educacional brasileiro.

Em 2013, outra operação realizada foi a *Cabipe*, no Estado do Alagoas. Esta, por sua vez, desvelou a atuação de uma organização criminosa que agia em prefeituras de municípios do interior do estado. A investigação apontou que este grupo criminoso desviava recursos públicos transferidos pelo Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB), Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE) e convênios federais.

⁵⁷ Site do FNDE. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar>>. Acesso em 09 janeiro de 2017.

Abaixo, temos outro gráfico que compara a média do IDEB (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica) nacional e do IDEB dos municípios investigados nas operações especiais.

**Gráfico 6 — Comparação IDEB Nacional X IDEB Municípios Investigados
(2003 - 2016)**

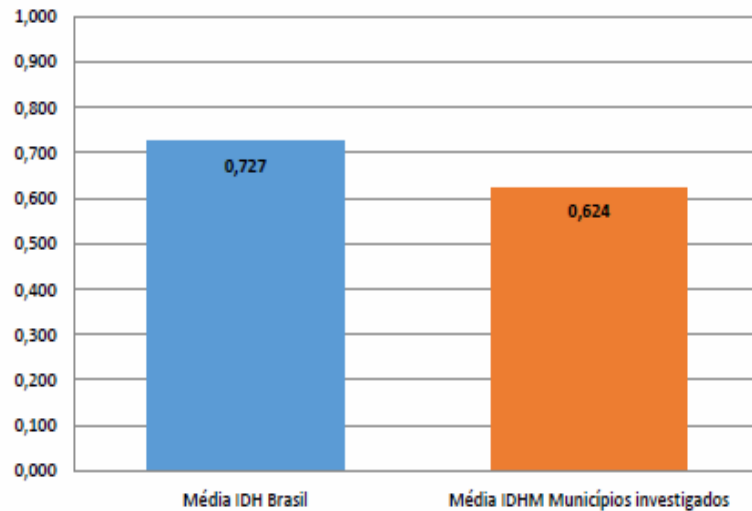


Fonte: CGU, 2016 (reprodução).

O gráfico, portanto, ratifica as conclusões mencionadas anteriormente. É evidente que a corrupção afeta a qualidade do ensino educacional prestado pela rede pública. Os dados demonstram que os menores índices de IDEB, se comparados com a média do IDEB nacional, correspondem aos municípios nos quais foram constatadas as irregularidades/corrupção.

Agora, observaremos um gráfico que demonstra uma comparação entre a média do IDH Nacional e a média do IDH dos municípios investigados.

**Gráfico 7 — Comparação IDH Nacional (média) X IDH Municípios Investigados (média)
2003 a 2016**

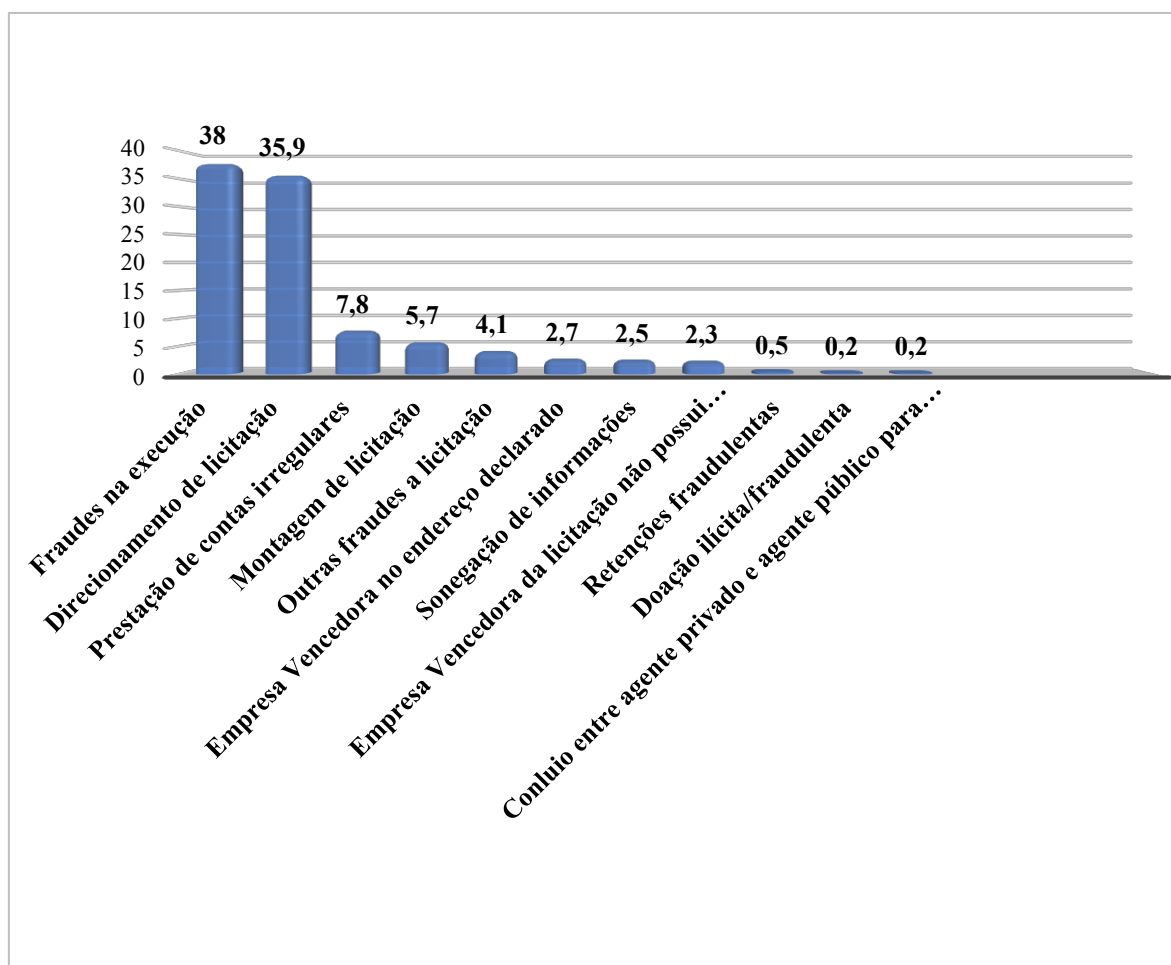


Fonte: CGU, 2016 (reprodução).

Uma comparação entre este último gráfico com os demais já analisados nesta dissertação nos leva à seguinte conclusão: a corrupção tem impactado diretamente no resultado das políticas públicas e no desenvolvimento econômico e social dos municípios investigados. Os gráficos e seus índices demonstram que nos municípios onde são verificados focos de corrupção percebem-se as menores médias de desenvolvimento humano.

Dentre as informações apresentadas graficamente até aqui, consideramos as seguintes as mais importantes. Isso porque o próximo gráfico identifica as principais constatações das operações especiais (no período de 2003 a 2016), aqui analisadas. Vejamos:

Gráfico 8 — Gráfico - Principais Constatações Verificadas (2003-2016)



Fonte: elaborado pelo autor.

Os indicadores acima evidenciam as principais irregularidades encontradas durante o período em análise. Percebe-se, portanto, que tais irregularidades relacionam-se à tabela citada no capítulo anterior (tabela 2), que mostra um rol de tipos de corrupção reconhecidas pelo MPF.

Fraudes na execução significa dizer que houve o repasse de um recurso público, que deveria ser destinado para execução de algum programa e/ou obra. Nesses casos, apesar de acontecer o repasse do dinheiro, descobriu-se que ele não foi aplicado para o fim a que se destinava. Em outros casos, o dinheiro é repassado, a obra é realizada, mas utilizou-se material diferente do que foi previsto no procedimento licitatório.

Em 2016, no Piauí, foi deflagrada a chamada *Operação Déspota*. Esta investigação foi proveniente de uma ação conjunta desencadeada pela CGU, MP-PI e

TCE, após descobrirem fortes indícios de corrupção. Ela apontou para a existência de um esquema criminoso que desviou recursos públicos. Foram constatadas: fraude na execução, superfaturamento de preços, emissão de notas fiscais frias, lavagem de dinheiro e uso de empresas de fachada (empresas fantasmas). Foi apurado ainda que os processos licitatórios estavam sendo direcionados para que empresas participantes do suposto esquema fossem vencedoras, mesmo sem possuírem estrutura para executar as obras, o que configura um exemplo de direcionamento nas licitações.

As investigações apontam que as fraudes recaíam sobre as ações de Alimentação Escolar na Educação Básica (PNAE), do Transporte Escolar na Educação Básica (PNATE) e do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB). Entre os anos de 2013 a 2016, período de atuação da organização criminosa, o Município recebeu cerca de R\$ 4,2 milhões a título de transferências federais para custear essas ações da área de Educação.

Outras condutas citadas no gráfico acima consistem no direcionamento nas licitações, na montagem de licitação e em outras fraudes à licitação. Tais práticas são tipificadas como crimes nos moldes da lei 8.666/93 — lei que disciplina as licitações e contratos realizados no âmbito da administração pública. Esses comportamentos desvirtuam as formalidades exigidas nos procedimentos licitatórios, em benefício de determinadas pessoas. Desta feita, esses crimes fraudam a competitividade das licitações e são classificados como corrupção segundo o Ministério Público Federal.

Como exemplo de investigação feita sobre fraudes à licitação, destaca-se a *Operação Marco Zero*, realizada em 2014, no Estado do Rio de Janeiro. Segundo as investigações, licitações eram fraudadas na Prefeitura de Carapebus/RJ. O esquema era feito a partir da montagem das publicações dos respectivos avisos de licitação, bem como através do conluio entre os envolvidos, restringindo o caráter competitivo dos certames, conforme análise desta CGU⁵⁸.

Houve também a *Operação Boca de Lobo*, deflagrada em 2012, na Bahia. Durante esta investigação, as principais irregularidades encontradas foram: limitação à competitividade do processo licitatório mediante ajuste, combinação e outros expedientes; sobrepreço e superfaturamento por intermédio do pagamento de serviços não executados; pagamento antecipado por serviços não prestados; e não realização de licitação para contratação de obras.

⁵⁸ Site da CGU – disponível em: < <http://www.cgu.gov.br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/acoes-investigativas/operacoes-especiais/anos-anteriores/2014>>. Acesso em: 29 de janeiro de 2017.

Outra comprovação verificada, no gráfico acima, é a prestação de contas irregulares. Esta conduta pode configurar crime e/ou uma improbidade administrativa. Segundo a lei nº 8.429/1992, improbidade administrativa é todo aquele ato (ação ou omissão) que atenta contra os princípios da administração pública e viola os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições. Apesar de não ser um crime, ela é classificada como corrupção. A *Operação POP*, deflagrada no Estado do Sergipe, em 2014, demonstrou o exemplo de uma investigação da prática de crimes de responsabilidade e crimes de lavagem de dinheiro, bem como apontou diversas irregularidades na prestação de contas de recursos federais firmados junto a vários Ministérios.

Do ponto de vista da Ciência Política, todo comportamento que vise o mau uso da função pública, para obtenção de uma vantagem particular, é classificado como corrupto. Dos tipos de corrupção elencados pelo MPF, a improbidade administrativa é um dos poucos atos que se configura nessa classificação e não é crime. Embora não seja um ilícito penal, é um ilícito civil, o que a torna passível de sanções por parte do TCU (e TCE), bem como dos órgãos jurisdicionais competentes por julgar os gestores públicos. Ademais, as prestações de contas irregulares podem culminar em crimes de responsabilidade de gestores públicos.

O exemplo das operações citadas demonstra um trabalho em conjunto da CGU com outras instituições. Além disso, aponta para a realização de um trabalho de fiscalização, em que é comprovada a existência de indicativos de corrupção que atingem tanto a área da educação, como da saúde. Durante a sua atuação, ficou evidente que a CGU tinha o firme propósito de combater a corrupção. Portanto, a CGU é, de fato, uma instituição protagonista da *accountability* horizontal na esfera do Executivo Federal, ou seja, exerce o controle interno. As atividades da *accountability* horizontal são a arma rotineira, sistemática e profissionalizada da sociedade civil para combater a corrupção e garantir que suas demandas imperem na gestão pública (RICO, 2013).

Esta seção mostrou uma descrição das principais áreas afetadas pela corrupção e os programas de políticas públicas mais prejudicados. Apontou também para as principais constatações verificadas pela CGU, demonstrando sua correlação com a corrupção definida no capítulo anterior. O trabalho de investigação e fiscalização da Controladoria evidencia a tentativa de inibir esses atos que são responsáveis por desvirtuar as normas do Estado de Direito. Assim, ao exercer suas competências, a CGU

cumpra com sua função de instituição de controle interno, fortalece os mecanismos de *accountability* horizontal e contribui para o fortalecimento do Estado de Direito.

Considerações Finais

Nesse capítulo, analisamos uma importante discussão para a literatura das ciências sociais. Realizamos um breve histórico da criação da Controladoria, desde os órgãos precursores, a exemplo da Secretaria Federal de Controle, até o atual Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria Geral da União. Discutimos também a atual estrutura da CGU e suas competências, com ênfase na sua atuação na área da fiscalização e auditoria.

Obviamente, abordamos de maneira mais aprofundada as atividades da CGU no que diz respeito às operações especiais. Esta análise teve a finalidade de correlacionar as constatações verificadas pelos técnicos da CGU às práticas de corrupção. Neste sentido, vimos que a CGU, sobretudo através das operações especiais, é responsável por aperfeiçoar os gastos públicos, uma vez que fiscaliza e monitora se ocorrem irregularidades e/ou corrupção na execução dos programas de políticas públicas.

Os casos observados até aqui nos levam a concluir que a Controladoria Geral da União tem papéis imprescindíveis no contexto brasileiro, dentre os quais: realizar o controle interno do governo federal; fiscalizar o mau uso do dinheiro público e da má gestão pública; e combater e prevenir a corrupção. Dessa forma, mostra-se uma instituição de grande relevância para a qualidade da democracia brasileira. Frisamos que esta afirmação sobre a melhoria do grau de qualidade do regime fundamenta-se nos moldes do modelo de Diamond e Morlino (2005), os quais consideram a CGU uma instituição de destaque da *accountability* horizontal na esfera do Executivo Federal.

Ao passo em que a Controladoria exerce o seu papel de combate à corrupção, registrando e denunciando a prática de atos corruptos, tal atuação mostra-se um *elo* fundamental que une o respeito ao Estado Democrático de Direito a uma democracia de qualidade. Portanto, à medida que as operações são realizadas, e os criminosos punidos, concomitantemente, há o respeito às leis e desenvolve-se uma cultura de punição à corrupção, destruindo então a crença existente de que o brasileiro é corrupto.

CONCLUSÃO

Esta dissertação discutiu o papel exercido pela Controladoria Geral da União no combate à corrupção, a partir da análise da sua contribuição institucional para a qualidade da democracia brasileira. Para tanto, iniciamos com o debate de algumas teorias democráticas importantes, diante do modelo de auditoria da qualidade da democracia proposto por Diamond e Morlino (2005).

Feito isto, passamos para um estudo do termo *qualidade da democracia*. Apresentamos, então, vários modelos avaliativos da qualidade dos regimes democráticos. Dentre os modelos apresentados, entendemos que Diamond e Morlino (2005) elaboraram o que melhor se amolda ao escopo desta dissertação e, por isso, abordamos de maneira específica as dimensões desse modelo. Enfatizamos dois aspectos: a *accountability* horizontal e o Estado de Direito.

Abordamos ainda a temática da corrupção e, partir dela, delimitamos a concepção adotada neste trabalho, qual seja: a corrupção é compreendida como o mau uso do dinheiro público na busca pelo aumento dos ganhos privados. Esta conceituação nos levou a concluir que, na maioria das vezes, as condutas cometidas estão relacionadas à prática de um crime.

Utilizamos também a classificação de corrupção desenvolvida por Filgueiras (2013) e pelo Ministério Público Federal para que, assim, fosse possível observar a relação entre esta conduta e a qualidade da democracia. Esta observação, por sua vez, mostrou que a corrupção é responsável por degradar a qualidade da democracia, reduzir a capacidade de funcionamento das instituições e afetar o Estado de Direito — dimensão basilar do modelo de qualidade da democracia (DIAMOND e MORLINO, p. 2005).

O cerne desta pesquisa consistiu na análise da Controladoria Geral da União. Ao examinarmos esta instituição, verificamos que sua criação é relativamente recente e que ela funciona como uma verdadeira agência anticorrupção em território brasileiro. Quanto às suas competências, é possível assegurar a grande relevância da CGU. Dentre as suas funções, destaca-se a política de promoção à transparência na Administração Pública.

Nesta análise, dedicamos uma atenção especial ao trabalho de auditoria e fiscalização realizado pela instituição. Foi possível perceber, a respeito disso, que a Controladoria Geral da União é um ator político que desenvolve um eficaz mecanismo de *accountability* horizontal na democracia brasileira.

Um estudo descritivo sobre a atuação da Controladoria através das operações especiais, realizadas durante o período de 2003 a 2016, nos revelou indícios comprobatórios da relação entre a CGU e a qualidade da democracia. Esta comprovação foi possível devido à análise de conteúdo e documentos referentes a essas operações. Após 247 (duzentos e quarenta e sete) operações especiais realizadas entre os anos de 2003 a 2016, verificamos que importantes políticas públicas das áreas da educação e da saúde são constantemente afetadas pela corrupção.

Verificamos também que a CGU tem dado certa prioridade a essas duas áreas por serem os segmentos que recebem os maiores recursos do Governo Federal. Ao desenvolver essas investigações, os auditores têm detectado várias irregularidades na aplicação dos recursos públicos. Dentre as irregularidades constatadas, as mais frequentes são aquelas que burlam os procedimentos licitatórios, com o objetivo de priorizar interesses de determinados grupos ou pessoas. Logo, percebemos que investigações dessa natureza são autênticos mecanismos de combate à corrupção. O conteúdo dessas operações mostra que elas são responsáveis por desarticular várias organizações criminosas acusadas de desvio de verbas vultosas destinadas à execução de convênios e programas do Governo Federal.

No que se refere à qualidade da democracia, reconhecemos que a Controladoria Geral da União é uma relevante instituição, pois executa a função de controle interno. Ao realizar a *accountability* horizontal, a CGU contribui também para o fortalecimento do Estado de Direito, porque fiscaliza entes federativos que descumprem a lei. Desta forma, é notório que suas ações contribuam, de forma direta, para uma democracia de melhor qualidade na medida em que combate a corrupção.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Luiz Fernando; LOUREIRO, Maria Rita; OLIVIERI, Cecília; TEIXEIRA, Marco António (2012). “Do Controle Interno ao Controle Social: a múltipla atuação da CGU na Democracia Brasileira”, in: **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 17, n. 60, Jan./Jun. 2012. Editora FGV, São Paulo.

ALCANTARA, Manuel. “Luces y sombras de la calidad de la democracia”. **Revista de Derecho Electoral**, San José de Costa Rica, s./v., n. 6, p. 1-15, jul.-dec. 2008.

AVRITZER, Leonardo; BIGNOTO, Newton; GUIMARÃES, Juarez; STARLING, Heloisa M. M. (orgs.). **Corrupção: ensaios e críticas**, 2ª edição. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012.

AVRITZER, L.; FILGUEIRAS, Fernando. **Corrupção e controles democráticos no Brasil. Estado** (Textos para Discussão CEPAL – IPEA, 32). Brasília: IPEA, 2011.

BARÓMETRO DA QUALIDADE DA DEMOCRACIA (BQD). “A qualidade da democracia em Portugal: a perspectiva dos cidadãos”. **Relatório I**. 2014. Disponível em:

http://www.bqd.ics.ul.pt/index.php?option=com_phocadownload&view=category&download=18%3Aa-qualidade-da-democracia-em-portugal-a-perspectiva-dos-cidadaos-relatorio-i&id=1%3Aproject-documents&Itemid=75&lang=en. Acesso em: 08 nov. 2015.

BAUER, Martin W. (2000). “Análise de Conteúdo Clássica: uma revisão”. In: BAUER, Martin W. e GASKELL, George (orgs). **Pesquisa Qualitativa com Texto, Imagem e Som: um manual prático**. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 2011.

BEETHAM, David; CARVALHO; Edzia; WEIR, Stuart. “Evaluar la calidad de la democracia”. **Uma introducción al marco de trabajo de IDEA Internacional**. Estocolmo: Bulls Graphics, 2009.

BIGNOTTO, Newton. “Corrupção e opinião pública”. In: AVRITZER, Leonardo (Org). **Corrupção: ensaios e críticas**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012.

BOBBIO, Noberto. Democracia. In: BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO (Org). **Dicionário de Política**, 11ª edição. Vol 1. Brasília: Ed. UNB, 1998, p. 319-329.

_____. Teoria das Elites. In: BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO (Org). **Dicionário de Política**, 11ª edição. Vol 1. Brasília: Ed. UNB, 1998, p. 385-391.

BÜHLMANN, Marc; MERKEL, Wolfgang; WESSELLS, Bernhard. The quality of democracy: democracy barometer for established democracies. *Working Paper Series of the Hertie School of Governance*, n. 22, 2008.

CARVALHO, Bruno S.. **A Escolha Racional como Teoria Social e Política: Uma Interpretação Crítica**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Topbooks, 2008.

CARVALHO, José Murilo de. Passado, presente e futuro da corrupção brasileira. In: AVRITZER, Leonardo (Org). **Corrupção: ensaios e críticas**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012.

CELLARD, A. Análise Documental. In: POUPART, Jean. et. al. (org.), **A Pesquisa Qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Petrópolis: Editora Vozes, 1997.

CORVAL, P. R. S.. Democracia representativa: revistando John Stuart Mill. **Revista de Informação Legislativa**, v. 206, p. 245-270, 2015.

Corporación Latinobarómetro. **Barómetro da Qualidade da Democracia**. 2014. Disponível em: <<http://www.latinobarometro.org/lat.jsp>>. Acesso em: 07 nov. 2014.

DAHL, Robert A. **A democracia e seus críticos**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2012.

_____. **Poliarquia**. São Paulo: Edusp, 2005.

_____. **Sobre a democracia**. Brasília: Editora UNB, 2001.

DIAMOND, Larry; MORLINO, Leonardo. **Assessing the quality of democracy**. New York: John Hopkins University Press, 2005.

_____. **The Quality of Democracy**. An Overview. *Journal of Democracy*, Washington, v. 15, n. 4, p. 20-31, oct. 2004.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**. Formação do patronato político brasileiro. 3.ed. São Paulo: Editora Globo, 2000.

FARIAS, F. P.. Clientelismo e democracia capitalista. **Revista de Sociologia e Política** (UFPR. Impresso), v. 15, p. 49-65, 2001. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n15/a04n15.pdf>>. Acesso em: 04 nov 2016.

FERRAZ, Claudio; FINAN, Frederico; MOREIRA, Diana B.. Corrupting learning: evidence from missing federal education funds in Brazil. *Journal of Public Economics*, v. 96, n. 9, p. 712-726, 2012.

FIGUEIREDO, Luciano Raposo. A corrupção no Brasil Colônia. In: AVRITZER, Leonardo et al. **Corrupção, ensaios e críticas**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012.

FILGUEIRAS, Fernando. **A Corrupção na Política: Perspectivas Teóricas e Metodológicas**. Juiz de Fora: UFME, 2006

_____. O tema da corrupção e as injustiças nossas de cada dia. **Insight Inteligência** (Rio de Janeiro), v. XVI, p. 54-62, 2013.

_____. Transparência e controle da corrupção no Brasil. In: AVRITZER, Leonardo (Org). **Corrupção: ensaios e críticas**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012.

_____. A tolerância à corrupção no Brasil: uma antinomia entre normas morais e prática social. **Opinião Pública** (UNICAMP. Impresso), v. 15, nº 2, p. 386-421, 2009.

_____. Notas críticas Sobre o Conceito de Corrupção: Um Debate com Juristas, Sociólogos e Economistas. **Teoria & Sociedade** (UFMG), Belo Horizonte, v. 12, n.1, p. 20-51, 2004.

_____. Marcos teóricos da corrupção. In: AVRITZER, Leonardo (Org). **Corrupção: ensaios e críticas**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012.

FILGUEIRAS, Fernando; MONTANDON, Ana M.; OLIVEIRA, Bárbara M. A.; ABREU, Ivna M. Corrupção, cultura política e reformas no Brasil. **Revista de C. Humanas**, Vol. 10, Nº 2, p. 318-334, jul./dez. 2010

FLICK, Uwe. **Uma introdução a pesquisa qualitativa**. 2ª ed. São Paulo: Artmed, 2007.

FORMIGA-XAVIER, Carlos Joel Carvalho de. **A corrupção política e o Caixa 2 de campanha no Brasil**, 2010. Dissertação de mestrado, Programa de Ciência Política, USP.

GIMENES, ÉDER R. Teoria das elites e as elites do poder: considerações sobre a relevância dos teóricos clássicos e de Wright Mills aos estudos de cultura política e democracia. *Revista de Discentes de Ciência Política da UFSCAR*. **Agenda Política**, Vol.2, n.2, p.119-151, 2014. Disponível em: <<http://www.agendapolitica.ufscar.br/index.php/agendapolitica/article/download/49/46>>. Acesso em: 08 jan. 2016.

GUGLIANO, Alfredo A. Apontamentos sobre o conceito de qualidade da democracia. **Revista Debates**, v.7, n.1, Porto Alegre, jan./abr. 2013, p.229-243.

HELD, David. **Models of Democracy**, third Edition. Cambridge: Polity Press, 2006.

HEYWOOD, Paul. "Political corruption: problems and perspectives". **Political Studies**, Guildford, v. 45, n. 3, 1997.

HUNTINGTON, Samuel. **A Terceira onda – a democratização no final do século XX**. São Paulo: Ática, 1994.

IAZZETTA, Osvaldo. Democracia, Calidad de la Democracia y Democratización. **Revista Debates**, v.7, n.1, Porto Alegre, jan./abr. 2013, p.139-150.

JAIN, Arvind k. Corruption: a review. **Journal of Economic Surveys**, v. 15, n. 1, p. 71-121, 2001. Disponível em: < [http://darp.lse.ac.uk/PapersDB/Jain_\(JES01\).pdf](http://darp.lse.ac.uk/PapersDB/Jain_(JES01).pdf)>. Acesso em 28 jun. 2016.

KING, Gary, KEOHANE, Robert O. e VERBA, Sidney. **Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research**. Princeton: Princeton University Press, 1994.

KINGDON, John W. “Como chega a hora de uma idéia”. In: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (orgs.) **Políticas públicas: coletânea**. Brasília: ENAP, v. 1, p. 219-225, 2006.

KLEIN, Fábio A.. Corrupção e economia informal. **Revista da CGU**, ano III, nº 5, Brasília, dez. 2008, p.56-69.

LA PORTA, R., LOPEZ-DE-SILANES, Shleifer, A. & VISHNY, R. W. 1997. Trust in Large Organizations. **American Economic Review**, Nashville, v. 87, n. 2, p. 333-338, May. Disponível em: <<http://scholar.harvard.edu/files/shleifer/files/trust.pdf>>. Acesso em 14 jul. 2016.

LEITE, Adailton A. B.. Controle interno nos municípios: constrangimentos e consequências Controladoria-Geral da União. **Revista da CGU**, ano III, nº 5, Brasília, dez. 2008, p.10-21.

MAGALHÃES, P. A Qualidade da Democracia em Portugal: A Perspectiva dos Cidadãos, **Relatório de estudo**, Julho de 2009. Disponível em: <<http://docplayer.com.br/13948512-A-qualidade-da-democracia-em-portugal-a-perspectiva-dos-cidadaos.html>>. Acesso em 25 mar. 2016.

MALEM SEÑA, J. F. **La Corrupción**. Aspectos Éticos, Económicos, Políticos y Jurídicos. Barcelona: Gedisa, 2002.

MAURO, Paolo. Corruption: Causes, Consequences, and Agenda for Further Research. **Finance & Development**, p. 11-14, março, 1998. Disponível em: <<http://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/Corruption-Causes-Consequences-and-Agenda-for-Further-Research.pdf>>. Acesso em 06 jul. 2016.

MENEGUELLO, Rachel. O lugar da corrupção no mapa de referências dos brasileiros: aspectos da relação entre corrupção e democracia. In: AVRITZER, Leonardo. Et al. (org.), **Corrupção e sistema político no Brasil**. 1. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

MENEZES, Monique. Atuação da CGU e a Qualidade da Democracia no Brasil: uma análise da fiscalização nos municípios. In: **40º Encontro da ANPOCS, 2016, Caxambú**. Atuação da CGU e a Qualidade da Democracia no Brasil: uma análise da fiscalização nos municípios, 2016. p. 1-25.

MICHELS, Robert. **Para uma Sociologia dos Partidos Políticos na Democracia Moderna**. Lisboa: Antígona: 2001.

MILLS, C. Wright. **Sociologia**. FERNANDES; Heloísa R. (Org.). In: Coleção Grandes Cientistas Sociais, n.48, São Paulo, Editora Ática, 1985.

MIGNOZZETTI, Umberto Guarnier. O impacto da corrupção sobre o governo democrático. **PLURAL, Revista do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da USP**, São Paulo, v.18.2, 2011, pp. 111-133 (publicada em abril de 2012).

MIRANDA, Luiz Fernando Vasconcellos de. **Definindo e medindo corrupção: métodos**. Trabalho apresentado no 1º Fórum Brasileiro de Pós-Graduação em Ciência Política (ABCP), UFMG-Belo Horizonte, 21-23/10/2009. Disponível em: <https://www.academia.edu/584494/Definido_e_Medindo_Corrupt%C3%A7%C3%A3o_M%C3%A9todos>. Acesso em: 10 jun. 2016.

MOISÉS, José Álvaro. A corrupção afeta a qualidade da democracia?. **Em Debate**, Belo Horizonte, v.2, n.5, p.27-37, mai. 2010.

_____. Os significados da democracia segundo os brasileiros. **Opinião Pública**, Campinas, vol. 16, nº 2, Novembro, p.269-309, 2010.

_____. Os significados da democracia segundo os brasileiros. In: MOISÉS, José Álvaro (Org.); MENEGUELLO, Rachel (Org.). **A Desconfiança Política e os seus Impactos na Qualidade da Democracia**. 1 ed. São Paulo: EDUSP – Editora da Universidade de São Paulo, 2013.

MORENO E., CRISP B. e SHUGART M. The Accountability Deficit in Latin America In: MAINWARING, Scott and Welna, Christopher. **Democratic Accountability In Latin America**. Oxford, 2003

MORLINO, Leonardo. Explicar la calidad democrática: ¿qué tan relevantes son las tradiciones autoritarias?. **Revista de ciência política (Santiago)**, Santiago, v. 27, nº 02, p. 3-22, 2007.

MOSCA, Gaetano. **La Clase Política**. México: Fondo de Cultura Económica, 2004.

MOTTA, Rodrigo Patto Sá. Corrupção no Brasil Republicano – 1954-1964. In: AVRITZER, Leonardo (Org). **Corrupção: ensaios e críticas**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012.

MUNCK, Gerardo. **Measuring Democracies**. Baltimore: The John Hopkins University, 2009.

NOBRE, Marcos. Participação e deliberação na teoria democrática. In: COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos (Org.). **Participação e deliberação: teoria democrática e ex-pediências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Editora 34, 2004. p. 21-62.

NORTH, Douglass C. **Instituciones, Cambio Institucional y desempeno económico**. México: Editora Fondo de Cultura Económica, 1993.

NUNES, Edson. **A gramática política do Brasil**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997.

O'DONNELL, Guillermo. “Accountability horizontal e novas poliarquias”. **Lua Nova**, São Paulo, n. 44, p. 27-54, 1998.

_____. Teoria Democrática e Política Comparada. Dados. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 42, n.4, 1999.

OLIVIERI, Cecília. O controle interno como instrumento de accountability horizontal: uma análise exploratória da Controladoria Geral da União. In: **Encontro de Administração Pública e Governança (ENAPG)**, 2006, São Paulo. Anais do 2º Encontro de Administração Pública e Governança, 2006.

PASQUINO, GIANFRANCO. “Corrupção”. In: BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO (Org). **Dicionário de Política**, 11ª edição. Vol 1. Brasília: Ed. UNB, 1998, p. 291-293.

PINTO, Celi Regina Jardim. **A Banalidade da Corrupção: uma forma de governar o Brasil**. 1ª ed. Belo Horizonte: UFMG, 2011.

PIZZOLATO, Bruna. O papel da Controladoria Geral da União como mecanismo de Controle Interno. **Temas de Administração Pública**, edição especial, v. 4, n.7, p.1-17, 2012. Disponível em <<http://seer.fclar.unesp.br/temasadm/article/view/6188/4653>> Acesso em: 31 out 2016.

PRESISSINOTTO, Renato. **As elites políticas: questões de teoria e método**. Curitiba: IBPEX, 2009.

PESSANHA, Charles. “Controle Externo: a função esquecida do Legislativo no Brasil” In: **O Sociólogo e as Políticas públicas: Ensaio em Homenagem a Simon Schwartzman**. Vários autores. Rio de Janeiro: Editora Fgv, 2009.

RENNÓ, Lucio R.; SMITH, Amy E.; LAYTON, Matthew L.; BATISTA, Frederico. **Legitimidade e qualidade da democracia no Brasil: uma visão da cidadania**. São Paulo: Intermeios, 2011.

RICO, Bruno. “O papel da GCU no combate à corrupção: dez anos de atividade”. **Ponto-e-vírgula**, São Paulo, n. 12, p.165-193, 2013.

_____. O papel da CGU no Sistema de Integridade Brasileiro, 2014. Dissertação de mestrado, Programa de Ciências Sociais, PUC. Disponível em: <<https://www.sapientia.pucsp.br/bitstream/handle/3595/1/Bruno%20Gabriel%20de%20Melo%20Rico.pdf>> Acesso em: 30 out 2016.

ROSE-ACKERMAN, Susan. **Corruption and government**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961.

SCHWARCZ, Lilia M.. “Corrupção no Brasil Império”. In: AVRITZER, Leonardo (Org). **Corrupção: ensaios e críticas**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012.

STARLING, Heloisa M. M.. “Ditadura Militar”. In: AVRITZER, Leonardo (Org). **Corrupção: ensaios e críticas**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012.

TOCQUEVILLE, Alexis de. **A democracia na América**. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. 2000. **Corruption Perceptions Index**. London : The Transparency International Centre for Innovation and Research. <http://www.transparency.de/documents/cpi/2000/cpi2000.html#cpi>. Acesso em maio. 2016.

TREISMAN, D. “The causes of corruption: a cross-national study”. **Journal of Public Economics**, v. 69, n. 2, p. 263-279, 2000.

ZIMELIS, Anris. “(Non)determinants of corruption: a skeptical view from eastern Europe”. **Journal of Comparative Politics**, v. 4, n. 2, p. 4-26, 2011.