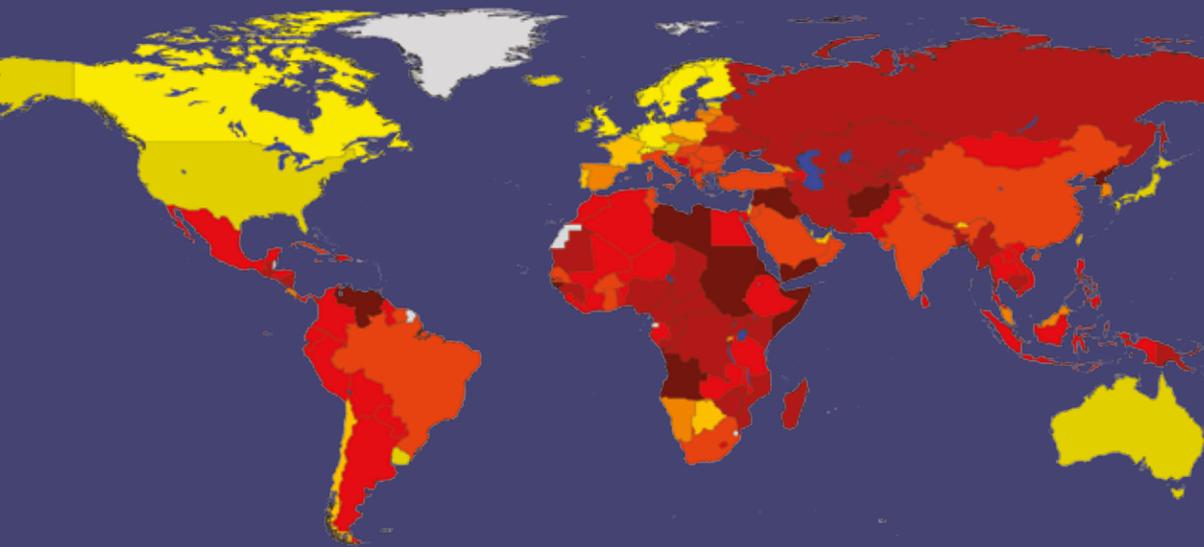


PODER e CORRUPÇÃO no CAPITALISMO



FUNDAÇÃO
Perseu Abramo
Partido dos Trabalhadores

A Fundação Perseu Abramo (FPA) nos presenteia com esta obra muito oportuna em tempos de mistificações em torno do tema de corrupção. De forma objetiva, o livro *Poder e corrupção no capitalismo* mostra, com base em dados e em experiências comparadas, que o fenômeno em sua forma sistêmica não é prática isolada deste ou daquele governo, mas, muito mais, inevitável consequência de fluxos descontrolados de ativos na economia globalizada, reforçada pela fragilização de governos no modelo neoliberal de gestão econômica.

No caso específico do Brasil, o modelo teve impacto gravíssimo na cultura empresarial, decorrente do abandono da dinâmica de desenvolvimento econômico impulsionado pelo Estado e da concentração do esforço governamental, na década de 90 do século passado, na estabilização. Empresários passaram a investir menos na expansão de capacidades e a buscarem o ganho de curto prazo, voltado à especulação financeira. Com isso, criou-se o ambiente propício a práticas de risco, incluída, nestas, a corrupção.

Em especial, o setor de grandes obras, construtoras e empreiteiras, sofreu desse impacto. Estabelecidas antes de meados do século passado, com a transformação da sociedade brasileira agrária em sociedade urbana, elas se dedicaram a grandes projetos de infraestrutura comandadas por um Estado intervencionista. A partir do refluxo do desenvolvimentismo na década de 1990, a disputa por contratos tornou-se mais dura, da mesma forma que a busca por ganhos de curto prazo. Essa mistura teve efeito evidentes sobre as práticas empresariais, tendentes a assimilar o convívio politizado com o setor público.

O sistema político brasileiro favoreceu elevado grau de promiscuidade na relação entre os setores público e privado. Com custo de campanhas eleitorais altíssimos, as empresas têm sido a principal fonte de seu custeio. Estabeleceu-se, assim, o ambiente favorável às operações de risco na contratação pública, em que atores políticos financiados por construtoras e empreiteiras viam com simpatia seus pleitos na participação em obras de grande vulto. A vinculação do financiamento a vantagens na contratação foi consequência natural dessa relação de procura e demanda.

A presente obra mostra, sem rodeios, o quanto é artificial o argumento moralista da degradação de costumes e da necessidade de punição expiatória de atores desse cenário. Não se releva a importância da atividade repressiva, mas a diminuição das práticas corruptas para níveis mais funcionais depende muito mais de estímulo a investimentos produtivos e desestímulo de especulação financeira de alto risco pelo empresariado. A retomada do desenvolvimento dentro de um quadro de planejamento estratégico é o primeiro passo para reduzir a propensão a negócios fora do padrão do empreendedorismo ético. Ao mesmo tempo, urge avançar na reforma política, para garantir sustentabilidade à atividade partidária e eleitoral. Isso é muito mais do que a Operação Lava Jato promete.

Eugênio Aragão

Jurista, ex-integrante do MPF; foi ministro da Justiça do governo da presidenta Dilma Rousseff (PT)



PODER e CORRUPÇÃO no CAPITALISMO



FUNDAÇÃO
Perseu Abramo
Partido dos Trabalhadores

Alexandre Guerra
Ana Luíza Matos de Oliveira
Antonio Carlos Souza de Carvalho
Kjeld Aagaard Jakobsen
Luis Fernando Vitagliano
Marcelo P. F. Manzano
Matheus Tancredo Toledo
Pedro Simon Camarão Telles Ribeiro
Ronnie Aldrin Silva
Rose Silva
Vilma Luiza Bokany
William Nozaki

PODER E CORRUPÇÃO NO CAPITALISMO

SÃO PAULO, 2017

Fundação Perseu Abramo

Instituída pelo Diretório Nacional do Partido dos Trabalhadores em maio de 1996.

Diretoria

Presidente: Marcio Pochmann
Vice-presidenta: Fátima Cleide
Diretoras: Isabel dos Anjos e Rosana Ramos
Diretores: Artur Henrique e Joaquim Soriano

Fundação Perseu Abramo

Coordenação editorial: Rogério Chaves
Assistente editorial: Raquel Maria da Costa
Preparação editorial e revisão: Claudia Andreoti

Coordenação da Área de Produção do Conhecimento: Gustavo Codas

Projeto gráfico e editoração: Caco Bisol

Imagem da capa: Percepção de Corrupção no Mundo, Transparência Internacional 2016

Este livro é resultado do trabalho da assessoria do Grupo de Conjuntura da Fundação Perseu Abramo

Fundação Perseu Abramo
Rua Francisco Cruz, 234 Vila Mariana
04117-091 São Paulo – SP
www.fpabramo.org.br
f: 11 5571 4299

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

B823 Poder e corrupção do capitalismo / Alexandre Guerra ... [et al.]. – São Paulo : Fundação Perseu Abramo, 2017.
256 p. : il. ; 23 cm.

Inclui bibliografia.
ISBN 978-85-5708-095-9

1. Brasil - Política e governo - 2016. 2. Brasil - Capitalismo. 3. Corrupção.
4. Brasil - Crise política. 5. Golpe. 6. Política econômica. I. Guerra, Alexandre.

CDU 32(81)
CDD 320.981

(Bibliotecária responsável: Sabrina Leal Araujo – CRB 10/1507)

SUMÁRIO

- 7 INTRODUÇÃO
- 13 PARTE 1
CORRUPÇÃO NA HISTÓRIA E EM GERAL
- 15 CAPÍTULO 1
CAPITALISMO E CORRUPÇÃO:
UM PROBLEMA SISTÊMICO E SISTEMÁTICO
- 33 CAPÍTULO 2
A CORRUPÇÃO EM DADOS NO MUNDO E NO BRASIL
- 67 CAPÍTULO 3
NEOLIBERALISMO E CORRUPÇÃO:
A FRAGILIZAÇÃO DO ESTADO FORTALECE OS ILÍCITOS
- 79 PARTE 2
A ARQUITETURA DA CORRUPÇÃO NO BRASIL
- 81 CAPÍTULO 4
AS RELAÇÕES PROMÍSCUAS ENTRE O PÚBLICO E
O PRIVADO EM PERSPECTIVA HISTÓRICA NO BRASIL
- 107 CAPÍTULO 5
CORRUPÇÃO E O SISTEMA POLÍTICO BRASILEIRO
- 129 CAPÍTULO 6
O ESTAMENTO BUROCRÁTICO TOGADO:
PRIVILEGIADOS E COLONIZADOS
- 153 PARTE 3
**A ESPETACULARIZAÇÃO DA CORRUPÇÃO
E SEUS FINS POLÍTICOS**
- 155 CAPÍTULO 7
A CORRUPÇÃO E A OPERAÇÃO LAVA JATO

- 175** CAPÍTULO 8
O COMBATE À IGUALDADE E INCLUSÃO
DISFARÇADO DE “COMBATE” À CORRUPÇÃO
- 197** CAPÍTULO 9
A CORRUPÇÃO NA IMPRENSA BRASILEIRA DESDE
OS ANOS 1990
- 221** CAPÍTULO 10
A CORRUPÇÃO VISTA PELA OPINIÃO PÚBLICA:
TOLERÂNCIA SELETIVA AOS CRIMES DE CORRUPÇÃO
- 251** SOBRE OS AUTORES E AUTORAS

INTRODUÇÃO

O presente livro busca problematizar a questão da corrupção e seus laços indissociáveis com o poder e o dinheiro, tanto em nível internacional quanto no âmbito nacional, conformando um problema que não se circunscreve ao âmbito ético-moral, mas ultrapassa tal dimensão configurando um problema sistêmico intrínseco à lógica da acumulação de capital.

Procuramos dividir o livro em três partes: o mundo, o Brasil e seus casos recentes. Seu percurso estrutural se propõe a ir do geral ao particular, da história ao presente, do mundo ao Brasil, do sistema aos casos mais específicos. Assim, tendo o passado como recurso argumentativo, a história como referência conceitual e a estrutura como base de análise, não nos furtaremos a debater os problemas, as contradições e os dilemas que o tema da corrupção nos impõe. Mesmo que se admita não haver resposta pronta ou que esteja aqui uma proposta definitiva para tratar do tema, consideramos que para uma leitura adequada da conjuntura que nos cerca é preciso muito mais que notícias recentes de operações mirabolantes conduzidas por togas enviesadas, é preciso se debruçar em um debate histórico, estrutural, cultural e sistêmico.

Em resumo, pretendeu-se fazer um levantamento amplo sobre a corrupção, que partiu de relatos históricos, de lugares e casos

remotos, passando pela memória do Ocidente para chegar ao Brasil e no que há de mais atual e escancarado sobre o tema – sem fugir das questões difíceis ou furta-se ao debate específico –, aprofundando no assunto de modo sistemático, analítico e sério. Mesmo quando se denuncia que o tema foi usado para fins políticos.

Assim, informações deturpadas que embaralham o debate e provocam distorções na realidade, onde propositadamente se oculta o que realmente importa na discussão sobre corrupção. Distorções que não são entendidas como casuais.

Por que manobras que servem a interesses específicos recorrem ao tema da corrupção com finalidade política e, assim, ganham destaque?

Isso não é mero acaso e, sim, uma forma orquestrada de argumentar para expor publicamente o tema como problema à parte de nossa estrutura social. Por esse viés seletivo (que condena cirurgicamente determinadas instituições e servem aos interesses das elites), se submete o assunto a um processo inquisitório que passa a ter dupla função: dar a impressão de que existem instituições de combate a corrupção que são um fim em si mesmas – neutras e descomprometidas – e, ao mesmo tempo, desinfetar entraves à manutenção de privilégios e acessos típicos das elites dominantes.

Se não partirmos do suposto de que haverá corrupção onde quer que existam formas de acumulação pessoal ou formas de legalizar vantagens desmedidas e individuais, o assunto inevitavelmente descamba para o casuísmo e falso moralismo. Parafraseando o velho Émile Durkheim (*As regras do método sociológico*, 1895): corrupção é um fato social normal; mas não é normal porque devemos normalizá-la ou deixar de combatê-la, é normal porque existe em todas as épocas e passa por todas as classes em todos os lugares, nem sempre da mesma forma ou com os mesmos interesses.

Corrupção é um comportamento ilegal de um funcionário público ou de alguém que exerce função pública que aceitou vanta-

gens indevidas no exercício do seu cargo. É uma prática que existiu no passado e seguramente existirá no futuro. Obviamente, corrupção deve ser tratada como um crime passível de condenar seus praticantes. Reconhecer a existência da corrupção é como reconhecer que existem outros vícios humanos como egoísmo, falsidade, mentira etc. Por isso, a pergunta que devemos nos debruçar não é “porque existe corrupção?”. Este é um problema historicamente dado, mas podemos avançar na análise dos problemas que essa prática causa ao nos debruçar sobre a busca de quais as formas de combater as ações corruptas e a quem elas servem?

Quando o criminoso tem seus direitos fundamentais violados ou quando os próprios representantes da justiça, na busca por provas e conexões, transfere a culpa da corrupção a partidos e/ou instituições, a questão não é mais a análise do fato em si, mas a criminalização de estruturas em favor de interesses. Não se está mais combatendo a corrupção quando ela é julgada em níveis estruturais, mas corre-se o risco de estar fazendo uso político dos eventos ligados à corrupção.

Portanto, falar de corrupção no Brasil hoje é falar de tudo o que compõe esse livro. Na primeira parte do estudo (capítulo 1, sobre a formação da corrupção e o capitalismo; capítulo 2, sobre os dados da corrupção no mundo e no Brasil; e, capítulo 3 sobre o neoliberalismo e a corrupção) traça linhas gerais sobre o tema. Passa pelos casos recentes e internacionais e mostra como não se trata exclusivamente de capitalismo, nem de casos ligados ao Brasil ou que seja nosso privilégio, escândalos, uso da mídia, relações promíscuas entre empresas e atores públicos, ou que seja um caso ligado ao capitalismo.

Na segunda parte (capítulo 4, sobre as relações público-privado em perspectiva histórica no Brasil; capítulo 5, sobre a corrupção no sistema político brasileiro; e, capítulo 6, sobre o judiciário e seus privilégios históricos), quando o enfoque é o Brasil, o debate torna-se mais preciso. Propõe-se a tratar estrutura geral do Estado brasileiro

e como a corrupção se constitui como parte do seu modo de operar. Para qualquer debate sobre o tema é impossível não considerar a arquitetônica do sistema estatal brasileiro que orienta as práticas de corrupção. É inevitável ser repetitivo: a estrutura determina as práticas, portanto, para debater os casos recentes e específicos, é preciso conhecer as condições estruturais que os conformam.

Por isso, qualquer debate que se faça sobre o tema não pode se furtar a essas condições gerais. Porque quando um estudo fica limitado exclusivamente ao caso da Operação Lava Jato, já revela um viés comprometido com a publicidade e não com a pesquisa – outro estratégia é comparar a Lava Jato no Brasil à Operação Mãos Limpas italiana, como se fossem os únicos ou os paradigmáticos exemplos de ações anticorrupção. Mas, só quando pensados a partir de um universo mais amplo – para o Brasil ou mesmo no capitalismo internacional e na história –, vemos que não se trata de casos desconectados do mundo e mesmo o suposto combate à corrupção tem, para muitos, outros motivos que não um fim em si mesmo.

Nos capítulos finais (capítulo 7, sobre a Operação Lava Jato; capítulo 8, sobre o uso político do “combate” a corrupção; capítulo 9, sobre a imprensa brasileira na cobertura da corrupção; e capítulo 10, sobre a tolerância seletiva em relação aos crimes de corrupção) vamos mostrar os casos e exemplos de escândalos de corrupção que assolam o Brasil desde os anos 1990 – com especial atenção no capítulo 8 à Lava Jato. E mostrar que quando o assunto corrupção se compõe com política e capital, não podemos considerar ingenuamente que o combate à corrupção é um fim em si mesmo. No Brasil, hoje e ontem serve a interesses privados, concorrenciais e patrimoniais e, assim como a corrupção, seu combate se faz para preservar privilégios. Essa é a tese central desse livro e o argumento geral.

A ordem escolhida para a composição da obra, portanto, não é aleatória, pois só se enxerga o argumento geral quando um caso

como a Lava Jato (que chama a atenção por sua pirotecnia midiática) é exposto em perspectiva histórica e estrutural – não se pode antecipar ao debate da estrutura geral que o configura em um estudo sério e comprometido.

PARTE 1

**CORRUPÇÃO
NA HISTÓRIA
E EM GERAL**

CAPÍTULO 1

CAPITALISMO E CORRUPÇÃO:
UM PROBLEMA SISTÊMICO E
SISTEMÁTICO

INTRODUÇÃO

A história demonstra com fartura de exemplos que o processo de desenvolvimento do capitalismo está inexoravelmente associado à constituição de laços de corrupção entre os grupos políticos que comandam os Estados nacionais e os grupos privados que detêm o poder econômico. Como demonstra o pesquisador Eric Williams, já na pioneira Inglaterra não apenas o negócio do tráfico de escravos para o Novo Mundo foi fundamental ao processo de acumulação primitiva do capitalismo inglês, como também sua elevada rentabilidade acabou ampliando a corrupção no sistema político britânico por meio da compra de cadeiras no parlamento, inclusive na Câmara dos Lordes, garantindo-lhes títulos de nobreza¹. Do outro lado do Atlântico, tam-

1. Cf. *Capitalismo e escravidão* (Williams, 2012).

bém na ascensão dos EUA à condição de potência hegemônica foram fartos e potentes os lances de corrupção²; e assim continua, em escala ampliada e mais complexa, nos tempos atuais de globalização comercial e financeira.

É claro, contudo, que a corrupção não é uma exclusividade do sistema capitalista. Se tomarmos o termo *corrupção* em um sentido mais amplo, isto é, que se refere às estratégias privadas que pretendem subverter os interesses coletivos de uma determinada comunidade, então encontraremos casos de corrupção tão antigos quanto a própria história.

Nos primeiros documentos escritos de que se tem notícia, como na bíblia, são muitas as referências à corrupção dos reis, dos amigos dos reis, dos príncipes e dos coletores de impostos. No ano 74 a.C. era denunciado que *Staius Albinus Oppiniatus* subornou dez jurados responsáveis pelo seu julgamento, no qual o acusavam de ter mandado envenenar o enteado que era um obstáculo para que ele recebesse uma herança. Já na Assíria, uma família doou um escravo a um membro da realeza para que seu primogênito não fosse julgado pelo crime de homicídio³.

O grego Lucano (mais tarde São Lucas) – que viveu no século I, e teve sua biografia contada recentemente em um *best seller* mundial⁴ – foi um notório indignado com os esquemas de corrupção que alinhavavam a política dos césares no auge do Império Romano. Aliás, o direito grego foi o primeiro a abordar o tema da corrupção; e o direito romano, o primeiro a tipificá-la⁵.

Por seu turno, uma das críticas que Martinho Lutero fazia à Igreja Católica, e que levou ao cisma que derivou em um dos ramos do protestantismo, era a venda de “indulgências” para “salvar as almas do

2. Veja a respeito os casos dos “barões ladrões” relatados com fartura de detalhes no trabalho de Carlos Drummond de Almeida (MEDEIROS, 2005).

3. Cf. OLIVEIRA (1991).

4. TAYLOR, C. *Médico de homens e de almas*. São Paulo: Ed. Record, 2014.

5. Cf. OLIVEIRA (1991).

Purgatório”. Essa prática teve início no século XIV para financiar obras e atividades de interesse da Igreja, quando ela era mais do que uma instituição religiosa e na prática exercia papel de um estado imperial.

Aliás, na mesma época, já no começo da Renascença, também as peripécias dos papas Bórgia e dos negócios da família Médici na Itália serviram de inspiração para as sagazes reflexões de Maquiavel sobre como os jogos de poder transbordam casos de condutas corruptas, por meio das quais interesses particulares que prevalecem sobre os interesses mais gerais da coletividade serviam também de amalgama à sustentação de grupos políticos no comando das cidades⁶.

Contudo, justamente porque a corrupção esteve sempre diretamente associada às estratégias de poder, obviamente que a qualquer época ou lugar é muito difícil não apenas denunciá-la como mesmo ter clareza sobre onde começam e onde terminam os atos corruptos. Já no clássico *A Arte de Furtar* (1652) – falsamente atribuído ao padre Antônio Vieira, em uma das mais precoces jogadas de marketing editorial (corrupto?) da história⁷ – alertava-se para a dificuldade em se conhecer esse tipo de delito, “porque como o ofício é infame, e reprovado por Deus e pela natureza, não querem ser tidos por tais, e por isso andam disfarçados”.

A despeito da narrativa barroca, o livro atribuído a Vieira é de uma objetividade constrangedora. Já no índice de capítulos, quando são elencadas as várias “artes” e as respectivas “unhas” que servem aos furtos, ninguém ficava de fora. Sejam com unhas “reais”, “bentas”, “militares”, “pacíficas”, “sábias”, “toleradas” ou tantas outras variantes, o fato é que já era evidente àquela altura da história que não parece provável encontrar alguma atividade humana que não tenha imiscuí-

6. Sobre a corrupção e sua relação com as instituições políticas na concepção de Maquiavel, ler a entrevista do filósofo José Antônio Martins à revista do Instituto Humanitas da Unisinos, Edição n. 427. Disponível em: <<http://goo.gl/Y4gHqE>>. Acesso em: 6.nov.2017.

7. Sabe-se hoje que o livro foi originalmente escrito por um outro jesuíta, Padre Manoel da Costa, mas teve a autoria alterada pelo editor em favor de um autor que fosse mais vendável, como já era o caso de Vieira.

da em seus poros alguma prática corrupta, na qual o proveito próprio esteja servindo de bússola a cidadãos pretensamente altruístas e bem-intencionados.

A CORRUPÇÃO NO SEIO DAS POTÊNCIAS CAPITALISTAS

Já em plena era capitalista – na ascensão dos EUA no final do século XIX, que pavimentava sua trajetória de potência hegemônica –, expedientes corruptos em grande escala foram fartamente documentados. Em 1887, por exemplo, houve uma greve geral dos trabalhadores ferroviários nos EUA por aumento de salários e melhores condições de trabalho. Os principais donos das ferrovias e das empresas de trens, William Vanderbilt e Jay Gould, haviam apoiado a eleição do presidente Rutherford B. Hayes e este não hesitou em retribuir o favor mandando o exército para reprimir os grevistas ao custo de 100 mortos e dezenas de feridos.

Também naquele período era comum a intervenção militar estadunidense em países da Mesoamérica e do Caribe, a mando do governo federal, para defender interesses das empresas dos EUA. Como afirmou mais tarde o general Smedley Butler dos *marines*, que serviu por 33 anos e combateu nas Filipinas, China e América Central: “Na maior parte deste tempo não fui mais do que *um matador com classe a soldo da grande empresa, Wall Street e da banca*. Dito em poucas palavras, tenho sido um chantagista, um gangster do capitalismo”. Para ilustrar as intervenções militares que comandava em favor de empresas durante sua carreira o general mencionava a defesa de interesses de petroleiras estadunidenses no México, do *National City Bank* em Cuba e no Haiti, do *Brown Brothers International Bank* na Nicarágua, de empresas açucareiras na República Dominicana e da *Standard Oil* na China⁸.

8. Ver em STONE e KUZNICK (2015).

Associadas às estratégias expansionistas do imperialismo estadunidense, práticas corruptas se generalizavam entre os diferentes segmentos do setor público daquele país: tanto os congressistas, quanto os próprios presidentes da república e os membros das forças armadas, eram recompensados financeiramente pelas empresas, muitas vezes – no caso dos políticos – por ocasião das campanhas eleitorais. Mais tarde, durante a Guerra Fria, práticas corruptas persistiram e até mesmo se aprofundaram. Por exemplo, em 1954, o diretor geral da *Central Intelligence Agency* (CIA) e também acionista da *United Fruit Co.*, Allan Welsh Dulles, patrocinou com recursos públicos um golpe de Estado na Guatemala, derrubando o presidente Jacobo Arbenz por esse ter implantado uma reforma agrária considerada prejudicial aos interesses da empresa. Os desdobramentos políticos daquela intervenção levaram ao genocídio de mais de 200 mil guatemaltecos – a grande maioria indígena – pelos diferentes governos ditatoriais que se sucederam depois do golpe, em um período marcado por intensos conflitos contra os movimentos populares e que perdurou até o final dos anos 1990⁹.

Além destes e de tantos outros casos parecidos em que governantes usam o poder do Estado para impulsionar negócios privados – a recente guerra contra o Iraque foi pontuada de denúncias nesse sentido –, deve-se frisar que a corrupção não é apenas uma exclusividade das relações entre as esferas pública e privada. Com frequência muito maior do que costumamos supor, a corrupção pode envolver apenas atores privados, mas, ao final, lesando o público em geral, seja na sua condição de portador de direitos, seja como consumidor-cliente ou de usuário de bens comuns. Vale lembrar, por exemplo, do caso protagonizado recentemente pela Volkswagen nos EUA que, entre 2009 e 2015, vendeu 11 milhões de veículos movidos a diesel com

9. Cf. GRANDIN (2002).

um *software* que adulterava propositalmente as medidas de emissão de poluentes. O delito, que contou também com a cumplicidade das agências reguladoras, foi mais tarde reconhecido publicamente pelo presidente da empresa, Martin Winterkorn, após denúncia do governo dos EUA, obrigando a empresa a despendar 6,5 bilhões de Euros para lidar com as indenizações, multas e reparações que lhe foram impostas pela justiça¹⁰.

Enfim, não parece exagero algum dizer que independente do sistema político, do momento histórico ou dos valores que orientam cada sociedade, infelizmente a corrupção sempre desponta quando há concentração de poder e, mais do que isso, torna-se um estratagema que auxilia quem já dispõe de poder a conseguir ainda mais poder. Entretanto, deve-se ressaltar que no capitalismo a corrupção ganha sentido distinto e, por que não dizer, até funcional. Seja nas economias avançadas, seja nas atrasadas, o movimento de concentração e centralização do capital tem sido acompanhado de casos emblemáticos de corrupção, não raro vinculados a estratégias concorrenciais de empresas de grande reputação internacional. Como revelou em artigo publicado no jornal *Folha de São Paulo* o empresário Ricardo Semler, dirigente de uma empresa que há décadas fornece bens de capital para o setor industrial no Brasil, “é difícil vender para muitas montadoras e incontáveis multinacionais sem antes dar propina para o diretor de compras”¹¹. De fato, a intensificação da concorrência intercapitalista e a despótica disciplina que impele os grupos empresariais a uma luta de vida ou morte levam à multiplicação de práticas espúrias de subordinação dos interesses gerais da sociedade aos do capital. Quando a única medida a ser considerada é o EBITDA¹² das empresas e o paga-

10. Veja matéria a respeito no site G1. Escândalo da Volkswagen: veja como a fraude foi descoberta. Disponível em: <<https://goo.gl/QT5e9H>>. Acesso em: 6.nov.2017.

11. Disponível em: <<https://goo.gl/1Bp6fU>>. Acesso em: 6.nov.2017.

12. Lucro antes do pagamento de juros, taxas, depreciações e amortizações.

mento de dividendos aos acionistas, não parece haver limites capazes de frear as ambições dos modernos CEO's que comandam as grandes corporações contemporâneas.

Já no período do pós-guerra, ao longo da época que ficou conhecida como os “trinta anos de ouro”, quando houve uma expansão extraordinária do capitalismo e se consolidou o modelo de Estado de Bem-Estar Social na Europa, não foram poucos os casos de corrupção. Por exemplo, a empresa estadunidense Lockheed – hoje conhecida como Lockheed Martin, fabricante de aviões militares e de carga como o famoso Hércules – foi denunciada no início dos anos setenta por ter pago propinas a agentes públicos de diversos países entre as décadas de 1950 e 1970. Estima-se que no total os executivos da empresa gastaram cerca de US\$ 300 milhões (US\$ 3,6 bilhões em valores atualizados) para que seus produtos fossem adquiridos por diferentes governos ao redor do planeta¹³. As investigações e os depoimentos dos diretores da Lockheed revelaram, entre outros, que o ministro da Defesa da Alemanha Ocidental, Franz Joseph Strauss, recebeu um suborno de US\$ 12 milhões para que seu governo adquirisse 900 aviões F-104. O primeiro ministro da Itália, Mariano Rumor, seus colegas de ministério Luigi Gul e Maria Tanassi, bem como o presidente da República, Sergio Leone, foram agraciados com US\$ 10 milhões em troca da compra de aviões de combate e de transporte. No Japão, o primeiro ministro Kakuei Tanaka recebeu US\$ 1,8 milhão e o chefe do Estado Maior de Autodefesa, Minoru Genda, um herói da Segunda Guerra Mundial reconhecido por ter sido o estrategista que organizou o ataque japonês a Pearl Harbor, compartilhou 2,9 bilhões de yens com outros colegas de governo, também em troca da aquisição de aviões da empresa estadunidense. O maior suborno da Lockheed, entretanto, em montante que alcançou US\$ 106 milhões, foi gasto

13. Essas informações foram prestadas pela própria empresa à justiça estadunidense em 1976, seguida pelas renúncias do presidente e vice-presidente da empresa.

com a família real da Arábia Saudita e um intermediário chamado Adnan Kashagi, na época um dos dez multimilionários do mundo. Oficiais da Força Aérea espanhola também teriam recebido propinas e um dos escândalos que chamou muita atenção à época foi o suborno de US\$ 1,1 milhão pagos em 1971 ao príncipe Bernard, membro da riquíssima família real holandesa.

Desde o final dos anos 1970 e início dos 1980, contudo, com a reconfiguração que se processou no seio do capitalismo vem ocorrendo um vertiginoso processo de aumento do poder das corporações internacionais na mesma medida em que declina a capacidade regulatória dos estados nacionais¹⁴. Com o avanço do neoliberalismo e a intensificação da globalização comercial e financeira observados desde então, crescem tremendamente as pressões para que os governos nacionais flexibilizem os aparatos de proteção e regulação de seus respectivos mercados internos, sob pena de serem excluídos das cadeias globais de valor, os quais agora passam a ditar a nova divisão internacional do trabalho.

Assim, uma nova agenda – sintetizada com despudorado simplismo pelo documento de John Willianson no famoso Consenso de Washington¹⁵ – passou a estabelecer que os países em geral, mas os da periferia em particular, deveriam se adequar a esses novos tempos, liberalizando suas economias e suas instituições para que suas economias fossem se integrando aos circuitos internacionais de valorização do capital, agora sob a égide de uma impessoal e apátrida “governança corporativa global”.

Contudo, ao contrário da “convergência econômica” que era vaticinada pelos arautos da globalização, na prática essa nova ordem liberal intensificou os processos de fusões e aquisições em escala mun-

14. Ver a respeito: BELLUZZO (2012, cap. 4).

15. Para saber sobre o que foi o Consenso de Washington e quais eram os seus propósitos, leia BATISTA (1994), disponível em: <<https://goo.gl/1CtJpX>>. Acesso em: 6.nov.2017.

dial, levando a uma inédita oligopolização da economia, na qual poucas empresas controlam os principais mercados do planeta¹⁶. A título de exemplo, como demonstram Nolan e Zhang (2010, p.93), ao final da primeira década do século XXI, apenas duas empresas respondiam por 100% da produção de aviões de grande porte no mundo; dez outras eram responsáveis por 77% da produção de automóveis; três por toda a produção de pneus; no setor de telas de LCD, apenas duas respondiam por 78% do total produzido no planeta; dois terços das máquinas agrícolas saíam das plantas de três companhias; enquanto apenas três empresas de telefonia abarcavam 65% da produção mundial de celulares.

Face a tamanho poderio das corporações, a capacidade de regulação e controle das instituições públicas (não necessariamente estatais, como no caso das agências regulatórias) que deveriam servir de anteparo à prevalência de práticas predatórias e abusivas acabam em realidade se transformando em objeto de barganha, algumas vezes explícitas – como nos parlamentos cooptados pelos *lobbies* e pelo financiamento privado de campanhas –, outras vezes de forma escusa, pela via da corrupção direta dos agentes públicos.

No Brasil, é notória a expressão “criar dificuldades, para vender facilidades”, isto é, criar regras e normas que dificultam a aplicação da lei – como na obtenção de uma licença para construir, cujos trâmites são tão complicados e burocratizados que incentivam o pagamento de propina ao agente público para obtê-la. Nos países desenvolvidos, porém, os desvios se dão cada vez mais por via inversa, particularmente, quanto a regras e normas bancárias que são tão simples e desburocratizadas que facilitam sobremaneira o depósito de “dinheiro sujo”. É o caso, por exemplo, do sagrado sigilo bancário suíço que torna extremamente difícil identificar contas e depositantes que por lá preferem

16. Sobre a reconfiguração da produção mundial desde 1980, o processo de crescente oligopolização em escala mundial e seus impactos sobre as economias nacionais, veja também Peter Nolan (2010).

depositar seus dinheiros; ou da opaca figura do *trustee* que vigora nas ilhas de Jersey e Guernsey, no Canal da Mancha, onde o depositante não se identifica e os recursos ficam no nome de terceiros que recebem uma comissão por este “serviço”.¹⁷

Assim, o poder corruptor do dinheiro também se faz presente, em versão mais branda, ou menos chocante, nas sofisticadas estratégias de sonegação e evasão de divisas que se generalizaram ao redor do planeta nas últimas décadas, tornando cada vez maior a chamada economia subterrânea, que disfarçadamente retira daqui para fazer surgir do lado de lá, nos ditos “paraísos fiscais” ou *offshores*. Normalmente, os tais paraísos são colônias de países desenvolvidos – como as Ilhas Cayman, as Ilhas Virgens Britânicas e as Ilhas Bermudas ou as já mencionadas ilhas do Canal da Mancha, todas submetidas à jurisdição do Reino Unido – ou então ex-colônias – como as Bahamas no Caribe –, que têm no turismo e nas facilidades fiscais suas principais fontes de divisas, graças inclusive a autoridades de muitos países latino-americanos, como o atual ministro da Fazenda do Brasil e ex-banqueiro Henrique Meirelles, que, segundo denúncia do jornalista Fernando Brito, guarda seu dinheiro escondido do fisco brasileiro em uma *offshore* localizada na ilha¹⁸. Outro exemplo de grande repercussão destas novas práticas lesivas foram os recentes casos do Panamá papers e do Swiss leaks/HSBC, que acabaram revelando inclusive uma crescente participação das camadas mais ricas de países escandinavos envolvidas em grandes esquemas de sonegação¹⁹. Também é exemplar o caso da chamada *City* londrina, a poucas quadras do palácio de Buckingham e motor econômico de uma das mais consagradas democracias do Ocidente, que é responsável por 24% das operações financeiras *offshore*

17. Esse tipo de expediente serviu, por exemplo, ao ex-prefeito de São Paulo e atual deputado federal Paulo Maluf (PP), que escondia recursos desviados da Prefeitura de São Paulo em bancos de paraísos fiscais e desafiava qualquer um a apresentar alguma conta corrente em qualquer banco do exterior com o nome de Paulo Maluf.

18. Para saber mais a respeito, consulte o artigo disponível em: <<https://goo.gl/NAm3MV>>, de 26.jul.2017.

19. Veja estudo a respeito disponível em: <<http://gabriel-zucman.eu/files/AJZ2017.pdf>>.

que ocorrem no mundo atual²⁰. Isto é, passa por ali um quarto do dinheiro que, por alguma razão escusa, circula pelo mundo sem que as autoridades consigam identificar o seu dono nem o motivo das transações²¹.

No início dos anos 1990, a Operação Mãos Limpas (*Mani pulite* em italiano) conduzida pela justiça italiana revelou um dos mais famosos esquemas de corrupção dos últimos tempos. Originada a partir de uma investigação judicial iniciada na cidade de Milão, a operação se estendeu por outras regiões da Itália revelando o envolvimento de empresários, agentes públicos e políticos em práticas de corrupção para dirigir licitações e contratos de obras públicas²². Os dados iniciais para deflagrar a nova operação foram obtidos dos testemunhos de um agente dissidente da KGB, Vladimir Bukovski; de um ex-chefe da Máfia, Tommaso Buscetta, preso no Brasil; e de um funcionário do Partido Socialista Italiano (PSI). Mais de seis mil pessoas foram investigadas, incluindo quatro ex-primeiros ministros, e em torno de 1.300 foram julgados e tiveram prisão decretada. O impacto sobre a sociedade italiana e sobre a sua classe política foi enorme. Pelo menos quatro partidos deixaram de existir, entre eles o Democrata Cristão e o Republicano, e a perda de confiança nos políticos abriu caminho para a ascensão do magnata das comunicações e político neoliberal, Silvio Berlusconi, mais tarde condenado por comprar serviços sexuais de uma menor de idade e por ter subornado um senador.

Já na Espanha, o Partido Popular (PP) – que congrega forças de direita, fundado em 1989 – tem estado envolvido praticamente

20. Veja em *How Corrupt is Britain* (WHITE, 2015).

21. Outros “paraísos” famosos são: Uruguai, Dubai, Liechtenstein, mas os principais, e que movimentam os recursos mais polpudos, são mesmo os impolutos: Reino Unido, Suíça, Luxemburgo, Holanda, Cingapura, Hong Kong e Estados Unidos, os quais relutam no âmbito do G-20 em adotar medidas de controle sobre os “paraísos fiscais” alegando que, em sua maioria, são territórios pobres e que têm as facilidades fiscais como sua única fonte de receita.

22. Anteriormente, ainda na década de 1980, o escândalo do Banco Ambrosiano, que envolveu a Máfia, o Banco do Vaticano e a Loja Maçônica P-2 já havia demonstrado as relações promíscuas entre instituições públicas, religiosas, o setor privado e o crime organizado.

desde o início em diferentes escândalos de corrupção voltados para arrecadar recursos para financiar seus dirigentes e o financiamento do partido. Pela legislação espanhola, o financiamento de campanhas é feito com recursos públicos. Todavia, é permitido que indivíduos doem aos partidos valores limitados a 60 mil euros. O tesoureiro do PP, Luís Bárcenas, administrou, entre 1990 e 2008, um “Caixa 2” no valor de 8 milhões de euros provenientes de doações ilegais realizadas por empresas em troca de contratos com a administração pública. No entanto, de acordo com as informações colhidas dos vários processos movidos contra um dos mais notórios empresários ligados ao PP, Francisco Correa, os valores desviados seriam, pelo menos, dez vezes maiores do que os declarados. Este escândalo tornou-se conhecido como o Caso Gürtel (tradução para o alemão da palavra “correia”) devido às ligações do empresário com negócios de origem alemã.

Mas os problemas do PP não se resumem ao recebimento de recursos ilegais. O ex-vice-presidente do governo espanhol, Rodrigo Rato, durante os mandatos do presidente do PP José Maria Aznar (1996 a 2004), e depois diretor geral do FMI de 2004 a 2007, foi acusado em 2014, junto com outras oitenta pessoas, de haver feito gastos pessoais em hotéis, bares e discotecas no valor de 12 milhões de euros com cartões corporativos “fantasmas”, isto é, à revelia do fisco, das instituições financeiras Bankia e Caja de Madrid. Acabou expulso do partido e em fevereiro de 2017 foi condenado a quatro anos de prisão. Em abril de 2016, o ministro da Indústria, Energia e Turismo José Manuel Soria renunciou ao cargo após ter sido citado na denúncia dos Panama Papers. Em setembro, o presidente do Governo, Mariano Jajoy, tentou nomeá-lo diretor do Banco Mundial e teve que recuar pelo mesmo motivo.

Do outro lado do Atlântico, nos EUA, diversos casos de fraudes financeiras e de corrupção se multiplicaram junto com as sucessivas ondas de desregulamentações que ocorreram desde o início dos anos 1990, principalmente a partir da gestão de Bill Clinton (1994).

Um dos casos mais emblemáticos foi o da empresa Enron, que atuava na transmissão e distribuição de energia, no fornecimento de gás e de serviços de banda larga para internet. Com o objetivo de fazer multiplicar o valor das ações da empresa e com isso embolsarem centenas de milhões de dólares no mercado de capitais, a alta cúpula da Enron iniciou seu enorme esquema de corrupção contratando um escritório de *lobby* em Washington para conseguir aprovar a desregulamentação do setor energético estadunidense. Vencida essa etapa, com a cumplicidade da mais antiga firma de auditoria e contabilidade dos EUA, a gigante Arthur Andersen, e contando com o apoio de grandes instituições financeiras como Citibank, J.P. Morgan, Chase, Merrill Lynch, Goldman Sachs, entre outros, conseguiu se tornar a sétima maior empresa dos EUA no ano de 2000, com um faturamento anual de US\$ 101 bilhões. Para inflar o preço das ações, diversas ilegalidades foram praticadas. Por exemplo: diante da liberdade de fixar os preços da energia, seus diretores simplesmente davam ordens para que algumas linhas de transmissão fossem desativadas por algumas horas, gerando um desequilíbrio entre oferta e demanda, o qual provocava um rápido aumento do preço da energia e fazia subir o preço das ações da empresa. Com as ações em trajetória de alta, os diretores não só atraíam novos investidores no mercado de capitais, como aproveitavam para vender suas posições e lucravam milhões de dólares na bolsa de valores. Além disso, em conluio com os bancos e a Arthur Andersen, a empresa ao mesmo tempo em que inflava artificialmente os seus lucros, escondia do balanço alguns bilhões de dívida que carregava, de tal maneira que aos olhos dos investidores tratava-se de uma empresa sólida e altamente lucrativa.

Contudo, no segundo semestre de 2001, quando reveladas as fraudes que sustentavam o esquema financeiro, as ações da Enron despencaram de US\$ 86 para US\$ 0,30, provocando enormes prejuízos e levando a companhia à falência. Os empregados da empresa (cuja aposentadoria estava fundada em suas ações) viram suas pensões

virarem pó, com uma perda total que alcançou US\$ 1,2 bilhões; também uma plêiade de fundos de pensão que apostavam na vertiginosa valorização da gigante energética perderam outros US\$ 2 bilhões, comprometendo as aposentadorias de milhares de pessoas espalhadas pelos EUA; já a Arthur Andersen foi à falência alguns meses depois e os bancos que participavam do esquema tiveram que indenizar seus clientes em algumas dezenas de milhões de dólares.

Curiosamente, apesar de diversas modificações na legislação dos EUA visando evitar novas fraudes daquele tipo, alguns anos mais tarde, por ocasião do estouro da crise financeira de 2008, o mundo foi surpreendido com esquemas ainda muito mais sofisticados de operações com derivativos financeiros. Contando com a colaboração de diferentes atores e instituições estadunidenses, engendrou-se um processo de especulação com títulos hipotecários que culminou em brutais perdas para os contribuintes daquele país e para uma imensa quantidade de mutuários que ficaram sem suas casas.

Tão grave quanto o colapso financeiro em si, e do enriquecimento heterodoxo que proporcionou a seus principais protagonistas, foi a maneira como as cifras bilionárias que transbordavam das operações com derivativos serviram para comprar a complacência e a cumplicidade de instituições até então tidas como republicanas e das quais se esperava uma ação fiscalizatória muito mais eficaz. Nas agências regulatórias e em postos estratégicos do governo dos EUA a chamada “porta giratória” funcionou como um pião, permitindo que ex-executivos de grandes grupos financeiros atuassem tanto na formulação das políticas regulatórias quanto nas instâncias de monitoramento, fiscalização e controle. Da mesma forma, seduzidos por verbas gordas e cargos de assessoria econômica, expoentes dos principais centros de pensamento econômico estadunidense (Harvard, MIT, Colúmbia, entre outros), conduziram pesquisas e redigiram pareceres que garantiam estatuto científico às insustentáveis estripulias financeiras que davam gás à maior bolha especulativa de todos os tempos. Por seu turno, nas imaculadas

empresas de classificação de risco, a cumplicidade se traduzia na vista grossa que faziam à evidente fragilidade financeira a que se expunham os bancos, seguradoras e agências hipotecárias, emoldurando os papéis opacos que saíam das oficinas criativas com reluzentes *triple A*²³.

Contudo, a despeito das evidentes irregularidades, das incríveis fraudes contábeis e das altas doses de conflitos de interesses, o colapso de 2008 motivou uma trilionária socialização dos prejuízos, conduzida pelas mãos do Federal Reserve (banco central dos EUA), sem que os responsáveis de alto gabarito sofressem maiores sanções, nem fossem denunciados por atos de corrupção²⁴.

Entre estes dois episódios recentes, centro do picadeiro das finanças internacionais, um outro caso de corrupção também chocou a opinião pública dos EUA. Depois da tragédia humanitária provocada pelo Furacão Katrina, em 2015, que atingiu em cheio a cidade de New Orleans, nos EUA, e causou um prejuízo calculado em US\$ 108 bilhões, o prefeito Ray Nagin foi condenado por vinte diferentes crimes, dentre os quais o de ter recebido uma propina de US\$ 500 mil (10%) em troca de um contrato de US\$ 5 milhões com uma empresa que atuou no processo de reconstrução da cidade.

Por fim, não custa lembrar que, em 2015, sete dirigentes da FIEA foram presos – inclusive, o brasileiro José Maria Marin – em um escândalo internacional de corrupção que envolveu importantes corporações privadas que atuam em escala global. Os membros da alta cúpula da entidade futebolística, que outrora já foi proclamada como referência de gestão e eficiência, foram acusados de receber até US\$ 150 milhões por meio de fraudes, subornos e lavagem de dinheiro em diversos esquemas

23. Diz respeito à nota máxima que pode ser atribuída a um título financeiro, levando-se em conta os critérios de risco, de rentabilidade e de liquidez.

24. Para conhecer melhor a promiscuidade institucional que deu suporte à chamada bolha do subprime, que resultou na crise financeira de 2008, recomenda-se o documentário Trabalho Interno (*Inside Job*, título original) dirigido por Charles Ferguson e vencedor do Oscar de melhor documentário em 2011. Além disso, no livro *Manda quem pode obedece quem tem prejuízo* (BELLUZZO & GALÍPOLO, 2017) há também uma boa descrição daquele processo.

de favorecimentos a empresas de marketing, de fornecimento de material esportivo, de transmissão de jogos e de construção de arenas em países que servem de sede a realização de copas do mundo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os episódios envolvendo a Lockheed e as ações judiciais sofridas pela empresa provocaram a aprovação de uma lei conhecida como *Foreign Corrupt Practices Act*, que criou obstáculos para empresas dos EUA que operam no exterior habilitarem recursos destinados a subornar clientes. Posteriormente, instituições como a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), FMI e Banco Mundial também estabeleceram normas anticorrupção para que aquelas práticas não se tornassem instrumentos de competição desleal entre empresas multinacionais.

Obviamente, não existem dados precisos sobre valores relacionados à corrupção, mas existem estimativas a partir da identificação dos fluxos financeiros que escapam do controle das autoridades que permitem avaliar que as fraudes fiscais e das instituições financeiras representam em média 70% do total dos fluxos de dinheiro ilícito, sendo o tráfico de drogas o segundo maior, com um volume próximo a 12%.

Corroborando com a perspectiva dos autores deste capítulo, apesar dos alertas das Instituições Financeiras Internacionais e de algumas medidas moralizadoras que têm sido adotadas para mitigar o avanço da corrupção em escala mundial, os valores relacionados à lavagem de dinheiro vêm crescendo nos últimos anos. Em 1988, US\$ 340 bilhões, ou o equivalente a 2% do PIB mundial, foram “lavados”. Em 1996, esse número saltou para US\$ 1,1 bilhão, equivalentes a 3,5% do PIB mundial e em 2005 o valor efetivo dobrou, embora em termos percentuais do PIB mundial tenha ficado em 3%.²⁵

15. Cf. SCHNEIDER (2016).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BATISTA, Paulo N. O Consenso de Washington: uma visão neoliberal dos problemas latino-americanos. *In*: SOBRINHO, Barbosa L. et al. *Em defesa do interesse nacional: desinformação e alienação do patrimônio público*. São Paulo: Paz e Terra, 1994. Disponível em: <<https://goo.gl/1Ct-JpX>>. Acesso em: 6.nov.2017.

BELLUZZO, Luiz G. M. *O capital e suas metamorfoses*. São Paulo: Ed. UNESP, 2012.

_____; GALÍPOLO, Gabriel. *Manda quem pode, obedece quem tem prejuízo*. Campinas: FACAMP, 2017.

GRANDIN, Greg. *A Revolução Guatemalteca*. São Paulo: Ed. UNESP, 2002.

MOURA, Denise. Entrevista à Mariana Della Barba. BBC Brasil, 4.nov.2012, Disponível em <www.bbc.com/portuguese/noticias/2012/11/121026_corrupcao_origens_mdb.shtml> . Acesso em: 6.nov.2017.

OLIVEIRA, Edmundo. *Crimes de corrupção*. Rio de Janeiro: Forense, 1991.

NOLAN, Peter. China's globalization challenge. *The copenhagen journal of asian studies*, Vol 28, n 1. Copenhagen: Asia Research Center, 2010. Disponível em: <<https://goo.gl/pJeYtg>>. Acesso em: 6.nov.2017.

_____; ZHANG, Jin. La competencia global después de la crisis financiera. *New Left Review*, nº 64. Londres: NLR, jul.-ago. 2010. Disponível em: <<https://goo.gl/doD8mE>>. Acesso em: 6.nov.2017.

SCHNEIDER, Fiedrich. Financial Flow of Organized Crime and Tax Fraud in Developed Countries: na empirical investigation. *In*: EDELBACHER, Maximilian; KRATCOSKI, Pete C.; DOBOVSEK, Boran. *Corruption, fraud, organized crime and the shadow economy*. Florida: CRC Press, 2016.

SEMLER, Ricardo. Nunca se roubou tão pouco. *Jornal Folha de S. Pau-*

lo. São Paulo: 21.nov.2014. Disponível em: <<https://goo.gl/1Bp6fU>>. Acesso em: 6.nov.2017.

STONE, Oliver; KUZNICK, Peter. *A história não contada dos Estados Unidos*. Barueri: Faro Editorial, 2015.

CAPÍTULO 2

A CORRUPÇÃO EM DADOS
NO MUNDO E NO BRASIL

A corrupção, tanto no mundo como no Brasil, é um objeto de pesquisa que demanda diferentes formas de dimensionamento. Sua mensuração torna-se um desafio constante devido as suas diferentes formas de manifestação, uma vez que muitas atividades ilícitas não possuem registros formais devido a sua essência ilegal. Isso dificulta o entendimento da dimensão do objeto a ser estudado de forma global, demandando um esforço maior de compreensão da realidade e soluções em torno do tema.

Ao partir dessas considerações, a finalidade do presente capítulo é apresentar metodologias existentes de mensuração da corrupção a partir de indicadores selecionados de abrangência nacional e internacional. Os indicadores apresentados nesta seção tratam-se de esforços estatísticos elaborados por diferentes instituições no período recente.

Inicialmente, optou-se por apresentar dados sobre fluxos financeiros ilícitos mundiais provenientes da organização *Global Financial Integrity*, com informações existentes também para o Brasil. A percepção da corrupção também será abordada por meio do Índice de Percepção da Corrupção da organização Transparência Internacional, cuja abrangência foi de 176 países. Em seguida, trata-se do tema

das *offshores*, com destaque para o estudo elaborado pela organização Transparência Internacional a partir de investigação realizada nos cadastros imobiliários da capital paulista. Posteriormente, apresenta-se informações sobre a sonegação de tributos no Brasil de forma comparada aos países da América Latina, considerando o estudo produzido pelo Sindicato Nacional dos Procuradores da Fazenda Nacional.

Além das mensurações mencionadas, optou-se por apresentar a discussão sobre corrupção associada à transparência de informações nos governos brasileiros. Nesse sentido, englobou-se aos temas mencionados os dados do Índice de Transparência, da Associação Contas Abertas, que mede o grau de transparência em relação aos gastos governamentais de estados e capitais brasileiras, se baseando na Lei de Responsabilidade Fiscal. Por fim, apresenta-se a Escala Brasil Transparente da Controladoria-Geral da União, cujo foco é acompanhar a efetivação da Lei de Acesso à Informação em estados e municípios.

Por meio destas abordagens em torno da mensuração da corrupção, pretende-se apresentar um panorama que verse sobre o tema nacional e internacionalmente. Em paralelo, aponta-se para as limitações existentes em cada uma dessas iniciativas que buscam quantificar as atividades tidas como ilícitas de forma global.

FLUXOS FINANCEIROS INTERNACIONAIS ILÍCITOS

A primeira abordagem será em torno da evasão fiscal decorrente de fluxos financeiros internacionais ilícitos. Para tal, se considerou o estudo *Illicit Financial Flows from Developing Countries* elaborado pela Global Financial Integrity (GFI), organização sem fins lucrativos, que se dedica a analisar tais fluxos no âmbito internacional (KAR; SPANJERS, 2015).

A justificativa para elaboração do estudo está relacionada aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável da Organização das Nações Unidas (ONU). Em 2015, a ONU apontou que os países em desenvolvimento eram muito prejudicados pela evasão fiscal decor-

rente de fluxos financeiros ilícitos, pois esses não se convertiam em investimento público, que poderiam ser utilizados em prol do desenvolvimento. Nesse contexto, financiada pelo governo finlandês, a GFI buscou contribuir com a discussão ao publicar um estudo concentrado no fluxo financeiro ilícito decorrente de países em desenvolvimento no período de 2004 a 2013.

De acordo com o relatório da GFI, durante muito tempo se imaginava que o fluxo financeiro que entrava nos países em desenvolvimento era a parte mais relevante para o desenvolvimento destes países. No entanto, a instituição afirma que, apesar desse aspecto ser relevante, existe um outro lado da moeda: o fluxo financeiro que sai desses países. E dentro desse fluxo financeiro há a parte ilícita, considerada como todo fluxo internacional monetário ou de capital que infringe alguma lei, pela qual ocorre a evasão fiscal (KAR; SPANJERS, 2015).

A metodologia do GFI para medir fluxos ilícitos internacionais consistiu em dois componentes. O primeiro foi o cálculo do superfaturamento ou subfaturamento comercial, que parte do princípio de que o dinheiro exportado de um país é importado por outro. Quando parte dele é perdido em uma das fronteiras, houve superfaturamento ou subfaturamento de uma das partes, ou seja, ocorreu um fluxo financeiro ilícito. Dessa maneira, a organização compara a quantidade que um país relata ter exportado frente à quantidade que os demais países relatam ter importado, e também o contrário. A metodologia atual do GFI realiza a comparação de duas maneiras: um país frente ao agregado dos demais; e de forma bilateral. Desde 2013, a comparação bilateral foi adicionada porque o superfaturamento ou subfaturamento é realizado em uma troca comercial de um país com outro país e não com um agregado, apesar de o agregado ainda ser utilizado como um instrumento estatístico. O segundo componente, por sua vez, se resume aos vazamentos das balanças de pagamentos, em que ocorrem saídas financeiras sem registros (KAR; SPANJERS, 2015).

A organização GFI utilizou como bases de dados as informações do Fundo Monetário Internacional (FMI) provenientes de balanços de pagamentos dos países e das estatísticas de origem e destino de trocas de mercadorias, conhecidas em inglês como *Direction of Trade Statistics* (DOTS). As balanças de pagamentos foram utilizadas para calcular os erros e omissões dos países na parte comercial das balanças, configurando os vazamentos em balanças de pagamentos. Já a DOTS permitiu analisar os relatos de exportação e importação dos países e fazer a comparação dos fluxos a fim de detectar discrepâncias, compondo o superfaturamento ou subfaturamento comercial.

Os resultados do estudo do Global Integrity Fund revelaram que aproximadamente US\$ 7,8 trilhões foram evadidos de países em desenvolvimento no período de 2004 a 2013 (KAR; SPANJERS, 2015). Durante a década analisada, o crescimento em termos reais do fluxo financeiro ilícito foi de 6,5% ao ano, conforme é possível perceber no gráfico a seguir. Constatou-se também que o fluxo diminuiu em períodos de crise econômica, mas logo voltou a crescer novamente com a retomada da economia.

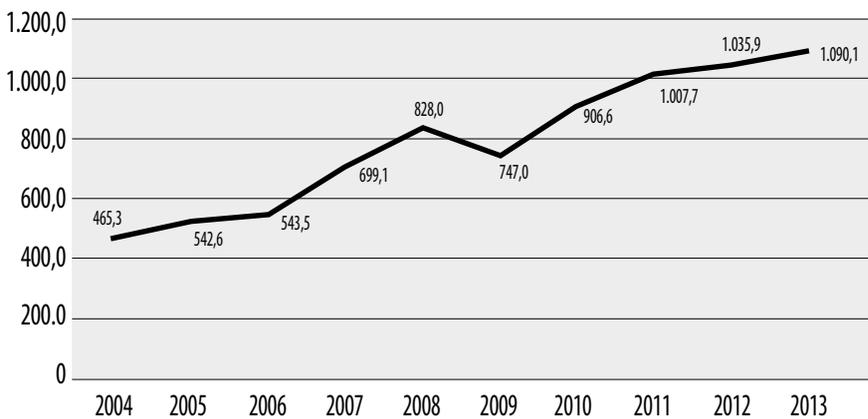
Em média US\$ 650 bilhões por ano saíram dos países em desenvolvimento no período. Desse total, composto pelos dois componentes anteriormente mencionados, 83,4% correspondeu a superfaturamento ou subfaturamento comercial. Ou seja, a maior parte da evasão das trocas comerciais internacionais dos países em desenvolvimento ocorreu por meio do faturamento indevido de importações e exportações (Gráfico 1).

Em relação à distribuição regional do fluxo financeiro ilícito evadido de países em desenvolvimento, a Ásia foi a região que perdeu maior volume de dólares no período abordado, aproximadamente US\$ 3 trilhões, o que corresponde a 39% do total de fluxos financeiros ilícitos. Na sequência vem a Europa em desenvolvimento¹, com a saída de quase US\$ 2 trilhões (25%); o hemisfério oeste, no qual o Brasil está

1. Entende-se por Europa em Desenvolvimento os seguintes países: Albânia, Armênia, Azerbaijão, Bielorrússia, Bósnia e Herzegovina, Bulgária, Cazaquistão, Croácia, Geórgia, Hungria, Kosovo, Macedônia, Moldávia, Montenegro, Polónia, Quirguistão, Romênia, Rússia, Sérvia, Tadjiquistão, Turquia, Turcomenistão, Ucrânia, Uzbequistão.

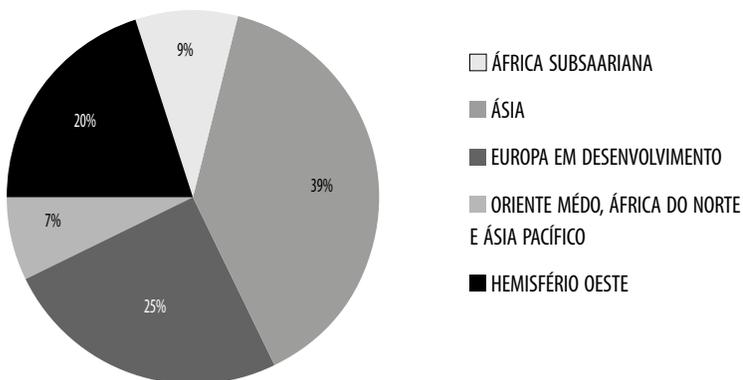
inserido, correspondendo a US\$ 1,5 trilhões (20%); a África Subsaariana com US\$ 675 bilhões (9%); e, por fim, a região que compreende o Oriente Médio, a África do Norte e Ásia-Pacífico com US\$ 556 bilhões (7% do total dos fluxos financeiros ilícitos) (Gráfico 2).

GRÁFICO 1 ESTIMATIVA DE FLUXO FINANCEIRO ILÍCITO DE SAÍDA DE PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO, 2004-2013 (US\$ BILHÕES)



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da referência. (Kar; Spanjers, 2015).

GRÁFICO 2 ESTIMATIVA DE FLUXO FINANCEIRO ILÍCITO DE SAÍDA DOS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO AGREGADOS POR REGIÕES, MUNDO, 2004-2013. (US\$ BILHÕES)



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da referência. (Kar; Spanjers, 2015).

Em relação ao hemisfério oeste, 88,4% do fluxo financeiro ilícito consistiu de faturamento indevido de transações comerciais internacionais. Nesse hemisfério, se destacam dois países: México e Brasil, ambos presentes no topo do ranking de países com maior fluxo ilícito financeiro, conforme a tabela a seguir.

TABELA 1 RANKING DOS 10 PAÍSES COM MAIOR FLUXO FINANCEIRO ILÍCITO DE SAÍDA (US\$). PAÍSES SELECIONADOS, ACUMULADO PERÍODO 2004-2013

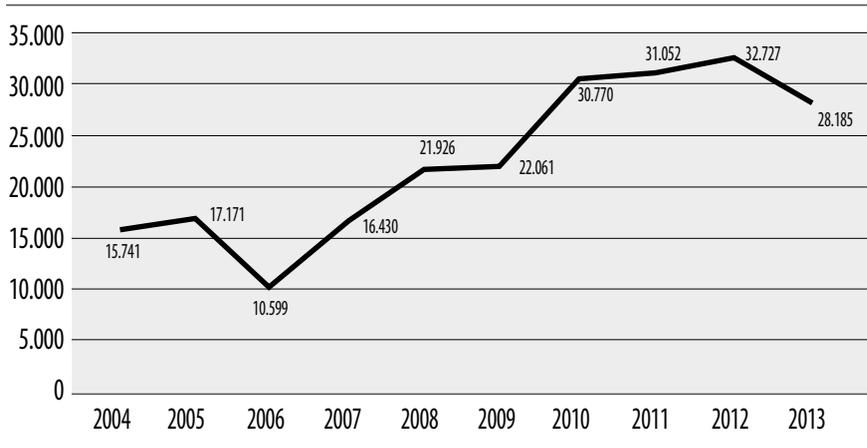
| Ranking | Países | Valor (US\$) |
|--------------|-------------------|---------------------|
| 1 | China continental | 1.392.276,00 |
| 2 | Federação Russa | 1.049.772,00 |
| 3 | México | 528.439,00 |
| 4 | Índia | 510.439,00 |
| 5 | Malásia | 418.542,00 |
| 6 | Brasil | 226.667,00 |
| 7 | África do Sul | 209.219,00 |
| 8 | Tailândia | 191.768,00 |
| 9 | Indonésia | 180.710,00 |
| 10 | Nigéria | 178.040,00 |
| Total | | 4.885.718,00 |

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da referência. (Kar; Spanjers, 2015).

Os dez países com maior fluxo financeiro ilícito somam quase US\$ 4,9 trilhões. Nesse quesito, isso representa aproximadamente 62,3% do valor total evadido pelos países em desenvolvimento. O Brasil se posiciona em sexto lugar neste *ranking*, com um total de US\$ 227 bilhões de fluxo financeiro ilícito ao longo do período. Isso significa que no Brasil houve uma média de US\$ 22,7 bilhões em evasão fiscal por ano (Gráfico 3).

O estudo do GFI é importante para mostrar o quanto os países em desenvolvimento, dentre os quais está o Brasil, perdem com evasão fiscal nos fluxos financeiros ilícitos. Como mostra o relatório, a maior parte dessa evasão está ligada ao setor privado, que superfatura ou subfatura ilegalmente suas transações com o exterior.

GRÁFICO 3 FLUXO FINANCEIRO ILÍCITO QUE SAIU DO BRASIL (US\$ BILHÕES)
BRASIL, 2004-2013



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da referência. (Kar; Spanjers, 2015).

Apesar da relevância do estudo, é necessário destacar que os dados calculados pelo GFI contabilizam apenas trocas comerciais, não incluindo transações do setor de serviços, que vem crescendo significativamente na economia internacional. Além disso, não contabiliza transações internas dos países, as quais também estão sujeitas a sonegações fiscais.

PERCEPÇÃO DA CORRUPÇÃO NO MUNDO

A percepção da corrupção será abordada por meio de um índice específico elaborado pela organização Transparência Internacional, que é uma entidade sem fins lucrativos que atua internacionalmente estudando o tema corrupção. Dentre as diferentes vertentes de atividades da organização está a elaboração do Índice de Percepção de Corrupção, aferido desde 2012, com sua última edição realizada em 2016.

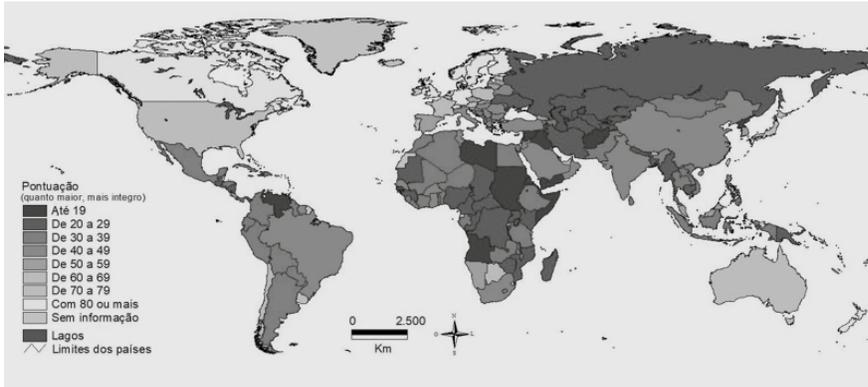
A metodologia utilizada na elaboração do índice consistiu em padronizar os dados de cada fonte de informação para que se enquadrem na escala de 0 a 100, sendo que 0 significa a maior per-

cepção de corrupção e 100 a menor percepção. A partir das notas dos países, eles são ranqueados. Em 2016, a título de exemplo, os países com menor percepção de corrupção foram a Dinamarca e a Nova Zelândia ambos com nota 90. O país com maior percepção de corrupção foi a Somália, com nota 10 (TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL, 2017a).

Para estabelecer este índice, a organização reúne dados de treze fontes de informações relacionadas a doze organizações, que fornecem dados de percepção de corrupção no setor público, do ponto de vista de atores do setor privado, assim como analistas especialistas no tema. Para compor o índice, as pesquisas dos países devem atender a alguns critérios. O primeiro critério é que a fonte de informações quantifique percepções de corrupção no setor público; o segundo é que os dados-fonte possuam metodologia crível e válida. Os países devem ser pontuados pela fonte na mesma escala e devem ter diferença suficiente entre si para a comparação. Por fim, a pesquisa precisa ter sido realizada por uma instituição confiável e com periodicidade que permita a comparação longitudinal.

Para cada país analisado pela organização devem existir pelo menos três fontes de dados para o cálculo de sua pontuação. Então, são realizadas médias para cada país a partir dos valores padronizados, com erro padrão e intervalo de confiança de acordo com a quantidade de fontes e a variação dos dados utilizados para o cálculo da nota de cada país.

Para o ano de 2016, os resultados mostraram que mais de 2/3 dos países aferidos tiveram pontuação abaixo da média da escala. Isso contribuiu para que a nota dos 176 países atingisse 43 pontos em média. Na região das Américas, 32 países foram aferidos pelo Índice da Transparência Internacional, tendo o Brasil ficado na 14ª posição, atrás de países como Canadá e Estados Unidos, que lideram a região, e de seus vizinhos Uruguai e Chile. Considerando todos os

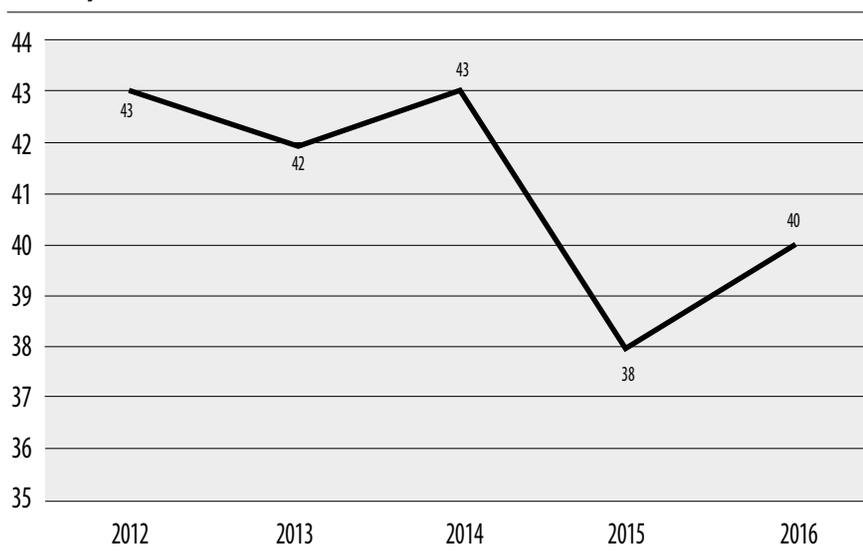
MAPA 1 DISTRIBUIÇÃO DO ÍNDICE DE PERCEÇÃO DE CORRUPÇÃO. MUNDO, 2016.

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados da referência TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL, 2017a.

países aferidos, o Brasil cai para 79^a posição, ficando empatado com Bielorrússia, China e Índia.

Como se pode observar no gráfico a seguir, a pontuação do país não melhorou ao longo dos extremos temporais; assim, o índice passou de 43 para 40 pontos entre 2012 e 2016. Entre 2014 e 2015 houve uma queda na nota brasileira, de 43 para 38 – ou seja, maior percepção de corrupção. O último ano do indicador apontou para um aumento da pontuação brasileira, equivalente a 40 pontos – o que reflete em uma menor percepção em relação a 2015. Ainda assim, a nota continua inferior ao que já foi no passado, abaixo da média global e bem abaixo da média 50 da escala. Isso significa dizer que, de forma comparativa, e segundo os critérios do Índice da Transparência Internacional, a percepção de corrupção no Brasil ainda é elevada.

O índice apresentado tem sua relevância também por ser um termômetro do que se consegue agregar a partir de diferentes indicadores que sozinhos abrangeriam poucos países. Nesse sentido, o índice de percepção de corrupção tornou-se um indicador agregado que consegue ranquear mais países de forma padronizada. Além

GRÁFICO 4 EVOLUÇÃO DO ÍNDICE DE PERCEPÇÃO DA CORRUPÇÃO. BRASIL, 2012 E 2016 - PONTUAÇÃO

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados da referência TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL, 2017a.

disso, permite a realização de análises longitudinais, pois devido sua metodologia é possível comparar os dados de um ano para o outro, entendendo como os países evoluíram ao longo do tempo.

No entanto, também apresenta algumas limitações, sendo apenas fruto do ponto de vista de atores do setor privado e especialistas em corrupção. Dessa forma, ele apresenta uma percepção não tão ampla da corrupção no setor público, pois não compreende uma amostra suficientemente diversificada para se dizer que abarca a percepção da população de cada país.

Ademais, é limitado no que se refere à padronização metodológica nos diferentes países. Como são utilizadas 13 fontes de dados e cada pesquisa tem uma metodologia, é difícil entender pelo índice o que está sendo calculado como corrupção para cada país, uma vez que cada país utiliza um conjunto próprio de fontes, que por sua vez possuem metodologias diferentes entre si.

CORRUPÇÃO E O PAPEL DAS EMPRESAS *OFFSHORES*

Em 2016, foram divulgados dados da maior investigação internacional de corrupção em organizações *offshores* a partir do vazamento de dados sigilosos da empresa panamenha Mossack Fonseca. As *offshores* são empresas com baixa ou nenhuma tributação, sendo registradas em ambientes de pouca regulação e muitas vezes mantidas em situação sigilosa. Por meio dessa baixa regulamentação do mercado financeiro, empresas de diferentes nacionalidades registram filiais e parceiras em países de paraísos fiscais diferentes daqueles onde estão sediadas as matrizes de origem. Assim, configura-se uma rede de transações a nível mundial realizadas com baixa regulamentação e pagamento de tributos. Esse contexto nem sempre significa operações ilegais, mas a obscuridade da rede e das transações desenha um ambiente propício para a corrupção.

No que se refere à investigação internacional realizada pelo Consórcio Internacional de Jornalistas Investigativos (ICIJ), em parceria com diversos membros da imprensa ao redor do mundo, nota-se a exposição da relação das empresas *offshores* com a corrupção na mídia mundial. Os dados investigados pelo consórcio compreendem o período de 1977 a 2015 e 11,5 milhões de arquivos (ICIJ, 2016).

O ICIJ utilizou metodologia de engenharia reversa para conseguir montar uma base de dados a partir dos documentos vazados, que muitas vezes estavam codificados (ICIJ, 2017). Na base de dados, não foram cruzados relatórios com nomes de *offshores* semelhantes, podendo haver duplicatas e os dados foram inseridos na base como apareceram nos documentos, sem correções de possíveis erros. No mais, a base de dados retirou pessoas e entidades que não aparecem em relatórios, mas cujas conexões permaneceram obscuras.

Os resultados (ICIJ, 2016) da investigação revelam que a *offshore* Mossack Fonseca realizava transações com mais de 214.000

entidades de *offshores* em duzentos países diferentes. Destas, 15.000 *offshores* foram criadas para clientes por mais de quinhentas empresas bancárias, que participaram ativamente nos esquemas de acobertamento de transações financeiras.

Além das operações entre as empresas de *offshore* que foram tornadas públicas, dentre transações legais e ilegais, os documentos também revelaram a identidade de 140 políticos e servidores públicos (ICIJ, 2016).

Apesar de a investigação ter sido o maior furo de operações de *offshores* no mundo, o uso das informações não alcançou todo o potencial de esclarecimento. Para as organizações que investigam esse tipo de situação, o desafio é conseguir descobrir ainda mais sobre essas empresas, desvendando como elas operam, o montante de bens materiais e financeiros que elas circulam, em benefício de quem, e se são ou não ilegais. Alguns pontos da rede foram mostrados nessa investigação.

No entanto, um estudo inovador sobre *offshores* realizado pela Transparência Internacional apresentou como essas empresas estão ligadas ao setor imobiliário na cidade de São Paulo (TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL, 2017b). Este estudo foi produzido a partir do cruzamento de fontes de dados da administração pública sobre propriedade de imóveis na cidade de São Paulo (advindos da prefeitura de São Paulo) e sobre formação de empresas (provenientes do governo do Estado de São Paulo).

A base de dados de propriedade de imóveis foi disponibilizada para uso público pela prefeitura em maio de 2016. Já a base de dados sobre formação de empresas foi criada pela organização, que se dedicou a acessar arquivos individualmente das empresas e montar um banco de dados, por meio de filtros a partir de nomes de países ou capitais de países considerados paraísos fiscais ou de jurisdição secreta pela Receita Federal brasileira (TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL, 2017b).

A partir disso, a entidade optou por refinar o conteúdo cruzando tais informações por CNPJ, uma vez que os nomes das empresas podem ter homônimos. Assim, buscava descobrir quais empresas com propriedades imobiliárias em São Paulo estavam ligadas às empresas *offshores*, que foram descobertas pela base de informação de empresas ligadas a paraísos fiscais. Para empresas com propriedade imobiliária ligada a mais de uma empresa *offshore* foi selecionada apenas uma *offshore*, a que detinha maior participação no capital da empresa nativa.

Os resultados do estudo mostram que 3.452 imóveis em São Paulo estão ligados indiretamente a 236 empresas *offshores*. Somando o valor estimado dessas propriedades em registros oficiais, chega-se ao total de R\$ 8,6 bilhões em imóveis no seu valor venal. A entidade ressalta que este valor é subestimado em relação ao preço das mesmas no mercado imobiliário. Em relação à área, essas propriedades ocupam 53 milhões de metros quadrados na cidade, o que a organização compara a 7.400 campos de futebol (TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL, 2017b). Ressalta-se que a maior parte das propriedades eram de uso comercial, que somam R\$ 6,8 bilhões, enquanto as unidades residenciais contemplam R\$ 1,1 bilhão.

As limitações desse estudo (TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL, 2017b) não são diferentes da maioria dos dados sobre corrupção. Existem ainda brechas a serem preenchidas devido à falta de transparência dos registros e ligações entre eles. Por exemplo, ainda não foi possível conectar quais pessoas físicas estavam ligadas a essas propriedades. Por fim, o estudo não considerou os países Irlanda e Áustria, que foram incluídos em 2016 na lista da Receita Federal brasileira como paraísos fiscais. Mesmo assim, esses dados da Transparência Internacional são inovadores no sentido de conseguirem mostrar uma das maneiras como as *offshores* operam, revelando transações antes nebulosas para a sociedade.

SONEGAÇÃO DE TRIBUTOS NO BRASIL E NA AMÉRICA LATINA (SINPROFAZ)

O Sindicato Nacional dos Procuradores da Fazenda Nacional (SINPROFAZ) calcula desde 2013 o montante de sonegação fiscal para cada exercício fiscal ocorrido a partir de 2011. Esses dados são divulgados em relatórios e também no Sonegômetro (www.quantocustaobrasil.com.br). O SINPROFAZ é uma entidade sem fins lucrativos que representa a categoria profissional dos Procuradores da Fazenda nacional. Dentre as diferentes atividades do sindicato, está a realização de estudos sobre a carga tributária no Brasil (SINPROFAZ, 2016).

Para chegar à carga tributária brasileira foram somados pela organização os valores arrecadados de todos os tributos brasileiros, incluindo taxas, impostos e contribuições especiais ou de melhoria. O estudo parte da compilação de indicadores já existentes para a maioria desses tributos brasileiros para em seguida estimar qual seria a sonegação total no Brasil, tal cálculo cruza dados de arrecadação dos tributos escolhidos, com indicadores de sonegação para cada um deles.

Cada nível federativo possui prerrogativa de arrecadação de um conjunto desse total. O SINPROFAZ (2016) cobre em sua metodologia os seguintes tributos nacionais: Imposto de Renda (IR), Imposto sobre os Produtos Industrializados (IPI), Imposto sobre Operações Financeiras (IOF), Imposto de Importação (II), Contribuição para a Previdência (INSS), Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS), Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), Programa de Integração Social (PIS), Programa de Formação do Servidor Público (PASEP) e Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS). Além disso, são incluídos o Imposto sobre a Circulação de Mercadorias (ICMS), de competência estadual, e o Imposto sobre Serviços (ISS), municipal.

TABELA 2 ESTIMATIVA DA SONEGAÇÃO FISCAL SEGUNDO TIPO DE TRIBUTO. BRASIL, 2015

| Tributo | Carga Tributária (R\$ milhões 2015) | Sonegação Estimada (R\$ milhões) | Indicador de Sonegação Estimado (% do Tributo) | % da Sonegação em relação ao PIB |
|----------------|--|---|---|---|
| IR | 322.101 | 90.621 | 28,1% | 1,5% |
| IPI | 49.266 | 16.434 | 33,4% | 0,3% |
| IOF | 34.693 | 5.742 | 16,6% | 0,1% |
| II | 39.015 | 9.687 | 24,8% | 0,2% |
| INSS | 371.814 | 103.178 | 27,8% | 1,7% |
| Cofins | 201.673 | 44.630 | 22,1% | 0,8% |
| CSLL | 61.382 | 15.278 | 24,9% | 0,3% |
| PIS/Pasep | 53.781 | 11.902 | 22,1% | 0,2% |
| FGTS | 113.529 | 31.504 | 27,8% | 0,5% |
| ICMS | 406.978 | 110.454 | 27,1% | 1,9% |
| ISS | 54.110 | 13.538 | 25,0% | 0,2% |
| Total | 1.951.452 | 452.968 | 23,2% | 7,7% |

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da referência SINPROFAZ, 2016.

Em números absolutos, a sonegação total (SINPROFAZ, 2016) estimada em 2015 foi de R\$ 453 bilhões, o que correspondeu a 7,7% do Produto Interno Bruto (PIB) daquele ano. Comparando os resultados de 2015 ao ano anterior, houve um acréscimo de R\$ 16,1 milhões sonegados. Em 2015, os tributos que sofreram maior sonegação absoluta foram o Imposto sobre a Circulação de Mercadorias (ICMS), correspondendo a uma perda de R\$ 110 bilhões no ano, e a Contribuição para a Previdência (INSS), o que equivale a R\$ 103 bilhões.

Já em relação à porcentagem estimada do tributo sonegado, observa-se uma variação situada entre 22,1% e 33,4% em 2015. Os tributos com maior incidência de sonegação em 2015 foram: o Imposto sobre os Produtos Industrializados (IPI), com 33,4%; e o Imposto de Renda, com 28,1% de sonegação em relação à sua carga tributária. O tributo com menor taxa de sonegação foi o conjunto Programa de Integração Social (PIS) e Programa de Formação do Servidor Público (PASEP), com 22,1% de sonegação estimada.

Em relação aos impostos, que são doze ao total, o método de cálculo do sindicato (SINPROFAZ, 2016) cobre oito deles (estando no Imposto de Renda contabilizados os impostos para pessoas jurídicas e físicas). Não estão presentes na conta do Sonogômetro: o Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação (ITCMD) e o Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) – estaduais –, e tampouco o Imposto sobre a Transmissão de Bens Inter Vivos (ITBI) e o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), municipais. Quanto às contribuições, ausenta-se do estudo apenas a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE). Como o estudo do sindicato se baseia em dados secundários, a ausência de parte dos tributos se justifica pela escassez e baixa confiabilidade de dados e indicadores de sonegação disponíveis para os mesmos, mas consiste em uma limitação do estudo por não abranger a totalidade dos impostos sonegados na estimativa total.

O relatório do SINPROFAZ (2016) menciona que são duas as taxas de sonegação mais utilizadas internacionalmente para fins de comparação: o Imposto de Renda e o Valor Agregado da Tributação (VAT), que se trata de uma tributação sobre valor agregado. O sindicato propõe que o cálculo aproximado do Valor Agregado da Tributação (VAT) no Brasil seria a soma de três tributos: ICMS, IPI e ISS. Somando os tributos tem-se que a sonegação do VAT no Brasil corresponde a 27,5% do total do tributo, sendo a maior parcela do valor absoluto oriundo da sonegação do ICMS.

Comparando a taxa de sonegação do VAT com as taxas de países latino-americanos, o Brasil tem maior taxa de sonegação que países como Chile, México e Argentina. Os países com taxas maiores que o Brasil foram Nicarágua, Peru, Panamá e República Dominicana. Contudo, o estudo (SINPROFAZ, 2016) utiliza dados brasileiros de 2015 e de outros anos para os demais países, o que dificulta a comparação.

TABELA 3 ESTIMATIVA DA SONEGAÇÃO DO VALOR AGREGADO DA TRIBUTAÇÃO. PAÍSES DA AMÉRICA LATINA, 2001-2015

| País | Estimativa de Sonegação | Ano |
|----------------------|--------------------------------|------------|
| Argentina | 21,20% | 2006 |
| Bolívia | 29% | 2004 |
| Chile | 11% | 2005 |
| Costa Rica | 28,70% | 2002 |
| Colômbia | 23,50% | 2006 |
| Equador | 21,20% | 2001 |
| El Salvador | 27,80% | 2006 |
| Guatemala | 37,50% | 2006 |
| México | 20% | 2006 |
| Nicarágua | 38,10% | 2006 |
| Panamá | 33,80% | 2006 |
| Peru | 37,70% | - |
| República Dominicana | 31,20% | 2006 |
| Uruguai | 26,30% | 2006 |
| Brasil | 27,50% | 2015 |

Fonte: Elaboração própria a partir de SINPROFAZ, 2016.

A sonegação do Imposto de Renda, por sua vez, se mostrou relativamente menor no Brasil que em outros países latino-americanos. O Brasil apresentou uma taxa de 28,1% e os demais países oscilam entre 41,6% e 63,8%. No entanto, é importante destacar que metodologias diferentes podem ter sido responsáveis pela taxa brasileira estar muito abaixo da média dos demais países (Tabela 4).

Enfim, a partir do estudo da SINPROFAZ (2016) foi possível perceber que a sonegação de impostos é um tema ainda pouco compreendido e estudado. As estimativas de sonegação revelam uma grande perda de recursos para o Estado brasileiro. Porém, os números ainda são incertos, devido às distintas metodologias, bases de dados e falta de alguns tributos na composição da aferição.

TABELA 4 ESTIMATIVA DE SONEGAÇÃO DO IMPOSTO DE RENDA. PAÍSES DA AMÉRICA LATINA, 2003-2015

| País | Estimativa de Sonegação | Ano |
|-------------|--------------------------------|------------|
| Argentina | 49,70% | 2005 |
| Chile | 47,40% | 2003 |
| Equador | 63,80% | 2005 |
| El Salvador | 45,30% | 2005 |
| Guatemala | 63,70% | 2006 |
| México | 41,60% | 2004 |
| Peru | 48,50% | 2006 |
| Brasil | 28,10% | 2015 |

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da referência SINPROFAZ, 2016.

O COMPORTAMENTO DO ÍNDICE DE TRANSPARÊNCIA NAS UNIDADES FEDERATIVAS E CAPITAIS BRASILEIRAS

O Índice de Transparência é um dos projetos da Associação Contas Abertas, entidade brasileira da sociedade civil sem fins lucrativos interessada em fiscalizar e contribuir para a melhoria do gasto público. Esse índice foi elaborado para mensurar a transparência de governos de dois níveis federativos – municipal e estadual. O projeto surgiu após a Lei Complementar nº 131² de 2009, que repercute nas exigências legais de transparência das unidades federativas fazendo com que a Lei de Responsabilidade Fiscal tenha também um componente de transparência. A partir dessa lei complementar, dentre outras coisas, os municípios, estados e governo federal devem publicar em meios eletrônicos, em tempo real, informações sobre as execuções orçamentária e financeira de cada entidade (CONTAS ABERTAS, 2017a).

2. BRASIL. Lei Complementar no 131, de 27 de Maio de 2009. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. DOU. 28 de maio 2009.

O Índice de Transparência foi criado nesse contexto legal, com a elaboração de critérios de mensuração por um comitê de especialistas em finanças e contas públicas (CONTAS ABERTAS, 2017b). Até o presente momento, foram realizadas três edições do índice: em 2010, 2012 e 2014. A metodologia utilizada nas primeiras duas edições leva em consideração três fatores: o conteúdo, as séries históricas e a usabilidade das informações públicas pelas entidades federativas. A nota de conteúdo pode variar de 0 a 1.650 pontos, e sua pontuação é ponderada, valendo 60% da nota final. As séries históricas variam de 0 a 200 e valem 7% da pontuação final. E, por fim, a usabilidade varia de 0 a 900 pontos e equivale ao restante, 33% da nota final. Assim, o máximo de pontos que uma entidade pode ter é 2.750 (1.650+200+900), e esse total equivale a 100% (1), de tal forma que todas as pontuações ficam ajustadas para notas entre 0 e 1 (CONTAS ABERTAS, 2017c).

A partir da edição de 2014, houve uma modificação na metodologia a fim de aprimorá-la, uma vez que as edições anteriores não explicitavam de maneira objetiva o que seria levado em consideração em cada componente do indicador (CONTAS ABERTAS, 2017d). Então, em 2014, para o item conteúdo passam a ser considerados doze critérios, que abordam a divulgação de todas as etapas da execução orçamentária e de diferentes elementos importantes para a identificação clara da execução como dados sobre a receita, e sobre a ordem bancária, entre outros. Em relação à evolução histórica, o objetivo é apresentar uma série entre 4 e 10 anos e analisa também a frequência de atualização na internet, que pode se encaixar em cinco faixas temporais (de 2 a 7 dias, de 8 a 15 dias, de 16 a 30 dias, de 31 a 60 dias e mais de 60 dias). Por fim, a usabilidade remete a doze parâmetros diferentes, como a possibilidade de interação com as informações e o formato de *download* disponibilizado, por exemplo. Além da pormenorização dos critérios de cada componente do índice, foram modi-

ficados os pesos de cada um deles. Em 2014, o conteúdo passa a ter peso de 55%, as séries históricas 5% e a usabilidade 40% do total. As notas passam a ser ajustadas para a régua 0 a 10, sendo a nota 10 a mais transparente.

Em 2014, os resultados levaram a uma média geral dos estados correspondente a 5,67, valor minimamente acima do intermediário 5 da escala, o que evidencia que, de maneira geral, os estados ainda estão com a transparência bastante precária. Ao analisar o índice nos seus três componentes, nota-se que a média dos estados da federação para o quesito conteúdo foi de 5,98; para a série histórica, 7,64; e para usabilidade, 5,0. Pode-se perceber então que os critérios série histórica e frequência das publicações tiveram melhor desempenho nos estados, enquanto a usabilidade apresentou o pior resultado (CONTAS ABERTAS, 2017f).

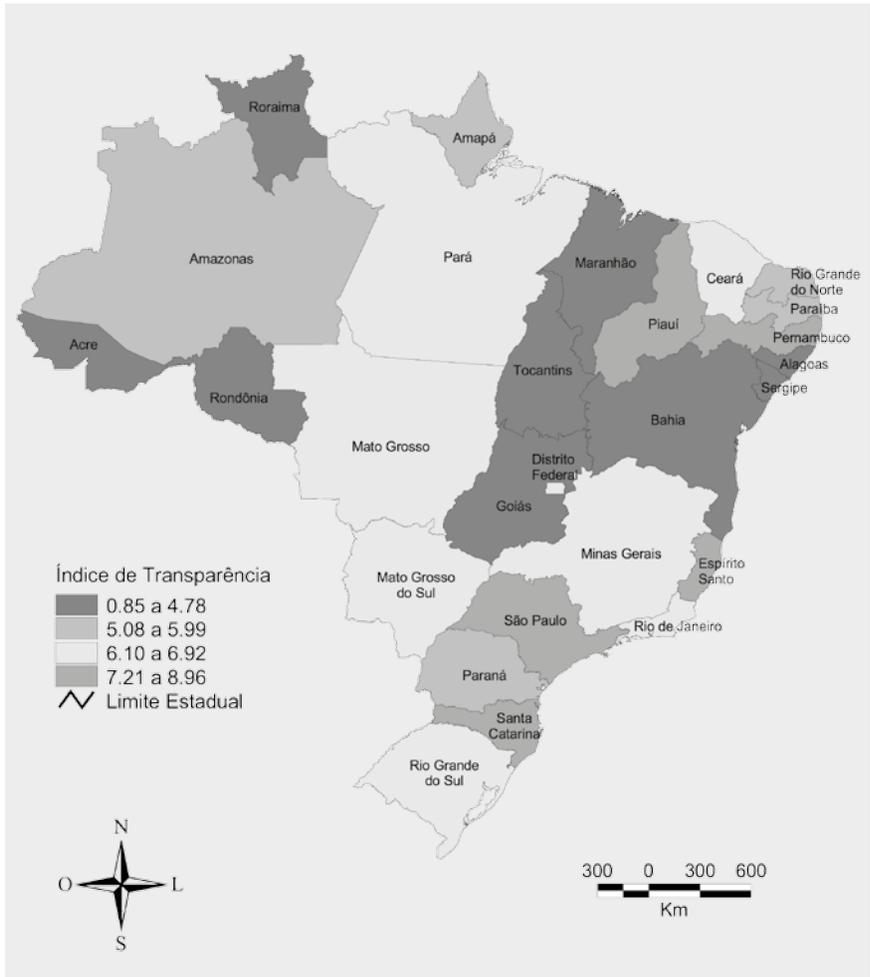
Os resultados por região, conforme demonstra a tabela a seguir, indicam que a região com maior pontuação no índice foi a sudeste, com 7,59. Em relação aos demais componentes, a região também lidera em termos de conteúdo e usabilidade das informações, com notas 7,87 e 7,09, respectivamente. A região centro-oeste obteve melhor pontuação no critério série histórica. Os piores resultados em todos os itens ocorreram na região Norte, que obteve a nota média de 4,27.

TABELA 5 ÍNDICE DE TRANSPARÊNCIA DOS ESTADOS SEGUNDO REGIÕES NATURAIS. BRASIL, 2014

| Regiões naturais | Nota | Conteúdo | Série Histórica | Usabilidade |
|-------------------------|-------------|-----------------|------------------------|--------------------|
| Sudeste | 7,59 | 7,87 | 8,5 | 7,09 |
| Sul | 6,69 | 7,04 | 8 | 6,03 |
| Centro-Oeste | 6,18 | 6,47 | 8,8 | 5,44 |
| Nordeste | 5,34 | 6 | 8,25 | 4,97 |
| Norte | 4,27 | 4,95 | 7 | 4,13 |

Fonte: CONTAS ABERTAS, 2017f.

MAPA 2 DISTRIBUIÇÃO DO ÍNDICE DE TRANSPARÊNCIA POR UNIDADES FEDERATIVAS. BRASIL, 2014



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da referência CONTAS ABERTAS, 2017f.

De acordo com o mapa a seguir, foi possível perceber como as notas dos estados se distribuíram no território. As três piores pontuações foram de Rondônia (0,85), Sergipe (2,42), e Roraima (3,53). Os estados que lideraram o ranking de transparência foram Espírito Santo (8,96), Pernambuco (8,14) e São Paulo (7,95). Nos três componentes da nota, apenas o critério série histórica obteve pontuações máximas, sendo que oito estados a atingiram. A pontuação máxima no critério usabilidade foi 8,9, obtida pelo Espírito Santo; e a mínima 0,1, em Rondônia. Por fim, quanto ao conteúdo, a melhor pontuação foi 8,1, atingida também pelo Espírito Santo; e a mínima foi de Rondônia, 1,47.

O mapa também evidencia que mais da metade dos governos estaduais, dezesseis deles, estão nas faixas mais baixas da pontuação, evidenciando que a maioria ainda não conseguiu atender aos critérios de transparência aferidos pela Associação Contas Abertas. Destes, a maioria, correspondente a nove estados, se encontra na pior faixa, que varia de 0,85 a 4,78. Além disso, somente cinco estados foram classificados na melhor faixa, de 7,21 a 8,96.

Os resultados de 2014 para as capitais (CONTAS ABERTAS, 2017e) revelaram notas ainda menores que aquelas obtidas pelos estados. A média geral das capitais foi de 4,73 pontos, comparando ao resultado médio dos estados, foram inferiores em 0,94 ponto. Em relação aos três componentes, a usabilidade obteve a menor média, com apenas 2,62. O item conteúdo obteve média de 5,36, o de série histórica apresentou a maior média, 6,98. Observa-se que tanto os estados quanto as capitais obtiveram piores médias no quesito usabilidade e melhores médias no critério série histórica, indicando que a maior dificuldade das entidades federativas está em oferecer suas informações de forma acessível para a população em geral, propiciando o maior uso das mesmas.

Apesar de as notas terem sido piores de maneira geral para as capitais do que para os estados, houve maior variação nas notas dos estados. O desvio padrão das notas das capitais foi de aproximadamente 1,6 enquanto dos estados foi de 1,8. Isso pode revelar que a capacidade dos municípios é mais homogênea do que aquela dos estados, apesar de estarem nivelados em um patamar inferior a esses.

Percebe-se na tabela a seguir que as notas médias das capitais apresentam resultados distintos em relação a seus estados. Apesar das capitais da região sudeste obterem a melhor média, 5,86, as capitais com as piores médias foram as do centro-oeste, com pontuação de 3,14.

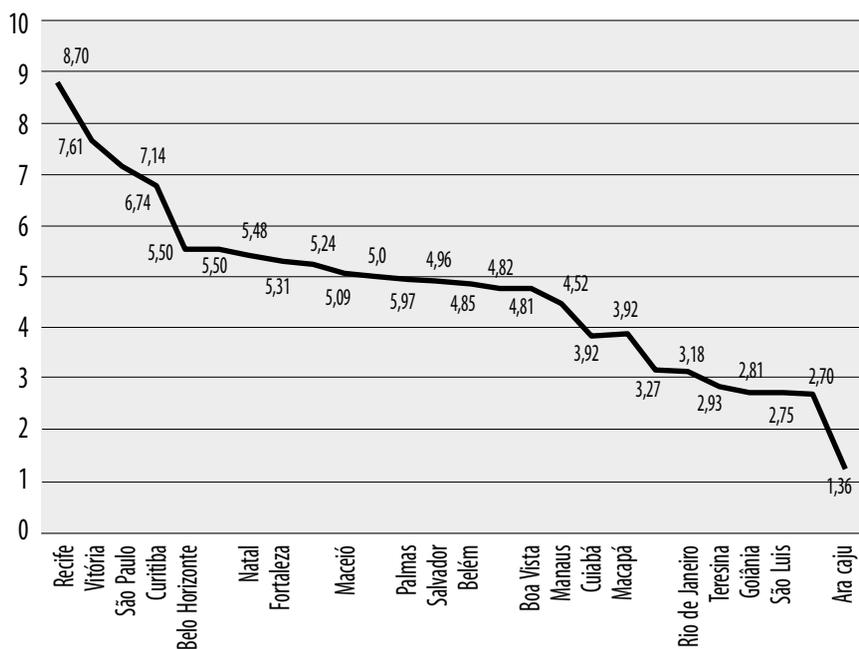
TABELA 6 ÍNDICE DE TRANSPARÊNCIA DAS CAPITALS SEGUNDO REGIÕES NATURAIS. BRASIL, 2014

| Médias por Região | Nota | Conteúdo | Série Histórica | Usabilidade |
|--------------------------|-------------|-----------------|------------------------|--------------------|
| Sudeste | 5,86 | 6,41 | 8 | 4,84 |
| Sul | 5,6 | 6,59 | 8,67 | 3,85 |
| Nordeste | 4,68 | 5,25 | 7,11 | 3,78 |
| Norte | 4,48 | 5 | 7,31 | 3,28 |
| Centro-Oeste | 3,14 | 3,93 | 2,8 | 2,1 |

Fonte: CONTAS ABERTAS, 2017e.

A partir do próximo gráfico, fica evidente que as capitais mais transparentes foram Recife, com nota 8,7; Vitória, 7,61 e São Paulo, com 7,14. As capitais com piores pontuações foram Aracaju, 1,36; Campo Grande, com 2,7; e São Luís, 2,75. Ao olhar para os três componentes do indicador, novamente apenas o quesito série histórica obteve pontuação máxima, em cinco capitais, e a nota mínima foi 0, de Campo Grande. No item usabilidade Campo Grande também obteve nota 0. Já a maior nota foi de Recife, 8,5. Por fim, Campo Grande também se situou na pior colocação no critério conteúdo, com nota 2,73; ao passo que a maior pontuação foi novamente de Recife, 8,73.

GRÁFICO 5 DISTRIBUIÇÃO DO ÍNDICE DE TRANSPARÊNCIA SEGUNDO CAPITALIS.
BRASIL, 2014



Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados da referência TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL, 2017a.

Os resultados do Índice de Transparência de 2014 são importantes para alertar o quanto é preciso evoluir em termos de transparência da informação de execução orçamentária e financeira exigida em lei. A exigência legal data de 2009, cinco anos antes da publicação do último índice. Isto indica que apesar dos resultados negativos, as entidades federativas ainda estão em processo de aprendizagem de como fazer o processo de transparência de uma maneira mais efetiva para a população. O índice não deixa de ser uma forma relevante de controle social e pressão para que as informações sejam cada vez mais transparentes e úteis à população.

Apesar disso, e assim como os demais, cabe destacar as limitações deste indicador. Primeiramente, não é possível realizar análises

longitudinais com os dados, uma vez que a metodologia foi modificada e há apenas uma edição com a nova metodologia, que poderia ter sido replicada para os períodos anteriores. Não obstante, a nova metodologia, apesar de melhor apresentar os critérios de cada um dos três componentes utilizados, ainda não demonstra clareza suficiente em relação aos cálculos de cada uma das notas, pois o peso objetivamente adotado para os critérios dentro de cada componente não é demonstrado. Esse tópico dificulta a análise de quais aspectos da transparência têm maior impacto nos resultados obtidos.

O DESEMPENHO DA ESCALA BRASIL TRANSPARENTE NAS UNIDADES FEDERATIVAS E MUNICÍPIOS BRASILEIROS

A Controladoria-Geral da União (CGU), atualmente integrada ao Ministério da Transparência, é um órgão do governo federal que aborda o uso de recursos e a transparência dos órgãos públicos (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2017c). Dentro do seu papel de promoção da transparência, a controladoria criou a Escala Brasil Transparente em 2015. Desde então ocorreram três edições: uma em cada semestre de 2015 e outra em 2016. O objetivo do indicador é medir a transparência de governos estaduais e municipais (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2017b), sendo utilizado pelo órgão como fonte de informações para poder exercer suas responsabilidades legais de garantidor do funcionamento da Lei de Acesso à Informação³ de 2011.

Assim, a escala tem o intuito de mensurar o quanto os governos subnacionais cumprem os critérios estabelecidos por esta lei. A

3. BRASIL. Presidência da República. Lei nº 12.527, de 18 de Novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. DOU. 19 nov. 2011.

transparência de tais governos pode ser ativa, de forma que os órgãos públicos tomam iniciativa de divulgar as informações sem serem solicitados para tal; ou passiva, em que a informação é primeiramente requerida por uma pessoa física ou jurídica e depois a organização a torna pública (GOVERNO FEDERAL, 2017). No caso da Escala Brasil Transparente, a medida é realizada levando em consideração a transparência passiva.

Como a CGU objetiva mensurar tal tipo de transparência, a escala contabiliza a prática de pedidos de acesso à informação. A metodologia dessa escala se baseia em quatro tipos de pedidos: os voltados para informações de saúde, educação, assistência social e regulamentação da Lei de Acesso à Informação pela entidade federativa. Esse último tipo de pedido é relevante no sentido de verificar se foi realizada a regulamentação.

A escala utiliza doze critérios ao todo, seis voltados ao quesito regulamentação e seis à transparência passiva. Cada um dos requisitos é avaliado por um preenchimento binário, onde se verifica se houve ou não cumprimento. Em alguns casos, há notas parciais quando cada quesito pode ser respondido de maneira diferente para os quatro pedidos de acesso à informação. Nesse caso, cada um é preenchido de forma binária e a nota é entre 0 e 10. Os quesitos de regulamentação quando somados são ponderados na nota final em 25%, e os de transparência ativa, depois de somados, são ajustados para o peso de 75% da pontuação. O resultado final é uma nota de 0 a 10, sendo 10 a melhor pontuação (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2017d).

Quanto à regulamentação, os critérios verificados são a exposição da legislação no meio eletrônico oficial do ente e a existência das seguintes regulamentações a nível local: Lei de Acesso à Informação, Serviço de Informação ao Cidadão (SIC), classificação de sigilo, responsabilização do servidor e de instâncias de recurso. Já em rela-

ção à transparência passiva, os parâmetros são: a divulgação do SIC na modalidade de atendimento presencial, a existência de um SIC em meio virtual, a possibilidade de acompanhamento do pedido de acesso, a ausência de impedimentos para o cidadão efetivar o pedido, o cumprimento dos prazos legais e respostas de acordo com a informação requisitada (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2017d).

Por fim, para realizar o ranking municipal, quando da ocorrência de notas iguais, utilizou-se dois critérios de desempate. Primeiro, em relação à nota de transparência passiva, sendo que o ente com maior nota nesse quesito é colocado na frente do(s) outros(s). E caso também ocorra empate nesta pontuação, o segundo critério empregado é o tamanho populacional do ente, com os de maior porte ficando em melhores posições na classificação.

As três edições da Escala Brasil Transparente foram realizadas por amostragem. Todas as capitais, todos os estados e o Distrito Federal foram mensurados. Em relação aos demais municípios, a amostragem foi composta por 2.274 deles, dentre os quais estavam todos aqueles avaliados nas edições anteriores da escala (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2017a).

Os resultados para os estados da federação em 2016 mostraram predominância de bom desempenho. De forma geral, onze governos estaduais atingiram a nota máxima da escala, sendo Alagoas, Bahia e Ceará as lideranças do ranking. Outros quatorze estados obtiveram notas superiores a 8 e abaixo de 10, o que também aponta para um saldo positivo. Os únicos governos estaduais com notas ruins foram o Rio de Janeiro, com 5, e o Amapá, com 0, no final do ranking (Tabela 7).

A partir dos dados da Escala Brasil Transparente foi possível perceber que os estados obtiveram resultados positivos, sendo que 25 deles estão com boas notas na medição da CGU. Em comparação com a edição anterior, de 2015, a maioria dos estados obteve varia-

ções positivas (16 UFs), o que pode indicar que os estados avançaram no último período para melhorar a sua conformidade com a Lei

TABELA 7 DISTRIBUIÇÃO DA ESCALA BRASIL TRANSPARENTE SEGUNDO UNIDADES FEDERATIVAS. BRASIL, 2016

| Nome UF | Nota |
|---------------------|-------------|
| Alagoas | 10 |
| Bahia | 10 |
| Ceará | 10 |
| Espírito Santo | 10 |
| Maranhão | 10 |
| Mato Grosso do Sul | 10 |
| Pernambuco | 10 |
| Rio Grande do Sul | 10 |
| Rondônia | 10 |
| São Paulo | 10 |
| Tocantins | 10 |
| Rio Grande do Norte | 9,72 |
| Santa Catarina | 9,72 |
| Goiás | 9,58 |
| Mato Grosso | 9,58 |
| Minas Gerais | 9,58 |
| Piauí | 9,58 |
| Sergipe | 9,58 |
| Acre | 9,3 |
| Distrito Federal | 9,16 |
| Pará | 9,16 |
| Paraná | 9,16 |
| Amazonas | 8,88 |
| Paraíba | 8,88 |
| Roraima | 8,05 |
| Rio de Janeiro | 5 |
| Amapá | 0 |

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da referência CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2017b .

de Acesso à Informação. Dentre outros motivos, a escala pode ter sido um dos impulsionadores dessa melhoria.

Os resultados dos municípios revelam uma situação pior. Considerando o total de 2,3 mil municípios investigados, 74 obtiveram nota máxima, apenas 3,2%. Os três primeiros colocados foram: Águas Frias (SC), Alagoa Grande (PB) e Alfredo Chaves (ES). Apesar disso, a média das notas dos municípios foi de aproximadamente 3,5, com um desvio padrão alto, de 3, o que indica muita variação dos resultados. Conforme a tabela a seguir, pode-se observar que a faixa que mais concentrou municípios foi a com notas ente 1 e 2,99; contemplando quase um terço das cidades acompanhadas. Mais da metade dos municípios, 52,3%, estão nas duas piores faixas, com notas variando de 0 a 2,99. Os piores municípios da escala foram: Abreu e Lima (PE), Acorizal (MT) e Acrelândia (AC), todos com nota zero.

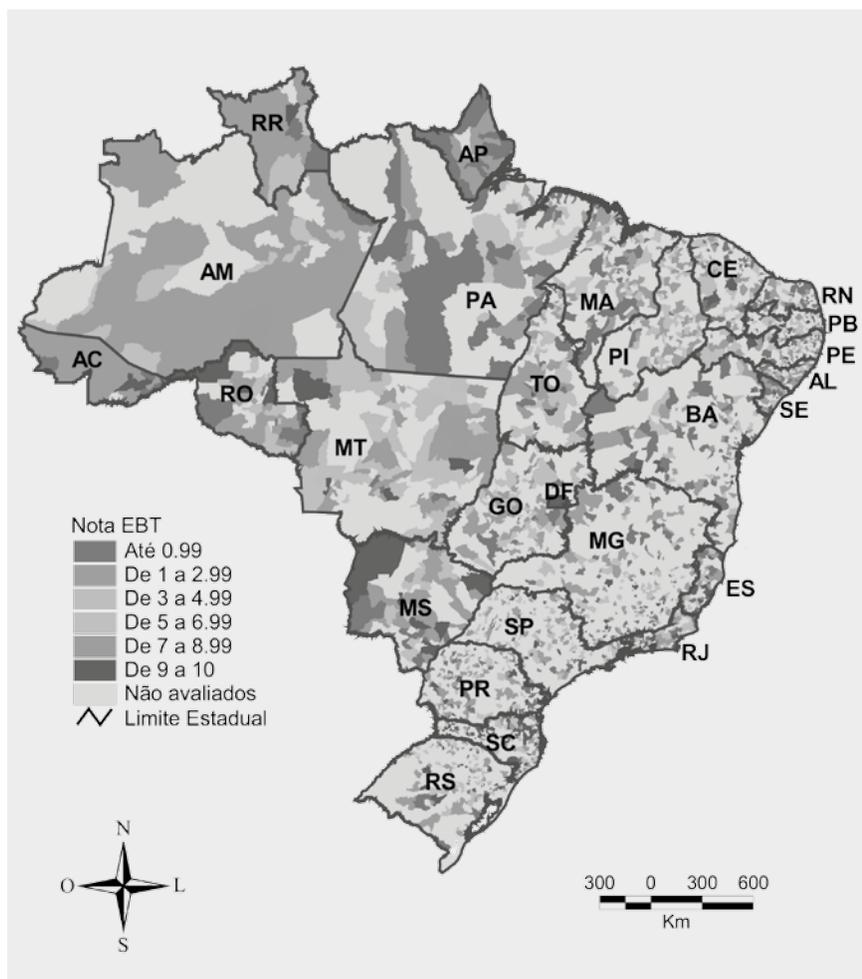
TABELA 8 DISTRIBUIÇÃO DA ESCALA BRASIL TRANSPARENTE SEGUNDO MUNICÍPIOS SELECIONADOS. BRASIL, 2016

| Nota | Municípios | % |
|--------------|-------------------|--------------|
| 9 - 10 | 207 | 8,9 |
| 7 - 8,99 | 195 | 8,4 |
| 5 - 6,99 | 300 | 12,9 |
| 3 - 4,99 | 407 | 17,5 |
| 1 - 2,99 | 722 | 31,0 |
| 0 - 0,99 | 497 | 21,3 |
| Total | 2328 | 100,0 |

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da referência CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2017b.

O mapa a seguir ilustra as constatações mencionadas. Além disso, mostram que os municípios ainda possuem um grande potencial para aprimorarem a forma como lidam com a Lei de Acesso à Informação, sendo o cenário de transparência passiva em geral, ainda muito frágil (CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2017b).

MAPA 3 DISTRIBUIÇÃO DA ESCALA BRASIL TRANSPARENTE SEGUNDO MUNICÍPIOS SELECIONADOS. BRASIL, 2016



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da referência CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2017b.

Os estudos da Controladoria-Geral da União se mostraram relevantes tanto para o acompanhamento e controle social de como os estados e municípios têm se adequado ou não à LAI, quanto como forma de exercer pressão sobre essas entidades para que as mesmas se movimentem no sentido de melhorar seus sistemas e regulamentações. Em relação aos resultados por tipo de ente, os estados da federação apresentaram melhores resultados do que os municípios, o que era esperado, considerada a diferença de capacidade de recursos, financeiros e de pessoal, entre estes níveis da federação. No entanto, é importante frisar que, apesar da maior dificuldade, são nos municípios que a maior parte das informações vinculadas ao cotidiano dos cidadãos se encontram.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir dos indicadores e estudos apresentados, fica evidente que a mensuração da corrupção ainda está no campo da estimativa e da experimentação científica. Em todos os relatórios que buscaram evidenciar o quanto o mundo ou o Brasil está inserido em práticas de corrupção existem limitações no alcance e confiabilidade das fontes de informação. Ainda assim, tais estudos buscam enfrentar esse abismo metodológico que é a mensuração das práticas ilícitas.

Para além disso, foi possível observar que estudos estão sendo utilizados para associar o tema transparência às medidas de combate à corrupção, como no caso dos indicadores apresentados pela Associação Contas Abertas e pela Controladoria-Geral da União. Percebe-se que ambas iniciativas foram implementadas por força de lei federal em unidades subnacionais. Nos dois indicadores, o Brasil se apresentou heterogêneo, seja em relação à comparação entre estados e municípios, ou na diferença entre cada um desses entes federativos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CONTAS ABERTAS. *Institucional*. Disponível em: <<http://www.contasabertas.com.br/web/site/institucional>>. Acesso em: 13.jul.2017a.

CONTAS ABERTAS. *O Índice de Transparência*. Disponível em: <<https://indicedetransparencia.com/sobre/>>. Acesso em: 13.jul.2017b.

CONTAS ABERTAS. *Metodologia*. Disponível em: <<https://indicedetransparencia.com/metodologia/>>. Acesso em: 13.jul.2017c.

CONTAS ABERTAS. *Metodologia 2014*. Disponível em: <<https://indicedetransparencia.com/metodologia-2014/>>. Acesso em: 13.jul.2017d.

CONTAS ABERTAS. *Ranking 2014 – Capitais*. Disponível em: <<https://indicedetransparencia.com/ranking-2014-estados/>>. Acesso em: 13.jul.2017e.

CONTAS ABERTAS. *Ranking 2014 – Estados*. Disponível em: <<https://indicedetransparencia.com/ranking-2014-capitais/>>. Acesso em: 13.jul.2017f.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. *Amostragem*. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/escala-brasil-transparente/amostragem>>. Acesso em: 14.jul.2017a.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. *Escala Brasil Transparente*. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/escala-brasil-transparente>>. Acesso em: 14.jul.2017b.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. *Institucional*. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/sobre/institucional>>. Acesso em: 14.jul.2017c.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. *Metodologia*. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/escala-brasil-transparente/metodologia>>. Acesso em: 14.jul.2017d.

GOVERNO FEDERAL. Acesso à Informação. *Aspectos Gerais da Lei*. Disponível em: <<http://www.acessoainformacao.gov.br/perguntas-frequentes/aspectos-gerais-da-lei#9>>. Acesso em 14.jul.2017.

ICIJ. The International Consortium of Investigative Journalists. *Key findings: The Panama Papers by the numbers*. 03 de Abril 2016. Disponível em: <<https://panamapapers.icij.org/blog/20160403-key-findings.html>>. Acesso em: 11.ago.2017.

ICIJ. The International Consortium of Investigative Journalists. Offshore Leaks Database: Tax haven secrecy revealed. *Frequently Asked Questions*. Disponível em: <<https://offshoreleaks.icij.org/pages/about>>. Acesso em: 11.ago.2017.

KAR, Dev; SPANJERS, Joseph. Illicit Financial Flows from Developing Countries: 2004-2013. *Global Financial Integrity*. Dez.,2015.

SINPROFAZ. *Sonegação no Brasil: Uma Estimativa do Desvio da Arrecadação do Exercício de 2015*. Brasília/DF, junho de 2016. Disponível em: <http://www.quantocustaobrasil.com.br/artigos-pdf/sinprofaz_indicador_sonegacao-28-06-2016.pdf>. Acesso em: 11.ago.2017.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. *Corruption Perceptions Index*. 25 jan. 2017. Disponível em: <https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016#table>. Acesso em: 12.jul.2017a.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL *São Paulo: A Corrupção Mora ao Lado?* Fev. 2017. Disponível em: <https://www.transparency.org/whatwedo/publication/sao_paulo_a_corrupcao_mora_ao_lado>. Acesso em: 15.ago.2017b.

CAPÍTULO 3

NEOLIBERALISMO E CORRUPÇÃO:
A FRAGILIZAÇÃO DO ESTADO
FORTALECE OS ILÍCITOS

Embora as primeiras reflexões do pensamento neoliberal remetam ao debate dos anos trinta do século passado, originalmente como uma crítica ao *New Deal* do presidente Roosevelt e ao que se convencionou chamar de “economia keynesiana”¹, sua consolidação como programa político ou como técnica de governo só se deu efetivamente ao longo da década de 1980, quando Ronald Reagan e Margaret Thatcher assumiram respectivamente os governos dos Estados Unidos (EUA) e do Reino Unido. Apoiados por forças conservadoras que se fortaleceram ao longo da crise de estagflação dos anos 1970, os dois líderes patrocinaram uma cruzada contra os pilares do Estado de Bem-Estar Social e da macroeconomia keynesiana que tinham sido amplamente adotados pelas principais economias do Ocidente depois da Segunda Guerra Mundial.

Assim, frente aos constrangimentos causados pelo baixo dinamismo dos países centrais e pelo aumento da concorrência intercapitalista no seio de suas economias – especialmente nos EUA –, desde o início da década de 1980 o ideário neoliberal se consolidou como o

1. Ver FOUCAULT (2008, p. 297-363) e FIORI (1997).

guia norteador da reestruturação capitalista que transformaria as relações Centro-Periferia a partir de então, estabelecendo novos padrões de dependência entre as nações e esvaziando o poder político dos governos nacionais de um modo geral².

Ao longo desse processo, um aspecto do qual pouco se fala é a crescente incompatibilidade entre os ideais democráticos e o avanço do capitalismo neoliberal. Na medida em que os países precisaram liberalizar suas economias para serem aceitos como *players* na nova ordem das finanças globais, abriram mão do comando de suas políticas macroeconômicas e, sem elas, perderam capacidade de responder às demandas de suas populações. Com orçamentos estrangulados pelos compromissos financeiros e sem disporem de liberdade para o manejo adequado das políticas cambiais e monetárias, a impotência dos governos nacionais – especialmente nos países da periferia – foi revelando o abismo crescente entre o poder do voto e o do mercado, de modo que para perpetuarem-se as estratégias de acumulação capitalista foi sendo cada vez mais necessário corromper as instituições políticas e democráticas que foram erigidas no ocidente desde as revoluções burguesas.

Na América Latina, a onda neoliberal se fez presente logo nos primeiros anos da década de 1980, quando diversos países experimentavam as consequências disruptivas da crise do endividamento externo que irrompeu com a elevação da taxa de juros dos EUA em 1979 e os organismos multilaterais (Fundo Monetário Internacional, Banco Mundial e Banco Interamericano de Desenvolvimento)³ lançaram-se como poderosos vetores de disseminação da nova agenda, exigindo que seus programas de ajuda e recuperação (conhecidos como “acordos desiguais”) fossem pautados por rodadas de privatizações, desregulamentações e liberalização comercial e financeira.

2. Ver CARDOSO DE MELLO (1997).

3. Sobre o papel daqueles organismos multilaterais na reestruturação da agenda política da América Latina, veja-se GIMENEZ (2007, cap. 2) e FAGNANI (2005, parte 4).

Assim, em um contexto de drástica escassez de divisas e de severos desequilíbrios nos balanços de pagamentos, os governos dos países latino-americanos foram cedendo à pressão internacional, não apenas reduzindo seus graus de liberdade no que diz respeito às políticas macroeconômicas, como gradativamente vão permitindo uma ampla reforma de suas instituições públicas à luz dos interesses financeiros que, em última instância, definiam os contornos da nova arquitetura do capitalismo que emergia.

O Brasil, porém, por conta de certas particularidades históricas, não esteve entre as primeiras nações latino-americanas a embarcar no neoliberalismo. Enquanto países como Chile, Bolívia ou Colômbia se alinharam, já no início dos anos 1980, aos anseios dirigistas dos organismos multilaterais, por aqui as demandas sociais que estiveram latentes durante os vinte e um anos de regime autoritário e a luta pela redemocratização do país fizeram brotar em 1988 uma Constituição Federal (CF) que em diversos aspectos inscrevia de modo extemporâneo as bases institucionais de um projeto de Estado de Bem-Estar Social e sinalizavam uma guinada no sentido contrário ao do neoliberalismo que se espalhava pelo mundo como passaporte à modernidade⁴. Inspirados na experiência das constituições europeias do pós-guerra, os parlamentares brasileiros acabaram consagrando uma carta constitucional bastante surpreendente e muito avançada, principalmente no que tange à garantia de direitos sociais e individuais, à incorporação do princípio da *universalização* como balizador das políticas sociais e ao estabelecimento de um *Orçamento da Seguridade Social* garantido por tributação específica e vinculada (as chamadas contribuições sociais). Ou seja, àquela quadra da história, o texto constitucional atribuiu expressamente ao Estado a competência de assegurar todo e qualquer direito dos cidadãos e das cidadãs. Nesse sentido, a Consti-

4. Sobre o caráter demiurgo da Constituição Federal de 1988, ver texto de Renato Lessa (2012).

tuição brasileira passou a integrar a linha do chamado Estado Social de Direito, que pressupõe uma presença ativa do Poder Público para promover o bem-estar social.

Para tanto, destaca-se a importância do art. 3º da CF88 no que diz respeito às finalidades da República Federativa do Brasil, seja na construção de uma sociedade justa e na erradicação da pobreza, seja na garantia do desenvolvimento nacional e na promoção do bem-estar de todos. Se estabeleceu, portanto, o primado de uma ordem social que deveria ser assegurada pelo Estado. Nessa perspectiva, o art. 170 da Constituição, ao expor sobre a ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, correlaciona de maneira muito coerente o princípio da ordem econômica com o da ordem social: ambos com características semelhantes com base no primado do trabalho e na garantia do bem-estar e justiça social.

Torna-se evidente que o modelo de Estado adotado pela Constituição prevê um forte compromisso do Poder Público no ato de assegurar a ordem econômica e social, não entregando essa competência à lógica neoliberal de presença ativa do livre mercado e das empresas no meio socioeconômico que, sem nenhum ato regulatório por parte do Estado, provocariam o equilíbrio e o bem-estar social. Ainda em total contraposição ao neoliberalismo, dispõe o art. 219 que o mercado interno integra o patrimônio nacional, ou seja, nas palavras de Celso Antônio Bandeira de Mello, “a Constituição brasileira apresenta-se como uma estampada antítese do neoliberalismo”.

Contudo, lamentavelmente a modernização social e democrática brasileira chegava demasiado tarde, justamente às vésperas do anúncio do Consenso de Washington⁵ e em um momento em que o sucateamento do setor público brasileiro – decorrente da estratégia de

5. Conforme mencionado no capítulo anterior, trata-se do documento escrito pelo economista John Williamson e que sintetizava um conjunto de dez recomendações que na perspectiva dos organismos multilaterais sediados em Washington (DC) deveriam ser empregadas pelos países latino-americanos para alcançarem o desenvolvimento econômico e social.

enfrentamento da crise da dívida – fazia crescer no país a rejeição ao Estado e em especial às companhias estatais, os quais constituíam até então a espinha dorsal do desenvolvimento brasileiro⁶. Assim, imediatamente após a promulgação da dita Constituição Cidadã⁷, as forças políticas conservadoras se mobilizaram em torno do grupo parlamentar conhecido como “centrão” – com grande apoio da mídia e de parcela significativa da classe média – para dar curso a um processo de revisão constitucional que, apesar de prejudicado pela crise política decorrente do impeachment do presidente Collor, serviu para galvanizar um bloco parlamentar que tratou de reverter muitos dos avanços propostos pela CF88. A partir das votações das leis regulamentadoras do texto constitucional ou de projetos de ementas parlamentares (PECs), tratou-se então de limitar ou mesmo retroceder em relação ao que havia sido definido pelos deputados constituintes. Com isso, desde então foram sendo introduzidos diversos preceitos do neoliberalismo que não só emanavam dos organismos multilaterais, como estavam em sintonia com os interesses das corporações transnacionais, as quais buscavam àquela quadra do capitalismo desenhar suas estratégias de construção das cadeias globais de valor.

Com intuito de modificar algumas dessas garantias constitucionais que preservam a plena atuação do Estado, e com o claro objetivo de introduzir práticas neoliberais com a intervenção do capital estrangeiro, foram efetivadas algumas alterações legislativas, através da implementação de emendas constitucionais por parte de alguns mandatos presidenciais, a partir da segunda metade dos anos 1990.

6. As empresas estatais brasileiras foram fortemente afetadas pela estratégia de endividamento externo que se observou de forma intensa a partir de 1974. Primeiramente, no âmbito do IIº PND, as estatais foram obrigadas a realizar grandes planos de investimento financiados por crédito externo. Em segundo lugar, com o elevado aumento das taxas de juros internacionais a partir de 1979, além de terem suas dívidas majoradas, foram utilizadas como instrumento de controle da inflação, tendo os preços de seus respectivos bens e serviços sistematicamente corrigidos abaixo da inflação corrente. Em terceiro lugar, seus investimentos foram drasticamente reduzidos, levando a uma progressiva obsolescência de suas capacidades produtivas.

7. Vale lembrar que o presidente à época, José Sarney, ao discursar às vésperas da promulgação da Constituição, alertava para a inviabilidade do novo texto e para a necessidade de sua revisão.

Retiraram, desde então, por meio da Emenda Constitucional n. 6, o privilégio das empresas de capital nacional no que tange à garantia de tratamento favorecido para aquisição de bens e serviços do Poder Público, além de eliminarem a norma que permitia a exploração de minérios e potenciais de energia hidráulica exclusivas de empresas nacionais. Posteriormente, as Emendas n. 7, 8 e 9 vieram com o mesmo ideal, eliminando as garantias de tratamento favorável aos serviços prestados pelas empresas nacionais, desde a extinção da exploração, exclusivamente nacional, dos serviços telefônicos, até o fim do monopólio estatal do petróleo.

Uma alteração importante se relaciona à Emenda Constitucional 19, de 4 de Junho de 1998. Essa alteração incluiu no Artigo 37 da Constituição – que determina quais são os princípios da Administração Pública – a eficiência como um dos princípios a serem atingidos pelo Estado em sua gestão.

A princípio, esse elemento não parece carregar em si uma grande problemática, já que um estado eficiente *lato sensu* não é uma má ideia. A questão é que essa alteração foi resultado do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado e das atuações do chamado Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado. Em ambos os casos, a adoção de um modelo gerencial para o Estado Brasileiro tomava como ponto de partida um discurso que apontava que a própria CF encaminhava uma máquina ineficiente, em que seria necessária a “implementação de medidas de flexibilização de leis, desregulamentação de setores econômicos estratégicos para o país, ajuste fiscal, desmonopolização de atividades econômicas, além de transferências – para o setor público não estatal – da prestação de serviços competitivos e não exclusivos do Estado” (FRIAS; SILVA, 2016).

Temos, portanto, que a noção da privatização não apenas atende o interesse da diminuição do tamanho do Estado, mas principalmente aponta para o corolário neoliberal de explícita transfe-

rência de matérias de interesse público ao interesse privado, o que podemos tomar como uma “corrupção regulamentada”. Isso porque o conceito de eficiência econômica trata da conquista do maior valor comercial contra o seu custo. Em outras palavras, a eficiência inserida na Constituição consagra uma mentalidade privada a um modelo de administração, prontamente à disposição dos interesses das grandes corporações.

Outro caso emblemático é o que exclui a PETROBRAS e outras empresas públicas do regime comum de licitações instituído pela Lei 8666/93, como regulamentou o Artigo 37 da Constituição, já tratado aqui. A exclusão da estatal de petróleo desse regime foi efetivada pela Lei 9478/97 e pelo Decreto 2745/98. Em linhas gerais, o argumento é o de que a aplicação das normas gerais de licitação da administração pública tira a competitividade e a eficiência das empresas públicas.

Tal desregulamentação surgiu em pleno processo de diminuição do Estado na PETROBRAS, em que se chegou a cogitar substancialmente a privatização definitiva. Mais uma vez verificamos o aumento da permeabilidade de setores estratégicos ao Estado Brasileiro ao interesse privado.

Aqui, verificamos uma das maiores contradições do discurso do setor privado, sobretudo em relação à Operação Lava Jato. Os desvios de valores decorrentes de contratos da PETROBRAS só foi possível em decorrência da inaplicabilidade da lei geral de licitações na empresa. Em nome da eficiência e da competitividade, a empresa ficou disponível para a influência financeira dos interesses corporativos.

Se o discurso midiático da corrupção trata da diminuição do papel do estado, como justificar que foi exatamente essa diminuição que viabilizou um dos maiores cartéis da história do capitalismo brasileiro?

Sob essa lógica, as alterações legislativas impulsionaram a criação de novos institutos jurídicos, como os contratos de gestão, as parcerias público-privadas, as agências reguladoras e tantas outras que

tornaram legítima a plena atuação da esfera privada nos meios públicos, exponenciando os caminhos da privatização.

A esse respeito, como bem apontou Peter Bratsis (2014), vale considerar que naquele início da década de noventa crescia na seara internacional uma narrativa que apontava a corrupção percebida nos países da periferia capitalista como um fator que desencorajava os fluxos de investimento estrangeiros e assim limitava a integração desses países às referidas cadeias globais. Não por acaso, em 1993 foi criada, com apoio entusiasmado das agências multilaterais, a prestigiosa organização *Transparência Internacional*, cuja missão principal seria pressionar as forças políticas dos países atrasados a promoverem mudanças legais e culturais capazes de avançarem no sentido de uma governança mais transparente e mais afinada com o referencial institucional das economias centrais.

É importante perceber que a partir de então o tema da corrupção não apenas passa a ser apresentado como uma das principais causas explicativas do atraso dos países da periferia – esvaziando-se, portanto, um amplo e diverso debate sobre o subdesenvolvimento e os desafios históricos do capitalismo tardio – como também induz a uma hierarquização das nações baseada no maior ou menor comprometimento das classes políticas de cada país com esquemas de corrupção e práticas ilícitas. Ou seja, a despeito dos casos de corrupção terem se tornado cada vez maiores e mais sofisticados no dito mundo avançado (vide o capítulo anterior), em última instância se substituiu a análise histórica das estruturas políticas e econômicas pela identificação de padrões morais e culturais como determinantes últimos do atraso dos países da periferia. Tão grave quanto essa operação ideológica, foi também o crescente uso dessa narrativa de “hierarquia moral” como justificativa para os processos de desregulamentação e de liberalização geral da economia, uma vez que em nome da impessoalidade dos mercados passou-se a recomendar e efetivamente a promover mudanças

nas legislações que limitassem o poder discricionário do Estado, isto é, que constrangessem diretamente o raio de ação da política dos governos nacionais⁸.

É precisamente nesse contexto que se deve, portanto, compreender o amplo programa de privatizações que se verificou no Brasil ao longo da década de 1990. Desde o início do governo de Collor de Mello, com o Plano Nacional de Desestatização, foram entregues ao setor privado diversas empresas estatais brasileiras, muitas delas que atuavam como *holdings* setoriais (TELEBRAS, SIDERBRAS, EMBRA-TEL, RFFSA etc.) e outras que tinham um grande peso na produção nacional (Vale do Rio Doce, EMBRAER, USIMINAS, CELMA, COSIPA, MAFERSA, ACESITA, Ultrafértil etc.)⁹. Contudo, ao contrário do que propunham os adeptos do neoliberalismo, esse processo de transferência de setores estratégicos a grupos de capital privado – muitas vezes corporações transnacionais – por diversas ocasiões acabou levando a expressivos casos de corrupção.

Ocorre que, justamente por se tratarem de setores estratégicos, vários deles caracterizados como monopólios naturais, aumentaram sensivelmente as pressões sobre os órgãos públicos ou as agências reguladoras que foram instituídas para regular e monitorar o mercado. A título de exemplo, pode-se mencionar o caso do Grupo Gerdau que, entre outras, em 1991 adquiriu a lucrativa USIMINAS e que, anos mais tarde, foi denunciado por corrupção na Operação Zelotes. Segundo o Ministério Público Federal a empresa – que já foi uma referência de boa gestão no país, a ponto de seu proprietário ter sido conselheiro de vários governos de diferentes partidos – os executivos da empresa subornaram alguns membros do CARF (Conselho de Administração de

8. Ver BRATSKIS (2014).

9. Cabe lembrar que várias outras empresas estatais brasileiras foram simplesmente fechadas por serem consideradas pouco estratégicas e desnecessárias. Apenas na primeira semana do governo Collor foram extintas onze estatais federais.

Recursos Fiscais) para que a Gerdau não fosse cobrada de uma dívida tributária que alcançava quatro bilhões de reais.

Outro caso notório em setores privatizados diz respeito ao esquema de pagamento de propinas e formação de cartel das empresas que atuaram na construção e operação da Linha 4 do metrô de São Paulo, o primeiro ramal de metrô privatizado no Brasil. Grupos de renome internacional como a francesa Alstom – denunciada por pagar R\$ 6,8 milhões de propina para conseguir um contrato de R\$ 45 milhões com o governo do Estado de São Paulo – ou a gigante alemã Siemens – que foi denunciada por um esquema internacional de pagamento de propinas bilionária, dentre as quais também uma destinada a conseguir um contrato com o Metrô paulista – revelam como o poder financeiro desproporcional dessas empresas diante de governos fragilizados ou de agências reguladoras muito permeáveis acabam levando a uma exacerbação das pressões privadas sobre o setor público, tornando mais frequentes os eventos de grandes esquemas de corrupção justamente porque projetos econômicos de grande monta foram repassados a grupos privados.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRATSIK, Peter. Political Corruption Under Transnational Capitalism: a Marxist View. *The Marxist*, XXX 3, July-September 2014.

CARDOSO DE MELLO, João Manuel. A contrarrevolução liberal-conservadora. In: TAVARES, M. da C.; FIORI, J. L. *Poder e dinheiro: uma economia política da globalização*. Petrópolis: Vozes, 1997.

FAGNANI, Eduardo. *Política Social no Brasil (1964-2002): entre a cidadania e a caridade*. Doutorado (Tese). Instituto de Economia. Campinas: UNICAMP, 2005.

FIORI, José Luís. Globalização, hegemonia e Império. In: TAVARES, M. da C.; FIORI, J. L. *Poder e dinheiro: uma economia política da globalização*. Petrópolis: Vozes, 1997.

FOUCAULT, Michel. *O nascimento da biopolítica*. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

FRIAS, Lígia; SILVA, Tamires Cristina da. A influência neoliberal sobre o poder legislativo: o caso das parcerias público-privadas. *Revista Digital de Direito Administrativo*. Seção: Artigos Científicos. Ribeirão Preto: USP, 2016. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/rdda>>. Acesso em: 1.out.2017.

GIMENEZ, Denis M. *A questão social e os limites da questão social no Brasil*. Doutorado (Tese). Instituto de Economia. Campinas: UNICAMP, 2007.

LESSA, Renato. Modos de fazer uma República: demiurgia e invenção institucional na tradição republicana brasileira. *Análise Social*, n. 204, (3º), p. 508-531. Lisboa: Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, 2012. Disponível em: <<https://goo.gl/i9VR2J>>. Acesso em: 1.out.2017.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2016.

_____. O Neocolonialismo e o Direito Administrativo Brasileiro. *Revista Eletrônica de Direito do Estado*, n. 17. Salvador: IBDP, 2009. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/rede-17-janeiro-2009-celso%20antonio.pdf>>. Acesso em: 1.out.2017.

PARTE 2

**A ARQUITETURA
DA CORRUPÇÃO
NO BRASIL**

CAPÍTULO 4

AS RELAÇÕES PROMÍSCUAS
ENTRE O PÚBLICO E O PRIVADO
EM PERSPECTIVA HISTÓRICA
NO BRASIL

INTRODUÇÃO

Entre 1930 e 1980 o Estado constituiu formas superiores de organização do capitalismo no Brasil, a partir do sistema produtivo estatal (SPE) e do sistema financeiro público (SFP), com destaque para a PETROBRAS e o BNDES, duas instituições que sobreviveram ao desmonte das décadas de 1980 e 1990 e atualmente seguem sendo assediadas pelo governo ilegítimo e impopular em curso. O Estado brasileiro capitaneou e coordenou a industrialização soldando a articulação entre empresas estatais, empresas privadas nacionais e empresas privadas internacionais.

A coalização política que permitiu a modernização industrial emergiu de uma aliança entre o empresariado nascente, os trabalhadores em formação, os estamentos burocráticos estatais, os grupos militares e lideranças intelectuais progressistas.

Tal congregação se deu em torno de uma diretriz, qual seja: a formação, o desenvolvimento e a consolidação do capitalismo brasileiro não poderiam se dar por forças espontâneas e naturais do mercado, mas necessitaria da atuação do Estado como planejador, regulador e empresário.

Aliás, como aconteceu em todas as experiências de capitalismo desenvolvidas dos EUA à China, passando por França, Alemanha, Japão, Rússia, Coreia e tantos outros.

Essa aliança manteve ainda uma convivência tensa com as oligarquias agrárias, o que na prática implicou em uma repactuação continuada desse compromisso imprimindo uma dinâmica conservadora ao nosso processo de modernização, retardando ou bloqueando reformas clássicas do capitalismo tais como a agrária, a fiscal e a social.

O golpe de 1964 consolidou uma certa modernização econômica no Brasil, lastreada no crescimento econômico com concentração de renda e riqueza, no autoritarismo político e no conservadorismo social. Em certa medida, o golpe impôs pela força um projeto de desenvolvimento em oposição ao trabalhismo varguista-janguista daquele momento e consolidou o capitalismo nacional com as reformas estruturais do PAEG.

Na sequência, o milagre econômico impulsionou o crescimento com a ampliação do crédito ao consumidor, a ampliação do gasto público, o avanço do crédito habitacional, a alavancagem do investimento privado, entre outras medidas que permitiram o avanço da indústria de bens de consumo duráveis, do setor de serviços e até mesmo do setor agrícola.

No topo dessa sociedade abrigou-se um pequeno conjunto de capitalistas, banqueiros e industriais menos interessados em liderar o desenvolvimento econômico do país e mais interessados em tirar proveito da ação do Estado e da atuação da grande empresa multinacional.

Na faixa intermediária, acotovelaram-se uma classe média alta de profissionais em busca da qualificação fundada no ensino superior e uma classe média baixa de operários à procura de especialização.

Na base dessa pirâmide, por fim, as incontáveis famílias de trabalhadores comuns subsistiram, com migrantes recém-chegados e de cidadãos empobrecidos de diversas partes do país. A mobilidade social terminou se transformando no grande charme do capitalismo tardio.

Nesse período os valores capitalistas foram reinventados. O privatismo patriarcalista da casa-grande se prolongou no familismo empresarial, a desvalorização do trabalho herdado pela escravidão se redefiniu na cisão entre as funções intelectuais e as tarefas manuais; a reverência à hierarquia das ordens tradicionais se transfigurou na suposta concorrência que seleciona superiores e inferiores, assim como a ideia de país tomado como negócio, não como nação, ganhou fôlego redobrado, criando uma linha tênue entre o poder público e a iniciativa privada dada a falta de uma regulação específica para as conexões entre Estado e mercado.

A deformação da sociedade instalada foi fraturada em três dimensões distintas. De um lado, o mundo desfrutado por ricos e privilegiados, que tinham no consumo de luxo e regado pela ostentação e suntuosidade a principal característica.

De outro lado, o mundo permeado pelos vários segmentos de classes médias e remediados, cujo tipo de consumo se apresentou enquanto simulacro e imitação do mundo dos ricos. Por fim, o mundo povoado por pobres e miseráveis aprisionados pelos salários baixos assentados na reprodução precária do padrão de consumo, sem a capacidade de consumir massiva e sustentadamente em médio e em longo prazo.

O II PND buscou recriar as bases de avanço industrial para além do setor de bens de consumo durável, e buscou ampliar o setor

de bens de capital, insumos e infraestrutura. Esse período foi objeto de diversas análises e múltiplas interpretações, todas feitas no calor da hora, algumas enfatizando o equívoco de se ancorar o crescimento no ciclo de liquidez internacional e no endividamento, outros apontando as contradições entre a articulação do investimento público e o investimento privado; houve ainda aqueles que apontaram a ausência de um núcleo endógeno de financiamento de longo prazo, impedindo a criação de um capitalismo financeiro.

Entretanto, o esforço dessas cinco décadas de composição de um arranjo institucional desenvolvimentista sucumbiu à desorganização da década de 1980, com a dívida externa e a inflação interna. A partir da década de 1990, entretanto, os projetos de desenvolvimento foram substituídos por planos de estabilização que lançaram o país na globalização financeira e produtiva, expondo o país à especialização regressiva, com reprimarização da pauta exportadora e por um princípio de desindustrialização, enfraquecendo e fragilizando o Estado.

A agenda em torno do tripé macroeconômico (política monetária, cambial e fiscal) ofuscou o desmonte do arranjo institucional que permitiu o desenvolvimento nacional e amaldiçoou a articulação entre o público e o privado que permitiram o crescimento nacional.

Passadas mais de duas décadas do Plano Real, o Brasil enfrentou câmbio valorizado, juros elevados, exportações de baixa intensidade tecnológica, importações predatórias e submissão aos interesses do liberalismo rentista e curto-prazista, duas consequências merecem destaque:

A mudança de perfil do empresariado, que diminuiu a os investimentos industriais e aumentou as aplicações financeiras, deixando em muitos casos de se tornar um *player* internacional exportador para se converter em um sócio menor importador, portanto, menos afeito aos projetos e inovações de longo prazo e mais afeiçoado às propostas de rentabilidade no curto prazo.

A mudança do papel do Estado, que passou a desfrutar de menores condições para conduzir o projeto de desenvolvimento. A propósito, mesmo o projeto lulista-dilmista, marcado pelo maior ativismo estatal, encontrou dificuldades para recriar as bases de crescimento e desenvolvimento de longo prazo.

Como é possível retomar um processo de crescimento e planejamento de longo prazo sem a pujança do Estado desenvolvimentista de outrora, dado o desmonte dos anos 1980 e 1990 e o desmonte promovido pelo atual governo interino baseado nas justificativas da corrupção e do *deficit* público?

Como é possível recompor um Estado de bem-estar social em um momento em que se assediam e se desmontam importantes estruturas estatais do desenvolvimentismo clássico e se vislumbra um Estado com centros decisórios de poder que arbitram a disputa política para além do jogo democrático das urnas e se criminalizam políticas públicas que buscam articular o poder público e a iniciativa privada?

Como é possível se constituir uma nova coalização de classes capaz de apresentar um projeto de desenvolvimento nacional para o país, dado o novo perfil do empresariado (mais rentista do que produtivista) e o novo perfil dos trabalhadores (alocados mais no setor de serviços do que na indústria), o que gera um ambiente curto-prazista do “salve-se quem puder” permeável a todas as modalidades do chamado “jeitinho brasileiro”?

A resposta para essas perguntas passa por um olhar mais acurado sobre como a corrupção emerge das inter-relações entre público e privado em um ambiente marcado pela ausência regulamentada do *advocacy*, do *lobby* e do *public affairs*? O que pode ser considerado ilícito e o que pode ser considerado mera articulação político-econômica? Para tatear algumas dessas questões, vejamos como se apresenta o conflito de interesses em alguns setores estratégicos da nossa economia, quais sejam: (I) as empreiteiras; (II) o agronegócio e (III) as telecomunicações.

PODER, NEGOCIAÇÃO, CORRUPÇÃO E AS GRANDES EMPREITEIRAS¹

O setor de construção e engenharia pesada é um dos mais poderosos e influentes no país dada sua capacidade de realização de grandes obras públicas, envolvendo prazos, preços e projetos de alta monta.

Durante a ditadura civil-militar, dadas as condições excepcionais, o setor cresceu exponencialmente em virtude da grande demanda por obras públicas realizadas por um Estado pautado por um certo desenvolvimentismo autoritário e pelo desejo de modernização acelerada do país. Nesse período emergem e tomam força as grandes empreiteiras nacionais, com destaque para Camargo Corrêa, Andrade Gutierrez e Odebrecht. Vejamos.

A construção pesada, compreendida como o ramo mais importante dentro das empreiteiras, contou com uma ascensão acelerada no compasso da própria velocidade do desenvolvimento capitalista brasileiro, em especial entre as décadas de 1930 e 1980, com destaque para o período Kubitschek (1956-1960) e o período da ditadura civil-militar (1964-1985); nesses períodos as empresas do setor se ramificaram, transformando-se em conglomerados com tentáculos pelos mais variados setores da economia nacional. Essa tendência foi acentuada com as políticas neoliberais da década de 1990, a partir da desestatização e da realização de concessões públicas que tiveram nas empreiteiras uma de suas maiores beneficiárias, pois várias adquiriram patrimônios e contratos para a gestão de equipamentos e serviços públicos. Em paralelo a esse processo, tais empresas, desde o fim dos anos 1960, têm estabelecido um processo de internacionalização, passando a atuar como empresas multinacionais. Apesar da abertura

1. A presente seção se inspira e acompanha de perto a pesquisa de CAMPOS, Pedro Henrique Pedreira. *Estranhas catedrais: as empreiteiras brasileiras e a ditadura civil-militar, 1964-1988*. Rio de Janeiro: Eduff/Faperj, 2014.

de capitais, entretanto, as empreiteiras brasileiras ainda mantêm uma estrutura de intenso controle familiar.

Na virada do século XIX ao XX, São Paulo se torna um dos principais epicentros da acumulação de capital no país, no entorno do complexo cafeeiro emergia o principal mercado de obras públicas do país, ultrapassando inclusive o mercado fluminense ao longo da década de 1920. Tal mercado possibilitou a emergência de um setor empresarial diversificado e poderoso, com medidas de proteção ao produtor local. Com essa reserva de mercado para as empreiteiras locais o estado se tornou o epicentro de nascimento de importantes companhias: CCBE (Companhia Construtora Brasileira de Estradas), CBPO (Companhia Brasileira de Projetos e Obras), dentre outras. Apesar da diversidade, entretanto, a empreiteira líder no estado tradicionalmente foi a Camargo Corrêa.

A Camargo Corrêa foi a maior empreiteira paulista em diversos momentos históricos, em particular durante o regime militar. Sebastião Corrêa conseguiu o feito de nos anos 1980 fazer da sua empreiteira a maior companhia de construção não só do Brasil, mas do mercado internacional, superando empreiteiras norte-americanas e europeias. As relações de proximidade que Sebastião Corrêa estabelecia entre os chefes militares criou condições para que a empresa arrematasse a construção, naquele momento, das três maiores hidrelétricas do mundo: Itaipu (14.000Mw), Tucuruí (8.000Mw) e, na Venezuela, a usina de Guri (10.000Mw).

Além disso, contaram as ligações de Sebastião Camargo com grandes lideranças da elite industrial paulista (Ademar de Almeida Prado, Joaquim Paes de Barros, José Renato Lyra Tavares), e as próprias relações familiares, pois, um dos sócios da empresa, Silvio Brand Corrêa era casado com Odete, irmã de Adhemar de Barros. O fato de um dos sócios da companhia ser cunhado do governador interventor de São Paulo quando a empresa foi fundada parece ter sido fundamental para a arrancada da empresa.

A Camargo Corrêa começou atuando em serviços para empresas ferroviárias e ocupação do espaço urbano, avançando para a participação em obras rodoviárias de São Paulo e na construção da cidade de Brasília, culminando na construção das hidrelétricas da CHERP (Companhia Hidrelétrica do Rio Prado) e de Juruá (a maior do Brasil até então).

A boa posição da empresa com a elite paulista permitiu-lhe chegar em vantagem durante a ditadura civil-militar sobretudo no mercado de construção de usinas hidrelétricas. Mas a empresa também foi responsável pela construção do aeroporto de Guarulhos, por trechos das rodovias Imigrantes, Anchieta e Bandeirantes, além de ter atuado em obras da SABESP e do Metrô de São Paulo.

A empresa também ganhou exposição pública por estar frequentemente vinculada a denúncias de corrupção, a primeira das mais impactantes para a opinião pública se deu no âmbito de uma investigação sobre um esquema de propinas utilizadas como forma de forçar a abertura de licitações e de realização de grandes projetos de obras públicas, e mais recentemente no envolvimento da empresa com as operações Castelo de Areia e Lava Jato.

Depois de São Paulo, Minas Gerais é o segundo estado importante para a emergência das grandes empreiteiras nacionais, isso graças a políticas públicas pioneiras de construção de estradas e de eletrificação, a partir da gestão de JK como governador. Assim como em São Paulo, em Minas Gerais também era muito comum a proteção local em favor de construtoras do estado. Com a chegada de Juscelino à presidência as empreiteiras mineiras se converteram em empresas nacionais, com destaque para a Andrade Gutierrez.

A trajetória da empresa fundada em 1948 remete diretamente às administrações públicas de JK. A empresa inicia sua atuação com pequenos serviços de urbanização em Belo Horizonte, em seguida passa a atuar na realização de obras rodoviárias, chegando no primeiro

contrato fora do estado de MG com as obras da BR-3 (depois BR-40), que liga o Rio de Janeiro a Belo Horizonte, além da construção do trecho que leva de São Paulo a Curitiba.

Ao longo da ditadura civil-militar coube à empresa a construção de obras como as rodovias Manaus-Porto Velho, Pedro I, Trabalhadores (hoje Ayrton Senna), o complexo de Carajás, a hidrelétrica de Salto Osório e o aeroporto mineiro de Confins.

O período de expansão da Andrade Gutierrez não acontece no início da ditadura, mas, sobretudo, a partir do período do chamado “milagre econômico” (1968-1973), período em que a empresa começa a acumular contratos também no exterior. Mais recentemente, a empreiteira atuou nos projetos de montagem das usinas de Angra II e Angra III, além de estar presente nas obras da hidrelétrica de Santo Antonio e de Belo Monte. Seus problemas mais recentes dizem respeito às denúncias com relação à construção de quatro estádios para a Copa do Mundo de 2014 (Arena Amazônia, Maracanã, Beira-Rio e Mané Garrincha).

A partir da segunda metade do século XX, a região nordeste do país passa a ser beneficiada por ações de autarquias e empresas estatais federais, como o Departamento Nacional de Obras Contra a Seca (DNOCS), a Companhia Hidrelétrica do Vale São Francisco (CHESF), o Banco Nacional do Nordeste (BNB), a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) e a própria PETROBRAS, que inicia suas atividades com perfurações em terra na Bahia e no Sergipe.

É nesse contexto que se insere a construtora baiana de Norberto Odebrecht, fundada em 1944, ficando incumbida inicialmente de realizar as obras da refinaria Landulpho Alves (RLAM) em 1957. Até hoje o contrato entre a PETROBRAS e a Odebrecht para a construção de dutos e refinarias é tratado como um marco importante para a história da construtora, além da citada RLAM, as obras do oleoduto Catu-Candeias (em 1953); o edifício central da PETROBRAS em Salvador

(em 1960), e depois no Rio de Janeiro (entre 1969 e 1972); o edifício da Companhia Pernambucana de Borracha Sintética (em 1965); além do avanço na construção de plataformas marítimas nos anos 1980 foram fundamentais para a consolidação da Odebrecht. A PETROBRAS e a SUDENE sempre foram parceiras prioritárias da construtora. Nos últimos dezessete anos a Odebrecht é avaliada como a mais robusta empreiteira brasileira, o início dessa expansão vertiginosa se deu com o arremate de dois grandes contratos que alteraram significativamente o porte da empresa: a vitória na licitação para a construção do aeroporto do Galeão e para a construção da usina nuclear de Angra.

O avanço da empresa continuou nos anos seguintes com a vitória em contratos para as obras da ponte Colombo Sales, em Florianópolis; da ponte Propriá-Colégio entre Sergipe e Alagoas; com a construção dos edifícios da Universidade do Estado da Guanabara (UEG, hoje UERJ) e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE); além da restauração do Teatro Amazonas, da ampliação da Usiminas e das hidrelétricas de Samuel (em Rondônia), Corumbá (em Goiás) e a de Pedra Cavalo (na Bahia).

A interlocução privilegiada estabelecida com os grupos militares, iniciada pela PETROBRAS, criou condições para que a companhia fosse responsável por obras tidas como de segurança nacional. Tais experiências, em especial com as forças navais, foram de fundamental importância para a aquisição de projetos futuros junto à indústria naval e estaleiros para a construção do submarino nuclear brasileiro no período mais recente. Nesse percurso a empresa se viu envolvida em diversos casos de disputa jurídica envolvendo a acusação de concorrência desleal, além de ter sido acusada de contribuir com Paulo César Farias no governo Collor.

A Odebrecht, desde então, tem articulado duas estratégias empresariais: a ramificação e a internacionalização; no primeiro caso, com a fundação da Odebrecht Perfurações Ltda. (OPL) para atuar

no setor de petróleo, principalmente no complexo petroquímico; no segundo caso, com compra de ações e ativos em empresas de celulose, sucroalcooleiras, construção naval, engenharia industrial, realizações imobiliárias diversas e no complexo de defesa, além de outros serviços nos setores de transporte, energia, estádios etc.

Desde 2013, a Odebrecht é também considerada a empresa privada mais transnacionalizada do país, com atuação em vinte países, quatro continentes, em um total de quinze projetos variados. Pelo tamanho dos seus contratos e pela capilaridade dos seus negócios a Odebrecht apareceu como uma das principais protagonistas nos processos movidos em torno à Operação Lava Jato.

PODER, NEGOCIAÇÃO, CORRUPÇÃO E O AGRONEGÓCIO

A maior empresa do mercado de proteína animal do mundo é atualmente a conhecida JBS. Fundada em 1953 por José Batista Sobrinho, o grande conglomerado nasce de um açougue em Anápolis que abatia cinco cabeças de gado por dia para abastecer o mercado de carnes formado pelas empreiteiras e trabalhadores que se ocupavam de erguer a cidade de Brasília.

O crescimento da JBS sempre esteve atrelado à estratégia de aquisições, a bons preços, de empresas em situação financeira ou jurídica problemáticas. A primeira aquisição ocorre em 1970, em Formosa (GO); a segunda se dá nos anos 1980, em Planaltina (DF). Até então a JBS era uma companhia pouco conhecida, de pequeno porte, com capacidade de abater não mais do que quinhentas cabeças de gado por dia em seus dois frigoríficos.

Nas décadas de 1980 e 1990 a crise da dívida externa, a inflação e a sobrevalorização do real impactaram negativamente os principais *players* do setor: Bordon, Anglo e Swift. A partir da situação falimentar dos concorrentes, a agora Friboi deu seu primeiro salto com

a compra da Bordon em 1993, arrendando todos os frigoríficos de Anápolis; nesse mesmo momento, a política cambial que impactava negativamente as unidades exportadoras fez com que a Sadia abrisse mão do mercado de carnes vermelhas, abrindo as portas do Mato Grosso para a Friboi. Uma década depois, em 2003, o escândalo da “vaca louca” na Europa abriu as portas do mercado internacional para as carnes da América Latina; nesse momento, a Argentina se via às voltas com a tentativa de solucionar a epidemia de febre aftosa; e nesse cenário, o mercado brasileiro encontrou uma grande vantagem, já que a Friboi já havia se adiantado aos concorrentes e desde 1999 vinha atuando internacionalmente como JBS, o que fez com que as exportações passassem a constituir parte significativa das receitas da empresa.

Os primeiros escândalos envolvendo a empresa estavam relacionados à sonegação de impostos e à emissão sistemática do mesmo lote de notas fiscais para movimentar cabeças de gado diferentes. Depois da entrada no mercado exportador tal prática deixou de fazer sentido, pois, além de ter isenção de ICMS as empresas exportadoras tinham direito a créditos tributários.

Diante das dificuldades apresentadas pelo câmbio a empresa aprofundou suas operações no mercado financeiro e cambial em 2003 – a Friboi foi o primeiro frigorífico de carne bovina a estruturar uma mesa de operações de hedge cambial, desde então ela se vê no epicentro de diversos casos de “*inside information*” e “*insider trading*” nos mercados de juros e câmbio. Em 2004, a JBS já havia se tornado o maior frigorífico do país. Estabeleceu-se desde então uma espécie de divisão social do trabalho entre os três filhos de José Batista Sobrinho: o primogênito, José Batista Junior (conhecido como Junior Friboi), tentou se enveredar pela política almejando ser governador de Goiás; o filho do meio, Wesley Batista, é até hoje tido como o melhor gestor da família, o que mais conhece a atividade produtiva dos frigoríficos; já o caçula, Joesley Batista, se encarregou de articular as relações entre a empresa, os grandes bancos e a elite política.

A empresa passou a se internacionalizar em parceria com o BNDES e o JP Morgan a partir de 2005 com a compra da indústria argentina Swift e, logo na sequência, com a abertura de capitais em 2007 que originou a J&F (iniciais de José e Flora, pai e mãe dos três irmãos).

A parceria com o BNDES se estreita ainda mais a partir de 2008 para a viabilização da compra da Swift nos EUA, seguida pela aquisição da Smithfield Beef e da National Beef, além da compra da Tasman Group na Austrália. No fim de 2009 a empresa busca também o mercado de aves com a incorporação da Pilgrims (EUA) e culminando na compra do frigorífico Bertin.

As relações estreitas com o BNDES se estabeleceram desde então, mas tal constatação merece ser qualificada. A área de mercado de capitais do banco público, a BNDESPAR, buscou financiar diversas empresas do setor, entretanto, grandes companhias como Sadia e Perdigão recusaram a internacionalização no momento em que realizavam a fusão que originaria a BR Foods; além disso, as empresas nacionais do setor, ocupadas com a febre aftosa, não se propuseram a incorporar estratégias mais ousadas de investimentos, de modo que a transformação da J&F em uma “campeã nacional” foi menos uma decisão do BNDES e mais uma contingência do mercado dada a ausência de *players* buscando créditos para a internacionalização. No mais, ao contrário do que insinua a narrativa da mídia hegemônica, os negócios entre o BNDESPAR e a J&F foram altamente rentáveis para o banco público e nada tem a ver com o déficit fiscal da União ou com desvios de capital do banco.

Isso não significa, evidentemente, que a empresa permaneceu imune a casos vultuosos de corrupção, estando no epicentro da delação que explicitou o *modus operandi* do sistema político brasileiro baseado no financiamento empresarial e privado de campanha. As delações de Joesley Batista e do executivo da empresa, Ricardo Saud, dão notícias de doações de campanha que teriam beneficiado 1829

candidatos de 28 partidos, tendo elegido 167 deputados de 19 legendas, além de ter contribuído para a eleição de 28 senadores e 16 governadores, além de ter pago cerca de R\$ 30 milhões a Eduardo Cunha, um dos principais articuladores e operadores do golpe contra a presidenta eleita Dilma Rousseff.

PODER, CORRUPÇÃO E OS MEIOS DE COMUNICAÇÃO DE MASSA

As décadas de 1930, 1950 e 1960 são os momentos fundamentais para o desenvolvimento dos meios tecnológicos de comunicação de massa no país e servem como base para a função que eles ainda têm hoje na nossa sociedade. O poder do rádio e da televisão é construído pela conjunção dos fatores socioeconômicos do Brasil nestes períodos bem como pelo casamento entre os capitais privados nacional e internacional e da forte presença do capital estatal no setor. Tais conjunções afetam os meios de comunicação de massa tanto politicamente como direcionam o comportamento de consumo dos brasileiros.

Antes de tratar do período conhecido como a “era de ouro do rádio”, a década de 1930, é preciso voltar dez anos para detalhar a chegada desse meio de comunicação tão inovador para aquela realidade. Calcula-se que nos anos 1920, 75% da população brasileira fosse analfabeta, o que fazia com que toda essa parcela do conjunto social não tivesse uma relação cotidiana com um meio de comunicação de massa porque, até ali, existiam apenas jornais e revistas impressos como formadores de públicos. Portanto, o rádio surge como um meio muito mais abrangente, que poderia ser capaz de dialogar com a maior parte dos brasileiros, dependendo apenas da disponibilidade de receptores – nessa primeira fase ainda muito caros – para divulgar mensagens.

Conforme Luiz Artur Ferrareto descreve na obra *Rádio – O veículo, a história e a técnica*, em 1922, o governo federal, por meio da Repartição Geral dos Telégrafos, convidou uma empresa estadunidense

se, a Westinghouse, para que ela realizasse uma demonstração do funcionamento dos equipamentos de radiodifusão durante o período em que ocorria a Exposição Internacional do Rio de Janeiro. O convite foi extremamente conveniente para a indústria que tinha o desejo de expandir seu mercado, uma vez que, em função da primeira guerra mundial, a Westinghouse havia acelerado muito sua produção para fornecer rádios comunicadores ao exército. Com o fim da guerra, a capacidade de produção ficou ociosa. A empresa adotou como estratégia para divulgação trazer oitenta receptores que foram distribuídos pela cidade do Rio de Janeiro, então capital federal. No dia 8 de setembro, o Jornal do Comércio publicou nota sobre a realização da primeira transmissão radiofônica no Brasil, algo revolucionário para a época:

A Rio de Janeiro and São Paulo Telephone Company, de combinação com a Westinghouse International Company e a Western Electric Company, instalou uma potente estação transmissora no alto do Corcovado e outros aparelhos de transmissão e recepção no recinto da exposição, em São Paulo, Niterói e Petrópolis.

Dessa forma, o discurso inaugural da exposição, feito pelo Sr. Presidente da República, foi transmitido por meio da radiotelegrafia.

À noite, no recinto da exposição, em frente ao Posto Telefônico Público, onde se achava instalado um dos aparelhos de transmissão, foi proporcionado aos visitantes um espetáculo inédito para nós: daquele local, por intermédio do telefone de alto-falante, foi ouvida, por numerosa assistência, toda a ópera O Guarani, como era cantada no Teatro Municipal.

Nada deixou de apanhar o aparelho de recepção instalado no Municipal, nem mesmo os aplausos aos artistas que cantaram a ópera nacional. Em São Paulo, Niterói e Petrópolis também foi ouvida a obra imortal de Carlos Gomes".
(FERRARETO, 2001)

Ainda de acordo com os relatos levantados por diferentes autores, o governo federal adquiriu dois transmissores que seriam empregados,

primeiramente, para a radiotelefonía. Essa aquisição acabou dando origem à primeira rádio brasileira graças aos esforços do cientista e professor Edgar Roquette-Pinto. Ele mobilizou a Academia Brasileira de Ciências para explorar a radiodifusão e conseguiu negociar a utilização por empréstimo de um dos transmissores adquiridos pelo governo federal. O grupo liderado por Roquette-Pinto cria a Rádio Sociedade do Rio de Janeiro. Naquela época ocorria algo inimaginável para os dias de hoje, a emissora transmitia sem regularidade, ou seja, apenas em alguns dias da semana e durante poucas horas. A intenção de Roquette-Pinto era nobre. Como mostra um documento manuscrito recuperado por Reynaldo Tavares e citado por Ferrareto:

O rádio é o jornal de quem não sabe ler; é o mestre de quem não pode ir à escola; é o divertimento gratuito do pobre; é o animador de novas esperanças; o consolador do enfermo; o guia dos sãos, desde que o realizem com espírito altruísta e elevado.

Apesar da boa intenção a realidade era muito menos impressionante. Os equipamentos de recepção eram muito caros e para sintonizar a rádio, até então amadora, havia a necessidade de se tornar sócio. Para isso precisava-se pagar cem mil réis de joia. Até aquele momento, a atividade era regulada pelo Decreto nº 3.296, de 10 de julho de 1917, que atribuía à competência exclusiva do Governo Federal o serviço de radiotelegrafia.

As poucas rádios, muitas de caráter experimental, transmitiam apenas música clássica, óperas e depoimentos de cientistas importantes que visitassem o país. A primeira rádio com caráter mais popular foi a Rádio Clube do Brasil, fundada em 1924 por um técnico que ajudou na estruturação da Rádio Sociedade, Elba Dias. Nesse mesmo ano, em 5 de novembro, o governo mudou a legislação através do Decreto 16.657 e estabeleceu normas para a telefonia sem fio através de sociedades civis sem fins lucrativos e proibiu a veiculação de publicidade.

A criação da Rádio Clube Brasil faz surgir algo inimaginável para os tempos atuais: ela utilizava os mesmos equipamentos e funcionava no mesmo local que a Rádio Sociedade. Uma delas operava às segundas, quartas e sextas; e a outra às terças, quintas e sábados. Ainda não existia publicidade no rádio. Até o início da década de 1930, várias outras emissoras surgiram ao redor do país, mas sempre amadoras e organizadas na forma de associações ou clubes de amantes do rádio. É claro que a radiodifusão ficava restrita à elite, única parcela capaz de adquirir os caros equipamentos necessários para realizar as transmissões.

O projeto educativo para o rádio vislumbrado por Edgard Roquette-Pinto termina por tomar outro rumo. Em 1936, a Rádio Sociedade foi repassada por ele para o governo federal e daria origem à Rádio MEC. Alguns projetos de educação através do rádio, inclusive de alfabetização, foram colocados em prática em diversas iniciativas pelo país, sempre tendo como inspiração as ideias de Roquette-Pinto. Algumas chegaram a obter resultado positivo, mas os projetos não tiveram grande relevância nacional.

Feito este relato sobre o início das atividades do rádio – que já demonstra que o capital privado estrangeiro, o capital privado nacional e o capital estatal estão atuantes desde a instalação desse meio técnico no Brasil –, partimos para a década de 1930, período em que o rádio sofre uma enorme transformação ao perder o seu caráter amador, tornando-se totalmente comercial, objetivando apenas o lucro. O rádio também vai passar a ser utilizado como instrumento político em um período de intensos conflitos ideológicos.

O fator que fez mais diferença para a mudança do caráter das emissoras de rádio foi a autorização para a veiculação de publicidade por Getúlio Vargas em 1932. Dez por cento da programação poderia ser destinada para anúncios. A medida foi aprovada após forte pressão dos dirigentes de emissoras que compreenderam a possibilidade de ganhar dinheiro com as transmissões. Em um primeiro momento, as rádios

anunciavam apenas produtos nacionais que eram divulgados através dos *jingles*. Essa nova modalidade de publicidade deu origem a uma relação entre produtos e consumidores que ainda não existia. O potencial comercial do rádio pode ser notado pelo nascimento da emissora PRAX Rádio Philips, em 1931, de propriedade da indústria holandesa que desejava promover a venda de seus produtos. A legislação aprovada em 1932 ainda estabelecia as condições para a concessão de serviços radiofônicos, a criação de uma rede nacional de rádio e as exigências técnicas a serem seguidas pelos concessionários.

Para que se tenha uma ideia de como esse “novo” meio de comunicação de massa se desenvolvia na época, a 1ª Conferência Internacional de Broadcasting, realizada em Washington, em 1927, mostrou que naquele momento havia 823 emissoras de rádio na América do Norte (695 nos EUA), 52 na América do Sul, 196 na Europa, 18 na Ásia, 9 na África e 28 na Oceania.

Sonia Virginia Moreira conta, no livro *O rádio no Brasil* (1991), que, em 1932, a aquisição de um receptor custava 80 mil réis, valor que já tornava o aparelho mais acessível porque, de acordo com a pesquisadora, na época o salário médio de uma família de trabalhadores era de 500 mil réis. Nessa época, os aparelhos se popularizaram porque pequenas indústrias nacionais passaram a importar peças e montar os receptores. Posteriormente, essas empresas acabaram sendo engolidas pelos conglomerados eletroeletrônicos. Quanto mais popular, mais as empresas brasileiras se interessavam em patrocinar programas de rádio, o que gerava superproduções com bandas ao vivo e radionovelas.

Além do controle sobre as concessões, o governo de Getúlio também controlou o conteúdo das rádios através do Departamento de Imprensa e Propaganda. Ao longo dos anos, o poder do órgão aumentou e ele mudou de nome algumas vezes: Departamento Oficial de Propaganda (DOP), criado em 1932; Departamento Nacional de Propaganda e Difusão Cultural, em 1934; e, finalmente, o DIP em 1939. O DIP,

segundo diversos trabalhos que analisam a época, foi utilizado para propagar os ideais do Estado Novo.

A partir da década de 1940, duas grandes mudanças ocorrem: o capital estatal torna-se o grande financiador da emissora de maior audiência do país e o capital privado internacional passa a penetrar nas ondas das rádios brasileiras não mais apenas através dos equipamentos. A estatização da Rádio Nacional do Rio de Janeiro pelo governo Vargas tem um detalhe fundamental: a emissora continuava a poder veicular anúncios. Essa mescla fazia da emissora uma concorrente praticamente imbatível.

A obra *O Rádio no Brasil* descreve a maneira pela qual o capital privado estadunidense penetrou com muita força na vida dos cidadãos brasileiros: através das ondas do rádio. O Birô Interamericano, criado pelo presidente dos EUA Franklin Roosevelt, tinha como objetivo coordenar os esforços dos Estados Unidos no plano das relações econômicas e culturais com a América Latina. O órgão chefiado por Nelson Rockefeller começaria a divulgar no Brasil o *american way of life*. Ou seja, um estilo de vida compatível com o consumo de produtos tipicamente americanos. Durante a década de 1940, empresas estadunidenses lançam seus produtos no mercado brasileiro ao mesmo tempo em que chegam por aqui as grandes agências de publicidade J.W. Thompson e McCann-Erickson, além de outras.

É evidente que essas empresas queriam promover anúncios através do rádio, como as empresas brasileiras também queriam, a diferença é que o aporte financeiro das estrangeiras era muito maior e elas já tinham *know-how* pelo que faziam dentro do seu próprio país. Aos poucos, os anúncios dos produtos estrangeiros dominaram o rádio e as posições mais importantes das programações. Por exemplo, na Rádio Nacional, a Coca-Cola financiava o programa *Um milhão de melodias* e tinha o seu nome repetido a todo momento. A experiência se mostrou exitosa e inúmeros programas que faziam esse casamento surgiram: Teatro Good-Year, Recital Johnson, Programa Bayer e Ca-

lendário Kolynos. Esses citados foram os maiores sucessos da programação radiofônica nos anos 1940.

Os anúncios do rádio obviamente popularizaram no Brasil os produtos *made in USA*. Tal como a constatação feita pelo historiador Gerson Moura (1984) no livro *Tio Sam chega ao Brasil*:

(...) foi dessa maneira que entre 1946 e 1947 o Brasil foi inundado de produtos made in USA e suas respectivas propagandas, desde os carrões de luxo, passando pelos sabonetes, cereais, gelatinas, lentes, inseticidas, remédios, tintas, tecidos, material de escritório, eletrodomésticos, até as famosas bugigangas de matéria plástica – a mais moderna criação americana – enfim, toda a parafernália do consumismo americano.

O capital estadunidense ainda influenciou o radiojornalismo brasileiro de forma marcante. O programa *Repórter Esso*, líder de audiência, veiculado pela Rádio Nacional, se baseava em informações produzidas pela agência de notícias baseada nos EUA United Press (UPI), mas as notícias eram redigidas por redatores da agência de publicidade McCann-Erickson. O reinado das rádios como principais influenciadoras do consumo no Brasil só vai acabar diante da popularização da televisão, história que começa na década de 1950, mas que se concretiza apenas a partir dos anos 1960.

A capacidade da televisão de transmitir informações é muito superior à do rádio. Por esse motivo, o interesse comercial nesse novo meio de comunicação de massa era enorme. Porém, o início das atividades da televisão no Brasil não foi muito diferente do rádio, ficando restrito apenas a quem podia comprar os caros aparelhos importados. Assis Chateaubriand, dono do oligopólio *Diários Associados*, é também o fundador da primeira emissora do país, a *TV Tupi*, inaugurada em 1950. Foi ele quem trouxe, contrabandeados dos EUA, os primeiros duzentos aparelhos e os distribuiu em lojas e bares da cidade do

Rio de Janeiro para que a programação da sua emissora pudesse ser vista. Nos anos seguintes, são inauguradas outras emissoras e ocorre a expansão da *TV Tupi* para outros estados. Até então, as programações eram apenas locais, ou seja, o estúdio em São Paulo só era capaz de transmitir para a cidade. A programação era semelhante à do rádio e todos os equipamentos eram importados dos EUA. Os aparelhos de TV só foram se popularizar na década de 1960, após o golpe militar, quando indústrias eletroeletrônicas aumentaram a produção e baratearam o custo dos aparelhos. Além disso, em 1968, o governo ditatorial lançou uma política de crédito que permitia adquirir um televisor em 12, 24 ou 36 meses. O quadro abaixo mostra a evolução do número de aparelhos no Brasil:

| Ano | Nº de aparelhos |
|------|-----------------|
| 1950 | 200 |
| 1952 | 11.000 |
| 1954 | 34.000 |
| 1956 | 141.000 |
| 1958 | 344.000 |
| 1960 | 598.000 |
| 1962 | 1.056.000 |
| 1964 | 1.663.000 |
| 1966 | 2.334.000 |
| 1968 | 3.276.000 |
| 1970 | 4.584.000 |
| 1972 | 6.250.000 |
| 1974 | 8.781.000 |

Fonte: Abinee – Associação Nacional de Fabricantes de Produtos Eletrônicos

Até 1964, a televisão era algo restrito às classes média e alta, mas já funcionava como um meio de influência de comportamento e consumo, tal como afirma Caparelli (1982).

Durante a década de 1950, a programação das emissoras de TV pertencia mais aos patrocinadores do que aos proprietários das emissoras.

Cada anunciante comprava um espaço de tempo para exibir um determinado programa, mecanismo que ainda funciona nos dias de hoje em algumas emissoras. O primeiro telejornal vem do rádio, é o *Repórter Esso*, já citado aqui. A forma de fazê-lo na TV era semelhante à radiofônica: a *TV Tupi* recebia o programa pronto e apenas o colocava no ar. As notícias eram baseadas nas informações da *United Press* e os textos escritos por redatores de uma agência de publicidade estadunidense. O rádio ainda influenciou a produção de vários outros programas no início da televisão. A TV Tupi ainda ganhou a concorrência da TV Excelsior, que era de propriedade de um grande produtor de café da época. Durante a década de 1960 as duas emissoras seriam totalmente superadas pela TV Globo graças à ajuda do regime militar. Após o golpe de 1964, os militares seguiam a estratégia elaborada pela Escola Superior de Guerra, que tinha, entre outros planos, a unificação do país através da televisão. Com esse objetivo, o governo ditatorial investiu pesado na área de telecomunicações, criando redes de transmissão capazes de fazer o sinal das emissoras de TV chegarem a todos os cantos do Brasil. Com a estrutura pronta, os militares definiram que as emissoras precisariam se transformar em redes nacionais, não mais permitindo, por exemplo, que a TV Globo do Rio fosse diferente da TV Globo de São Paulo. Em função da proximidade com os militares e pelo apoio demonstrado ao golpe pelo jornal *O Globo*, Roberto Marinho foi o maior beneficiado nesse novo sistema. A Globo utilizou tanto a estrutura criada pelos militares quanto recebeu inúmeras concessões de canais Brasil a fora. Mais uma vez, o capital estatal mesclou-se com o capital privado nacional e internacional para formar um monopólio de comunicação destinado a impor uma ideologia ao país. Além disso, o poder do Grupo Globo se expandiu para diversas outras áreas, como fica demonstrado no capítulo 6.

Desta forma, fica evidente que o processo de desenvolvimento dos meios de comunicação de massa no Brasil sempre esteve ligado ao capital privado internacional, à elite brasileira e ao Estado brasileiro, em

suas mais diversas esferas, que participou ativamente da estruturação de grandes redes de transmissão e sempre incentivou a popularização desses meios tecnológicos, tanto na década de 1930, como na década de 1950, bem como durante a ditadura militar. Em todos esses períodos havia o objetivo de utilizar tais instrumentos para unificar o país política e culturalmente, tanto quanto estabelecer padrões de consumo. Fica por desvendar, o quanto essa influência atingiu e/ou direcionou o desenvolvimento econômico do Brasil. Lembrando que a *TV Globo* – fundada no início da década de 1960 –, maior influenciadora da sociedade brasileira nos últimos tempos, teve origem em uma operação extremamente duvidosa, questionada judicialmente, mas oficializada pelo governo militar. A emissora recebeu o aporte de US\$ 5 milhões da empresa americana Time/Life Broadcasting Stations, além de assistência técnica. Em função desse acordo, a TV Globo nasceu como a emissora mais bem equipada do país.

CONCLUSÃO

No capitalismo brasileiro, de altíssimos retornos com baixíssimos riscos, ao que tudo indica, nem a iniciativa privada tem suficiente iniciativa nem o poder público é de fato completamente público. Entretanto, esse problema não pode ser tratado apenas como uma singularidade do Brasil, pois as imbricações e ambiguidades entre o público e o privado estão presentes também em experiências de capitalismo centrais desenvolvidos. A nossa peculiaridade está menos nessa mistura e mais na ausência de uma regulação clara sobre como devem se dar as conexões entre o poder público e a iniciativa privada.

Fica o dilema: é possível acabar com a corrupção sem inviabilizar o crescimento econômico? Ou, por outra, é possível retomar o crescimento econômico sem reiterar a corrupção?

Se, por um lado, a articulação entre capital estatal e capital privado criou condições para que grupos empresariais dos setores de

construção, do agronegócio e das telecomunicações aproveitassem de suas relações exclusivas e/ou privilegiadas com setores da elite política nacional de modo a flertar com o conflito de interesses, o tráfico de influências e o uso de informações privilegiadas que renderam bons negócios; por outro lado, sem a articulação do Estado com esses grupos empresariais o país muito provavelmente teria construído um parque empresarial complexo, com setores de infraestrutura integrados e operando em segmentos estratégicos de modo a fazer do país uma das dez maiores economias do mundo.

O capitalismo brasileiro só pode mitigar tais problemas de desvios e corrupções quando o financiamento empresarial de campanha for definitivamente sepultado e quando o financiamento privado de campanha for regulamentado com a criação de um teto para as doações; além disso, faz-se necessária a criação de uma regulamentação específica para o *advocacy* e o *lobby* no país, a ausência de tal regulação específica fortalece tentativas casuísticas e generalizações inadequadas, criando uma zona de penumbra entre a negociação político-econômica e a corrupção propriamente dita com suas diversas modalidades, da propina à sonegação.

Sendo assim, enquanto a reforma política e do Estado não avançar caminharemos pelo submundo das delações premiadas e dos acordos de leniência, com a judicialização da política e a policialização da economia.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ASSIS, José Carlos. *A chave do tesouro: anatomia dos escândalos financeiros no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 1983.

_____. *Os mandarins da República: anatomia dos escândalos da administração pública*. São Paulo: Paz e Terra, 1984.

_____. *A dupla face da corrupção*. São Paulo: Paz e Terra, 1985.

BELLUZZO, Luiz Gonzaga; COUTINHO, Renata. *Desenvolvimento capitalista no Brasil*, 2 volumes. Campinas: Editora Unicamp, 1998.

BIONDI, Aloysio. *O Brasil privatizado*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1996.

CAMPOS, Pedro Henrique Pedreira. *Estranhas catedrais: as empreiteiras brasileiras e a ditadura civil-militar, 1964-1988*. Rio de Janeiro: Eduff/Faperj, 2014.

CAPARELLI, S. *Televisão e capitalismo no Brasil*. Porto Alegre: L&PM, 1982

FERRARETO, Luiz Artur. *Rádio no Ar: O veículo, a história e a técnica*. Porto Alegre: Editora Sagra Luzzatto, 2001

HAUSSEN, Doris Fagundes. *Rádio e Política: tempos de Vargas e Perón*. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2001

HODGSON, Geoffrey; JIAN, Shuxia. La economía de la corrupción y la corrupción de la economía: una perspectiva institucionalista. In: *Revista de Economía Institucional*, vol. 10, n.18, 2008.

MATOS, Sérgio. *História da Televisão Brasileira – Uma visão econômica, social e política*. Petrópolis: Editora Vozes, 2002

MOREIRA, Sônia Virgínia. *O Rádio no Brasil*. Rio de Janeiro: Rio Fundo Ed., 1991

MOURA, Gerson. *Tio Sam chega ao Brasil: a penetração cultural americana*. Cidade: Ed. Brasiliense, 1984.

OLIVEIRA, Lúcia Maciel Barbosa de. *“Nossos comerciais, por favor!”: A televisão brasileira e a Escola Superior de Guerra: o caso Flávio Cavalcanti*. São Paulo: Beca Produções Culturais, 2001.

SAROLDI, L. C.; MOREIRA, S. V. *Rádio Nacional – O Brasil em sintonia*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2005.

CAPÍTULO 5

CORRUPÇÃO E O SISTEMA
POLÍTICO BRASILEIRO

Quando o assunto é o sistema político brasileiro e seus elos com a corrupção torna-se imprescindível contextualizar o momento histórico. Descartando as análises ingênuas, temos que cada período histórico tem seus mecanismos próprios de ligação entre poder, política, mercado, dinheiro e corrupção.

Se fizermos uma retomada histórica breve, podemos recuperar os mecanismos de corrupção da República Velha e demonstrar que tinha uma maneira própria de operar com base no coronelismo (NUNES LEAL, 2012). Em Vargas, a partir da Revolução de 1930, outra. Na democratização de Dutra a Jango, havia seus mecanismos próprios; e o regime militar desenvolveu seus próprios elos (SKIDMORE, 1982). O presente não pode ignorar a história, mas há uma sobreposição em relação àquilo que existiu no passado próximo para o que passou a existir. Dito de outra forma: o sistema político brasileiro recente não passou por nenhuma ruptura na transição da ditadura militar para a democracia, a transição “lenta, gradual e segura” arquitetada por Golbery de Couto e Silva (SKIDMORE, 1982) e concretizou-se ao trazer para a Constituição Federal de 1988 amarras e traumas de um passado

recente e as características próprias do sistema atual deve sempre levar isso em consideração.

O presente capítulo, porém, não se concentrará na relação entre passado e presente. Pelo contrário, embora haja o reconhecimento das forças pregressas na atualidade, pretende-se estabelecer o elo entre o sistema político brasileiro e a corrupção a partir da Constituição Cidadã da Nova República (1988) à atualidade.

Para atingir este objetivo, recuperaremos brevemente o presidencialismo de coalizão e da fragmentação partidária que o fim do regime militar e a transição democrática moldaram no sistema político brasileiro. O sistema partidário chamado Nova República tem origem em 1979, com a anistia política e o fim do bipartidarismo, e se consolida com a Constituição Federal de 1988. Argumentaremos que o que dá sustentação a esse sistema é a configuração da corrupção que as empresas e partidos movimentam em função da governabilidade.

Nesse contexto, um fator fundamental para entender a corrupção no Brasil é a organização política federalista. O federalismo exige um esforço maior de composição entre dinheiro e política. O atalho para estabelecer esse elo é a corrupção.

Neste caso, podemos distinguir dois mecanismos em que a corrupção subverte o sistema. Ambos estão ligados à coalizão. Mas, ao contrário do que supõe a maioria comentaristas, os mecanismos que alimentam as coalizões têm dois diferentes momentos. Estes momentos são as coalizões eleitorais e as coalizões de governo.

AS COALIZÕES ELEITORAIS

As campanhas proporcionais, principalmente nos rincões dos estados, exigem muito dinheiro. Em um país com 5.570 municípios, em que na maioria deles existe um colégio eleitoral entre 5 mil e 20 mil votantes, os custos de campanha ganham proporções estratosféricas.

ricas pela distância e fragmentação territorial. Isso torna necessária e eficiente a campanha eleitoral pela televisão; uma necessidade logística razoável posto que cada casa desse país supostamente possa ter um aparelho de TV para a família assistir. Nesse caso, durante as campanhas majoritárias se produz pelas coalizões políticas diariamente o equivalente a um minidocumentário para preencher a grade de campanha, cujos custos são significativos e o tempo tomado na agenda dos candidatos para essa produção é considerável. Neste caso, cada vez mais a capacidade de comunicador de um político se faz necessária e valorizada.

As campanhas majoritárias dependem do tempo de TV, e esse tempo é distribuído conforme a representação política no Congresso Nacional (partidos com mais representantes eleitos têm, proporcionalmente, mais tempo). Como ao longo da Nova República foi crescente o número de partidos com representação, tornou-se imperativa a coalizão entre grandes e pequenos para aumentar o tempo de propaganda dos candidatos majoritários (e num mesmo movimento, diminuir o tempo do concorrente). Essa estratégia ganhou cada vez mais espaço nas campanhas. Pesquisas mostram que cerca de 70% a 80% dos eleitores têm a TV como primeiro veículo de informação sobre eleições – o que obriga os partidos a formarem coligações estapafúrdias para ganhar tempo de propaganda eleitoral e se apresentar melhor ao eleitorado, poupando-se de viagens inviáveis.

Neste caso, para entender porque um partido pequeno cede (ou vende) tempo de televisão a um grande partido, é preciso entender que a lógica que norteia a estratégia dos grandes e pequenos partidos é diferente: para os grandes, o principal objetivo é conquistar a máquina pública através do voto majoritário; para os pequenos, resta buscar a representação parlamentar que dá acesso à máquina pública via tempo de tevê, fundo partidário e indicação de cargos. As votações legislativas são ainda ligadas ao clientelismo, ao voto local, às famí-

lias tradicionais, enquanto o voto majoritário passa por uma avaliação mais criteriosa por parte do eleitor. Enquanto o voto proporcional é desvalorizado pelo eleitor segundo a falsa noção de “que não vale nada” ou vale bem menos (às vezes, inclusive, reforçada por pseudoespecialistas na área de jornalismo ou ciência política), fica mais ligado ao apadrinhamento e aos sentimentalismos do compadrio.

Vemos que, nesse caso, o lícito se mistura com o ilícito. Custear uma produção de propaganda eleitoral (um minidocumentário com cenas externas, entrevistas com eleitores, produção digital etc.) pode ser um gasto lícito e declarado dentro das contas de campanha. De outro lado, quando os pequenos partidos perceberam a importância dos seus segundos de televisão, passaram a negociar (inclusive precificando financeiramente) o custo das coligações. Oficialmente é permitido que os partidos se financiem dentro da coligação, mas é ilegal que um partido ofereça vantagens financeiras ou mesmo faça uma coligação em troca de vantagens financeira. “Caciques donos” de partidos políticos então passavam a vender seu tempo de TV – e essa prática, na melhor das hipóteses, era convertida em campanhas para os próprios candidatos, mas, na maior parte dos casos, é corrupção no sentido restrito do termo, servindo para enriquecimento pessoal. Afinal, que outro motivo teria um partido liberal para apoiar um partido socialista, se não por vantagens imediatas que a coligação lhe ofereça?

Com esse custo monumental das campanhas em que grandes financiam pequenos e ainda necessitam de estrutura para propaganda, as empresas tornaram-se a engrenagem fundamental que alimenta as eleições. A prática corriqueira de trocar financiamento de campanha por favorecimento movimentou os contratos públicos. O financiamento, portanto, tornou-se a porta de entrada dos empresários para dominar o sistema político; e esse virou refém de um capitalismo que compra o seu acesso ao Estado mesmo antes do vencedor ser revelado pelo resultado e cria laços de compromisso do sistema político.

O capitalismo se adaptou. Se antes era necessário comprar os agentes da ditadura, ao longo do desenvolvimento da Nova República, as formas de acesso ao Estado se sofisticam. De qualquer modo, a atuação empresarial não vê o sistema político como um problema, mas como uma oportunidade; e não interessa ao capitalismo a reforma do sistema, pelo contrário: quanto mais corrupto o poder político, mais fácil de colocá-lo à disposição dos interesses do capital. Quanto mais autônomo e independente à política do capitalismo, mais é possível controlar os abusos de um sistema predatório e produtor de desigualdades.

Como resultado de todo esse complexo mecanismo, temos as maiorias fabricadas que artificializaram a representação política e subverteram a democracia brasileira via financiamento de uma campanha cara num país de proporções continentais.

AS COALIZÕES DE GOVERNO

Porém, é preciso deixar claro que quando falamos de coalizões eleitorais, essas acabam quando os resultados das urnas são expostos e os representantes dos partidos fracionam a representação do Estado. Cada grupo político torna-se uma força e cada vez menos uma coalização eleitoral tornou-se majoritária ao ponto de, independentemente de qualquer outra força, governar.

Neste caso, começa uma segunda rodada de negociações entre os partidos: as negociações para a governabilidade. Essas coalizões de governo são ainda mais amplas e comumente englobam forças que estavam em campos opostos na disputa eleitoral. Da coalizão eleitoral para a coalizão de governo, ainda há a questão da agenda política que se forma para governar. Portanto, essa transição e ampliação da aliança da coalizão eleitoral para a coalizão de governo traz um novo agravante que devemos explorar: a interferência na agenda política de governo. Assim, mesmo forças derrotadas nas urnas ganham representação

nos vencedores, e com isso interferem na construção do governo. Isso porque a separação entre a eleição majoritária e a proporcional típica do presidencialismo permite ainda que as vitórias no campo do executivo não sejam acompanhadas no legislativo. O quadro político se complica com a fragmentação eleitoral que permite aos pequenos partidos representarem-se no legislativo e pouca ou nenhuma chance de conquista do executivo.

Com dinheiro, que garante alguns cargos, mesmo perdendo é possível vencer. Como consequência clara da construção política forjada pelas alianças e pelas forças econômicas temos o processo deturpado de representação, por exemplo: ruralistas financiados com o dinheiro do agronegócio são praticamente um terço da representação do Congresso Nacional – 160 deputados eleitos em 2013, enquanto camponeses da agricultura familiar têm apenas oito representantes em um país de mais de 10 milhões de trabalhadores rurais. Fica então para segundo plano a representação democrática refletida pelos anseios da população (como tanto querem os cientistas políticos e intelectuais), e o poder de fato fica nas mãos de parlamentares cujo objetivo é, em primeiro lugar, garantir sua manutenção no poder e, para isso, sabem que precisam defender os interesses de seus financiadores.

O próprio Fernando Henrique Cardoso, quando sociólogo, ainda anteriormente ao regime civil-militar (1964-1985) defendeu a tese de que havia uma elite empresarial que alimentava suas empresas através das relações com o Estado (CARDOSO, 1964 e 1972). Ao contrário da lógica weberiana do desenvolvimento do capitalismo, em que o lucro é legalmente constituído pela operação contábil de ganho pelo preço maior que o custo de produção (WEBER, 2004). Ou seja, as relações espúrias entre empresas e governo prescindem da democracia; e com as eleições, a disputa por cargos exigiu outros custos e outras alianças que agora vão além da compra e favorecimento dos corruptos.

Com a Nova República, o favorecimento deixa de ser via contato com funcionários públicos estáveis e ligados a uma burocracia clientelista, as eleições agilizaram o sistema e substituíram chefes e tomadores de decisão. Nesse caso, foi necessário um outro tipo de relação entre os empresários e o sistema estatal, deixando de ser por meio (unicamente) da elite burocrática, para incluir no circuito políticos. Aos políticos interessavam as eleições, aos governos interessavam a governabilidade. Eleições e governabilidade são dois elementos dispensáveis da ditadura que se tornaram fundamentais na Nova República e, então, os laços de corrupção se renovaram.

A TRANSIÇÃO DA DITADURA PARA A DEMOCRACIA

Historicamente há um elemento fundamental de construção do atual sistema político: como consequência não planejada do bipartidarismo e do fisiologismo, das entranhas do Congresso Nacional durante o regime militar, nasceu o *Centrão* (com parte da ARENA garantindo apoio em troca de vantagens financeiras, e com o próprio MDB numa oposição que se beneficiava de emendas parlamentares). Essa força, que se torna fundamental para garantir governabilidade a qualquer partido que conquiste o Executivo, conferiu estabilidade ao presidencialismo de coalizão. O *Centrão* tornou-se a força que dava equilíbrio à Assembleia Nacional Constituinte e permitiu que coronéis e oligarquias ultrapassadas tivessem sobrevida através do apadrinhamento, o que era necessário à transição sem ruptura.

A monstruosidade do sistema está na sua característica de governar com os derrotados, porque são parte daqueles que perderam as eleições que conferem capacidade governativa à coalizão do poder.

O conceito que se tornou referência para explicar esse fenômeno foi o “presidencialismo de coalizão”, termo elaborado por Sergio Abranches em seu artigo: “*Presidencialismo de coalizão: O dilema*

institucional brasileiro” (ABRANCHES, 1988). Mas faltou à análise de Abranches os mecanismos pelos quais as coalizões se formavam. Porque esse mecanismo é feito às margens do sistema, baseado na compra, no favorecimento e na corrupção que aproxima interesses empresariais aos mecanismos de governo e instituições de Estado.

Em meio à transição democrática e nas décadas seguintes esse conceito se faz explicativo porque a fragmentação partidária pós-ditadura e a constituição do Centrão moldaram e definiram o comportamento do sistema político-partidário brasileiro nas décadas que se sucederam, num movimento cíclico: na medida em que crescia o *Centrão* fisiológico, os seus representantes negociavam apoio à governabilidade em troca de medidas que os alimentavam (por exemplo, emendas parlamentares ou facilidades legais que favoreciam os pequenos partidos a existirem e receberem mais recursos), com a sua existência garantida via pequenos partidos, a própria fragmentação era quem crescia no sistema.

Esse sistema partidário da Nova República originou-se ainda no regime militar e no período da transição democrática, em meio ao governo de Figueiredo. Em 1979, com a promulgação das leis nº 6.683 – popularmente conhecida como a Lei da Anistia – e nº 6.787 – que instituiu o multipartidarismo –, as bases começaram a ser construídas, e seriam consolidadas na Constituição Federal de 1988. Se durante o regime militar o Ato Institucional número 2, de 1965, extinguiu os partidos e, posteriormente, forjou um bipartidarismo de fachada com um partido de sustentação do regime ARENA e uma oposição consentida pelo MDB, a liberação em 1979 permitiu que outras legendas, como a do Partido dos Trabalhadores (PT), fossem registradas. Esse fato em si é positivo, mas o trauma provocado pelo controle ditatorial do sistema bipartidário fazia rejeitar qualquer mecanismo de controle das instituições político-partidárias.

A combinação entre o multipartidarismo, o voto proporcional e o sistema presidencialista são a base do presidencialismo de coalizão; e de acordo com Abranches:

O Brasil é o único país que, além de combinar a proporcionalidade, o multipartidarismo e o “presidencialismo imperial”, organiza o Executivo com base em grandes coalizões. (1988, p. 21-22)

Para garantir que o governo funcione, o presidente e seu partido devem garantir a capacidade de governar, ou seja, a governabilidade. Isso decorre do fato de que qualquer governo precisa reunir em torno de si uma maioria legislativa que consiga aprovar projetos que interessem à agenda política do Executivo no Congresso, e até mesmo a rejeição de assuntos que vão contra seu interesse. Esse número deve ser capaz de lidar com os diversos quóruns (ver quadro a seguir) e exigências de maioria que os mais diversos tipos de votações demandam (ver quadro a seguir), e também devem garantir no mínimo que o governo fique livre da ameaça de impeachment.

Para não ser impedido, por exemplo, são necessários ao executivo, no mínimo, 172 votos (um terço) contrários na Câmara dos Deputados. Para aprovar uma Proposta de Emenda à Constituição (PEC), outro exemplo, que demanda a maior votação dentro do Congresso, seriam necessários três quintos do total de parlamentares, ou 308. Portanto, assim como os quóruns variam, a coalizão de governo pode se expandir ou reduzir.

O problema é que desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, nenhum partido conseguiu chegar perto de possuir isoladamente o mínimo de um terço, que dirá o necessário para aprovar um Projeto de Lei de Emenda Constitucional (EC), por exemplo. Para garantir uma base suficiente para governar no Congresso Nacional, portanto, um governo deve funcionar na lógica de coalizão, ou

seja, com alianças entre outros partidos além daquele ao qual pertence. Ninguém governa sozinho; essa lição já nos foi dada por Maquiavel, em 1513. Mas o sistema político brasileiro acrescenta uma inovação desconfortável aos contrapesos da política, nos obrigando a governar com o adversário e até com o inimigo.

À época, os críticos do presidencialismo de coalizão, via de regra favoráveis à adoção de um sistema parlamentar de governo, previam a falência do sistema, ao passo que a combinação entre multipartidarismo, fragmentação e presidencialismo poderia levar a uma ruptura semelhante à da República Liberal de 1946, na qual o Executivo não dispunha de mecanismos suficientes para garantir a cooperação do Legislativo.

No entanto, o que se seguiu após a constituinte contrariou as previsões mais fatalistas. À exceção do governo Collor, eleito por um partido pequeno e atingido profundamente por um escândalo de corrupção, o Executivo conseguiu implementar sua agenda com aval do Legislativo nos governos de Itamar Franco e de Fernando Henrique Cardoso, sem rupturas ou grandes impasses.

Para Figueiredo e Limongi (1998 e 2001), o comportamento do sistema é de preponderância da agenda do Executivo dentro do Congresso Nacional. As bases institucionais do presidencialismo de coalizão fornecem instrumentos para o Executivo aplicar sua agenda. Em comparação aos dois períodos anteriores, República (1946-64) e Regime Militar (1964-1985), notou-se uma continuidade nas taxas de iniciativa legislativa do período militar, e não uma volta ao panorama anterior ao golpe de 1964. (LIMONGI & FIGUEIREDO, 2001, p. 49).

Portanto, as bases institucionais do presidencialismo de coalizão herdaram mecanismos do período militar. A relação entre poderes é desigual e a capacidade de o Executivo influenciar nos trabalhos do Legislativo não foi devidamente limitada pela constituição de 1988 (são atribuições maiores se comparados ao período 1946-1964, e

obviamente herdados do período ditatorial de 1964-1985). O que os autores não explicam, ou talvez não tenham percebido, é que a capacidade de interferência do Executivo é fator menos importante ao fisiologismo. Porque, de outro modo, o legislativo também invade atribuições do Executivo. Não de modo legal, mas de modo negociado, e da forma mais escusa possível.

O fato de os deputados poderem influenciar em nomeação de cargos e na execução orçamentaria é fundamental para garantirem sua zona de influência local e manterem o mecanismo de abastecimento de recursos para seus currais eleitorais – assim sobrevive o coronelismo e mantém-se uma divisão federalista de poder que se expressa no Legislativo; e que o presidencialismo, mesmo que inflamado no caso brasileiro, não consegue romper. Nessa promiscuidade assassina-se a República e infiltram-se os interesses privados e empresariais no Estado brasileiro.

ENTENDA O SISTEMA POLÍTICO-ELEITORAL BRASILEIRO

■ **Sistema eleitoral proporcional:** No voto proporcional, todos os votos de um partido e/ou de uma coligação são considerados de modo a atingir o quociente eleitoral, ou seja, a razão entre os votos válidos da referida eleição proporcional e o número de cadeiras disponíveis. Por exemplo: na eleição para deputado federal no Ceará, em 2014, o número de votos válidos foi de 4.367.020 e o número de cadeiras na Câmara que o estado tem direito é de 22. Com isso, o quociente eleitoral foi de 198.501. Em resumo, os partidos e coligações que atingiram o quociente eleitoral, conquistaram cadeiras. Nesse sistema, os votos são dos partidos/coligações, e não dos candidatos.

■ **Tipos de proposição** e votações necessárias em plenário para aprovação no Legislativo:

- *Projeto de Lei:* Maioria simples, ou seja, a maioria dos presentes;
- *Projeto de Lei Complementar:* Maioria absoluta em dois tur-

nos de votação, ou seja, a maioria dos deputados ou senadores: 257 e 42, respectivamente;

- *Medida Provisória*: Maioria simples;

- *Proposta de Emenda Constitucional*: Maioria qualificada em dois turnos de votação, ou seja, três quintos do total de deputados ou senadores, 308 e 49, respectivamente.

■ **Impeachment** (Denúncia por crime de responsabilidade): dois terços do total de deputados ou senadores, ou seja, 342 e 54, respectivamente.

■ **Medida Provisória**: Uma Medida Provisória (MP) tem duração de 90 dias após sua edição, com possibilidade de renovação, e tem a vantagem de já entrar em vigor e só passar pelo crivo do Legislativo após seus efeitos serem conhecidos. Com uma MP, o governo pode, por exemplo, instituir uma mudança na legislação que poderia demorar meses e até anos para ser aprovada no Congresso Nacional. Após o vencimento, a MP tranca toda a pauta da casa legislativa até ser votada.

■ **Requerimento de urgência**: Um requerimento deve ser aprovado pela maioria absoluta (257) dos parlamentares para entrar automaticamente na pauta. Enquanto não for votada, tranca a pauta legislativa.

■ **Emendas Parlamentares**: Parcelas do orçamento destinadas aos parlamentares, para que executem obras e políticas em suas regiões de origem. São um importante mecanismo de acúmulo de capital político por parte dos parlamentares, pois obras executadas e recursos levados às cidades podem ser usadas nas campanhas eleitorais para conquistar ou garantir votos.

■ **Colégio de Líderes**: O Colégio de Líderes é formado pelos líderes dos partidos, blocos partidários, maioria, minoria e do governo. É responsável por negociar a agenda legislativa. Com isso, ao invés de negociar com cada um dos 513 deputados e 81 senadores, as dis-

cussões envolvem apenas as lideranças. Nas votações, os líderes orientam suas bancadas a votarem conforme a posição determinada, e os parlamentares seguem tal orientação, exceto em casos de indisciplina.

Para garantir a governabilidade, o presidente dispõe de uma série de mecanismos, entre os quais interferir no poder legislativo, como Medidas Provisórias e requerimentos de urgência, emendas parlamentares, o processo legislativo centrado no Colégio de Líderes. Em contrapartida, precisa facilitar a negociação de pautas, a distribuição de recursos às localidades via emendas parlamentares, além da distribuição de cargos que o Executivo tem a oferecer para partidos, favorecer empresas, pagar doações de campanhas, preparar o futuro das próximas eleições, liquidar dívidas passadas.

Para compor tais alianças e construir sua base parlamentar, o governo distribuirá cargos dentro das estruturas do Executivo Federal, como ministérios inteiros, autarquias e empresas estatais. Dessa forma, estará compartilhando os meios de executar políticas públicas.

Com o fim do bipartidarismo, as regras para criação de partidos políticos não possuíam quase nenhuma constrição que evitasse a proliferação das chamadas legendas de aluguel (essas que sobrevivem de fundo partidário e de acordos para garantir que partidos maiores tenham mais tempo de TV nas campanhas).

O comportamento do sistema partidário após a instauração do multipartidarismo, portanto, foi de tender à fragmentação cada vez maior. Em 1998, dezoito partidos tinham parlamentares dentro da Câmara dos Deputados. Os quatro maiores (PMDB, PFL, PSDB e PPB) garantiam, sozinhos, a aprovação de uma PEC, pois somados possuíam 343 deputados. Na atual legislatura (2015-2018), 25 partidos estão na Câmara, sendo que a maior bancada, do PMDB, possui apenas 11,9% do parlamento. O PMDB, que hoje possui a maior bancada (61 depu-

tados), seria o quarto maior em 1998. Quando Lula chega ao poder em 2002, o PMDB sozinho tinha 73 deputados; e quando FHC se elege pela primeira vez, o PMDB conseguiu 107 cadeiras na Câmara numa nítida desidratação da sua capacidade de aglutinação.

Têm registro no Tribunal Superior Eleitoral (TSE), em setembro de 2017, 35 partidos políticos, e mais de cinquenta outros aguardam registro. O multipartidarismo é necessário em um país heterogêneo como o Brasil. No entanto, poucos partidos possuem densidade programática e representam, de fato, um projeto de país que parcelas significantes da sociedade anseiam e defendem.

Inúmeros partidos não possuem capilaridade e não representam nenhum setor social, apenas os interesses de políticos que ocupam a máquina pública há décadas e negociam interesses escusos e particulares. Em um cenário de exagerada fragmentação pautada em interesses fisiológicos, a governabilidade encontra obstáculos e os partidos menores aumentam sua capacidade de barganha. Um Colégio de Líderes que na década de 1980 era composto por seis a oito membros, passa a ter duas dezenas.

O problema reside, portanto, em quem ocupa o poder legislativo e possui o poder de sustentar qualquer governo barganhando por seus próprios interesses. Dessa forma, o governo forma uma aliança com heterogeneidade de interesses, nem sempre conciliáveis e muito menos compatíveis com a agenda eleitoral, visto que aqueles que compartilham inteiramente da agenda de governo não asseguram maioria legislativa – quiçá a execução do programa de campanha que, após a composição do governo, na melhor das hipóteses torna-se um objetivo distante e, nas condições realistas, algo inatingível.

O CENTRÃO E O FISIOLÓGISMO

O anterior sistema bipartidário, forjado no regime militar, deu origem aos vícios que se repetiriam após a transição democrática, con-

solidando o fisiologismo. Nas entranhas do Congresso Nacional durante a ditadura, as relações e incentivos escusos, como troca de apoio por vantagens financeiras, tanto por parte do partido de sustentação do regime, como a ARENA, quanto por parte do próprio MDB, que mesmo sendo oposição se beneficiava de emendas parlamentares, nasceu o *Centrão*, principal força política parlamentar da Nova República (1985-2015).

O impressionante é que o Centrão, mesmo sendo a força principal da atualidade, não teve força eleitoral suficientemente grande para eleger democraticamente um presidente. Sua força reside justamente em compor maiorias parlamentares a partir de interesses locais e minoritários. Quando se trata de votação majoritária, as forças ligadas ao trabalhismo ou ao neoliberalismo dominaram a preferência eleitoral.

No Centrão os interesses locais e fisiológicos são conciliáveis ao ponto de aglutinar grupos políticos e sociais presentes de diversos ramos do espectro político brasileiro historicamente contextualizados: desde as oligarquias falidas que datam da República Velha e dos tempos de coronelismo; da casta oligárquica oriunda da burocracia estatal e das intervenções estaduais do Estado Novo que se organizaram no finado PSD varguista, até os grupos oligárquicos novos que a ditadura forjou; seja nas relações entre público e privado, regadas a vantagens indevidas, ou o fomento dado a agrupamentos políticos que deram apoio ao regime.

Esta força, que se fez fundamental para garantir governabilidade a qualquer partido que conquiste o Executivo, conferiu, ao mesmo tempo, a estabilidade institucional ao presidencialismo de coalizão, porque é facilmente maleável, e também o ponto de instabilidade na medida em que o executivo queira de alguma forma combater qualquer esquema de corrupção que esteja engendrado ao sistema. Inevitavelmente, quando investigamos e encontramos casos de corrupção

do Estado brasileiro, como presentes nos outros capítulos, vamos encontrar envolvimento parlamentar e lá estarão os quadros do Centrão repetidas vezes (excluindo-se os casos que envolvem o judiciário, que tem lógica própria e autonomia de atuação).

O que permite o *Centrão* existir vai além da fragmentação partidária. O que permite se governar nessa estrutura em que nenhuma coligação eleitoral é suficientemente grande para governabilidade é a negociação de cargos, indicações, emendas e apoios. A aparente falta de ideologia que é abafada pelo fisiologismo transforma negociações em troca de apoio por vantagens. Tudo isso é regado a caixa dois e corrupção pública e privada, pois setores da economia nacional encontram aí uma oportunidade de negócios. Não à toa, o *Centrão* é suprapartidário e amoral; e é nele que interesses de minorias conseguem compor e sobreviver. Também são os políticos mais suscetíveis ao *lobby* ilegal que as empresas e organizações de interesses praticam no Brasil. As bancadas ruralista, evangélica e da bala, por exemplo, demonstrando seu caráter conservador e arcaico, conseguem sobreviver em um congresso onde essa composição é possível sem conflitos de identidade.

O *Centrão* se expressou enquanto principal força política dentro da Assembleia Nacional Constituinte e permitiu que coronéis e oligarquias ultrapassadas tivessem sobrevida. Nele está a expressão da monstruosidade do sistema, na sua característica de governar com os derrotados, porque são esses que conferem capacidade governativa à coalizão do poder.

Em todos os governos da Nova República, essa massa fisiológica foi a fiel da balança para qualquer presidente. Foi ela que permitiu que Itamar, FHC e Lula governassem; e foi ela que derrubou Collor e deu um golpe em Dilma. De acordo com o dicionário do Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC) da Fundação Getúlio Vargas, o Centrão foi à época o

Grupo suprapartidário com perfil de centro e direita criado no final do primeiro ano da Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988 para dar apoio ao presidente da República José Sarney. Foi responsável pela reviravolta no processo de elaboração constitucional ao conseguir alterar, por meio de um projeto de resolução, as normas regimentais que organizavam os trabalhos constituintes.

O esvaziamento do PMDB durante a Constituinte e o governo Sarney, com migração de membros para o PDT, PSB, PTB e para o recém fundado PSDB, deixou o partido nas mãos dos representantes do fisiologismo, como o próprio ex-presidente. Na década de 1990, ganhariam força Michel Temer, Orestes Quércia, Eliseu Padilha, e o partido seria um dos sustentáculos dos governos do PSDB, junto do Partido da Frente Liberal (PFL, atual Democratas). Outros membros do *Centrão* se distribuiriam em outros partidos de médio e pequeno porte. Hoje, se encontram na maior parte das estruturas partidárias do centro e da direita.

O PT permaneceu às margens dessas relações políticas e dessas alianças até sua chegada ao governo. Mesmo com a oposição aguerrida do PT e dos movimentos sociais, os governos de centro-direita foram capazes de imprimir sua agenda graças ao apoio do *Centrão*, abafando qualquer oposição. Apesar da força dentro da sociedade civil, o PT carecia de força institucional e capilaridade eleitoral, ao contrário do que a eleição de 1989 pareceu mostrar. Com o bloco governista desorganizado após o fracasso do governo Sarney, coube a Fernando Collor de Mello angariar o apoio do *Centrão*. É preciso lembrar que Collor foi eleito com forte apoio entre pobres e miseráveis, enquanto Lula vencia nas classes médias (SINGER, 2012).

A reorganização do bloco liberal-conservador em torno de Fernando Henrique Cardoso e o avanço dos grupos dominantes nacionais contra o Estado e as lutas sociais, no entanto, se colocou como obstáculo para a conversão do capital político de 1989 em força insti-

tucional. Isso, porém, não impediu a trajetória ascendente do partido, que culminou na vitória eleitoral de 2002. Jogaram a favor do PT o fracasso do projeto neoliberal e as experiências vividas pelo partido durante a década de 1990.

Destacam-se, nesse sentido, as Caravanas da Cidadania, essenciais para que o PT e Lula ampliassem sua capilaridade e seu conhecimento da realidade do Brasil profundo, o mesmo que deu os votos a Collor em 1989 e só optou pelo PT e Lula a partir de 2002 (SINGER, 2012), além das experiências de gestão, com a conquista de prefeituras, governos estaduais, mandatos parlamentares, além da abertura do partido, que ampliou a política de alianças com outros partidos. Chegando ao governo, após a moderação do discurso, precisou do apoio do *Centrão* para implementar sua agenda política, como todos os governos até então.

A ausência, até então, de qualquer cláusula de desempenho ou de qualquer regra que trate de incentivar a densidade programática, conferiu a esse bloco político cada vez mais força, permitindo a retomada de seu papel protagonista nos anos recentes com a ascensão de Eduardo Cunha dentro da Câmara e do PMDB. A eleição do ex-deputado para a presidência da Câmara em 2015 e seu papel na sabotagem do governo Dilma Rousseff (PT) demonstram a captura que o mesmo fez do *Centrão*, como uma bancada própria. Alimentados pela estrutura de financiamento privado de campanha, do controle de partes da máquina pública e do acesso às emendas parlamentares, trocados por apoio nos governos, o *Centrão* subverteu o sistema partidário, que deveria garantir a representação de minorias e a pluralidade de interesses da sociedade nos parlamentos.

A FABRICAÇÃO DAS MAIORIAS

Os sistemas políticos são formados pelas maiorias; e desde a criação do modelo do Estado-nação moderno, baseados nos eventos

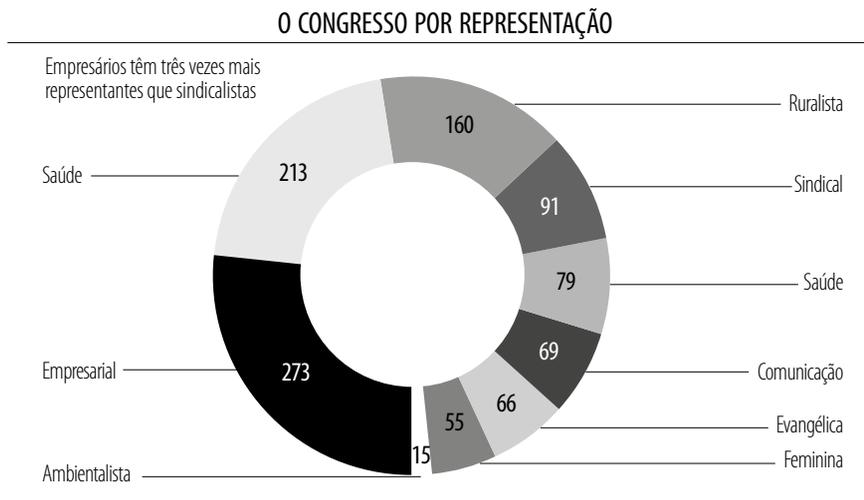
históricos de alto poder de influência – a Revolução Francesa e a Independência dos Estados Unidos –, também devem respeitar o direito das minorias. Maiorias consolidadas e garantias constitucionais às minorias. Esse é o modo de operar dos sistemas políticos dos Estados Modernos para que não se tornem ditaduras de maiorias. Assim, os sistemas devem ser representativos e estabelecer mecanismos para estreitar a relação entre representantes e representados. A pergunta que nos resta fazer a partir do que foi exposto é: quais as consequências dos mecanismos descritos neste capítulo, em que a corrupção alimenta a construção de uma maioria artificial que se nutre da corrosão do próprio estado a partir da defesa de interesses privados, geralmente empresariais?

O uso do dinheiro em campanhas eleitorais associado à fragmentação política, num território de dimensões continentais, população mal distribuída e com um entendimento distorcido de que o executivo é o poder com mais peso no sistema político brasileiro, tudo faz com que se ofusque a disputa pelos cargos proporcionais. Assim, disputar um cargo de deputado no Brasil é uma questão quase que exclusivamente financeira. “Quase que” porque ainda nas grandes cidades é possível fazer uma campanha mais barata com base social constituída – mas isso é cada vez mais excepcional. Excluindo-se casos excepcionais, a representação parlamentar é logicamente orientada pela compra de apoio e associação com a visibilidade que a mídia pode dar. Dinheiro e popularidade são fatores indispensáveis ao parlamentar brasileiro.

Com isso, a composição das maiorias legislativas no Brasil padece de um problema parecido com o que encontramos no Judiciário: a ausência de compromisso entre representante público e representado. Não existe a necessidade de preocupar-se com a representatividade que um mandato precisaria expressar. O próprio afastamento geográfico do Congresso Nacional dos grandes centros urbanos do país e da

densidade eleitoral permite que o legislativo brasileiro se porte como uma torre de marfim.

O quadro a seguir, extraído do site GGN¹, a partir do artigo de João Paulo Caldeira (2013), demonstra bem essa distorção:



Fonte: DIAP.

São 273 representantes empresariais eleitos em 2013. Enquanto temos um terço disso para a representação sindical (91). Enquanto o universo de eleitores com carteira assinada em relação ao número de empresários no Brasil é absolutamente inverso ao que está apresentado. A bancada evangélica, por exemplo, é significativa assustadoramente dilatada em relação a outras minorias como as feministas ou a LGBT (um único deputado é declaradamente representante LGBT); os representantes do ambientalismo são 15, em face de uma representação ruralista de mais de dez vezes superior (160 deputados ruralistas).

Assim, não se trata exclusivamente de uma deturpação do sistema provocado pelo financiamento de candidatos, mas de uma clara

1. Disponível em: <<http://jornalggm.com.br/noticia/uma-analise-da-representacao-atual-do-congresso>>. Acesso em: setembro de 2017.

deturpação em favor dos interesses do capital. Por mais óbvia que possa parecer essa conclusão, ela precisa ser explicitada: o capital não financia somente aqueles candidatos que podem vencer, financia àqueles que podem vencer e representar seus interesses no interior do governo, aproveitando-se das deformidades apresentadas neste capítulo. Com isso, pode se representar majoritariamente e representar seus interesses no interior do Estado.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRANCHES, Sergio. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados*, v. 31, n. 1, p. 5-38, 1988.

CALDEIRA, João Paulo. Uma análise da representação atual do Congresso. *Portal GGN*, 07.out.2013. Disponível em: <<https://jornalggn.com.br/noticia/uma-analise-da-representacao-atual-do-congresso>>. Acesso em: setembro de 2017.

CARDOSO, Fernando Henrique. O regime político brasileiro. *Estudos Cebrap*, nº 2, out. 1972, p. 84-118.

_____. *Empresário industrial e desenvolvimento econômico no Brasil*. São Paulo: Difel, 1964.

CENTRO DE PESQUISA E DOCUMENTAÇÃO DE HISTÓRIA CONTEMPORÂNEA DO BRASIL (CPDOC). Centrão; Verbete Temático. In: Arquivo. Rio de Janeiro. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/centrao>>. Acesso em: setembro de 2017.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas Editora, 2001.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. *Lua Nova*, São Paulo, n. 44, p. 81-106, 1998.

MACHIAVELLI, Niccolò. *Il Principe*. Biblioteca della Letteratura Italiana. Turim, 1961.

NUNES LEAL, Victor. *Coronelismo, enxada e voto*. São Paulo: Cia das Letras, 2012.

SINGER, André. A segunda alma do Partido dos Trabalhadores. In: *Os sentidos do lulismo: reforma gradual e pacto conservador*. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

SKIDMORE, Thomas. *Brasil: de Getúlio Vargas a Castelo Branco (1930-1964)*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982a.

_____. *Brasil: de Castelo Branco a Tancredo Neves (1964-1985)*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982b.

WEBER, Max. *A ética protestante e o espírito do capitalismo*. São Paulo: Cia das Letras, 2004.

CAPÍTULO 6

O ESTAMENTO BUROCRÁTICO
TOGADO: PRIVILEGIADOS E
COLONIZADOS

A formação do pensamento jurídico brasileiro, os meios de seleção dos concursos públicos e o ativismo judicial ganharam um contorno de desequilíbrio democrático no Brasil. Entender os privilégios e o *modus operandi* desse estamento burocrático pode ser fundamental para compreendermos a atual conjuntura. Do bacharelismo togado à apologética weberiana, há uma tendente uniformização de pensamento e posturas entre magistrados e membros do ministério público que afetam as relações políticas e representam um risco ao Estado de direito.

A ACADEMIA JURÍDICA BRASILEIRA -
O PRIVILÉGIO DO BACHARELISMO TOGADO

O DIREITO ENQUANTO INSTRUMENTO DE PODER

O recorte histórico da criação do estado liberal aponta para a consolidação do direito enquanto sistema de garantias dos pilares do pensamento político que orientou o modelo de estado de certa forma

vigente até os dias atuais. Sob diferentes matrizes estruturais, o direito liberal buscava a garantia do direito de propriedade, da livre concorrência e da autodeterminação do mercado.

Foi assim que o direito “ordenou” a exploração do trabalho sob uma ótica contratual de livre pactuação entre as partes, a escravidão, as formas de concentração de riqueza, as guerras e até mesmo as ditaduras ao longo da nossa história.

No entanto, o próprio capitalismo, com a ascensão das economias dos Estados Unidos da América (EUA) e da Alemanha, no contexto da segunda revolução industrial, trouxe uma nova lógica aos sistemas econômicos, e o direito acabou por trazer uma resposta a isso apenas após o período de guerras que marcou a primeira metade do século XX.

Naquele momento, apareceu, talvez pela primeira vez, a ideia de que o direito serve a uma instrumentalização de um equilíbrio de forças capaz de gerar à sociedade uma noção de tecido constituído que agregue não apenas as garantias da ordem econômica, surgindo o sistema de garantias de direitos sociais.

Esse momento histórico fundamenta a ideia de que as ciências jurídicas, as leis e a estrutura social garantida pelo estado são elementos em disputa. A crítica ortodoxa marxista de que o direito é o instrumento que garante ao capitalismo a fundamentação da lógica da exclusão, deu espaço a uma série de concepções de que o direito serve mais ao equilíbrio das forças sociais do que, de fato, à manutenção de uma estrutura social pavimentada pelos centros econômicos de poder.

José Rodrigo Rodriguez, ao analisar a obra de Franz Neumann, um importante pensador da teoria crítica do direito, afirma:

Neumann se esforça para mostrar que a “forma direito” não pode ser vista, por assim dizer, como uma roupa que pode ser moldada a qualquer conteúdo, a qualquer decisão. Há limites: certos fins não podem ser perseguidos sem rom-

per com o Estado de direito, ou seja, não podem ser formalizados sob a forma da forma do direito (a repetição aqui é intencional). Isso se deve ao fato de que, em sua análise, como já visto, a possibilidade de controlar o poder (político, econômico, social etc.) é imanente ao Estado de direito. Essa possibilidade estará institucionalizada quando houver, de fato, respeito aos direitos fundamentais e mecanismos de transmissão da vontade do povo para os centros de poder. Os primeiros garantem que a sociedade possa se organizar para dirigir demandas aos centros de poder. Os segundos garantem que essas demandas atinjam os centros de poder e tenham impacto sobre a organização da sociedade. (RODRIGUEZ, 2009)

O DIREITO E A ELITE BRASILEIRA

Poder político e direito se confundem na conformação da história brasileira. Tal elemento já é visível na própria criação dos cursos jurídicos no Brasil, que data de 1827, cinco anos, portanto, após a independência do país, sob a égide da monarquia de Dom Pedro I. Em 11 de agosto daquele ano era promulgada a lei que determinava a criação de dois cursos de direito no Brasil: um em São Paulo e outro em Olinda.

O contexto dessa criação já desenhava o objetivo da coroa em estabelecer uma elite política formada no país por meio dos cursos jurídicos. Mas essa não é uma característica exclusiva da história do Brasil: o direito sempre se estabeleceu enquanto instrumento de poder e dominação através da linguagem e de uma dinâmica técnica própria que, no limite, sempre refletiu as hegemonias políticas que marcaram as civilizações modernas.

O direito no Brasil, em especial as escolas de ciências jurídicas, se transformaram em centros de criação de quadros da ordem política nacional. Não por acaso a maioria da elite política nacional na república velha é proveniente das cadeiras do Largo São Francisco (atual Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo).

Percebemos também a conexão de fenômenos que na Europa levaram séculos para se consolidar. Ao mesmo tempo em que apresentava uma estrutura social mínima, o direito brasileiro se preocupava com a importação de elementos civilizatórios modernos desconectados da evolução econômica das nações ao longo dos dois séculos anteriores ao século XX.

Essa é, talvez, a maior expressão do que Roberto Schwarz (2014) chamaria de “ideias fora do lugar” no campo da ciência jurídica brasileira. Uma explosiva combinação entre nobreza e burguesia nacional, conflitos sociais, e gestação de uma democracia de enxada, curral e voto.

Todo esse debate, como não poderia deixar de ser, foi colapsado pela trajetória tardia do capitalismo brasileiro. Ao mesmo tempo em que se buscava uma revolução industrial, o Brasil achava seus primeiros elementos de direitos sociais consolidados, especialmente com o fim da república velha.

A ruptura do estado com os valores originários da oligarquia paulista foi central para a guerra civil de 1932 que, até hoje, é defendida como revolução no ideário intelectual da elite jurídica do Largo São Francisco, numa espécie de orgulho de que tal processo consolidou a criação da Universidade de São Paulo (USP), em que não se hesita em manter o papel heroico daqueles que “lutaram por uma nova constituição num Brasil marcado por uma ditadura criada pelo Estado Novo”.

A primeira elite política da república brasileira, conformada naquelas salas de aula de São Paulo, foi confrontada com a tomada do poder por Getúlio Vargas; e a solução encontrada para o impasse de 1932 foi uma nova constituição e a criação de uma Universidade que transformava aquela elite política também na elite do pensamento nacional.

A Lei Áurea; a proclamação da República, que criou um sistema político fortemente excludente; a estruturação do Estado Novo; a criação do sistema político brasileiro (entre 1945 e 1964); o golpe e a

ditadura militar; a redemocratização; os governos neoliberais; os governos democrático-populares; e o golpe de estado de 2016, têm em comum a noção de que o direito ocupa e ocupou, papel central nas consolidações de força e poder.

A abolição da Princesa Isabel foi a consolidação de um processo de leis (Ventre Livre, Sexagenários, abolição do tráfico) que enfraqueceram o modelo escravista até finalizá-lo. O Estado Novo teve por base a nova constituição e a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). O período democrático entre 1945 e 1964 marcou a construção do sistema político brasileiro em discussões jurídicas e legislativas. A ditadura militar, que também fez uma nova constituição, operacionalizou a repressão através de atos institucionais, jurídicos. Os governos neoliberais apontaram para revisões constitucionais que praticamente viabilizaram a revogação do estado de bem-estar social criado em 1988. O golpe de estado de 2016 foi jurídico, tanto com as operações de exceção do Poder Judiciário em diversas instâncias, referendado pelo Supremo Tribunal Federal (STF).

Podemos entender que o direito sempre esteve na vanguarda do debate político e social brasileiro. Em diversas circunstâncias, a elite jurídica brasileira, e não a população, se viabilizou enquanto agente formador das próprias etapas históricas brasileiras. O direito, na grande maioria dos casos, serve e serviu à fragilidade democrática brasileira.

Essa contextualização histórica marca, entre togas, ternos e gravatas, palavras rebuscadas e tradicionalismos importados a ideia de que todo operador do direito é, *per se*, um agente da construção política nacional. Soma-se a isso o racismo e o machismo estruturais, a lógica de dominação, a falta de acesso e temos uma técnica jurídica que, na história do Brasil, marca a criação de uma elite jurídica nacional dotada de uma extrema capacidade de influência sobre os rumos políticos da sociedade.

BUROCRACIA, CONTROLE E ACESSO

O processo descrito marca a construção do conceito de Estado de direito no Brasil. Por dentro das ciências jurídicas, há uma construção ideológica da prevalência da técnica e da linguagem do direito que dão a ele uma atmosfera inatingível por “leigos”. Por essa razão, a burocracia do direito acaba, em diversas circunstâncias, entrando em frontal rota de colisão com a sociedade e com interesses legítimos. Esse é o caso, por exemplo, da recente decisão de soltura do homem que ejaculou em uma mulher em um ônibus em São Paulo.

Esse exemplo expressa a incapacidade do direito de dar respostas sociais válidas. Em tese, essas respostas deveriam ser esperadas pelo Estado como um todo, mas a construção da história brasileira acaba por colocar, no mesmo patamar, direito, Estado e sociedade. Se de um lado a legislação de fato não atende, a contento, a repulsa social causada pelo ato absurdo, por outro, não é do direito que podemos, em razão da nossa história, esperar uma resposta válida para o caso.

Esses aspectos jamais foram apreendidos na história da construção do ordenamento jurídico brasileiro. Ora porque a história das Constituições brasileiras sempre esteve à disposição dos dissabores das disputas de poder político no país, ora porque a própria construção do direito brasileiro sempre esteve permeada pela sua centralidade nas conformações estruturais. Isso significa dizer que, ao dissabor da estrutura de poder, o ordenamento jurídico brasileiro jamais se preocupou com a consolidação de um Estado de direito, mas sim com a consolidação de uma lógica de poder conjuntural.

Há uma tendência geral de elitização e exclusão do judiciário no Brasil. Ressalta-se que, mesmo com a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), esse processo jamais foi efetivamente combatido pelos operadores do direito. Os concursos públicos, a própria conformação de uma grade curricular extremamente contratualista e privatista nas academias jurídicas, a existência de uma extensão universitária muito fraca, e o pre-

domínio de uma linguagem inacessível acabam por pavimentar a lógica de um estamento burocrático togado hermético e privilegiado.

Tudo isso é reiteradamente afirmado por símbolos próprios do direito (como togas, gravatas e questões de ordem), em métodos de ensino desenvolvidos no século XIX, e na criação de verdadeiras dinastias jurídicas (com troca de privilégios e favores nas carreiras acadêmicas e judiciárias).

Isso traz à luz a construção da Constituição brasileira de 1988, que consolida direitos importantes, um projeto de nação sólido, e uma ordem democrática minimamente respeitável, ao menos sob o ponto de vista de sua interpretação literal. Esse momento histórico pós-ditadura, necessário para lançar as bases de um novo Estado nacional, foi, ao longo do tempo, sendo deixado de lado especialmente pelos aplicadores do direito.

Dentre tantos elementos que podem explicar essa história, ficaremos com aquele que talvez represente o maior alicerce do atual momento brasileiro: a Constituição brasileira consolidou um Executivo forte, um Parlamento pouco republicano e um Judiciário imperial. Não há nenhuma espécie de controle sólido sobre procedimentos e técnicas de administração pública sobre o Poder Judiciário, há uma extrema autonomia e empoderamento do Ministério Público (MP), e nenhuma capacidade de controle social eficaz sobre a lógica do terceiro poder.

Sobre isso, Rodriguez segue sua análise:

Um poder sem controle social e, por isso mesmo, capaz de determinar autarquicamente seus fins, não pode ser classificado como de “direito”. E não importa que essas decisões autárquicas apareçam na forma de regras jurídicas organizadas em códigos, constituições e outros diplomas legislativos. O conceito de direito de Neumann exige mais do que isso das ordens normativas concretas.

Insisto: é preciso haver controle social da produção normativa e da qualificação jurídica dos fatos sociais para que um regime possa ser adjetivado como de direito. Na falta disso, estaremos diante de um Estado de não-direito, de uma forma de organização social que concentrou nas mãos de um grupo a capacidade de produzir e aplicar as normas jurídicas. Essa capacidade, quando impermeável à influência dos diversos grupos e interesses que compõem sociedades pluralistas e complexas, desqualifica uma ordem normativa para ostentar a qualificação de Estado de direito. (RODRIGUEZ, 2009)

Todas as estruturas de controle social (tribunais de contas, controladorias, corregedorias e as próprias funções de controle do Ministério Público) ao longo das três últimas décadas se voltaram centralmente ao poder Executivo. Não se sabe, no Poder Judiciário, quais são os contratos, os métodos e critérios de contratação, os preços praticados ou mesmo a execução orçamentária. Os métodos de seleção dos concursos públicos não passam por nenhuma espécie de discussão ou consulta pública. Não houve conferência nacional do sistema jurídico. Os juízes, promotores e servidores públicos não são obrigados a divulgar seus bens e declarações de renda.

Tantas práticas comuns e já integradas ao funcionamento da democracia brasileira sob o ponto de vista da transparência e do controle simplesmente não são aplicadas ao poder judiciário. Enquanto poder do estado brasileiro, o direito sempre esteve imune a qualquer espécie de controle democrático externo. E aqui, há de se refutar com veemência qualquer argumento que aponte para a ideia de que controle e transparência ferem a autonomia e a independência do poder judiciário.

É exatamente o contrário: enquanto não estiver sujeito à democracia e à adoção de mecanismos democráticos o direito terá exatamente a sua autonomia e independência colocados em xeque. A construção de uma concepção de fato republicana do direito está longe de acontecer, e esse é uma das grandes mazelas da justiça social brasileira.

A ausência de permeabilidade democrática do judiciário justifica as enormes dificuldades do acesso à justiça. Um grave exemplo disso é a demora, pela própria estrutura jurídica, em acolher a consolidação das Defensorias Públicas no Brasil. Garantidas desde a promulgação da Constituição Federal em 1988, um sistema público de advocacia para garantir àqueles que não podem pagar por seus advogados o direito de acesso ao judiciário só foi minimamente consolidado a partir dos anos 2000.

O UNIVERSO DA PRÁTICA DO DIREITO MERCADO E ESTADO

As transformações sociais históricas do Brasil afetaram essa lógica de acesso ao universo jurídico. É inegável o aumento de cursos, vagas em carreiras públicas e profissionais da advocacia ao longo dos anos. Ainda, precisamos considerar que esse aumento acabou por democratizar, em termos, o perfil socioeconômico, étnico e de gênero das carreiras ligadas ao judiciário.

Em velocidade bastante superior, no entanto, a prevalência de uma técnica jurídica específica para o acesso ao direito acaba por manter, em outros termos, a segregação elitista do universo judiciário no Brasil. Em outras palavras, se o número de operadores aumentou, o perfil se diversificou, e a lógica central do pensamento dogmático se aprofundou.

Sobre isso, Andrei Koerner e Flávia Schilling afirmam:

Nessas condições, o discurso jurídico é permeado por valores, princípios e objetivos coletivos. Ele propicia um espectro mais amplo de usos para alcançar propósitos pontuais e imediatos. O direito aparece como parcelar, fragmentado e contraditório, dada a mistura de princípios, regras, objetivos materiais que combina e comporta. Com isso, limita-se a calculabilidade, ao mesmo

tempo que se amplia a margem de apreciação e de atuação dos profissionais do direito e dos atores sociais. (KOERNER & SCHILLING, 2015)

Essa lógica de discurso traz o elemento de que é preciso uma uniformização de padrões, comportamentos e pensamentos para a prática profissional do direito. Em amplos aspectos, essa afirmação nos permite dizer que a aplicação técnica do direito serve a um espectro de correlação de forças sociais, em que as forças conservadoras ganham força:

O direito da direita é a maneira pela qual uma parcela importante dos juristas, enquadrados pelo seu sentido comum teórico (WARAT, 1981) e movidos pelos seus interesses corporativos, ou das classes sociais e grupos políticos aos quais são afins, põe em prática as leis, os procedimentos e as organizações do Estado tendo em vista a manutenção da ordem. Ele encontra em nossa tradição jurídica e política recursos para se revigorar e renovar nas novas condições econômicas. A combinação de duas concepções aparentemente contraditórias de direito aparece como um jogo sutil da técnica jurídica, no qual é posta em ação uma mesma racionalidade mitigadora dos direitos sociais e bloqueadora do potencial transformador do direito. As duas concepções e sua combinação perversa coincidem no que a elas falta: o compromisso com os princípios do direito social e democrático, com os instrumentos e os objetivos de transformação social, incorporados à Constituição de 1988 e à legislação.

Assim, o direito, em sua própria capacidade de aplicação, fica mitigado por uma série de elementos tecnicistas que, em linhas gerais, concretam um comportamento e um pensamento jurídico aceitável. É o caso, por exemplo, do recente caso da juíza Kenarik Boujikian, processada pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo por ter libertado presos que estavam cumprindo pena além daquilo que havia sido decidido judicialmente.

No caso, os desembargadores do Tribunal acusaram a juíza de ter desrespeitado um suposto “princípio da colegialidade”, pouco importando se, de fato, os casos seriam ou não de soltura. Em outras palavras, em nome da manutenção da ordem e da técnica de decisão, os desembargadores preferem manter pessoas presas sem a correspondente determinação judicial.

Esse é um dos inúmeros exemplos que permeiam o universo da prática jurídica no Brasil. O caso não trata, em suma, de punir especificamente a juíza, mas sim de combater um comportamento técnico (absolutamente correto, diga-se de passagem) em desacordo com o *establishment* do sistema.

Tal qual qualquer mercado, o direito se constitui em um universo de padronizações e expectativas de comportamento que sepultam qualquer capacidade de diálogo social democrático até mesmo em seus bastidores.

Em pesquisa sobre o poder judiciário através de entrevistas com juizes e juízas, Maria Tereza Sadek conta sobre o processo de construção dos perfis dos entrevistadores:

O juiz sofre um processo de socialização *interna corporis* que o coloca em uma posição de inquiridor e não de entrevistado, de julgador e não de um personagem a ser avaliado, de alguém que decide com base nos autos, que tem nos códigos as respostas a indagações que lhe são feitas. A estrutura do Judiciário confere imenso poder a cada indivíduo (juiz), poder esse que se materializa em sentenças, que podem não ser definitivas, uma vez que cabe recurso a instâncias superiores, mas são de qualquer forma protegidas. (SADEK, 2010)

Essa trajetória cultural e simbólica do universo jurídico profissional acaba por sufocar aqueles e aquelas que queiram tratar da capacidade transformadora do direito. Essa lógica, pouco republicana, de repúdio à transparência, de reafirmação constante da au-

toridade, e de pouca permeabilidade ao debate democrático ganha um contorno dramático no acesso à primeira das profissões da carreira jurídica: a advocacia.

Segundo números da Fundação Getúlio Vargas (FGV), responsável pelo exame da OAB, entre 2010 e 2016, foram contabilizadas 1,91 milhão de inscrições, sendo 639 mil pessoas diferentes (as pessoas precisam, em muitos casos, fazer o exame mais de uma vez), com 360 mil aprovações finais. Isso implica dizer que 56% das pessoas que se dispõem a tentar a advocacia, pouco mais da metade delas, ganha o direito formal de advogar.

Dessas 639 mil pessoas, 403 mil precisaram fazer o exame duas vezes ou mais. O universo profissional da advocacia apresenta inúmeras barreiras de acesso: o ingresso no ensino superior, a permanência nesse, a conclusão do curso, a inscrição no exame da ordem e depois a aprovação nesse. Apenas depois disso o advogado pode iniciar sua tentativa de ingresso no mercado de trabalho. Portanto, para além dos critérios técnicos, que trataremos adiante, o exame da ordem constitui uma importante reserva de mercado (de 46% dos profissionais que se inscrevem) para a advocacia. Ainda de acordo com os dados da FGV, em 2013, o Brasil possuía 769,9 mil pessoas matriculadas no curso de direito no Brasil.

Se considerarmos que, por ano, em média, são aprovadas 67,5 mil pessoas, as estatísticas da reserva de mercado ganham um contorno assustador. Já no contexto da reserva de mercado, o exame da ordem ainda estabelece critérios técnicos de baixa crítica sob o ponto de vista da aplicação do direito. São oitenta questões objetivas na primeira fase, divididas em matérias do direito, com diferentes pesos para cada uma dessas matérias. Para se ter uma ideia, questões de direito privado abrangem mais de 30% da prova, enquanto que questões de direito público chegam a menos de 20% da prova.

Esse congelamento de comportamentos e ideias do direito consolida o próprio universo da prática jurídica profissional no Brasil: não há espaço para a atuação da crítica, do pensamento político à esquerda, sempre em nome da prevalência de uma técnica que privilegia o direito das elites.

DA APOLOGÉTICA WEBERIANA AO DIREITO PENAL DO INIMIGO
UM BREVE RESUMO DA COLONIZAÇÃO DO PENSAMENTO JURÍDICO NO BRASIL

Essa lógica de exclusão, de padronização do pensamento, aponta para o direito enquanto serviço de elites e de uma ordem econômica inquestionável sob o ponto de vista das classes dominantes. Essa questão é essencial ao entendermos a lógica da formação de uma elite jurídica vestida do bacharelismo togado.

É dessa forma que passamos a analisar especificamente o universo da corrupção no direito brasileiro. Isso porque os elementos de massificação de um pensamento jurídico dominante já estão dispostos. Dessa forma, é chegada a hora de delinear os elementos decisivos para a conformação da corrupção enquanto grande inimigo nacional.

Historicamente, a academia jurídica brasileira consolidou as regras de mercado, de concorrência, de contratos e de relações privadas na prevalência do universo jurídico. Muito antes da consolidação do direito público e do estabelecimento de uma democracia mínima, já em 1916 o Brasil possuía um código civil (que regulamenta as relações jurídicas privadas) consolidado e em franca aplicação.

Mais de 30 anos depois da publicação do Código Civil é que o Brasil consolidou um sistema jurídico minimamente democrático de fato em seu ordenamento jurídico pela primeira vez. Isso significa dizer que o próprio histórico de criação do pensamento jurídico brasileiro deu precedência ao mercado em detrimento do estabelecimento de uma estrutura política e social democrática e inclusiva.

Essa correlação de forças de reafirmação da esfera social privada em detrimento das esferas sociais coletivas ou públicas é apresentada sob diversos aspectos na formação do pensamento brasileiro; e, sobremaneira, sempre significa uma hipervalorização das virtudes do mercado e a construção de um pensamento de estado desnecessário, ineficiente e que deve ser diminuído sempre.

Tal universalização compõe a trajetória das ciências humanas no Brasil; e o direito, obviamente, não foge a essa análise.

É a partir desse raciocínio que o tema da corrupção política passa a ser um dos assuntos mais centrais e recorrentes do debate acadêmico e político brasileiro. O que está em jogo, no entanto, não é a melhoria do combate à corrupção por meio do melhor aparelhamento dos órgãos de controle. O que existe é uma dramatização da oposição mercado (virtuoso) e Estado (corrupto) construída como uma suposta evidencia da singularidade histórica e cultural brasileira. Como já observado, é apenas o “Estado” que passa a ser percebido como o fundamento material e simbólico do patrimonialismo brasileiro. Ora, se todos somos “cordiais”, por que apenas quando estamos no Estado desenvolvemos as consequências patológicas dessa nossa “herança maldita”? Por que o mercado, por exemplo, não é percebido do mesmo modo? E por que, inclusive, o mercado é, ao contrário, visto como a principal vítima da ação parasitária estatal? (SOUZA, 2015)

É nesse contexto de estabelecimento dos valores principais de proteção do direito que o mercado e a elite jurídica brasileira apresentam seu matrimônio mais duradouro. Primeiro sob o sentido dos valores reafirmados em que a especulação financeira, a exploração do trabalho, a concentração de terras e imóveis, a defesa da propriedade são quase sempre consequências de um valor de autorregulação do mercado e garantia das obrigações jurídicas meramente previstas em contrato.

Quando defende as lógicas de mercado, o direito brasileiro se vale do ordenamento para afirmar que apenas os exageros devem ser combatidos, legando todo o resto para uma pretensa autorregulação, ainda que ela prejudique imensamente outras pessoas. Um exemplo é a omissão e a conivência do judiciário brasileiro com os processos de privatização, sobretudo dos anos 90 do século XX. Poucas foram as ocasiões em que a dilapidação do patrimônio público foi impedida pelo poder judiciário, apesar das inúmeras tentativas de judicialização desses processos.

Quadrilha vira cartel, exploração vira abuso de poder econômico, monopólio vira *holding*. Entre tantas outras formatações técnicas, o direito quase sempre está à disposição para assegurar operações que são nefastas à sociedade.

A elite do dinheiro tende não só a legitimar a sua própria atividade de forma que nenhuma outra atividade social logrou conseguir; ela também cria uma “ordem legal” e um “discurso político-social” que permite silenciar o que não pode ser visto, jogando a culpa de todas as mazelas sociais no ombro de outras elites e outras esferas sociais. (SOUZA , 2016)

Jessé Souza aprofunda o debate da corrupção no Brasil por meio, basicamente, da ideia de que a oposição entre um Estado corupto e um mercado “neutro” é um dos grandes objetos de colonização do pensamento brasileiro. Essa falsa oposição, já que mercado e estado são irmãos siameses, mesmo na história capitalista do direito, é capaz de esconder aqueles que, de fato, são os grandes males da trajetória brasileira.

É que a dramatização da oposição entre mercado e Estado na verdade é a semântica possível para uma luta de classes tão reprimida no Brasil como o medo da morte. O controle do Estado e do seu orçamento é central, seja para a distribui-

ção de riquezas, seja para seu controle pela meia dúzia de endinheirados que comandam grandes bancos e corporações. Por isso a luta pelo Estado é tão central. A pecha de Estado patrimonial – e, portanto, corrupto – serve para dois propósitos básicos: tornar invisível a corrupção legal e ilegal no mercado dominado pela elite do dinheiro e permitir a deslegitimação de todo governo comprometido com o uso do orçamento público para a maioria da população. (SOUZA, 2016)

Esses elementos trazidos por Souza são centrais à compreensão, por exemplo, da Ação Penal 470 e da Operação Lava Jato. O direito brasileiro, bastante influenciado pelas elites, acaba por demonizar as ações do estado e pressupor a criminalização da política como elemento de combate ao “inimigo comum” da nossa trajetória – um conceito torpe de corrupção que serve apenas para esconder as desigualdades da sociedade brasileira.

E esse raciocínio é tão natural no universo jurídico que muitas vezes a própria esquerda parte em direção à defesa do fortalecimento das instituições jurídicas que servem à reprodução dessa lógica falsa. Uma estratégia de diálogo com a grande mídia e com a classe média pode atender esse interesse imediatamente. Causa estranheza, no entanto, que na trajetória política brasileira, governos mais conectados ao interesse do mercado, como os governos de Fernando Henrique Cardoso (PSDB) e agora do governo golpista de Michel Temer (PMDB), não hesitam em enfraquecer e deslegitimar essas instituições.

Boa parte do republicanismo ingênuo da esquerda no poder, por exemplo, reforçando o corporativismo da “casta jurídica” quando imagina que contribui para uma justiça republicana, advém dessa incompreensão e da ausência de um discurso alternativo acerca de que tipo de Estado se deseja. Sempre se imaginou que bastava um plano econômico redistributivo, sem que uma reflexão aprofundada sobre o Estado em suas dimensões fosse levada a cabo. Como se sabe, a conta para essa ingenuidade veio salgada. (SOUZA, 2016)

Se esse discurso da corrupção enquanto grande mazela nacional seduz até mesmo setores da esquerda, o que dirá das classes médias corporativas formadas pela casta jurídica historicamente vinculada aos interesses diretos da grande elite econômica? Esse é o grande ponto de conexão entre a política nacional e a formação do pensamento jurídico brasileiro. O canto da serpente que compõe o ideário histórico brasileiro inunda o direito de forma estrutural.

Como a real captura e a privatização do Estado se dão pelas forças de mercado – via Congresso e imprensa comprados ou por pressão econômica –, tanto para se apropriar do orçamento do Estado quanto para a aprovação de leis de interesse do capital, a demonização do Estado permite tornar esse processo literalmente invisível. Como o mercado é visto como reino de todas as virtudes, como liberdade, empreendedorismo, aventura e risco – ou seja, tudo que os capitalistas brasileiros nunca tiveram –, a farsa se completa. A distorção e a inversão do mundo como ele é se tornam perfeitas. A imprensa apenas reproduz os preconceitos de uma visão de mundo que está incorporada de modo acrítico em jornalistas, professores, juízes, economistas e engenheiros, que aprenderam em todos os cursos de todas as universidades a perceber o Brasil por olhos tão distorcidos. Sem o trabalho prévio dos intelectuais como Buarque, o tema da corrupção apenas do Estado e apenas da esquerda jamais teria tido a penetração e o prestígio que desfrutou e desfruta até hoje. (SOUZA, 2016)

Em outras palavras, o autor afirma que essa sedução mágica do pensamento brasileiro ocupou papel central no golpe efetivado contra a democracia brasileira em 2016. Ainda, esse modelo de pensamento foi fundamental para a seletividade das operações e das decisões judiciais contra o Partido dos Trabalhadores (PT).

É preciso que se diga que Joaquim Barbosa, Rodrigo Janot, Sérgio Moro e afins formam uma engrenagem historicamente conce-

bida para combater um mal chamado corrupção que sempre se conecta pela formação de parte do pensamento jurídico a qualquer estratégia de aumento do tamanho do estado, de tentativa de regulação de mercado, e sobretudo a governos minimamente progressistas.

Não é por acaso que foi exatamente essa a grande estratégia da UDN nos anos 1940, 1950 e início dos 1960. As denúncias, jamais comprovadas, de corrupção contra Getúlio Vargas, Juscelino Kubitschek e João Goulart inundaram o Brasil de uma negativa do estado que foi fundamental para a ruptura democrática que se consolidou em 1964.

Boa parte dos leitores poderia questionar esse raciocínio afirmando que, apesar de compreendida essa conformação de pensamento, a esquerda ainda assim precisa dar respostas à corrupção. Talvez esse seja o maior erro que podemos cometer nesse momento.

No mesmo dia em que Rodrigo Janot escreveu em um jornal de grande circulação comemorando a recuperação, pela Operação Lava Jato, de R\$ 1 bilhão aos cofres públicos, a Receita Federal, através de seu conselho, perdoou R\$ 25 bilhões em dívidas tributárias do Banco Itaú. Onde está a verdadeira sangria do orçamento público brasileiro?

Sob o ponto de vista do “inimigo a ser combatido”, a Ação Penal 470 foi responsável talvez pela guinada interpretativa mais nefasta da história do Direito Penal brasileiro com a invenção da aplicação da teoria do domínio do fato sem prova. Da mesma forma, a Lava Jato apresenta uma outra inovação: a substituição da prova no processo penal pela delação premiada, que deve ser “confirmada” na opinião pública manipulada através dos vazamentos decorrentes do consórcio mídia-judiciário.

Em outras palavras, cabe dizer: tanto a Ação Penal 470 quanto a Operação Lava Jato não são instituições do combate à corrupção na história do Brasil. Elas servem tão somente ao combate a um modelo

de estado que logrou enorme êxito eleitoral por quatro oportunidades seguidas desde 2002. Ambos processos, por coincidência histórica, acabaram encontrando, de fato, grandes montantes de propina e de desvio que atingiram quadros políticos importantes de outros partidos. Pura coincidência histórica.

Fosse o contrário, teríamos andamento nos casos do Mensalão Tucano; nos escândalos do Metrô de São Paulo; na emenda constitucional da reeleição; nos escândalos do CARE, que atingiram diretamente os grandes conglomerados do sistema financeiro e a Rede Globo. Não, nenhum desses casos foi levado adiante enquanto instrumento de combate à corrupção.

Isso porque, em companhia da formação do pensamento de uma corrupção enraizada na origem do estado brasileiro, está a formação de um direito penal do inimigo à brasileira.

Uma parte relevante dos estudos críticos sobre o direito penal travam esse debate há décadas e, infelizmente, o que podemos perceber é que o ovo da serpente plantado historicamente no pensamento brasileiro contra o estado agora se encaminha para a conformação de um direito penal do inimigo. Nilo Batista, tratando da obra de Alessandro Baratta, um jurista italiano, alertou:

(...) preocupado com os processos ideológicos e psicológicos que se desenvolvem em torno da opinião pública, ao escopo de legitimação do direito penal desigual (com referência especial aos processos de indução de alarma social, que se apresentam em “campanhas de lei e ordem” manipuladas por forças políticas, produzindo a falsa representação de uma solidariedade social geral contra um comum “inimigo interno”), propõe Baratta uma “batalha cultural e ideológica em favor do desenvolvimento de uma consciência alternativa no campo das condutas desviantes e da criminalidade”, tentando-se inverter as “relações da hegemonia cultural com um trabalho de decidida crítica ideológica, de produção científica e de informação”. (BATISTA, 2007)

Isso porque a história do direito penal, em companhia com as enormes insuficiências democráticas do Brasil, sempre foi capaz de criar sanhas punitivistas que pouco guardam relação com a segurança jurídica e o regime de garantias que o Estado precisa dar a sua sociedade.

Esses elementos começaram com crimes pontuais, mas de grande repercussão. A história dos anos 1990 do Brasil foi inundada por coberturas midiáticas de grandes crimes. Foi assim com o sequestro do empresário Abílio Diniz, que transformou o crime de sequestro em crime hediondo. Foi assim com o caso da atriz Daniella Perez, que transformou o homicídio qualificado em crime hediondo. A corrupção quase ganhou o mesmo destino.

A construção de uma trajetória com enorme capacidade de mover a sensibilidade da sociedade em torno da sanha punitivista traz uma espécie de legitimação social artificial ao genocídio da população jovem e negra, às repressões policiais em manifestações nas ruas do Brasil, aos assassinatos dos trabalhadores do campo, entre tantas outras barbaridades ainda perpetradas pelo estado brasileiro.

A política, com a corrupção, ganhou o mesmo destino.

DA TÉCNICA AO CAOS – DA DISPUTA DE VALORES À RECONSTITUIÇÃO DO TECIDO SOCIAL

Esse artigo tentou, de uma forma mais generalista e acessível, apresentar os elementos que envolvem o debate jurídico da corrupção. Desde a formação do pensamento jurídico brasileiro, passando pelo que chamamos de universalização da técnica no mundo do direito, tratamos inclusive da realidade profissional do mundo jurídico.

Todos esses elementos trazem ao direito a condição de, infelizmente, ser hoje um importante serviçal das grandes elites econômicas que buscaram, avalizadas por parte do Poder Judiciário e do Ministério Público, a desestruturação da ordem democrática brasileira. Não é

pouco compreendermos que não serão as vias jurídicas que trarão as respostas sociais que o Brasil hoje precisa encontrar. A compreensão de que o poder judiciário é manipulado (de forma mais sofisticada, é verdade) pelos interesses da “elite do dinheiro” em sua construção histórica é fundamental para a reconstrução da democracia brasileira.

Não se trata, por óbvio, de propor uma concepção marxista ortodoxa de que o direito é um mero instrumento do capitalismo e que, portanto, jamais seria viável a qualquer tipo de apoio à transformação social. Do contrário, se trata de afirmar que, assim como qualquer grupo social relevante na sociedade, a elite possui um projeto de poder para ele, bem-sucedido, aliás.

Dessa forma, cabe à esquerda a disputa dos valores jurídicos da sociedade, e também dos valores sociais do judiciário. As políticas de cotas e a disputa dos temas a serem dos concursos públicos, uma melhor regulamentação do mercado de trabalho da advocacia, um tratamento mais qualificado sobre o ponto de vista de um controle social democrático do poder judiciário e do ministério público, são todos elementos de uma disputa que precisa ser travada com a sociedade.

Por óbvio, guardando em seu coração as contradições da história brasileira, o bacharelismo togado é tomado de privilégios assombrosos sob o ponto de vista salarial e de benefícios. Em sua íntima relação com o poder que ele próprio persegue, o poder judiciário sempre se beneficiou de amplas benesses do estado, o que também transforma essa casta intelectual numa elite econômica, já que os salários são, via de regra, muito superiores às médias da própria classe média brasileira.

Quais são os tipos de negociação que os representantes dos servidores do judiciário, especialmente juízes e promotores, se valem para negociar os seus substanciais aumentos salariais? Qual foi o expediente utilizado por esses senhores para a inclusão na pauta, por parte do deputado Eduardo Cunha (PMDB), da lei de um dos maiores aumentos salariais da história aos magistrados?

Quanto ganham de fato os agentes públicos do poder judiciário? Qual é o patrimônio dessas pessoas? Quanto enriqueceram desde a sua entrada no poder público até os dias atuais? Quais são os conteúdos das agendas dos juízes e do que realmente tratam quando atendem advogados e promotores? Quais são os reais compromissos públicos nas opiniões dadas pelos magistrados em atividades financiadas por grandes conglomerados econômicos? Quanto “custa” uma sentença?

Sabe-se que o período mais corrupto (tanto na corrupção dos agentes do estado como dos agentes econômicos) da história do Brasil foi exatamente o período em que não havia nenhum compromisso do poder executivo com controle e transparência social. O Poder Judiciário não tem e nunca teve nenhum tipo de mecanismo, repita-se, democrático, de real compromisso com o melhor interesse público.

Recentemente vazaram graves denúncias de membros do Ministério Público da própria Operação Lava Jato negociando informações privilegiadas e fazendo o jogo duplo com o MP e com as defesas dos réus.

De fato, não se trata de um país para principiantes. O maior inimigo do povo nunca foi a corrupção, sempre foi a desigualdade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BATISTA, Nilo. *Introdução crítica ao direito penal brasileiro*. Rio de Janeiro: Revan, 11ª edição, 2007.

EXAME DA ORDEM EM NÚMEROS. *Volume III, abril de 2016*. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/18493/oab_3_edicao_v4_web_espelhado.pdf?sequence=1>. Acesso em: 09. set. 2017.

KOERNER, Andrei; SCHILLING, Flávia. O direito regenerará a República? Notas sobre política e racionalidade jurídica na atual ofensiva

conservadora. In: CRUZ, Sebastião Velasco; KAYSEL, André; CODAS, Gustavo (org.). *Direita, volver!* O retorno da direita e o ciclo político brasileiro. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2015.

RODRIGUEZ, José Rodrigo. Franz Neumann: o direito liberal para além de si mesmo. In: NOBRE, Marcos (org.). *Curso livre de teoria crítica*. Campinas: Papyrus, 2009.

SADEK, Maria Tereza, (org.). *Uma introdução ao estudo da justiça*. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2010. Disponível em: <<http://static.scielo.org/scielobooks/4w63s/pdf/sadek-9788579820328.pdf>>. Acesso em: 09.set.2017.

SCHWARZ, Roberto. *Ideias fora do lugar*. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

SOUZA, Jessé. *A tolice da inteligência brasileira: ou como o país se deixa manipular pela elite*. São Paulo: Leya, 2015.

_____. *A radiografia do golpe: entenda como e por que você foi enganado*. Rio de Janeiro: Leya, 2016.

PARTE 3

**A ESPETACULARIZAÇÃO
DA CORRUPÇÃO
E SEUS FINS POLÍTICOS**

CAPÍTULO 7

A CORRUPÇÃO E O CASO
DA OPERAÇÃO LAVA JATO

INTRODUÇÃO

O poder econômico e a corrupção política são faces de uma mesma moeda, a bem da verdade: o capitalismo acontece naquela antessala mal iluminada, em horários duvidosos, onde se encontram os donos do dinheiro e os donos do poder. A negociação de decisões do Executivo, do Legislativo ou do Judiciário como barganha para interesses de grandes corporações, de conselhos administrativos e de empresários é a regra global e não a exceção brasileira.

O escândalo provocado pelas delações de Marcelo Odebrecht e Joesley Batista não tratam apenas das relações entre a Odebrecht e a PETROBRAS, ou entre a J&F e a CEF ou o BNDES, elas revelam problemas mais profundos e que são pouco observados tanto pelos operadores e entusiastas da Lava Jato quanto pela maior parte daqueles que fazem uma leitura crítica da operação. Um ponto os une: a obsessão em resumir todo o problema brasileiro à famigerada questão do patrimonialismo. No Brasil esse conceito cria ares de família entre as mais variadas posições teóricas e colorações políticas¹. Nada disso,

1. A crítica contra o uso generalizado e indiscriminado do conceito de patrimonialismo pode ser encontrada em SOUZA, Jessé (2015).

vale explicitar em tempos de calores e polarizações políticas, ameniza ou absolve o escandaloso butim praticado pelo bando de Aécio, Temer *et caterva*. Mas a conjuntura desafia a reflexão, ao menos ela, a ir além da lama onde nos colocou essa quadrilha de saqueadores. Este capítulo pretende fomentar o debate sobre a corrupção e propõe uma leitura sobre os impactos políticos e econômicos da Operação Lava Jato.

A MISÉRIA DO DEBATE SOBRE CORRUPÇÃO NO BRASIL

Não haveria economia de mercado dos EUA à China, passando por Inglaterra, França, Alemanha, Rússia, Japão ou Coreia, sem que houvesse a imbricação entre interesses políticos e interesses empresariais, como, aliás, demonstram os grandes e recentes casos de corrupção na Siemens alemã, na Samsung coreana, na Alstom francesa, na BAE inglesa, na Weatherford suíça, para não mencionar os bancos norte-americanos e agências de classificação de risco que, com muitos desvios, propinas e ilícitos, provocaram a grande crise econômica de 2008? Talvez nossos crédulos republicanos liberais nativos, que tanto admiram os federalistas e os *founding fathers* norte-americanos, tenham se deixado seduzir por esse engodo, mas ele pouco ajuda a compreender o caso brasileiro atual.

Noutras palavras, a mistura entre público e privado – ao contrário do que acredita parte do pensamento social e da opinião pública brasileira – não é uma peculiaridade nacional. Mas tal enunciação não deve servir para naturalizar ou para normalizar a corrupção no mundo e no Brasil, ela serve antes para colocar o debate em outro lugar, talvez, no seu devido lugar.

Entre nós, o conceito de patrimonialismo virou uma espécie de “pau para toda obra” e a flexibilidade teórica chega a tal ponto que a ideia de patrimonialismo é tratada como mero sinônimo de patriarcalismo, de patronato, de privatismo, de clientelismo, de fisiologismo,

de corporativismo, de mistura entre público e privado, e toda sorte de patologias que abatem nossa cultura política; em favor do conceito dão-se abraços conceituais para acolher e dilatar a ideia de que o Brasil é mesmo o país dos malfeitos e do “jeitinho”, onde o capitalismo é mal-ajambrado e a democracia é um mal-entendido. A boa intenção em encontrar a tal singularidade brasileira esconde por trás de si a suposição de que em algum lugar do mundo exista um capitalismo puro e uma democracia ideal. Ledo engano.

Em qualquer capitalismo mais organizado a mistura entre público e privado sofreu algum tipo de regulamentação mais contundente; no Brasil não, de forma que toda negociação passa a ser potencialmente tratada como relação espúria ou como crime, ao sabor do jogo de interesses do momento. O debate que deveria tratar da regulamentação, passa pelo simplismo do proibicionismo e do moralismo exacerbados. Nesse ambiente, toda negociação, toda barganha, todo ajuste de interesses está passível de ser colocado numa sombra de avaliação moral, dando margens para perseguições políticas como a realizada pela Operação Lava Jato contra o Partido dos Trabalhadores (PT) e contra Lula.

Mas, se a corrupção não é exclusividade nacional, como entre nós ela tem criado tanto assombro? A nossa peculiaridade se encontra em outro lugar, não no problema, mas na falta de iniciativas concretas capazes de enfrentar o referido problema. O que se percebe em ao menos três aspectos fundamentais, que, infelizmente, têm sido negligenciados pelo debate público, quais sejam²:

■ A ausência de regulamentação do *lobby*; diante da falta de uma normatização clara sobre o que é permitido e o que é proibido no campo das relações público-privadas, as interpretações ficam a cargo das vontades e dos valores de procuradores, juízes e policiais

2. Essa problematização pode ser encontrada de forma mais aprofundada em Bruno Reis (2017).

de plantão, tudo agravado pela utilização indiscriminada das delações premiadas, dos acordos de leniência e dos vazamentos seletivos;

■ A possibilidade de que as doações de campanha sejam proporcionais às rendas e riquezas dos doadores. Esse tipo de jabuticaba só existe no Brasil, se não houver um teto universal para todos os doadores é evidente que os mais ricos sempre terão mais poder de decisão nessa democracia, ainda que como pessoas físicas, o que só reforça o surgimento de fenômenos como a ascensão de empresários na política;

■ A existência de uma cultura política fraca e de instituições políticas pouco sólidas, criando um clima muito favorável para a desqualificação e a criminalização da política em geral, e para a construção de uma opinião pública muito suscetível ao moralismo e desejosa menos de justiça e mais de justificações e linchamentos.

Entretanto, na concepção estreita e moralista dos operadores da Lava Jato, o problema da corrupção no Brasil é um mal recente, concentrado em pessoas más e antiéticas que precisam ser enfrentadas por pessoas boas e competentes. Tamanho reducionismo é risível, vexatório, e seria apenas uma piada de mau gosto se ele não tivesse se transformado no princípio que justifica a teoria do domínio do fato, a hipótese da flexibilização das provas, a priorização das convicções do MP sobre o direito de defesa de indiciados, e o expediente de se condenar acusados pela mídia antes do que pela própria justiça; tudo isso levado a cabo pela generalização da delação premiada e pela falta de apuração das provas, além das convicções, instrumentos propícios para quem entende a corrupção como um problema pessoal ou moral e que vem substituindo a construção de outros mecanismos mais eficientes de combate à corrupção.

Com esse diagnóstico moralista e essa prática inquisitória a Operação Lava Jato cria um clima político instável, marcado ora pelo êxtase com a revelação da suposta verdade ora pela depressão com o

desnudamento da realidade; enquanto isso ela coloca sob suspeita todas as instituições do país. O resultado em última instância tem sido o assombro e a desesperança da população com a política como um todo.

O tempo histórico exige mais do que podemos oferecer até agora; exige medidas concretas de reconstrução e aperfeiçoamento das nossas instituições em outros patamares, sem regular e regulamentar a sanha do poder econômico e o assanhamento do poder político seguiremos aos tropeços, enfrentando golpes, rupturas constitucionais e quebras de pactos sociais. Vejamos como isso tem se dado concretamente, a partir dos impactos econômicos e políticos da Operação Lava Jato no Brasil.

IMPACTOS ECONÔMICOS DA OPERAÇÃO LAVA JATO

A força tarefa da Operação Lava Jato tem promovido o desmonte de importantes setores da economia nacional, tais como a indústria petrolífera, a construção civil, a metal-mecânica, a indústria naval, a engenharia pesada, além do programa nuclear brasileiro. O resultado é uma baixa de cerca de R\$ 142 bilhões nesses setores.

Ou seja, a Lava Jato já produziu três vezes mais prejuízos econômicos do que aquilo que ela avalia ter sido desviado com corrupção. Estima-se que, em 2015 e 2016, a Operação Lava Jato tenha sido responsável por um impacto negativo de 2,5% do PIB em cada ano; mais ainda: em 2015 a força tarefa provocou a redução do equivalente a 2,0% do PIB em investimentos da PETROBRAS e a diminuição do equivalente a 2,8% do PIB em investimentos das construtoras e empreiteiras; em 2016 calcula-se que a Operação tenha sido responsável pelo encolhimento de 5,0% dos investimentos em formação bruta de capital fixo no país. Além disso, a perda acumulada com a queda na arrecadação de impostos para União, Estados e Municípios, pode ultrapassar a cifra dos R\$ 10 bilhões em 2017. Evidentemente, tais

números também são reflexo da crise econômica, mas não é possível compreender a recessão brasileira sem levar em consideração como a Lava Jato funciona apenas lançando mais gasolina em um incêndio de proporções significativas.

Desde 2014, a PETROBRAS passou a incorporar em seus balanços notas e observações gerais sobre os impactos financeiros e políticos da Operação Lava Jato na empresa. Via de regra, sob o argumento da transparência, tais itens buscam estabelecer uma relação causal entre a prevenção da corrupção e a política de desinvestimento e privatização.

Nos últimos anos, a PETROBRAS esteve no centro do projeto industrial e social-desenvolvimentista. A petrolífera estatal brasileira teve papel decisivo no crescimento econômico do país e na recuperação da crise iniciada em 2008, seu plano de investimentos foi decisivo para os projetos do PAC, sua política de conteúdo tecnológico local foi fundamental para a reativação da indústria naval e de engenharia pesada, sua política de pesquisa e desenvolvimento foi essencial para a descoberta do pré-sal, e este, por seu turno, permitiu a criação de um fundo social para a educação e a saúde.

Por trás dos argumentos de combate à corrupção escondem-se interesses que atentam contra a soberania nacional e em favor de ganhos exorbitantes para o capital privado internacional e de ganhos curto-prazistas para alguns setores do capital privado nacional.

Prova disso é que o investimento da PETROBRAS saltou de US\$ 9 bilhões em 2004 para quase US\$ 55 bilhões em 2013; os efeitos multiplicadores significaram a geração de 50 mil empregos na indústria naval e milhares de postos de trabalho na indústria metal-mecânica (DIESE, 2013).

No entanto, o atual governo tem se valido dos desdobramentos da Operação Lava Jato para fazer a opinião pública crer que o combate à corrupção deve ser feito não por meio do saneamento e do

aperfeiçoamento dos instrumentos de governança da empresa estatal, mas sim do desinvestimento e da descapitalização da PETROBRAS.

Para desmistificar a relação indevida estabelecida entre a corrupção e a PETROBRAS é preciso desmontar pelo menos três ideias que vem se consolidando na opinião pública: (I) a ideia de que a corrupção é um problema endêmico apenas da PETROBRAS; (II) a ideia de que um Estado menor significa menos corrupção; (III) a ideia de que investimentos menores significam menos corrupção.

Ao contrário do que postula o setor mais liberal-conservador no interior da direção da empresa, a corrupção não pode ser tratada como um problema peculiar do Brasil e tampouco como um problema singular da PETROBRAS.

Em 2014, a OCDE divulgou seu último estudo sobre corrupção, fraude e propina no meio empresarial (OCDE, 2014). O relatório chama a atenção para o fato de que o setor de mineração e extração é aquele com o maior número de casos de corrupção envolvendo grandes empresas, com 19% (conforme a tabela a seguir).

TABELA 1 SETORES COM EMPRESAS ENVOLVIDAS EM CASOS DE CORRUPÇÃO

| | |
|---------------------------|------|
| Mineração e extração | 19% |
| Construção civil | 15% |
| Transporte e logística | 15% |
| Informação e comunicação | 10% |
| Indústria de máquinas | 8% |
| Planos de saúde | 8% |
| Elétrica e gás | 6% |
| Administração pública | % |
| Agricultura | 4% |
| Comércio e serviços | 4% |
| Saneamento básico e água | 3% |
| Organismos internacionais | 1% |
| Finanças e seguros | 1% |
| Outras atividades | 1% |
| TOTAL | 100% |

A explicação para tal constatação, segundo a própria OCDE, situa-se no fato de que esse setor é justamente aquele que mobiliza, comparativamente, o maior volume de investimentos e o maior número de contratos envolvendo valores vultosos. Sendo assim, a corrupção deve ser encarada menos como uma peculiaridade nacional ou como um problema endêmico a uma única empresa e mais como um problema sistêmico do setor que, para ser enfrentado, exige a implementação de medidas coordenadas de governança em âmbito nacional e internacional.

No plano de negócios (PETROBRAS, 2016a) para os próximos cinco anos, anunciado em 2016 pelo presidente da empresa, merecem destaque as metas de: (I) redução de 25% nos investimentos, que devem ser cortados de US\$ 98,8 bilhões para US\$ 74,1 bilhões; (II) redução dos ativos da empresa, que deve sair integralmente de setores como os de gás liquefeito (GLP), biocombustíveis, petroquímicos e fertilizantes; (III) realização de estudos para a venda da LIQUIGÁS e da BR Distribuidora; (IV) venda dos 47% de capital votante que a petroleira mantém na Braskem; (V) implementação de uma nova política mantendo os preços de derivados do petróleo em paridade com o mercado internacional.

A justificativa oficial para o desinvestimento, a descapitalização e a alienação patrimonial está ancorada na ideia de que a PETROBRAS precisa se refazer dos prejuízos causados pela corrupção revelada pela Operação Lava Jato. Em 2014 a empresa estimou os prejuízos com corrupção em cerca de R\$ 6,2 bilhões; nesse mesmo ano, o lucro bruto da empresa foi de R\$ 80,4 bilhões, ou seja, os problemas com corrupção, ainda que envolvendo montantes significativos, atingiram apenas 7,7% do lucro da empresa (PETROBRAS, 2016b). O problema da corrupção não deve ser minimizado, mas certamente ele não justifica o encolhimento dos investimentos apontados pela atual direção.

Em 2015, o lucro bruto da empresa subiu para R\$ 98,5 bilhões e as perdas com a Lava Jato efetivamente computadas nos resultados financeiros atingiram R\$ 230 milhões, cerca de 0,23% do lucro. Ao que tudo indica, resultados análogos devem se repetir para a consolidação das contas da PETROBRAS em 2016. Sendo assim, a redução dos investimentos não pode ser amparada pela justificativa da corrupção como um elemento capaz de desorganizar o conjunto das contas da empresa.

Nesse caso, vale tomar como exemplo comparativo duas situações do setor petrolífero em âmbito internacional. Em 2011, a Statoil passou por um escândalo de corrupção envolvendo suas empresas na Líbia e em Angola, tratava-se do pagamento sistemático de propinas para consultores desses dois países em valores anuais estimados em torno de US\$ 100 milhões desde 2000. Passados três anos da descoberta do caso, os investimentos da empresa cresceram de US\$ 84 bilhões em 2010 para US\$ 133,6 bilhões em 2011 (STATOIL, 2017). A propósito, nesse mesmo ano a empresa Shell foi flagrada em um escândalo na Nigéria envolvendo suborno da ordem de US\$ 1,3 bilhão em uma licitação junto ao alto escalão do governo daquele país. Assim como a Statoil, passados três anos da revelação dos ilícitos, a Shell ampliou seu nível de investimento, tendo depois o reduzido em 2014, mas não pelo problema da corrupção e sim por uma mudança na estratégia de aquisições da empresa (SHELL, 2016).

Sendo assim, passados três anos do início da Operação Lava Jato não há essencialmente a necessidade de a PETROBRAS reduzir seus investimentos, como deixam claras as duas experiências internacionais acima mencionadas. Mais ainda, a corrupção, compreendida como um problema sistêmico e que afeta de modo mais intenso os Estados mais fracos, não deve ser tomada como justificativa para o encolhimento e o desmonte da PETROBRAS.

Ao contrário do que tem sugerido a atual gestão da PETROBRAS e na contramão do que a opinião pública tem admitido, não é lícito supor que (I) a corrupção é um problema endêmico do Brasil e da PETROBRAS; muito pelo contrário, trata-se de um problema sistêmico que impacta todo o setor de petróleo e mineração; (II) de forma análoga, é equivocado supor que um Estado menor contribui para o combate à corrupção; os Estados considerados mais transparentes são justamente aqueles que dispõem de maiores níveis de investimento e de dívida pública/PIB; (III) por fim, é errônea a ideia de que a redução de investimentos das empresas petrolíferas se apresenta como única saída ou como melhor alternativa para a prevenção à corrupção, experiências internacionais demonstram que não deve haver uma correlação direta entre investimento e corrupção.

Com a perpetuação desses três mitos, sob o pretexto de solucionar um problema de curto prazo, o endividamento da PETROBRAS, a atual gestão utiliza a questão da corrupção como uma cortina de fumaça que afronta as possibilidades de construirmos, no médio e no longo prazo, um projeto baseado em um Estado soberano e em um desenvolvimento industrial nacional.

A concretização das propostas da atual direção da PETROBRAS faz com que a empresa deixe de ser o centro do desenvolvimento industrial do país. Dessa forma, além de o Estado perder autonomia relativa sobre parte de um recurso estratégico, diminui-se o efeito multiplicador da empresa na geração de emprego e renda, e no estímulo ao desenvolvimento de tecnologia nacional. A corrupção não deve ser utilizada como mote ou pretexto para ofuscar e camuflar interesses outros que envolvem o ganho curto-prazista e rentista, sobretudo do capital internacional, e os impactos econômicos, sociais e políticos são evidentes.

Do ponto de vista do mercado de trabalho, a Lava Jato é responsável pela perda, direta ou indireta, de cerca de 3,5 milhões de postos de trabalho em 2015 e 2016.

A construção civil experimentou queda de 441 mil empregos entre 2015 e 2016; a construção pesada, queda de 293 mil empregos entre janeiro de 2015 e janeiro de 2017; o setor naval, queda de 44 mil empregos entre 2014 e 2016; a indústria extrativa e mineral, queda de 38 mil empregos; apenas na PETROBRAS, o número de trabalhadores próprios caiu de 86 mil para 68 mil e o número de trabalhadores terceirizados diminuiu de 360 mil para 120 mil, entre 2013 e 2016. Talvez não seja exagero supor que cerca de um quarto do desemprego no Brasil tem relação direta ou indireta com os impactos da Operação Lava Jato.

Entre 2014 e 2016, a Odebrecht demitiu cerca de 160 mil trabalhadores, a Andrade Gutierrez demitiu 85 mil, a Camargo Correa 25 mil, a Queiroz Galvão 13 mil e a UTC 14 mil, apenas para mencionar algumas empresas mais diretamente envolvidas no caso. Não se trata aqui de contemporizar ou minimizar a responsabilidade de um empresariado caracterizado por práticas de mercado conhecidamente predatórias, mas é curioso observar como enquanto as empresas desmontam, seus proprietários seguem desfrutando de prisão domiciliar e de patrimônios vultosos.

Apesar de estimar um prejuízo de cerca de R\$ 6,2 bilhões apenas na PETROBRAS, a Lava Jato até agora só conseguiu efetivamente devolver R\$ 662 milhões para a empresa, pouco mais de 10% de todo o valor desviado. O baixo desempenho deve-se a dificuldades econômicas e jurídicas intrínsecas a esse tipo de processo e ao fato de que parte dos recursos desviados segue empatada sob forma de imóveis e outros patrimônios, mas há por trás disso também um outro fator pouco problematizado no debate público: cada delação premiada inclui uma chamada cláusula de performance, ou cláusula de sucesso, que consiste em uma negociação onde o delator recebe uma porcentagem do dinheiro que a delação ajudou a encontrar. O caso de Alberto Youssef é emblemático e ele receberá 2% de todo o dinheiro

que ajudará a recuperar; até agora, o doleiro deve receber algo em torno de R\$ 20 milhões até o final da ação.

Considerando o número de delações premiadas, são 77 ex-executivos apenas da Odebrecht, e a ausência de clareza na negociação das cláusulas de performance, não seria surpreendente se a maior parte do dinheiro encontrado fosse devolvida aos delatores por meio desse expediente que, apesar de legal, é explicitamente antiético.

Mais ainda, cada fase da Operação custa, em média, cerca de R\$ 156 mil aos cofres públicos. Até março de 2017 foram deflagradas 38 fases, totalizando cerca de R\$ 5,9 milhões, ou seja, é absolutamente factível que as quantias de dinheiro devolvidas a cada delator sejam maiores do que o custo de cada fase da Operação, daí sua flagrante ineficiência econômica, pois trata-se de utilizar recursos públicos para devolver dinheiro a corruptos e corruptores.

INSTRUMENTALIZAÇÃO POLÍTICA DA OPERAÇÃO LAVA JATO - IMPACTOS E OBJETIVOS

Sob a capa bacharelesca e midiática do justicamento moralista, a Operação Lava Jato é, simultaneamente, uma tragédia e uma farsa. Seu fim último sempre foi criminalizar a esquerda em geral, o PT em particular, e Lula em especial; para isso tem lançado mão de todos os meios, mas seus efeitos sobre a economia são trágicos e sua suposta “limpeza” do ambiente político é farsesca.

Passados três anos do início da Operação, de acordo com as estimativas do Ministério Público e da Polícia Federal apenas a PETROBRAS perdeu cerca de R\$ 6,2 bilhões em pagamentos de propinas; outros R\$ 42 bilhões foram desviados em formação de cartel, superfaturamento em obras e fraudes em licitações.

Os valores são vultuosos e explicitam os problemas estruturais da relação entre o setor público e a iniciativa privada no país. Não se trata de um problema recente; o capitalismo brasileiro se formou

tardiamente com o capital estatal, absorvendo riscos em setores que exigiam mais densidade tecnológica e de financiamento, e gerando demandas e retornos para o capital privado nacional, ambos amalgamados pela presença do capital privado internacional.

A sobreposição dos interesses privados sobre os interesses públicos é uma das características nefastas da economia de mercado, mas no caso do Brasil – país cuja elite transitou do mundo do colonialismo para o universo da indústria cultural sem Iluminismo e valores modernos interligando uma ponta e outra – o privado se reduz ao familiar e o público se resume ao estatal, daí a profusão de problemas oriundos da lógica dos favores, compadrios, clientelismos, fisiologismos e toda sorte de patologias de uma cultura política com deficit de republicanism, tanto entre a classe política quanto entre a elite econômica, mas também perpassando todas as relações do nosso tecido social tão permeável pelos pequenos delitos do cotidiano. Tal problema precisa ser enfrentado; entretanto, não é lícito associar imediatamente a defesa da Operação Lava Jato à defesa do combate à corrupção no Brasil. Vejamos:

Há, na nossa trajetória histórica, uma articulação espúria entre Estado e mercado, contemporaneamente visível na ligação entre a licitação de grandes obras e o financiamento de engrenagens políticas. A iniciativa privada paga suas benesses, propinas e afins com recursos públicos; os potentados eleitorais negociam seus interesses pessoais oferecendo como moeda de troca as empresas estatais.

No capitalismo brasileiro, de altíssimos retornos com baixíssimos riscos, nem a iniciativa privada tem suficiente iniciativa, nem o poder público é de fato público. Fica o dilema: como é possível retomar o crescimento econômico sem estimular a corrupção? Ou, por outra, acabar com a corrupção sem inviabilizar o crescimento econômico? Enquanto não houver uma reforma política e uma reforma fiscal capazes de ajustar a relação entre os interesses privados e os inte-

resses públicos no Brasil seguiremos caminhando pelo submundo das delações premiadas e dos acordos de leniência, com a judicialização da política e a policialização da economia.

O combate à corrupção é mais do que necessário nessas plagas, mas, para além da constatação óbvia, reiterada à exaustão e de maneira quase entediante, sobre a mistura entre o público e o privado no Brasil, o campo progressista precisa se ocupar de debater regulamentações e normas para *public affairs*, *advocacy* e *lobbying* no país. Além disso, precisa discutir como criar tais estruturas jurídicas e compreender os limites das instituições de controle. Nesse sentido, a Operação Lava Jato está longe de ser a panaceia que resolverá nossos problemas, dada sua ineficiência econômica, sua parcialidade política e seu caráter antinacional e antipopular.

É sintomático que as investigações tenham atingido outros partidos, como o PMDB e o PSDB, apenas quando a “delação preventiva” da J&F recorreu diretamente à PGR de Rodrigo Janot, sem passar pela instância curitibana de Sérgio Moro. Ao realizar tal procedimento, evidentemente, para salvar a si próprio, à família e aos negócios privados, Joesley Batista revelou, ainda que indiretamente, os limites da Operação Lava Jato, parafraseando a expressão popular: “o buraco é mais em cima”. Os procuradores, juízes e policiais de Curitiba não têm um diagnóstico claro do problema que pretendem combater.

Passa ao largo da leitura desses jovens justiceiros elementos fundamentais para compreender e enfrentar a relação entre poder econômico e corrupção no Brasil: (I) historicamente, o arranjo institucional que permitiu o desenvolvimento da nossa economia se ancorou na articulação entre empresas estatais e empresas privadas; (II) estruturalmente, o poder econômico monopoliza o sistema político em qualquer Estado nacional relevante no sistema capitalista; (III) dinamicamente, o poder econômico e o poder político são essencialmente interconectados; é possível melhorar a relação entre eles, mas

não é possível isolá-los um do outro, ao menos não no capitalismo; (IV) tampouco se questionam que o comportamento político que está sendo investigado talvez seja a regra geral do sistema político e não a exceção partidária brasileira.

A escolha tática dos operadores da Lava Jato, expressas em artigo redigido pelo juiz Sérgio Moro em 2004, de criar um clima propício na opinião pública que seja retroalimentado pelas investigações, coloca o combate à corrupção em uma encalacrada insuperável e à politização vil da ação judiciária. No artigo, Moro exalta a operação e aponta a deslegitimação do sistema político e a mobilização da opinião pública como essenciais para a ação judicial, minimizando o fato de que a Mãos Limpas destruiu o sistema político-partidário italiano (GUIMARÃES, 2016) sem acabar com a corrupção, fato que culminou na ascensão do bilionário midiático Silvio Berlusconi. De acordo com Moro, cabe à ação judicial corresponder às expectativas geradas na opinião pública:

Enquanto ela contar com o apoio da opinião pública, tem condições de avançar e apresentar bons resultados. Se isso não ocorrer, dificilmente encontrará êxito. Por certo, a opinião pública favorável também demanda que a ação judicial alcance bons resultados. Somente investigações e ações exitosas podem angariá-la. Daí também o risco de divulgação prematura de informações acerca de investigações criminais. Caso as suspeitas não se confirmem, a credibilidade do órgão judicial pode ser abalada. (MORO, 2004)

Na prática, a instrumentalização da Operação Lava Jato pela imprensa, controlada por poucas famílias alinhadas a setores do capital nacional, sujeita a própria operação a condenar, independentemente da presença ou não de provas, aqueles que escolheu como alvos. Nesse ambiente, a perseguição torna-se a regra. Como demonstrado por Avritzer (GUIMARÃES, 2016), a seletividade e os fins políticos da Lava

Jato decorrem no potencial de destruição do sistema político brasileiro, como ocorreu na Itália.

Ao contar com a opinião pública, que, se por um lado sempre desconfiou que as coisas funcionassem assim, posto que ela própria é dada aos pequenos delitos e ilícitos do cotidiano, por outro lado, ficou assustada e boquiaberta ao ver de forma nua e crua as entranhas “do sistema”. Aliás, enquanto a opinião pública não superar o choque do trauma e não der boas-vindas ao deserto do real dificilmente nos recuperaremos de fato, e a avenida política seguirá aberta para *outsiders* de plantão e aventureiros de última hora.

A ideia equivocada fomentada à exaustão perante a opinião pública brasileira é a de que a corrupção é resultado de um Estado grande, ineficiente e antimercado. Há pelos menos dois indicadores fundamentais para a mensuração da corrupção e da percepção sobre a corrupção, o primeiro organizado pelo Fórum Econômico Mundial (2016)³ e o segundo pela Transparência Internacional (2017)⁴.

Nos dados divulgados pelas duas instituições no início deste ano, de 2017, o Brasil aparece, respectivamente, na posição 135 (FEM) e na posição 79 (TI). O que chama a atenção, no entanto, é que se considerarmos os 24 países sedes das principais indústrias petrolíferas, notaremos uma relação inversamente proporcional entre o nível de investimento e endividamento e o grau de presença ou percepção da corrupção.

Em outras palavras, os países considerados menos corruptos, como Noruega, Canadá, Holanda, Reino Unido e EUA, são justamente aqueles que dispõem de um maior nível de dívida pública sobre o PIB (FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL, 2017). Tratam-se de Estados robustos e não de Estados mínimos.

3. Os dados do Fórum Econômico Mundial classificam os países de 1 a 138, sendo 1 o menos corrupto e 138 o mais corrupto.

4. Os dados da Transparência Internacional classificam os países numa escala de 0 a 100, quanto mais próximo de 0 mais corrupto e quanto mais próximo de 100 mais transparente é o país.

TABELA 2 RANKING DA CORRUPÇÃO, PAÍSES E EMPRESAS

| EMPRESA | PAÍS | CORRUPÇÃO(FEM) | CORRUPÇÃO(TI) | DÍVIDA PÚBLICA/PIB | FBKF* |
|----------------------------|-----------------|-----------------------|----------------------|---------------------------|--------------|
| Saudi Aramco | Arábia Saudita | 19 | 24 | 14,1% | 31,6% |
| Sonatrach | Argélia | 92 | 108 | 13% | 47,8% |
| Petrobras | Brasil | 135 | 79 | 17,9% | 78,2% |
| Suncor Energy | Canadá | 21 | 9 | 92% | 23% |
| China Petroleum | | | | | |
| China Shenhua Energy | | | | | |
| Petrochina | China | 40 | 79 | 46,3% | 43,6% |
| Ecopetrol | Colômbia | 125 | 90 | 47,5% | 25% |
| SK Innovation | Coreia do Sul | 67 | 52 | 38,9% | 28,8% |
| Abu Dhabi National Oil | Emirados Árabes | 3 | 24 | 18,9% | 19,6% |
| Apache Corp. | | | | | |
| Chevron | | | | | |
| ConocoPhillips | | | | | |
| Exxon Mobil | | | | | |
| Marathon Petroleum | | | | | |
| Occidental Petroleum | | | | | |
| Valero Energy | EUA | 30 | 18 | 108,2% | 19,7% |
| Total | França | 28 | 23 | 97,1% | 22,3% |
| Shell | Holanda | 10 | 8 | 63,5% | 19,4% |
| Cnooc | Hong Kong | 14 | 15 | 0% | 22% |
| Oil & Natural Gas Corp. | | | | | |
| Reliance Industries | Índia | 36 | 79 | 68,4% | 31,6% |
| National Iranian Oil Corp. | Irã | 73 | 131 | 14,8% | 22,8% |
| Iraq Ministry of Oil | Iraque | 73 | 166 | 75,8% | |
| Eni | Itália | 87 | 60 | 132,7% | 16,6% |
| Kuwait Petroleum Corp. | Kuwait | 61 | 75 | 22% | 23,4% |
| Petroleos Mexicanos | México | 126 | 123 | 56% | 23% |
| Statoil | Noruega | 5 | 6 | 27,9% | 28,3% |
| Qatar Petroleum | Qatar | 8 | 31 | 54,8% | |
| BP | | | | | |
| BG Group | Reino Unido | 15 | 10 | 88,9% | 17,3% |
| Gazprom | | | | | |
| Lukoil | | | | | |
| DAO AK Transneft | | | | | |
| DAO TNK | | | | | |
| Rosneft | | | | | |
| Surgutneftegaz | Rússia | 75 | 131 | 17% | 21,6% |
| PTT PLC | Tailândia | 97 | 101 | 43,6% | 24,4% |
| PDVSA | Venezuela | 138 | 166 | 32,8% | 24,5% |

* FBKF: Formação Bruta de Capital Fixo. Fonte: FEM, 2016; TI, 2017.

A propósito, todos esses países dispõem de grandes empresas petrolíferas, tais como: Statoil, Suncor, Shell, BP, BG, Group, Exxon Mobil, Chevron, entre outras.

Mais ainda, os países considerados menos corruptos também dispõem de significativo nível de investimentos, contando com taxas mais elevadas de formação bruta do capital fixo. Ao passo que os países considerados mais corruptos são aqueles que dispõem de menores níveis de endividamento público e investimento, como é o caso da Arábia (Saudi Aramco), da Argélia (Sonatrach), do México (Petroleos Mexicanos) ou da Venezuela (PDVSA). Ou seja, quanto mais fortalecido é o Estado e quanto mais intenso é o investimento, menor é o nível de corrupção.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A instrumentalização da Operação Lava Jato junto a setores empresariais e midiáticos nacionais foi essencial para alçar ao poder um projeto corrupto e de desmonte do Estado brasileiro e, conseqüentemente, de redução da capacidade da ação contra problemas seculares do capitalismo brasileiro, incluindo a corrupção.

A corrupção é um problema sistêmico que precisa ser enfrentado, mas nem todo instrumento é válido para enfrentá-la, como o caso brasileiro demonstra. A Operação Lava Jato caminha na contramão da governança e da jurisprudência internacional e presta um desserviço ao Brasil, jogando água no moinho daqueles que só repetem monotona-mente feito uma cantilena: o Brasil é o país do patrimonialismo, onde o capitalismo não vingou. O Brasil é um país capitalista como tantos outros, e se quisermos superar os reclamos e lamentos, temos que enfrentar o choque de realidade que nos tem sido imposto pela conjuntura adversa e responder uma questão já enfrentada por outros países.

Que rumos daremos para as instituições políticas brasileiras, de modo a mitigar o monopólio do poder econômico das grandes

corporações e das famílias endinheiradas sobre o sistema político? Sobressaltos, moralismos e expedientes inquisitoriais não nos ajudarão nesse momento – isso a Operação Lava Jato já faz –, assim como não nos ajudarão formulações genéricas sobre a democracia e platitudes etéreas sobre a falta do republicanismo brasileiro.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

DEPARTAMENTO INTERSSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (DIEESE). *Os modelos de exploração de petróleo no Brasil e as questões relacionadas ao surgimento do pré-sal: o debate sobre o Campo de Libra*. Nota Técnica, n. 129. São Paulo, outubro de 2013. Disponível em: <<http://www.dieese.org.br/notatecnica/2013/notaTec129LeilaoCampoLibra.pdf>>.

FÓRUM ECONÔMICO MUNDIAL. *Global Competitiveness Rankings: 2. Ethics and Corruption*. Genebra, 2016. Disponível em: <<http://reports.weforum.org/global-competitiveness-index/competitiveness-rankings/#series=GCI.A.01.01.02>>.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. *World Economic Outlook Database*. Washington, 2016. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2016/02/weodata/index.aspx>>.

GUIMARÃES, Juarez et al. *Risco e futuro da democracia brasileira: direito e política no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2016.

MORO, Sérgio F. Considerações sobre a operação Mani Pulite. *Revista CEJ*. Brasília, n. 26, p. 56-62, jul./set. 2004.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). *Scale of international bribery laid bare by new OECD report*, 2014. Disponível em: <<http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/scale-of-international-bribery-laid-bare-by-new-oecd-report.htm>>.

PETRÓLEO BRASILEIRO S.A. (PETROBRAS). *Plano estratégico: Plano de Negócios e Gestão 2017-2021*. Rio de Janeiro, 2016a. Disponível em: <<http://www.petrobras.com.br/pt/quem-somos/estrategia/plano-de-negocios-e-gestao>>.

_____. *Divulgações trimestrais de resultados*. Rio de Janeiro, 2016b. Disponível em: <<http://www.investidorpetrobras.com.br/pt/resultados-financeiros/holding>>.

REIS, Bruno. A Lava Jato é o Plano Cruzado do combate à corrupção. *Novos Estudos*. Ensaios, 2017. Disponível em: <<http://novosestudos.uol.com.br/a-lava-jato-e-o-plano-cruzado-do-combate-a-corrupcao/>>.

ROYAL DUTCH SHELL (SHELL). *Annual Report*. Haia, 2016. Disponível em: <<http://www.shell.com/investors/financial-reporting/annual-publications.html>>.

SOUZA, Jessé. *A tolice da inteligência brasileira*. São Paulo: Leya, 2015.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. *Corruption Perceptions Index 2016*. Berlim, 2017. Disponível em: <https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016>.

STATOIL ASA (STATOIL). *Annual Report 2016*. Stavanger, 2016. Disponível em: <<https://www.statoil.com/en/investors.html#contact-investor-relations>>.

CAPÍTULO 8

O COMBATE À IGUALDADE E
INCLUSÃO DISFARÇADO DE
“COMBATE À CORRUPÇÃO”

Frequentemente na história brasileira utiliza-se do discurso de ataque à corrupção para atacar, na verdade, a inclusão social e a igualdade: dos anos 1950 ao Golpe de 2016, está presente essa ideia. Com o Golpe de 2016, dado com a justificativa de “moralizar” a política e restaurar “boas práticas” econômicas, busca-se cristalizar um projeto de país – através da Emenda Constitucional 95 e de reformas de desmonte do Estado e dos direitos sociais – que muda a atuação do Estado Brasileiro, que não passa a ser “mínimo” como quer o discurso neoliberal e da austeridade, mas sim “mínimo” para os mais vulneráveis (ao cortar direitos sociais) e “máximo” para os mais poderosos (que se beneficiam de renegociação de dívidas, de não haver teto para o gasto com taxa de juros no país etc.).

O presente capítulo recapitula brevemente o discurso sobre a corrupção em alguns momentos históricos brasileiros e seu uso para a aplicação de um projeto de país com crescente desigualdade e exclusão; discute o projeto de país do golpe “contra a corrupção” de 2016, em

especial a Emenda Constitucional 95 – que institucionaliza a austeridade fiscal no Brasil – e as reformas como forma de “combater corrupções”, para realizar uma discussão sobre “Estado Mínimo” e, finalmente, considerações finais.

O COMBATE À IGUALDADE E INCLUSÃO DISFARÇADO DE “COMBATE À CORRUPÇÃO” NA HISTÓRIA BRASILEIRA

Para a direita brasileira, “combater a corrupção”, em diversos pontos da história brasileira, significou combater a igualdade social, o acesso aos direitos sociais, a redução da pobreza. O discurso que vemos hoje nos meios de comunicação contra a corrupção é, em diversos sentidos, o discurso vigente desde os anos 1950, somente “re-quentado”: desde os anos 1950 a direita ataca os progressismos com questionamentos sobre a corrupção, pois não poderia atacá-los com seu verdadeiro questionamento: o de buscar justiça social.

Avila (2015) argumenta que sempre que o salário mínimo e a renda média subiram na história do Brasil houve algum tipo de intento golpista. Assim, afirma o autor, o problema da elite de ontem e de hoje não é a corrupção:

Os conflitos de 1954, por exemplo, foram intensos. Na superfície, o governo estava cercado diante dos “escândalos” de corrupção. A constante oposição na imprensa desgastava Vargas. Em 1954, o então presidente aumentou o salário mínimo em 100%. Quem não é ingênuo sabe que Vargas estava contrariando interesses empresariais, tanto com a concessão de direitos trabalhistas e civis, quanto com ampliações salariais. O suicídio foi a saída honrosa ao cerco montado.

João Goulart foi presidente em um período de conflitos. Seu governo concedia elevados aumentos salariais, prometia reforma urbana, voto de analfabetos, elegibilidade de todos brasileiros, reforma agrária, concessão

de terras a trabalhadores rurais, justiça social, emancipação dos brasileiros. Caiu! O receio do “golpe comunista” foi o discurso raso que justificava. Vargas e Goulart saíram do poder ao tempo em que concediam direitos sociais, sobretudo aos menos favorecidos. Não é novidade que durante os governos do PT, os trabalhadores ampliaram sua renda, o salário mínimo cresceu de maneira contínua e houve uma série de programas sociais. Não surpreende que, mais uma vez, setores da sociedade brasileira se ergam contra tais políticas, ainda que, escamoteadamente, o bordão seja “contra a corrupção. (AVILA, 2015).

Segundo Ávila (2015), houve dois momentos de crescimento relevante do nível dos salários, ou de crescimento econômico aliado à redução de desigualdades: I) no período de Getúlio Vargas a João Goulart e II) nos governos do Partido dos Trabalhadores. Ambos seguidos de golpe.

Migowski (2017) relembra a propaganda anticomunista realizada no Brasil, que passa por documentários até propagandas de jornal e continua até os dias de hoje. Um dos expoentes dessa propaganda, em especial no pós-guerra, era a UDN, que tinha recursos financeiros, influência nos meios de comunicação e uma base social sólida, mas era visto como elitista. Segundo Benevides (1981), a UDN via o mercado como agente do crescimento e do progresso, se colocava, em geral, contra as leis trabalhistas¹ e apoiava o alinhamento aos EUA. Assim, a UDN teria decidido realizar a seguinte estratégia:

Os jornais manipulavam de modo seletivo os casos de corrupção, com o objetivo a deslegitimar certas agendas. Um exemplo, que voltou a ser lembrado recentemente, foi o apartamento em Ipanema, na Avenida Vieira

1. Havia na verdade, segundo Benevides (1981), um divórcio crescente entre os programas “progressistas” da UDN, que defendia, inclusive, o direito de greve e a prática concreta do partido, cada vez mais elitista e reacionária em relação aos interesses da população. A UDN votou, por exemplo, contra o voto dos analfabetos, contra as reivindicações trabalhistas (majorações de salários, greves, pactos de ação sindical), contra a extensão das leis trabalhistas ao campo.

Soto, que os jornais acusaram Juscelino Kubitschek de ser o proprietário e de ter colocado no nome de um amigo para ocultar esse patrimônio.

Por que discutir sobre a importância estratégica da PETROBRAS? Melhor acusá-la de balcão de negócios. As histórias dos escândalos de corrupção acompanham de forma impressionante a estruturação de um projeto nacional autônomo. Além do já mencionado Juscelino Kubitschek, Getúlio Vargas e João Goulart também sofreram com o cerco moralista. A oposição, diziam, não passaria de populistas demagogos, que querem comprar o apoio das camadas desfavorecidas com benesses quiméricas. O objetivo deles, contudo, seria se perpetuar no poder e usá-lo em benefício próprio. (MIGOWSKI, 2017)

Com o Golpe Militar de 1964, muitos quadros da UDN migram para a Aliança Renovadora Nacional (ARENA). Com a censura da liberdade de imprensa e de expressão, deixa-se de investigar ou divulgar casos de corrupção nos meios de comunicação, portanto cria-se a impressão de que a ditadura garante a “moralidade” nas contas públicas. Assim, alia-se um projeto de desenvolvimento excludente, que é o da ditadura, com a ideia de que não existiu corrupção nesse período. Muitos são os materiais que hoje circulam na internet apresentando que os ex-“presidentes” militares faleceram pobres e pouco deixaram para suas famílias, comparando esse período à “farrá” atual. Assim, o retorno a uma Ditadura Militar seria desejável para “garantir o fim da corrupção”, apelando para a moralidade, hierarquia e ordem das Forças Armadas. O que não se destrincha é que, na verdade, os que fomentam esse discurso desejam a aplicação de um projeto de país para poucos, como foi no período da ditadura. E que, como mostrou Campos (2012), o pagamento de propinas de grandes empreiteiras ao Estado se consolidou durante a ditadura e basicamente se perpetua no Brasil.

Por fim, com a Constituição Federal de 1988, a chamada Constituição Cidadã, por garantir diversos direitos sociais e vinculações orçamentárias, veio também a máxima de José Sarney, à época presidente do Brasil, de que “a Constituição tornará o país ingovernável” (O GLOBO, 1986). Mas, poucos anos depois, seria eleito Fernando Collor, que, com o discurso de “Caça aos Marajás”, iniciaria o desmonte do Estado brasileiro e o “engavetamento” do capítulo de direitos sociais da Constituição Cidadã: mais uma vez, com o discurso de combate à corrupção, aparece na história brasileira um ataque aos direitos sociais e a um projeto de país inclusivo. Esse processo foi aprofundado nos mandatos de Fernando Henrique Cardoso nos anos 1990.

Agora o discurso da chamada “austeridade fiscal” se coloca como o único caminho para a retomada do crescimento do Brasil: a um Estado corrupto se apresenta um mercado eficiente, capaz de liderar o desenvolvimento. Esse velho discurso neoliberal retira do Estado instrumentos de combate à desigualdade e à exclusão social, como explicaremos a seguir. Disfarçado de “técnico”, esse discurso ideológico se baseia na ideia de que o Estado é corrupto e o mercado é eficiente, mas na verdade busca favorecer interesses econômicos poderosos do país.

O COMBATE À IGUALDADE E INCLUSÃO DISFARÇADO DE “COMBATE À CORRUPÇÃO” NO GOLPE DE 2016

O discurso contra a corrupção foi um dos grandes instrumentos do Golpe de 2016. Com a propagação de que o Partido dos Trabalhadores tinha “roubado o país, acabado com as finanças e aparelhado o Estado”, foi dado o golpe em 2016 com a promessa de que, assim, seria restaurada a “moralidade” no país. Diversos grupos vão para a rua com esse mote, como o Vem Pra Rua, Movimento Brasil Livre, entre outros. Na grande imprensa, tal interpretação, à época do Golpe, também era majoritária. Por outro lado, os parlamentares,

ao votarem pelo *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff, também usaram do repúdio à corrupção como argumentação em suas justificativas para o voto².

Ao fim das jornadas de Junho de 2013, a “corrupção” se torna o mote escolhido pelos meios de comunicação tradicionais para explicar porque os manifestantes iam para as ruas. Movimentos sociais de direita, como o Vem Pra Rua e o Movimento Brasil Livre (MBL) surgem de Junho de 2013 e, com capilaridade nas redes sociais e financiamento estrangeiro, ajudam a compor apoio a um novo projeto de país. É importante ponderar ainda que desde seu surgimento há investigações sobre o financiamento de tais grupos: jornalistas têm apontado laços do MBL, por exemplo, com as Fundações Koch (RAPOZA, 2016; AMARAL, 2015), cujos fundadores, por sua vez, ganham muito com a Operação Lava Jato e a quebra da engenharia nacional através de suas refinarias de petróleo norte-americanas (ROSÁRIO, 2017).

Tal projeto, com apoio da mídia tradicional, entidades patronais e grupos da direita (partidos políticos ou novos grupos como o MBL), tem como marcos três documentos: a) Agenda Brasil, lançada por Renan Calheiros (PMDB) em agosto de 2015; b) Uma ponte para o futuro, lançada pela Fundação Ulysses Guimarães e pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) em outubro de 2015; c) A Travessia social, lançado pela Fundação Ulysses Guimarães e pelo PMDB em abril de 2016. Tais documentos retomam ideias aplicadas no país nos anos 1990, com propostas privatizantes e conservadoras para o desmonte do Estado e abertura ao setor privado, com inspirações no ideário neoliberal do chamado “Estado Mínimo”, apesar de tal denominação ser bastante controversa (HYMAN,

2. Caso emblemático foi o da Deputada Federal Raquel Muniz (PSD – MG), que se posicionou a favor do Impeachment contra a corrupção e citou o marido, Ruy Muniz (PSB – MG), prefeito de Montes Claros (MG), como exemplo: “O Brasil tem jeito e o prefeito de Montes Claros mostra isso pra todos nós com a sua gestão”. No dia seguinte, Ruy Muniz foi preso por suspeitas de fraudes em licitação na área da saúde.

2005). É tal projeto que ganha ainda mais força com o golpe de 2016 (GUERRA et al., 2017).

Os documentos em questão buscaram solidificar a imagem de que o PMDB estava comprometido e seria capaz de colocar em prática a agenda do golpe – uma agenda privatizadora e excludente – de acordo com os interesses das elites, de setores do empresariado, dos grandes meios de comunicação e dos movimentos de direita. Michel Temer chegou a declarar, em 21 de setembro de 2016, que o “impeachment ocorreu porque Dilma rejeitou o ‘Ponte para o Futuro’” (THE INTERCEPT, 2016). Esse projeto é o grande vencedor do golpe que depõe a Presidenta Dilma Rousseff.

Após um ano de governo Temer, percebe-se que a justificativa de retirar a presidenta Dilma e trocá-la por Michel Temer nada tinha a ver com corrupção: as negociatas em torno do Palácio do Jaburu, onde Michel Temer continua a morar, só se ampliaram, com diversas denúncias de corrupção em relação ao presidente e diversos escândalos para compra de apoio no Congresso Nacional. Hoje, em 2017, está claro para a população que Temer e seu governo deixam um rastro de lama por onde passam. Mas diziam os meios, antes, que era só “tirar a Dilma”.

Continua forte, no entanto, a ideia de que para reduzir a corrupção é preciso aumentar o espaço do mercado, em detrimento do Estado. O mercado, que realizaria alocações eficientes, estaria imune às lógicas da corrupção beneficiando a todos. O que não se discute, no entanto, é que o mercado capitalista não tem como objetivo a geração de renda ou a igualdade ou inclusão social, objetivos que podem ser buscados pelas políticas públicas. Mas hoje, com Temer, o combate à corrupção se transforma em desmonte da estrutura produtiva e do sistema de direitos sociais. Além disso, discurso e prática se diferenciam muito no governo Temer, pois o que ocorre não é uma redução do Estado, mas uma alteração de seus objetivos de políticas públicas. Nos

termos de Guerra et al. (2016), consideramos que o governo Temer realiza um “neoliberalismo pragmático”: é liberal nas concessões ao mercado e conservador na perpetuação do clientelismo e do fisiologismo que alimentam o rentismo e patrimonialismo das elites.

AUSTERIDADE CONTRA A CORRUPÇÃO: DE 2015 À EMENDA CONSTITUCIONAL 95

Como dito anteriormente, um dos motes repetidos à exaustão pelos meios de comunicação tradicionais e grupos de direita é que o Estado brasileiro é inchado, que passamos por um período de “gastança” nos governos do PT, entremeados por corrupção ligados a esse gasto público. A solução seria, portanto, reduzir gastos e “reduzir” o Estado através da “austeridade”.

A austeridade pode ser definida como uma política de ajuste da economia fundada na redução dos gastos públicos e do papel do Estado em suas funções de indutor do crescimento econômico e promotor do bem-estar social (ROSSI, OLIVEIRA & ARANTES, 2017). Em época de crise econômica e aumento da dívida pública, segundo seus defensores, o ajuste teria efeitos positivos sobre o crescimento econômico ao melhorar a confiança dos agentes na economia. A austeridade teria, portanto, a capacidade de reequilibrar a economia, reduzir a dívida pública e retomar o crescimento econômico ao melhorar a confiança dos agentes. Mas as experiências históricas têm mostrado que a austeridade provoca uma queda do crescimento econômico e um aumento da dívida pública. Ademais, a austeridade é seletiva, pois prejudica principalmente os mais vulneráveis.

Um empresário não investe porque o governo fez ajuste fiscal, e sim quando há demanda por seus produtos e perspectivas de lucro. E, nesse ponto, a contração do gasto público não aumenta a demanda no sistema, ao contrário, essa contração, por definição, reduz a demanda no sistema. Em uma grave crise econômica, quando todos os elementos da demanda privada (o

consumo das famílias, o investimento e a demanda externa) estão desacelerando, se o governo contrair a demanda pública, a crise se agrava. (ROSSI, OLIVEIRA & ARANTES, 2017, p. 3).

No caso do Brasil, no início de 2015, diante da desaceleração econômica, o governo Dilma adotou políticas de austeridade que visavam “ajustar” a economia por meio de uma redução do gasto público e da participação do Estado na economia. Segundo Rossi e Mello (2017), esse choque recessivo foi composto por: I) um choque fiscal (com a queda das despesas públicas em termos reais); II) um choque de preços administrados (em especial combustíveis e energia); III) um choque cambial (com desvalorização de 50% da moeda brasileira em relação ao dólar ao longo de 2015); e IV) um choque monetário, com o aumento dos juros para operações de crédito. Dessa forma, a austeridade fiscal foi a causa e não solução da crise (BASTOS, WELLE & OLIVEIRA, 2017).

Para sacramentar a austeridade fiscal é adotada, já com o governo golpista, a Emenda Constitucional (EC) 95, decorrente da PEC 241 ou PEC 55 (e com pouca ou nenhuma discussão com a sociedade), que marca uma profunda modificação do pacto social brasileiro. O pacto anterior é o da chamada Constituição Cidadã (CF 88), que prevê uma ampla garantia dos direitos individuais e coletivos. Não curioso, a EC 95 é proposta e aprovada por um governo ilegítimo – o governo Temer –, sem voto e sem discussão popular.

A EC 95 estabelece um novo regime fiscal, instituindo uma regra para as despesas primárias do Governo Federal com duração para 20 anos. Com essa regra, o gasto primário do governo federal fica limitado pelo montante gasto do ano anterior reajustado pela inflação acumulada, medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), ou seja, pressupõe uma redução do gasto público relativamente ao PIB e ao número de habitantes. Note-se, no entanto,

que o “teto de gastos” se refere somente aos gastos primários, ou seja, nele não estão contabilizados os gastos com juros, por exemplo, que são dos mais altos do mundo no Brasil. Obviamente, não interessa à elite nacional que o teto de gastos contabilize gastos com juros.

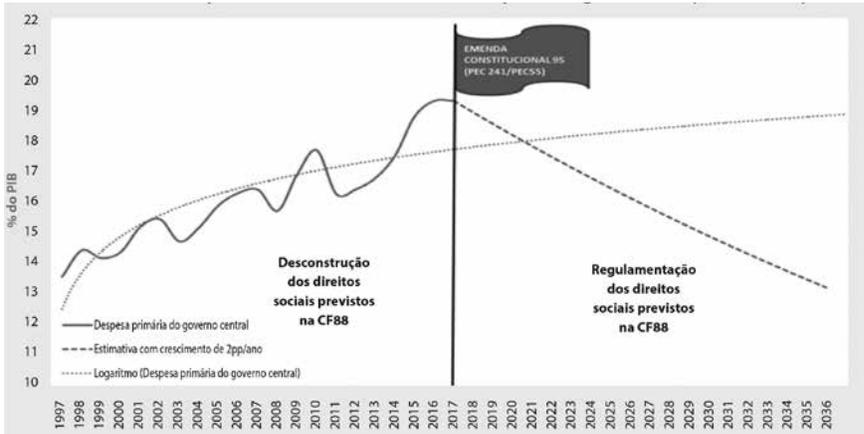
Segundo Rossi, Oliveira e Arantes (2017, p.19), com a EC 95:

(...) sob o julgamento moral de controlar as contas públicas e colocar um freio na suposta ganância do governo federal, se escondem os interesses espúrios de uma parcela da sociedade que quer reduzir a participação do Estado e das instituições públicas nas relações econômicas e nas relações sociais amplas para abrir o caminho para o mercado – supostamente ou não – tomar esse lugar. Alterando a Constituição, a EC 95 impõe uma re-pactuação antidemocrática, que transforma estruturalmente os princípios e as possibilidades de atuação do Estado, sem o amparo e a legitimidade das mobilizações populares, tampouco de um amplo debate público.

O Gráfico 1, a seguir, apelidado de “gráfico do telhado”, mostra o efeito da adoção deste novo pacto social: o gasto primário do governo federal em porcentagem do PIB, que vinha aumentando progressivamente até 2016 em consequência da construção de um estado de bem-estar social, com acesso aos direitos sociais garantidos pela Constituição, vem sendo drasticamente revertido a partir de 2016 com a adoção da EC 95, que reduzirá paulatinamente o gasto primário federal, em especial o gasto social: a EC 95 retrocede nos próximos 20 anos o que o país avançou nos últimos 20 anos quanto a consolidação de direitos sociais no Brasil.

Rossi, Oliveira e Arantes (2017) apontam que nenhum país do mundo estabeleceu uma regra para gasto público tal como a brasileira, por meio de emenda na Constituição. Além disso, não havia necessidade de constitucionalizar a regra fiscal, a não ser para alterar os gastos especificamente em saúde e educação. Assim, o “combate à corrupção”

GRÁFICO 1 GASTO PRIMÁRIO DO GOVERNO FEDERAL EM PORCENTAGEM DO PIB (1997-2037)



Fonte: Rossi, Oliveira & Arantes (2017), a partir do Tesouro Nacional.

através do corte de gastos penaliza os brasileiros mais vulneráveis, que mais precisam do gasto público, favorece a manutenção do *status quo* e favorece ainda a ampliação dos espaços de empresas que fornecem serviços privados de saúde, educação, transporte, habitação etc.: com a crise do Estado, aumenta a pressão para que a demanda seja suprida por empresas.

REFORMAS COMO "COMBATE À CORRUPÇÃO"

O Governo Temer tem usado da argumentação de que as reformas propostas são formas de ampliar a eficiência do Estado e de combater corrupções. Um exemplo é a já detalhada Emenda Constitucional 95, que corta o excesso de gastos do Estado e “deixa menos espaço para a corrupção”. Mas outras facetas desse mesmo discurso são:

- Para cortar a “corrupção” dos sindicatos e a “vagabundagem” dos trabalhadores – reforma trabalhista.

Para cortar os “absurdos”³ da previdência social – reforma da previdência.

3. Existem absurdos na previdência social hoje, mas que não são resolvidos pela Reforma da Previdência proposta pelo Governo.

■ Para cortar a corrupção na PETROBRAS (e nas estatais em geral) – mudança na gestão da empresa e entrega para estrangeiras, além de ameaça à política de conteúdo nacional.

Assim, por trás do discurso de combate à corrupção, esconde-se um projeto de país diferente do pactuado na CF 88, com a redução dos direitos sociais e da capacidade do Estado em gerar desenvolvimento.

Desmonte do Estado e Privatizações

O governo Temer realizou a reorganização dos ministérios, a criação do programa de parcerias e investimentos, o novo marco regulatório do pré-sal, a lei de responsabilidade das estatais, a apresentação de novos planos de gestão das empresas públicas, a devolução de ativos do BNDES para o Tesouro e o programa de reestruturação do Banco do Brasil e da Caixa Econômica Federal (GUERRA et al., 2017). Todas essas medidas apontam para o fato de que o atual governo não busca aperfeiçoar a estrutura do Estado, o que se busca é a desestruturação do mesmo de um lado e a perpetuação do clientelismo e do fisiologismo que alimentam o rentismo e o patrimonialismo das elites de outro. Nesse sentido, caminha-se na contramão da construção de uma relação mais saudável entre Estado e mercado e o que se perpetua é uma visão em que “o poder público deixa de ser de fato público e a iniciativa privada segue caminhando sem ter de fato iniciativa” (GUERRA et al., 2017: 183).

Mais recentemente, o governo Temer anunciou um plano de privatizações bastante amplo, o maior em duas décadas, que pretende vender 57 empresas, incluindo a ELETROBRAS. O plano é, abertamente, a venda de ativos valiosíssimos para reduzir o déficit fiscal brasileiro do ano de 2017, fruto da política econômica austera que explicamos anteriormente, que tem o poder de ampliar mais e mais a crise e não de tirar o país do buraco. Além disso, como discutimos no capítulo 8, ocorre

hoje um ataque à engenharia nacional através da Operação Lava Jato, que afeta diretamente a maior empresa brasileira, a PETROBRAS.

Reforma trabalhista

O cenário de piora dos índices do mercado de trabalho abre espaço para iniciativas de flexibilização das leis trabalhistas, pois “as leis trabalhistas engessam e encarecem o trabalho”⁴. Além disso, a ofensiva patronal ganhou um aliado forte com o golpe: o governo.

A Lei 13467/2017, conhecida como Reforma Trabalhista, realizou alterações na CLT (Decreto-lei 5452/1943). A reforma vem como suposta resposta ao alto desemprego no país, que cresce a partir da adoção de medidas liberais em 2015: o remédio, portanto, para o alto desemprego, seriam mais medidas liberais, com a possibilidade de redução dos direitos trabalhistas.

O primeiro ponto a destacar é que a Reforma se baseia na valorização do acordado sobre o legislado: acordos terão força de lei e poderão tratar de diversos temas como férias e remuneração, mesmo que a CLT preveja regras diferentes. A ideia é de que empregados e empregadores tenham mais liberdade para decidir como operacionalizar as relações de trabalho, não considerando, no entanto, que os trabalhadores possuem menor poder de barganha que os empregadores para trabalhar: em termos marxistas, enquanto o trabalhador precisa vender sua força de trabalho para sobreviver, o empregador tem à disposição um “exército de reserva” de trabalhadores que querem vender sua força de trabalho (o que se agrava em momentos de alto desemprego, como agora). (OLIVEIRA, 2013).

4. Consideramos que existe uma assimetria entre trabalhadores e empregadores: empregadores demandam trabalho e formulam as condições em que um posto de trabalho é ofertado e trabalhadores precisam vender sua força de trabalho para sobreviver (Hyman, 2005; Oliveira, 2013). O direito do trabalho existe para atenuar essa assimetria, portanto medidas que flexibilizem leis trabalhistas são prejudiciais ao trabalhador em uma perspectiva individual (pela perda de direitos) e coletiva (pela desconstrução de uma repartição mais justa dos recursos da sociedade). Entendemos que a tendência para a perda de direitos ou para a possibilidade de negociação com o empregador aumenta a pressão para aceitar piores condições.

Outras possíveis mudanças com a reforma são: a redução do horário de almoço obrigatório de uma hora para trinta minutos, se previsto em acordo; possibilidade de jornadas diferenciadas durante a semana (com o limite de doze horas por dia e 44 horas por semana); facilita a adoção de jornadas 12x36, muito comuns na área da saúde, em que o trabalhador trabalha por doze horas e descansa 36 horas (e que, na prática, permite o acúmulo de diversos vínculos e o trabalhador acaba ampliando bastante sua jornada de trabalho); cria o trabalho intermitente, em que não há quantidade ou horário de trabalho fixo, e o pagamento é feito de acordo com as horas efetivamente trabalhadas, estando o trabalhador disponível para o empregador.

Ainda: aumentou a quantidade de horas que um trabalhador em tempo parcial pode trabalhar – de 25 horas para trinta horas por semana; e somente em casos em que o “grau máximo” de insalubridade seja atingido, grávidas e lactantes serão automaticamente afastadas (antes o afastamento era automático em qualquer tipo de trabalho insalubre).

Reforma da previdência

Com o governo golpista, a discussão sobre a Reforma da Previdência foi encaminhada com a subordinação da pasta da previdência ao Ministério da Fazenda. Em dezembro de 2016, sob o argumento – questionável – de *deficit* da previdência (GENTIL, 2006), é proposta a PEC 287/2016, pelo Executivo, para reformar a previdência.

Segundo DIEESE (2017), a versão atual da Reforma da Previdência (PEC 287- A) continua a endurecer as regras para acesso aos benefícios e a rebaixar o valor médio dos mesmos, por exemplo, ao combinar o limite de idade ao tempo mínimo e extinguir a aposentadoria por tempo de contribuição; ao limitar o acúmulo de pensão e aposentadoria a dois salários-mínimos; e elevar a idade de concessão do Benefício de Prestação Continuada (BPC).

Segundo o substitutivo, a idade mínima para se aposentar para as mulheres subiria de 60 para 62 anos e para os homens seria mantida em 65 anos, subindo os anos de contribuição necessária de 15 para 25 anos. Aqui colocam-se dois problemas: o primeiro é que a redução da diferença de idade para homens e mulheres sobrecarrega ainda mais as mulheres, que socialmente arcam com o peso de realizar as tarefas domésticas além do trabalho remunerado fora do domicílio (a chamada dupla jornada) – reduzir a diferença de idade sem redividir o trabalho doméstico sobrecarrega ainda mais as mulheres. Outro problema é o aumento dos anos de contribuição para a aposentadoria – informalidade e alta rotatividade são características do mercado de trabalho brasileiro. Os trabalhadores alternam períodos em que estão empregados, desempregados, no setor formal e informal e troca-se muito facilmente de emprego. Assim, acumular 25 anos de contribuição significa muito mais que 25 anos de vida do trabalhador, pela descontinuidade nos períodos com vínculos no setor formal.

Outra proposta da reforma é de que ao atingir os 25 anos de contribuição o trabalhador possa se aposentar recebendo 70% da média dos salários (assegurado também o piso de um salário-mínimo e limitado ao teto de benefícios), caso tenha já a idade mínima. Para alcançar 100% da média dos salários, o trabalhador deve contribuir por 40 anos no total.

Os trabalhadores rurais também perdem a aposentadoria adiantada em cinco anos com a reforma (se igualando à regra dos trabalhadores urbanos, de 62/65), mas os agricultores familiares teriam a regra de idade mínima em 57 anos para as mulheres e 60 para os homens mais 15 anos de contribuição.

Ainda, a aposentadoria por invalidez pagaria 100% da média dos salários somente em caso de acidentes ou doenças relacionadas ao trabalho. Aposentadoria por invalidez causada por outras doenças seria limitada a 70% da média dos salários, segundo a fórmula geral de cálculo.

POLANYI, HYMAN E O “ESTADO MÍNIMO”

Em termos empíricos e lógicos, é impossível existir um mercado totalmente livre, pois os mercados surgiram historicamente como acessórios da vida econômica (HYMAN, 2005; POLANYI, 1980). Polanyi (1980) se refere à revolução capitalista como um “moinho satânico”, que destrói as relações sociais como existiam antes – com a ajuda do Estado – para adequá-las às necessidades do capitalismo. Para Polanyi, a criação de uma sociedade de mercado é “não natural”: o estabelecimento dos mercados como autônomos às outras esferas da vida, inclusive à política, exigiu esforços por parte das forças públicas. Da mesma forma, para Hyman (2005), o estabelecimento do regime de liberalismo exigiu esforço imenso, pois mercados livres nunca teriam surgido não fosse a intervenção do Estado. Durante as décadas de 1980 e 1990, iniciativas de estabelecer o “Estado Mínimo” envolveram esforços semelhantes e seria equivocado chamar esses processos de “desregulamentação”, pois partem do Estado. Para o autor, a “retirada” do Estado britânico da regulação econômica, por exemplo, envolveu a intervenção sistemática do governo nos assuntos econômicos e exigiu um aumento sem precedentes da infiltração do poder estatal na sociedade (HYMAN, 2005). O liberalismo de mercado, para esse autor, só poderia ser imposto por uma brutal explosão do poder coercitivo do Estado. Assim, apesar da ideologia neoliberal, o Estado é inevitavelmente um ator nas economias de mercado, pois dele depende a regulação, a garantia de propriedade e a moeda. Não existe “Estado Mínimo”, o que existe é um redirecionamento do aparato Estatal de acordo com os objetivos políticos definidos.

Segundo Oliveira (2013), não é possível pensar nas relações econômicas em termos de desregulamentação e intervenção. Não existe intervenção exógena do Estado na economia. Porém, ao estudar a defesa do “Estado Mínimo”, percebe-se um paradoxo, que chega

a seu limite com o Chile de Pinochet: para que os mercados fossem livres e para que a intervenção estatal diminuísse, seria necessária a intervenção estatal, i.e., a utilização do aparato repressivo e ideológico para restringir as manifestações populares. “Intervir” para “deixar de intervir”, aspecto que este governo militar levou a sério (HYMAN, 2005). Ou quando analisamos a Crise Internacional de 2008: durante a bonança, o Estado não deveria regular entidades financeiras e bancos pois isso seria “prejudicial à economia”, mas quando essas empresas foram à falência o Estado foi chamado a intervir e salvá-las. A atuação desse “Estado Mínimo” é, portanto, seletiva.

Nem sempre a reorganização do Estado significa “Estado Mínimo”, mas dirigir a ação governamental para objetivos prioritários, decididos de acordo com as forças político-econômicas vigentes. Porém, se a ação estatal na relação trabalho capital é questionada, quem preencherá o espaço deixado pelo Estado? Os mercados são “democráticos” e buscam a inclusão social e a igualdade?

O corte de gastos sociais, como ocorre com o governo Temer, e a continuidade da política de ajuste fiscal, portanto, não representam uma “diminuição” do papel do Estado ou o empenho em combater a corrupção no seio do Estado tal como foi propagado, mas um redirecionamento que privilegia justamente aqueles que já são favorecidos, deixando de lado os objetivos de igualdade e inclusão social.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com a adoção da austeridade fiscal, do liberalismo em relação às empresas estatais e das reformas que destroem os direitos sociais, o projeto de “desenvolvimento” que existe por trás do golpe fica muito claro. Mais uma vez na história brasileira é abortado um projeto de desenvolvimento autônomo e sustentado, que gerava empregos, priorizava a renda e buscava a inclusão social e a igualdade como objetivos

centrais da política pública. A desculpa de combate à corrupção era somente um pretexto para fazer minguar o ainda nascente Estado de Bem-Estar Social brasileiro e os instrumentos de geração de desenvolvimento do Estado, que aumentam as formas de gerar inclusão social e desigualdade em um país com tantos desafios. Por não poder se opor abertamente a um projeto de país que gera inclusão social e reduz a desigualdade social, busca-se utilizar do “combate à corrupção” para derrubá-lo. Por trás do golpe, há um projeto de retrocesso não apenas nas conquistas dos governos liderados pelo PT desde 2003 (e a continuidade de programas internacionalmente reconhecidos), mas nos direitos da Constituição de 1988 e até de conquistas da década de 1940 (como a CLT).

Em um momento de crise, em que organizações internacionais apontam a necessidade de reforço das políticas sociais de forma a reduzir os impactos da crise para a população, o governo golpista reduziu programas sociais supostamente por uma preocupação fiscal, mas abriu espaço para interesses de poderosos grupos privados ao colocar seus representantes em cargos chaves: a questão fiscal é um problema quando se trata de gastos sociais ou direitos, mas não quando se trata de incentivos dados a grandes grupos empresariais ou a altas camadas da sociedade.

O que ocorre a partir do governo Temer é uma “redefinição dos valores” por parte do governo. Retirar a Dilma, com o discurso da corrupção e das pedaladas fiscais, era uma desculpa para a retirada de direitos (GUERRA et al., 2017). Hoje, o projeto de desmonte (disfarçado de combate à corrupção) é maior que Temer, o tempo todo ele é ameaçado de cair se não entregar a agenda de reformas. Ele foi escolhido para fazer a agenda de reformas, não para combater a corrupção.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGÊNCIA BRASIL. *Brasil tem de investir R\$ 225 bi a mais para cumprir Plano Nacional de Educação*. 2016. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/educacao/noticia/2016-11/brasil-tem-de-investir-r-225-bi-mais-para-cumprir-plano-nacional-de>>. Acesso em: 02/09/2017.

AMARAL, M. *A nova roupa da direita*. 2015. Disponível em: <<https://apublica.org/2015/06/a-nova-roupa-da-direita/>>. Acesso em: 26/09/2017.

AVILA, R. I. *Ódio ao PT?* 2015. Disponível em: <<http://brasildebate.com.br/odio-ao-pt/>>. Acesso em: 04/09/2017.

CAMPOS, P. H. *A ditadura dos empreiteiros: as empresas nacionais de construção pesada, suas formas associativas e o Estado ditatorial brasileiro, 1964-1985*. 2012. Doutorado (Tese). Programa de Pós-Graduação de História Social da Universidade Federal Fluminense. Niterói, 2012. Disponível em: <<http://www.historia.uff.br/stricto/td/1370.pdf>>. Acesso em: 04.set.2017.

BASTOS, P. P. Z.; WELLE, A.; OLIVEIRA, A. L. M. Há uma recuperação sustentada da economia brasileira? O PIB de 2017 e o papel da austeridade. Nota de Conjuntura 2 - CECON IE Unicamp, 2017.

BENEVIDES, M. V. *A UDN e o Udenismo*. São Paulo: Editora Paz e Terra, 1981.

DIEESE. *Nota técnica 186: PEC 287-A: A reforma da Previdência e da Assistência Social na versão aprovada pela Comissão Especial da Câmara dos Deputados*. 2017. Disponível em: <<https://www.dieese.org.br/notatecnica/2017/notaTec287Substitutivo.pdf>>. Acesso em: 02.set.2017.

FUNDAÇÃO ULYSSES GUIMARÃES; PMDB. *Uma ponte para o futuro*. 2015. Disponível em: <http://pmdb.org.br/wp-content/uploads/2015/10/RELEASE-TEMER_A4-28.10.15-Online.pdf>. Acesso em: 25.jan.2017.

_____. *A travessia social*. 2016. Disponível em: <<http://www.fundacaoulysses.org.br/acervo/>>. Acesso em: 02.set.2017.

GENTIL, D. L. *A política fiscal e a falsa crise da seguridade social brasileira – Análise financeira do período 1990–2005*. Doutorado (Tese). Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Rio de Janeiro, 2006. Disponível em: <http://www.ie.ufrj.br/images/pesquisa/publicacoes/teses/2006/a_politica_fiscal_e_a_falsa_crise_da_seguridade_social_brasileira_analise_financeira_do_periodo_1990_2005.pdf>. Acesso em: 02.set.2017.

GUERRA, A. et al. *Brasil 2016: recessão e golpe*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2017.

HYMAN, R. Europeização ou erosão das relações laborais? In: ESTANQUE, et al. (Orgs.) *Mudanças no trabalho e ação sindical: Brasil e Portugal no contexto da transnacionalização*. São Paulo: Editora Cortez, 2005.

MIGOWSKI, E. Para uma história do anticomunismo no Brasil. *Outras palavras*. Disponível em: <<https://outraspalavras.net/brasil/para-uma-historia-do-anticomunismo-no-brasil/>>. Acesso em: 04.set.2017.

O GLOBO. *Sarney: Constituição tornará país ingovernável*. 25.nov.1987.

OLIVEIRA, A. L. M. *Regulação estatal das relações de trabalho no capitalismo contemporâneo: uma crítica ao discurso da flexibilização e desregulamentação*. Mestrado (Dissertação). Instituto de Economia – UNICAMP. Campinas, 2013.

POLANYI, K. *A grande transformação: as origens da nossa época*. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1980.

RAPOZA, K. *Brazil's Neoliberal Anti-Dilma Group Goes On The Defensive*. 2016. Disponível em: <<https://www.forbes.com/sites/kenrapoza/2016/05/08/brazils-neoliberal-anti-dilma-group-goes-on-the-defensive/#104ac7e82cdd>>. Acesso em: 26.set.2017.

ROSÁRIO, M. *Quantos crimes Barroso, o cachorrinho da CIA, cometeu em seu discurso no Wilson Center?* 2017. Disponível em: <<https://ocafezinho.com/2017/09/23/quantos-crimes-barroso-o-cachorrinho-da-cia-come-teu-em-seu-discurso-no-wilson-center/>>. Acesso em: 26.set.2017.

ROSSI, P.; MELLO, G. Choque recessivo e a maior crise da história: A economia brasileira em marcha ré. *Nota de Conjuntura 1* - CECON IE Unicamp. 2017. Disponível em: <<http://brasildebate.com.br/choque-recessivo-de-2015-causou-a-maior-crise-da-historia-brasileira/>>. Acesso em: 02.set.2017.

_____.; OLIVEIRA, A. L. M.; ARANTES, F. *Austeridade e impactos no Brasil: Ajuste fiscal, teto de gastos e o financiamento da educação pública*. Artigo para Fundação Friedrich Ebert Stiftung Brasil, 2017. Disponível em: <<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/13751.pdf>>. Acesso em: 02.set.2017.

THE INTERCEPT. *Michel Temer diz que impeachment aconteceu porque Dilma rejeitou "Ponte para o Futuro"*. 2016. Disponível em: <<<https://theintercept.com/2016/09/22/michel-temer-diz-que-impeachment-aconteceu-porque-dilma-rejeitou-ponte-para-o-futuro/>>>. Acesso em: 02.set.2017.

CAPÍTULO 9

A CORRUPÇÃO NA IMPRENSA
DESDE OS ANOS 1990

Este capítulo sintetiza, a partir da cobertura realizada por veículos dos grandes grupos de comunicação e da imprensa independente, os principais casos de corrupção noticiados desde os anos 1990 e o desdobramento das investigações. Traz também um panorama de quem são os proprietários desses grupos, suas relações com a política e seus interesses econômicos. Esses são fatores determinantes para o uso da informação como uma poderosa arma conservadora na sociedade brasileira, o que tem se agravado nos últimos anos – como se demonstrou no período pré-golpe, que ajudou a conquistar apoio da sociedade para o *impeachment* da ex-presidenta Dilma Rousseff (PT). O mesmo ocorre com a perseguição midiática ao ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva, que ainda está em curso.

No Brasil, apenas sete famílias são proprietárias de grandes empresas de comunicação, verdadeiros oligopólios, que acabam por controlar a maior parte das informações que circulam no país. A essas empresas pertence a maior parte das emissoras de rádio, TV aberta, boa parte dos canais de TV por assinatura, jornais impressos, revistas e portais de notícia *on-line*. Com o surgimento de novas tecnologias, como a internet, tais empresas se reinventaram e se adaptaram aos

tempos, mas permanecem como as maiores fontes de informação da sociedade brasileira. O problema é que têm visão semelhante sobre o país e o que é melhor para ele, o que impede uma perspectiva mais plural. A informação dos grandes grupos é focada na defesa dos interesses dos detentores do poder econômico e de suas posições, em geral antagônicas aos direitos da maioria da população.

Por exemplo, durante o processo que antecedeu o golpe de Estado de 2016, todos os veículos de comunicação que pertencem a essas empresas informavam seus públicos de que o *impeachment* estava respaldado pela Constituição Federal e que não havia nada a ser questionado. No entanto, jornais estrangeiros apresentavam entendimento contrário, diziam que o processo era suspeito. O jornal francês *Le Monde* chegou a dizer que falta pluralidade de discursos na imprensa brasileira.

Na cobertura da corrupção, a lógica dos interesses dos grupos prevalece. O escândalo do BANESTADO, que tratou do maior episódio de evasão fiscal da história ocorrido na gestão de Gustavo Franco, no Banco Central, durante o governo Fernando Henrique Cardoso (PSDB), é o caso mais emblemático. A grande mídia boicotou a divulgação do caso depois que foram apresentados documentos de remessa ilegal de dinheiro pela Rede Globo, Editora Abril, RBS e Correio Braziliense.

A notícia sumiu definitivamente desde que surgiram as denúncias da Ação Penal 470, conhecida como mensalão, e, posteriormente, a Operação Lava Jato, as quais colocaram no centro do noticiário dirigentes do Partido dos Trabalhadores. No caso da operação Lava Jato, a ação orientada da imprensa preparou terreno para o golpe sofrido pela ex-presidenta Dilma Rousseff em 2016.

Uma reportagem de Renan Antunes Oliveira publicada pelo Diário do Centro do Mundo (DCM)¹ destaca a também parcialidade

1. Disponível em: <<http://www.diariodocentrodomundo.com.br/exclusivo-o-dcm-joga-novas-luzes-sobre-o-escandalo-do-banestado-por-renan-antunes-de-oliveira/>>.

da Polícia Federal, Ministério Público e Judiciário na caça aos corruptos se forem comparadas a atuações na Operação Lava Jato com o esquecido caso do BANESTADO. O procurador Celso Três e o delegado federal José Castilho, que atuaram nas investigações, viram suas carreiras estagnadas depois que denunciaram políticos do PSDB e seus aliados. Castilho acredita que foi relegado a um posto secundário porque denunciou na TV o envolvimento da cúpula do governo FHC.

O procurador federal Celso Antônio Três é um crítico da Lava Jato e afirmou em entrevista ao DCM que o procurador-geral Rodrigo Janot e o juiz Sérgio Moro fizeram uma conspiração da Justiça contra a política para dar o golpe que derrubou a presidenta Dilma. Ele disse também que a experiência de combate à corrupção no caso BANESTADO serviu como modelo para a Operação Lava Jato, mas não foi possível avançar porque a CPI “deu em pizza”. Um dos entraves foi quando a Rede Globo e a RBS foram flagradas mandando dinheiro para o exterior. A carreira dele declinou depois que fez essas denúncias para a mídia – nunca foi indicado para nenhum prêmio. E ainda recebeu ameaças de morte, além de ser movido para outras comarcas.

Uma figura central ilustra bem a seletiva e questionável atuação da Justiça no combate à corrupção e punição dos corruptos: o doleiro Alberto Youssef. Beneficiado por delação premiada no caso BANESTADO, acabou pegando apenas dois anos e meio de prisão. Depois de voltar a atuar como doleiro e às práticas ilegais, foi novamente preso na Lava Jato e condenado em nove processos por penas que chegam a 121 anos e 11 meses de prisão. Entre os crimes pelos quais responde estão: corrupção passiva e lavagem de dinheiro. Ele conseguiu, em março de 2017, sair do regime de prisão domiciliar para o regime semiaberto após fechar novo acordo de colaboração premiada com o Ministério Público Federal (MPF).

Um fator importante a ser considerado em relação ao aumento da presença do tema corrupção pela imprensa foi o reforço e a autono-

mia adquirida pelo Ministério Público e pela Polícia Federal para investigar os casos. Com o PT no governo, a PF realizou cinquenta vezes mais operações do que com FHC². O governo Lula contratou mais servidores para a Polícia Federal por meio de concurso público, além de ampliar orçamento da instituição e adquirir equipamentos de inteligência.

Um exemplo recente e grotesco de manipulação³ do noticiário se verificou em setembro de 2017, na cobertura da Rede Globo, que desde a ditadura se estabeleceu como monopólio na imprensa nacional e propiciou grande enriquecimento à família Marinho. No dia 5 de setembro, a Polícia Federal (PF) fez a maior apreensão de dinheiro vivo da história: R\$ 51 milhões. O dinheiro estava em malas e caixas de papelão em um apartamento em Salvador (BA). A polícia, que levou mais de quatorze horas para fazer a contagem, em sete máquinas, contabilizou R\$ 42,6 milhões em notas de R\$ 100,00 e R\$ 50,00. Nomeada Tesouro Perdido, a operação é decorrente de outra, a Operação Cui Bono, que apura a utilização ilegal de recursos da Caixa Econômica Federal pelo ex-ministro Geddel Vieira Lima (PMDB).

Na manhã seguinte, a capa do jornal *O Globo* trouxe a manchete *Janot denuncia Lula e Dilma por organização criminosa*. O título vem acompanhado da vinheta *Corrupção em série* e seguido por uma foto que ocupa toda a largura da página com as malas de dinheiro apreendidas pela PF no *bunker* de Geddel. A edição do Jornal Nacional do dia 5, dedicou apenas dois minutos à apreensão das malas de dinheiro pela PF, tratando-a como fato de menor relevância. No mesmo telejornal foram dedicados três minutos à entrevista do procurador-geral da República Rodrigo Janot sobre sua atuação na reta final de mandato, e outros doze minutos ao va-

2. Disponível em: <<http://jornalggn.com.br/noticia/com-pt-pf-realizou-50-vezes-mais-operacoes-do-que-com-fhc>>.

3. Disponível em: <<http://www.redebrasilatual.com.br/blogs/blog-na-rede/2017/09/a-globo-e-suas-armas-sujas-para-perpetuar-o-golpe>>.

zamento da conversa entre Joesley Batista e Ricardo Saud, ambos delatores da J&F, que citam integrantes do Ministério Público e do Supremo Tribunal Federal (STF)– dando a entender que estariam sob suspeição. Mais cinco minutos foram usados para destacar acusações de Janot à cúpula do PT e aos ex-presidentes Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff.

CASOS EMBLEMÁTICOS NO BRASIL: DE PC FARIAS À OPERAÇÃO ZELOTES PRN

1992, CASO PC FARIAS – GOVERNO COLLOR⁴(PRN)

Paulo César Farias foi apontado como chefe dos esquemas de corrupção que levaram ao impedimento do ex-presidente Fernando Collor de Mello, em 1992. Collor elegeu-se pelo Partido da Reconstrução Nacional (PRN), rebatizado Partido Trabalhista Cristão (PTC). Logo após sua posse, em 1990, foram noticiadas as primeiras denúncias de corrupção. Em outubro daquele ano, as acusações passaram a atingir Paulo César Farias, o PC, um dos braços direitos do ex-presidente, que continuou próximo dele até o final de seu mandato. Segundo acusações, ele agia como intermediário de negócios entre empresários e o governo. De acordo com reportagens publicadas na época, ele teria indicado funcionários públicos para adulterar documentos e criar contas fantasmas no exterior. O desvio de verbas resultante das operações foi estimado em US\$ 1 bilhão.

Quatro anos após o afastamento de Collor, em 1996, PC Farias foi encontrado morto junto com a namorada Suzana Marcolino, em Maceió (AL). Eles foram assassinados numa casa vigiada por seguranças. A princípio, a Justiça suspeitou de que se tratava de crime passionnal, mas toda a imprensa noticiou que poderia ser “queima de

4. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/album/2014/12/04/veja-alguns-dos-maiores-escandalos-de-corrupcao-do-brasil.htm>>.

arquivo”. Em 2013 o júri considerou que houve duplo homicídio, mas o caso permanece sem solução até hoje, 21 anos após o ocorrido.

1993, ANÕES DO ORÇAMENTO – GOVERNO ITAMAR FRANCO (PPS)

O grupo de congressistas envolvidos num dos mais emblemáticos casos de corrupção noticiados no Brasil ficou conhecido como “Anões do Orçamento” por ser integrado por deputados sem grande repercussão no Congresso. Eram os “anões” do poder. Eles montaram um esquema para aprovação de emendas na Comissão do Orçamento e recebiam para favorecer empreiteiras, desviando os recursos para entidades filantrópicas fantasmas. O caso veio a público quando o deputado baiano, assessor da Comissão de Orçamento e articulador do esquema José Carlos Alves dos Santos, na época do PFL, foi preso sob suspeita de planejar o assassinato da própria mulher. Ele alegou à Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), que investigou o caso, ter ganhado 56 vezes na loteria naquele ano para justificar sua fortuna.

A investigação envolveu 37 parlamentares, que desviaram mais de R\$ 100 milhões dos cofres públicos. O relatório final da CPI recomendou a cassação de dezoito parlamentares, mas apenas seis tiveram seus mandatos cassados, quatro renunciaram e oito foram absolvidos. Entre eles, o empresário e ex-ministro Geddel Vieira Lima (PMDB), preso outras duas vezes por suspeita de corrupção em 2017. A primeira em julho, após ser acusado de ter pedido a intervenção do então ministro da Cultura do governo Temer, Marcelo Calero, para liberação de um empreendimento imobiliário em Salvador, e novamente em setembro, depois de a Polícia Federal ter localizado malas de dinheiro em apartamento ligado a ele.

1996, O CASO BANESTADO – GOVERNO FERNANDO HENRIQUE CARDOSO (PSDB)

Acobertado pela grande imprensa, foi um grande esquema de evasão fiscal ocorrido durante a gestão de Gustavo Franco no Banco Central, no governo FHC (PSDB), que veio a público em 2001,

quando uma equipe da Polícia Federal foi enviada a Nova York para investigar remessas de cerca de US\$ 30 bilhões para contas do BANESTADO no exterior. Posteriormente apurou-se que US\$ 124 bilhões foram lavados e desviados.

O envio era feito por meio de contas CC-5, que serviam para que empresas multinacionais ou brasileiras transferissem dinheiro para fora do país. As contas fraudulentas eram operadas por um grupo de doleiros. De acordo com os peritos que analisaram as provas, 90% dessas remessas foram ilegais e boa parte delas tinha origem em ações criminosas. Esta investigação originou a instauração de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) em 2003.

Após a investigação⁵, o relatório final, do deputado José Mentor (PT), pediu o indiciamento de 91 pessoas pelo envio irregular de dinheiro a paraísos fiscais, entre elas: o ex-presidente do Banco Central do governo FHC, Gustavo Franco; o ex-prefeito de São Paulo, Celso Pitta; Ricardo Sérgio de Oliveira, que foi arrecadador de fundos para campanhas de FHC e José Serra; de funcionários do BANESTADO, doleiros e empresários. A CPI foi encerrada antes de votar o relatório. A história está relatada no livro *A Privatária Tucana*, de Amaury Ribeiro Jr., lançado em 2011.

O juiz de primeira instância Sérgio Moro julgou o processo do BANESTADO⁶. A denúncia do Ministério Público Federal (MPF) foi recebida no dia 6 de agosto de 2003. Moro levou menos de um ano para condenar quatorze ex-funcionários do banco por evasão de divisas e formação de quadrilha. Mas, a partir daí, apenas dois condenados não recorreram da sentença. Os demais réus recorreram ao Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF-4), que os absolveu dos crimes de quadrilha, mantendo a condenação por fraude e evasão de divisas, entre fevereiro de 2006 e junho de 2008. Sete deles conseguiram a ex-

5. Disponível em: <<http://www.redebrasilatual.com.br/blogs/blog-na-rede/2014/11/o-caso-banestado-a-pe-trobras-e-o-feitico-do-tempo-9212.html>>.

6. Disponível em: <<http://jornalggn.com.br/noticia/sergio-moro-desabafa-sobre-os-insucessos-do-caso-banestado>>.

tinção da pena pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ), em março de 2013, por prescrição devido ao tempo transcorrido. O doleiro Alberto Youssef pegou dois anos e meio de prisão por corrupção ativa, quando fez sua primeira delação premiada para redução de pena.

1999, BANCO MARKA – GOVERNO FHC (PSDB)

Durante a crise cambial de janeiro de 1999, no segundo mandato do presidente FHC, o banco Marka, de Salvatore Cacciola, quebrou após a alta do dólar porque tinha vinte vezes o seu patrimônio aplicado no mercado futuro da moeda. O banqueiro pediu socorro ao Banco Central por meio de Luiz Bragança, que era amigo do então presidente do BC, Francisco Lopes, e conseguiu comprar dólares por uma cotação mais baixa do que a praticada no mercado. A venda também favoreceu o banco FonteCindan e causou prejuízo de R\$ 1,5 bilhão aos cofres públicos na época. Testemunhas afirmaram que Cacciola comprava informações privilegiadas do BC.

De todos os condenados, apenas Salvatore Cacciola foi preso em 2007⁷, quando foi localizado em Mônaco e extraditado para o Brasil. Cumpriu pena até 2011, quando conseguiu liberdade condicional. Em outubro de 2016, o caso foi declarado prescrito pela 6ª Vara Federal Criminal do Rio. O prazo prescricional terminou em abril de 2013, oito anos após abril de 2005, quando a sentença foi publicada, mas a prescrição só foi descoberta anos depois.

1998, LICITAÇÃO DO TRT SP – GOVERNO FHC (PSDB)

O Ministério Público e a CPI do Judiciário identificaram um desvio de R\$ 169 milhões de um total de R\$ 231 milhões licitados para a construção do prédio do Tribunal Regional do Trabalho de São Paulo⁸. Uma auditoria feita na época identificou que, após seis anos

7. Disponível em: <<http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2016/10/caso-marka-fontecidam-e-encerrado-apos-prescricao-sem-condenacoes.html>>.

8. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,para-lembrar-o-escandalo-de-superfaturamento-na-construcao-do-forum-trabalhista-de-sao-paulo,10000001753>>.

da licitação, apenas 64% da obra haviam sido concluídos, ao passo que todo o recurso havia sido liberado. O então presidente do TRT, juiz Nicolau dos Santos Neto, o “Lalau”, foi o principal acusado no escândalo, junto com o ex-senador Luiz Estevão (PMDB-DF).

O Ministério Público passou a investigar o ex-juiz depois de receber a denúncia de que seu patrimônio era incompatível com os rendimentos de um magistrado. Incluía: uma casa luxuosa no Guarujá, um apartamento em Miami (EUA) e US\$ 4 milhões na Suíça. O ex-juiz foi condenado em 2006 a 26 anos e seis meses de prisão pelos crimes de desvio de verbas, estelionato e corrupção. Ele teve sua aposentadoria de juiz cassada em dezembro de 2013, após condenação definitiva – sem possibilidade de recursos. Em junho de 2015 foi solto da Penitenciária de Tremembé (SP), onde estava preso desde março de 2013, beneficiado por um indulto concedido a presos com mais de 70 anos que já tinham cumprido um quarto de suas penas. Com isso, a condenação ficou extinta.

Já o ex-senador Luiz Estevão, proprietário do Grupo OK, empresa destinatária do dinheiro da obra, teve seu mandato cassado pelo Senado no dia 28 de junho de 2000. Estevão foi condenado a 31 anos de prisão por peculato, estelionato, corrupção ativa, falsidade ideológica e formação de quadrilha. Ele foi preso em 7 de março de 2016 e cumpre pena em regime fechado.

Também foram condenados os empresários Fábio Monteiro de Barros, José Eduardo Ferraz e as empresas Incal e Monteiro de Barros Investimentos.

2004 OPERAÇÃO VAMPIRO – GOVERNO LULA (PT)

Iniciada em 2004 pela Polícia Federal, a Operação Vampiro trouxe à tona o caso de manipulação e superfaturamento nas compras de medicamentos, especialmente hemoderivados, para o Ministério da Saúde. Segundo o Ministério Público Federal, o sigilo das propostas de preços foi violado. As empresas Octapharma, Fundação do

Sangue e Baxter foram acusadas de firmarem acordo para dividir o mercado de hemoderivados entre as três.

As investigações da PF e do MPF concluíram que o prejuízo aos cofres públicos atingiu R\$ 120 milhões, de 1997 até aquele ano. Suspeita-se que a fraude teria começado no ministério no início dos anos 1990. O MPF-DF ajuizou em 2008 ação de improbidade administrativa contra sete pessoas e três empresas envolvidas. A operação levou à prisão empresários, lobistas e servidores.

O ex-ministro da Saúde Humberto Costa (PT-PE)⁹ foi absolvido pelo Tribunal Regional Federal da 5ª Região em 2010, após quase quatro anos de investigação e o próprio Ministério Público Federal (MPF) – autor da denúncia – ter pedido a sua absolvição.

2005, AÇÃO PENAL 470 – GOVERNO LULA (PT)

A Ação Penal 470, que se tornou conhecida como Mensalão, refere-se à compra de votos de parlamentares a favor de projetos do governo no Congresso Nacional. A denúncia veio à tona a partir de uma entrevista do então presidente do PTB, Roberto Jefferson, ao jornal *Folha de S. Paulo*, na qual dizia que os congressistas aliados recebiam um “mensalão” de R\$ 30 mil do então tesoureiro do PT, Delúbio Soares.

O STF concluiu, em 2014, o julgamento do caso, com a condenação de 24 dos 38 réus¹⁰. O Supremo entendeu que houve desvio de recursos públicos e fraude em empréstimos, com a finalidade de alimentar o suborno de parlamentares. Foram condenados: o ex-ministro José Dirceu; o ex-presidente do PT, José Genoino; o ex-tesoureiro do PT, Delúbio Soares; o ex-deputado João Paulo Cunha (PT-SP); o empresário Marcos Valério; os ex-sócios de Marcos Valério, Cristiano de Mello e Paz e Ramon Hollerbach; o ex-diretor do Banco do Brasil, Henrique

9. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,humberto-costa-e-inocentado-na-operacao-vampiro,528662>>.

10. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/mensalao/noticia/2014/03/apos-um-ano-e-meio-e-69-sesoos-stf-conclui-julgamento-do-mensalao.html>>.

Pizzolato; o advogado Rogério Tolentino; a ex-gerente da SMP&B, Simone Vasconcelos; o vice-presidente do Banco Rural, Vinícius Samarane; o ex-diretor do Banco Rural, José Roberto Salgado; a ex-presidenta do Banco Rural, Kátia Rabello; o deputado cassado Roberto Jefferson (PTB-RJ); o ex-deputado Valdemar Costa Neto (PL-SP); o ex-tesoureiro do PL Jacinto Lamas; o deputado cassado Pedro Corrêa (PP-PE); o ex-assessor do PP na Câmara, João Cláudio Genú; o ex-deputado José Borba (ex-PMDB-PR); o ex-deputado Romeu Queiroz (PTB-MG); o ex-deputado Carlos Alberto Rodrigues (PL-RJ); o ex-sócio da corretora Bônus-Banval, Enivaldo Quadrado; o ex-sócio da Bônus-Banval, Breno Fischberg; o ex-tesoureiro do PTB, Emerson Palmieri; e o ex-deputado Pedro Henry (PP-MT).

2015, OPERAÇÃO ZELOTES – GOVERNO DILMA ROUSSEF (PT)

A Operação Zelotes começou em 2015 e tem como alvo principal a atuação do Conselho Administrativo de Recursos (CARF), órgão vinculado ao Ministério da Fazenda responsável pelo julgamento de recursos de processos que envolvem tributos cobrados pela Receita Federal. É um órgão paritário, de composição dividida entre representantes da Fazenda Nacional e dos contribuintes, formado por 120 conselheiros. Os representantes dos contribuintes são indicados pelas confederações econômicas de nível nacional. Segundo investigação da Polícia Federal, alguns conselheiros suspendiam julgamentos e alteravam votos para beneficiar empresas. O prejuízo aos cofres, estimado pelos investigadores da Receita, foi de R\$ 19 bilhões – dos quais R\$ 5,7 bilhões, segundo a PF, já estão comprovados¹¹.

De acordo com o *site* Poder 360, até agosto de 2017 havia dezesseis ações penais em andamento na 10ª Vara Federal – em Brasília – decorrentes da Operação, além de quatro processos por improbidade, e quatro inquéritos em andamento que podem virar novas ações judiciais.

11. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2016/02/entenda-operacao-zelotes.html>>.

AS GRANDES EMPRESAS DE COMUNICAÇÃO E AS FAMÍLIAS QUE AS DETÊM

Atualmente, é fundamental compreender a função dos meios de comunicação para que se tenha a exata noção da importância deles no contexto político e econômico do país. Afinal, a derrubada do governo Dilma Rousseff teve apoio popular graças à narrativa promovida pelos principais veículos de informação nacionais.

Toda informação que se consome, seja ela jornalística ou mero entretenimento, apresenta ao seu consumidor uma ideia. Se aquele consumidor e outros passam a concordar com a mensagem que foi transmitida pelo meio de comunicação, a ideia passa a ter um valor maior do que tinha antes dentro da sociedade. Não é necessário estender a reflexão para compreender o tamanho do poder que essas grandes empresas de comunicação possuem. São elas quem, basicamente, apresentam para a maioria dos brasileiros o que é moderno, quem é quem no mundo da política, quais são os principais problemas do Brasil ou qual é o objetivo de um conflito armado entre nações distantes ou próximas daqui.

É evidente que não se pode dizer que a mídia controla ou manipula seus telespectadores porque são inúmeras as pesquisas na área de recepção que mostram a ressignificação das mensagens pelo público, ou seja, quem consome a informação dificilmente apreende exatamente o que lhe desejam passar. Entretanto, existe toda uma gama de questões sociais, de perspectivas da sociedade que não são apresentadas pela mídia e, por isso, não fazem parte do cotidiano da sociedade brasileira.

Um exemplo significativo é a realidade dos estados do Nordeste do Brasil, que quase nunca é mencionada pela grande mídia, somente em ocasiões consideradas “extremas” pelos veículos de comunicação. Em setembro de 2017, data em que este texto está sendo redigido, existem cidades no sertão nordestino que chegam a sete anos de estiagem, mas a situação local não faz parte da agenda da imprensa nacional. Talvez ainda não seja o maior período de seca da história e só deverá se tornar assunto quando atingir tal marca.

Essa escolha editorial, que é comum a todos os grandes veículos de informação do país, torna evidente que problemas de ordem social não são tratados como prioridade para a conjuntura nacional. Outra consequência dessa escolha editorial é que a realidade do Nordeste não faz parte do cotidiano do Sudeste ou do Sul do país. Não está presente nas conversas entre as pessoas e, por isso, é como se não existisse. O que pode ser compreendido como uma fragmentação do Brasil.

É fundamental ter em mente todo o poder que essas grandes empresas de comunicação têm para que seja possível refletir sobre a relação entre a informação que é produzida e o capital que é injetado nessas organizações. A argumentação exposta até aqui mostrou o poder que a informação produzida pela grande mídia tem, agora é necessário tratar do processo anterior a essa produção. A capacidade que um veículo de comunicação tem de penetrar na sociedade, ou em uma determinada parcela dessa, é o que define o seu valor no mercado financeiro. Não à toa, a *Rede Globo* é a empresa que recebe mais de 50% da verba que o governo federal destina para os meios de comunicação. Às organizações Globo também cabe a maior fatia do investimento privado em publicidade.

Esses valores não são tão importantes para essa reflexão porque independentemente do tamanho do veículo de comunicação no Brasil é quase certo que o financiamento dele terá como fontes o capital estatal e o capital privado que geram pressão sobre o conteúdo informativo e de entretenimento que será produzido ou veiculado nas empresas de comunicação. Tudo isso afeta o trabalho do jornalista que, no Brasil, tem pouca liberdade com relação à linha editorial do veículo em que trabalha. Obviamente, a informação também é afetada.

A seguir serão apresentadas as maiores empresas de comunicação do país, as famílias proprietárias, como elas têm se comportado politicamente na conjuntura atual e, em alguns casos, em outros períodos fundamentais da política nacional:

ORGANIZAÇÕES GLOBO – FAMÍLIA MARINHO

Irineu Marinho é o fundador do primeiro veículo da Globo, o jornal carioca *O Globo*. Irineu, nascido em 1876, era um jornalista oriundo de uma família de classe média que, após trabalhar em alguns veículos, fundou, em 1914, o jornal vespertino *A Noite*. Após alguns anos de sucesso, passaria a ter como um dos sócios a empresa americana *Brasil Railway*. Em 1925, Irineu Marinho se afastou do jornal *A Noite* e fundou *O Globo*. No mesmo ano ele faleceu, mas Roberto Marinho ainda era considerado novo para assumir o comando da empresa e durante dez anos ocupou o cargo de secretário do diretor do jornal, função assumida pelo jornalista Eurycles de Mattos. Roberto Marinho se tornou diretor-redator-chefe do *O Globo* quando Mattos faleceu.

O jornal se tornou um dos principais do país, o que levou ao enriquecimento da família Marinho. Na década de 1940, Roberto Marinho inaugurou a *Rádio Globo* do Rio de Janeiro que, com o passar do tempo e a aquisição e abertura de outras rádios, deu origem ao *Sistema Globo de Rádio*. Nos anos 1950, Roberto Marinho adquiriu a *Rio Gráfica Editora* e começou a publicar livros e revistas. Na mesma década ele já tentava a autorização do governo para obter uma concessão de televisão, mas a TV Globo só se concretizou em 1965.

Por contar com forte investimento de capital privado internacional – US\$ 5 milhões da empresa Time/Life, além de assistência técnica – já nasceu com mais tecnologia e maior capacidade do que as concorrentes. Em função da boa relação com o governo militar conseguiu várias outras concessões. Atualmente, a Rede Globo tem cinco emissoras próprias e 117 afiliadas, atingindo 98,44% do território nacional.

O aparecimento da TV por assinatura fez com que Roberto Marinho criasse a Globosat, que é a empresa que gerencia os canais por assinatura das organizações Globo. Já a chegada da internet provocou o lançamento do portal *globo.com*. A organização ainda tem empresas que atuam na área da indústria fonográfica e no cinema.

O jornalismo da empresa se notabilizou por adotar posturas políticas conservadoras que influenciaram, inclusive, o seu conteúdo jornalístico. No dia 2 de abril de 1964, após o golpe militar, o jornal *O Globo* publicou o editorial *Renasce a Democracia!*, que enaltecia o “heroísmo” das Forças Armadas em tomar o poder.

Em janeiro de 1984, o jornalismo da TV Globo mostrava um comício gigantesco na Praça da Sé, em São Paulo, a favor da realização de eleições diretas e o descrevia como se fosse uma comemoração pelo aniversário da cidade de São Paulo.

Nas eleições presidenciais de 1989, o *Jornal Nacional* e o *Jornal Hoje* apresentaram edições do debate entre Fernando Collor e Luiz Inácio Lula da Silva que favoreciam Collor e prejudicavam Lula. Somente em 2015, quando a TV Globo completava 50 anos, foi feito um *mea culpa* que dizia ter havido um erro na edição. Porém, existe muito material na internet e, inclusive, entrevistas de personagens que participaram do processo que alegam ter sido uma ação para prejudicar Lula.

Os fatos anteriores mostram que a empresa sempre esteve em posição oposta à da esquerda brasileira. Entretanto, sempre que questionada, a empresa alega que o seu conteúdo jornalístico é imparcial. Atualmente, os veículos de comunicação da empresa demonstram apoio à política econômica praticada pelo atual governo e silenciam sobre os casos de corrupção que envolvem políticos de direita ou de centro. Entretanto, quando existem suspeitas contra o Partido dos Trabalhadores, estas costumam receber grande destaque.

O ESTADO DE S. PAULO – FAMÍLIA MESQUITA

O jornal foi fundado em 1875, com o nome de *Província de S. Paulo*. Após a queda da monarquia, em 1889, o jornal passou a se chamar *O Estado de S. Paulo* e foi assumido por Júlio Mesquita quando

o dono do veículo se mudou para o Rio de Janeiro. Desde então, o *Estadão* esteve nas mãos da família Mesquita, que expandiu o negócio inaugurando emissoras de rádio, uma agência de notícias e publicação de revistas e guias de mercado.

Ruy Mesquita, terceira geração da família, que comandou o jornal de 1966 até 2013, foi o primeiro jornalista brasileiro a entrevistar Fidel Castro. A entrevista ocorreu no auge da revolução cubana. De acordo com relatos publicados na imprensa após a morte de Ruy Mesquita, ele apoiou a revolução e chegou a ser homenageado pelos irmãos Castro, mas alguns anos depois se tornou um ferrenho crítico do regime socialista cubano.

O integrante da família Mesquita que dirigiu o jornal pelo maior período também declarou apoio ao golpe militar em 1964 e passou a ser crítico do regime após o *Estadão* sofrer com a censura.

Ex-funcionário do jornal, Luiz Nassif comentou em seu blog os princípios políticos da família mesquita: “Conservadores, sim, até quase o limite do preconceito. Mas de uma dignidade a toda prova, seja com seus jornalistas seja com o jornalismo”.

Reportagem publicada no *Valor Econômico* após a morte de Ruy Mesquita também oferece uma avaliação sobre a visão política por trás de *O Estado de S. Paulo*: “Ruy Mesquita tinha uma visão elitista da imprensa. Dizia que os jornais tradicionais devem ser a leitura necessária de certos grupos minoritários que decidem, tanto no plano público como no privado. Ele teve orgulho do impacto causado pelo *Jornal da Tarde* durante os 30 anos em que o dirigiu, antes de assumir o *Estado*”.

GRUPO BANDEIRANTES – FAMÍLIA SAAD

Hoje, a companhia é um conglomerado com mais de quarenta empresas integradas nas mais diversificadas plataformas de comunicação, entre televisões, rádios, mídia impressa e outros canais de comunicação. João Jorge Saad é o grande idealizador dos negócios do grupo. Oriundo

de uma família de classe média, aos 25 anos conheceu Maria Helena Mendes de Barros, filha do ex-governador de São Paulo Adhemar de Barros, com quem se casou. Eleito governador de São Paulo em 1947, Adhemar incumbiu Saad de resolver problemas na rádio Bandeirantes, que ele havia comprado. A emissora, criada em 1937 por José Nicolini, havia sido adquirida em 1945 por Paulo Machado de Carvalho, dono da Record, que a revendeu em 1947 para Adhemar de Barros. Saad acabou administrando a emissora que, em 1950, apoiou a campanha de Getúlio Vargas para a Presidência da República.

A rádio Bandeirantes se expandiu por meio da compra de estações no interior de São Paulo e em outros estados. Em 1952, João Saad conseguiu, com o presidente Getúlio Vargas, a concessão de um canal de televisão em São Paulo. Durante o governo Juscelino Kubitschek (1956-1961), a concessão chegou a ser cancelada e entregue a outro empresário. Mas Saad conseguiu, já na época do governo João Goulart (1961-1964), recuperar a licença. Em 1967, a TV Bandeirantes começou a operar. Apenas em 1975 a empresa adquiriu outra emissora de TV e passou a formar a Rede Bandeirantes.

Em 1972, durante o regime militar (1964-1985), João Jorge Saad disse que a censura oficial “deve e precisa existir, para a defesa da família, das instituições e do menor”.

Apesar de cultivar relações com políticos mais conservadores – como Paulo Maluf, Orestes Quécia e José Sarney –, durante o regime militar abriu espaço em sua TV para longas entrevistas com líderes de oposição, como o então secretário-geral do Partido Comunista Brasileiro, Luís Carlos Prestes, e Leonel Brizola.

Em 1987, ele afirmou em um discurso: “Menos Estado e mais indivíduo, menos Estado e mais sociedade, menos Estado e mais liberdade”. Saad classificava sua emissora de “apolítica”.

Hoje, o Grupo Bandeirantes tem mais de quarenta empresas divididas entre todas as plataformas de comunicação.

FOLHA DE S. PAULO – FAMÍLIA FRIAS

A origem da *Folha de S. Paulo* está no ano de 1921, quando foi fundada, em São Paulo, a *Folha da Noite* – jornal voltado para a classe média urbana que emergia de uma sociedade ainda baseada na monocultura do café. Nos anos seguintes, vieram: a *Folha da Manhã* (1925) e a *Folha da Tarde* (1949). A junção dos três deu origem à *Folha de S. Paulo*, que só foi adquirida para família Frias, na figura de Octavio Frias de Oliveira, em 1962.

Hoje, o Grupo Folha é proprietário de inúmeros jornais, revistas, agência de notícias, editora de livros, agências de publicidade e controla a maior empresa brasileira de conteúdo e serviços de internet, o Uol.

A tese de doutorado de Beatriz Kushnir revela a ligação da *Folha da Tarde* com a ditadura militar e cita como exemplo uma história em que pai e filho foram presos e, após tortura, o filho foi levado para dar uma volta e recebeu a notícia de que o pai estaria morto, publicada pela Folha. No entanto, quando voltou para a OBAN o pai ainda estava vivo e morreu horas depois. Na mesma tese, cita outros casos de colaboração do Grupo Folha com a ditadura. O livro foi um dos finalistas do Prêmio Jabuti em Ciências Humanas. A tese mostra que em 1977, quando Boris Casoy assumiu a redação do jornal, os nomes dos Frias sumiram do jornal e só reapareceram em 1984, quando o projeto Folha se declarou a favor das Diretas. “É como se fosse uma tentativa de apagar o passado e renascer imparcial”.

EDITORIA ABRIL – FAMÍLIA CIVITA

O negócio da família Civita começa pela Argentina. O italiano César Civita, irmão de Víctor Civita, criou no país a Editorial Abril que publicava uma revista em quadrinhos chama *El Pato Donald*. César tinha licença para publicar revistas sobre os personagens da Disney na América do Sul. Ele e o irmão, que morava nos EUA, firmam parceria e criam a editora Abril no Brasil e passam a publicar a revista em quadrinhos do Pato Donald. A família, que já tinha dinheiro, mudou-se para o Brasil e

viveu inicialmente no Hotel Esplanada, o mais nobre da cidade. Em julho de 1950, foi publicada a primeira edição da revista do Pato Donald, na qual investiu US\$ 500 mil do próprio bolso no projeto.

A revista em quadrinhos passou a ser a mais vendida do país. Nos anos 1950, trabalhou apenas com revistas infantis e fotonovelas. Em 1960, lançou a *Quatro Rodas* e publicações em fascículos. A família ainda investiu em hotéis, frigoríficos e revistas jornalísticas como *Realidade* (1966), *Exame* (1967) e *Veja* (1968).

Num período mais recente, o Grupo Abril investiu em empresas e canais de TV por assinatura e em internet banda larga. Sua trajetória mostra que a enorme gama de assuntos pelos quais passam os veículos de comunicação da Editora Abril, em sua maior parte segmentados, para o mercado e para a comercialização de produtos e ideias “inovadoras”. A revista *Veja*, principal produto jornalístico da editora, foi durante anos muito conceituada pelo seu conteúdo. Entretanto, há algumas décadas, passou a praticar um jornalismo questionável, baseado somente em fontes não identificadas. Em 2008, veio à tona um escândalo envolvendo a direção e os principais editores da revista que teriam acordo com políticos para transformar histórias não verdadeiras em escândalos.

SBT – FAMÍLIA ABRAVANEL

Silvio Santos – ou Senhor Abravanel, seu verdadeiro nome – é oriundo de uma família sem muitos recursos financeiros. Ainda na adolescência chegou a trabalhar como camelô. Aos dezoito, quando serviu ao exército, fez o seu primeiro trabalho como locutor em uma rádio do Rio de Janeiro, para a qual trabalhava de graça.

Em 1954, Silvio Santos começou a trabalhar na Rádio Nacional, em São Paulo. Período em que foi chamado para trabalhar como animador em um programa de grande audiência, na mesma emissora, comandado por Manoel da Nóbrega. Em 1958, segundo informações do site do SBT, Manoel de Nóbrega vivia uma situação complicada na administração do

carnê que havia criado, o Baú da Felicidade. Passou a gerência para Silvio Santos, que fez o produto prosperar e acabou se tornando proprietário do negócio, doado por Nóbrega. Em 1961, Silvio Santos estreou um programa na TV Paulista, futura TV Globo. Depois de algum tempo, ele passou a comprar duas horas da programação da emissora aos domingos. O programa, rebatizado como programa Silvio Santos, era a maior vitrine do Baú da Felicidade, ajudando Silvio a alavancar o negócio. Em 1962, ele criou a agência Publicidade Silvio Santos. Como empresário, ele já desejava ter a sua própria emissora de TV, algo que não demandava nada além de boa relação com o governo ou com políticos influentes. Não havia análise de projetos para liberar a concessão. Silvio Santos tentou adquirir a TV Record, mas não conseguiu o que gostaria e só obteve uma concessão em 1975, no Rio de Janeiro, autorizada pelo General Geisel.

Para se ter uma ideia de como O Baú da Felicidade prosperou, a emissora de Silvio Santos, a TVS, iniciou seus trabalhos com 13.600 funcionários e exigiu um investimento de US\$ 10 milhões. Durante a década de 1970, o Programa Silvio Santos chegou a ser exibido em três emissoras simultaneamente. Em 1981, quando conseguiu a concessão de mais quatro canais, o empresário criou o Sistema Brasileiro de Televisão.

O SBT sempre investiu muito mais em entretenimento do que em jornalismo e, com essa fórmula, foi o segundo canal mais assistido do país durante toda a década de 1990 e o início dos anos 2000, até ser batido pela Rede Record. Apesar de não dedicar muito tempo e dinheiro ao jornalismo, a emissora propaga um discurso conservador e cheio de estereótipos tanto nos programas de humor, quanto no programa do próprio Silvio Santos e no jornalismo. A apresentadora Rachel Sheherazade, que está na bancada do principal telejornal do SBT, ganhou fama por realizar discursos reacionários durante seus comentários sobre os fatos apresentados nas reportagens.

Recentemente, a emissora de Silvio Santos se mostrou alinhada ao governo de Michel Temer e realizou uma série de inserções para tentar

convencer a população sobre a importância da reforma da Previdência. As vinhetas foram proibidas pela Justiça. O material apresentava mensagens como “Você sabia que se as reformas não forem aprovadas, você pode ficar sem receber o seu salário?”, que não traziam selo do governo federal ou da emissora e duravam cerca de 10 segundos.

REDE RECORD – FAMÍLIA MACEDO (IGREJA UNIVERSAL DO REINO DE DEUS)

Edir Macedo, bispo da Igreja Universal do Reino de Deus (IURD), pentecostal, ascendeu financeiramente graças ao dinheiro arrecadado por sua igreja. Em 1989, adquiriu a TV Record de Silvio Santos e da família Machado de Carvalho, que detinha a outra metade da emissora. Diferentes relatos, e até a biografia do bispo, dizem que a negociação foi feita por um pastor da igreja a pedido de Macedo. O pastor, Laprovita Vieira, viria a se tornar deputado federal em 1990. O grupo religioso pagou US\$ 45 milhões. Antes do negócio, a Universal pagava por uso de tempo na grade da TV Tupi (canal 6 do Rio de Janeiro), para o programa Despertar da fé, de 1978.

Desde que a IURD adquiriu a Rede Record, a emissora recebeu uma série de investimentos. Algumas investigações já foram abertas para apurar a origem do dinheiro de Edir Macedo, mas nada foi comprovado. Atualmente, a Rede Record conta com 107 emissoras afiliadas em todos os estados, além da transmissão para outros países. Em Moçambique, o grupo é proprietário de dez emissoras.

A Rede Record vem utilizando a maior parte da sua programação para propagar discursos e histórias religiosas, se forem somados os tempos de duração das telenovelas bíblicas e dos programas da Universal. O jornalismo produzido pela emissora apresenta discurso conservador e reacionário, o qual se manifesta principalmente no programa jornalístico de maior duração, o Balanço Geral, que tem várias edições durante o dia, nacionais e regionais. O programa dá liberdade para que apresentadores façam discursos simplistas, preconceituosos

e reacionários, mas a emissora também influencia o conteúdo desses discursos de intolerância.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No Brasil, a grande maioria da população consome informações dos grandes grupos de comunicação, que atuam de forma cartelizada e sem nenhuma pluralidade. Tais grupos apresentam visões de sociedade parecidas, pautadas pelos interesses dos detentores do poder econômico e quase sempre conflitantes com os direitos do povo brasileiro. São grupos que retiram e colocam na pauta dos noticiários os temas que lhes são convenientes, que deixam de ouvir fontes importantes na apuração de suas matérias, o que priva a maioria dos brasileiros do direito à informação.

A seletividade tanto na veiculação de informações quanto do judiciário para investigar e punir os casos de corrupção ocorridos nos últimos anos, criou uma armadilha na qual só são incluídos os políticos do PT e seus aliados. A imprensa, defensora histórica dos interesses da elite e aliada dos detentores do poder econômico, viu terreno fértil para disseminar a desconfiança e o ódio na sociedade em relação ao projeto popular progressista que foi desenvolvido durante os governos Lula e Dilma entre 2004 e 2015.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

FOLHA DE S. PAULO. Conheça o grupo Folha. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/institucional/conheca_o_grupo.shtml>. Acesso em: 06.nov.2017.

GRUPO ABRIL. Roberto Civita, um legado em defesa da liberdade de expressão e da educação. Disponível em: <<http://www.grupoabril.com>.

br/pt/quem-somos/roberto-civita/>. Acesso em: 06.nov.2017.

KUSHNIR, BEATRIZ. *Cães de Guarda: Jornalistas e Censores, do AI-5 à constituição de 1988*.

São Paulo: Boitempo; FAPESP, 2004.

MEIOS NO BRASIL. Perfil – grupo Record. Disponível em: <http://www.meiosnobrasil.com.br/?page_id=422>. Acesso em: 06.nov.2017.

MOLINA, Matias M. Ruy Mesquita destacou-se em momento de renovação nos anos 60, com “JT”. *Valor Econômico*. 21/05/2013. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/empresas/3133806/ruy-mesquita-destacou-se-em-momento-de-renovacao-nos-anos-60-com-jt>>. Acesso em: 06.nov.2017.

NASSIF, Luis. Minha experiência com a família Mesquita. *Jornal GGN*. 12/03/2012. Disponível em: <<http://jornalggm.com.br/blog/luisnassif/minha-experiencia-com-a-familia-mesquita>>. Acesso em: 06.nov.2017.

OPINIÃO & NOTÍCIA. 21/06/2016. Disponível em: <<http://opinioenoticia.com.br/nesta-data/morre-ruy-mesquita-diretor-do-jornal-estado-de-s-paulo/>>. Acesso em: 06.nov.2017.

REVISTA PRESS. João Jorge Saad, o mascate que comandou a Bandeirantes. 28/06/2017. Disponível em: <<http://revistapress.com.br/v15/index.php/joao-jorge-saad-o-mascate-que-comandou-a-bandeirantes/>>. Acesso em: 06.nov.2017.

STYCER, Maurício. Livro de Edir Macedo apresenta uma terceira versão da venda Record por Silvio Santos. *Blog do Maurício Stycer – UOL*. Disponível em: <<https://mauriciostycer.blogosfera.uol.com.br/2013/09/06/livro-de-edir-macedo-apresenta-uma-terceira-versao-da-venda-da-record-por-silvio-santos/>>. Acesso em: 06.nov.2017.

UOL. Grupo Bandeirantes – História. Disponível em: <<http://www.band.uol.com.br/grupo/historia.asp>>. Acesso em: 06.nov.2017.

VAZ, Tatiana. 45 fatos sobre Silvio Santos, o camelô que virou bilionário. *Revista Exame*. 13/09/2016. Disponível em: <<http://exame.abril>

com.br/negocios/45-fatos-sobre-silvio-santos-o-camelo-que-virou-bilionario/#>. Acesso em: 06.nov.2017.

VENÂNCIO, Rafael Duarte Oliveira. *Jornalismo e linha editorial: Construção das notícias na imprensa partidária e comercial*. Rio de Janeiro: Editora E-papers, 2009.

CAPÍTULO 10

A CORRUPÇÃO VISTA PELA
OPINIÃO PÚBLICA:
TOLERÂNCIA SELETIVA
AOS CRIMES DE CORRUPÇÃO

A corrupção é um fenômeno de mensuração extremamente difícil. Passou a ser uma variável de peso na vida dos cidadãos na medida em que há maior exposição sobre o problema, ou seja, a percepção da corrupção é condicionada pela cobertura midiática e também pelas medidas de transparência adotadas em cada período para aferi-las.

A finalidade do capítulo é verificar os momentos em que a corrupção passa a ser vista como um dos principais problemas do país para a opinião pública, por meio das informações sobre o tema tratadas em pesquisas de opinião pública. A hipótese que o capítulo aborda é que a corrupção nem sempre foi percebida da mesma maneira, e ainda que em determinados momentos não seja um dos maiores problemas do país, é um problema constante na vida pública nacional durante todos os governos.

A diferença está não só na maneira como a mídia trata a corrupção atrelada a cada momento e a cada governo, mas em como os próprios governos criam mecanismos e condições de inibir seu avanço.

No entanto, sempre houve certa tolerância aos crimes de corrupção, tanto por parte da justiça, quanto da mídia e dos próprios cidadãos. A corrupção desponta e aparece ao público enquanto problema a depender de como a grande mídia brasileira cobre e trata os casos.

Para além dos danos econômicos causados à sociedade, a corrupção tem potencial corrosivo sobre os regimes democráticos, uma vez que a democracia depende do clima de opinião para a manutenção de sua legitimidade. A opinião dos cidadãos se forma a partir das notícias e informações que acessa, disponíveis em grande medida nos meios de comunicação como TV, rádio, jornais e, mais recentemente, internet. Segundo Feres¹, o escândalo é um produto que a mídia constrói a partir da maneira e intensidade com que como veicula informações, declarações, relatos, documentos e procedimentos judiciais. É na mídia que a corrupção se torna escândalo.

Ao buscar as origens das práticas de corrupção no Brasil, observamos que ela atravessa séculos em nossa história, associada à formação patriarcal da sociedade brasileira e a um personalismo extremo. A busca levou a uma origem remota, desde o Império, com o “roubo das joias da Coroa”; perdurou durante a República, onde o Estado era explorado por governantes e funcionários em troca de benefícios próprios. No período autoritário, o tema da corrupção da política desaparece do noticiário; não porque ela não exista, mas porque além de um amplo apoio da grande mídia ao golpe e ao regime, os conteúdos do noticiário que a ele se opunham passaram a sofrer rigorosa censura. A volta da democracia ao nosso país marca também a volta do tema da corrupção política aos noticiários.

Para delimitar nossa análise, vamos reduzi-la ao período da Nova República, desde o governo José Sarney, em 1985, até o final do segundo governo Dilma Rousseff e o início da Lava Jato, conside-

1. João Feres Júnior é professor de ciência política, coordenador da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (Iesp Uerj), Rio de Janeiro, Brasil.

rando a percepção do fenômeno aos olhos da opinião pública. Antes de 1980, os estudos do impacto da corrupção sobre a opinião pública eram muito raros. A partir de 1980, com a redemocratização, passa-se a prestar mais atenção a esses impactos, o que pode ser visto como uma das principais causas da baixa popularidade do primeiro governo eleito e mesmo de sua destituição.

Mas é só a partir da década de 1990, mais especificamente a partir de 1996, que se começa a fazer um estudo serial sobre a percepção da corrupção enquanto principal problema do país, que permite comparar o avanço da percepção ao longo do tempo. A análise do impacto da corrupção ao longo das três últimas décadas exige olhar cuidadoso, pois informam pouco sobre o fenômeno da corrupção em si. Trata-se apenas de percepção e não há nenhuma garantia de que o fato de ser mais ou menos percebida signifique uma recorrência maior ou menor do fenômeno. Não se pode dizer, por meio dessa análise, se houve uma escalada das práticas de corrupção no Brasil.

As opiniões são demasiadamente influenciadas pelo noticiário da grande mídia. Se os veículos de informação divulgam casos de corrupção, as pessoas tendem a considerar que a corrupção está aumentando – quando, muitas vezes, o aumento do noticiário pode significar tanto um melhor funcionamento dos mecanismos de controle quanto um desacordo dos principais veículos de comunicação com as políticas adotadas pelo governo vigente para combatê-la. Assim, as percepções sobre corrupção devem ser tomadas com cautela.

Observando-se a percepção da opinião pública, nota-se que a partir da Operação Lava Jato há um salto na percepção da corrupção enquanto principal problema do país e a tolerância à corrupção parece passar a um novo patamar. Nos anos 1980 a corrupção era entendida como “crimes do colarinho branco”, cometidos sem violência, por pessoas “respeitáveis” por meio de transações complexas, e de difícil apuração e investigação.

A famosa expressão “acabou em pizza”, para designar crimes e culpados sem punição em chamados esquemas de corrupção e lavagem de dinheiro, tornou-se famosa e ficou na ponta da língua de todos os brasileiros, principalmente na década de 1990, com a profusão de Comissões Parlamentares de Inquéritos (CPIs) que não deram em nada, no Congresso Nacional.

A partir dos anos 2000, novas instituições são criadas com o objetivo de coibir as práticas de corrupção. Nesse período avança a percepção no número de casos, bem como há uma perceptível mudança nos desfechos, com prisões de membros do governo e empresários. Mas é a partir da Operação Lava Jato, com foco na corrupção na PETROBRAS, que é possível observar a gravidade que o problema ganha perante a opinião pública. No entanto, o histórico de investigações de corrupção na empresa remonta a 1988 – o que não significa que antes não houvesse desvios. Procuramos mapear os casos de corrupção no Brasil, em especial na PETROBRAS, e a percepção desses pela opinião pública, durante cada governo, até o início da Operação Lava Jato, aqui tratada em capítulo específico.

GOVERNO SARNEY (1985-1990)

Desde a restauração da democracia no país, em 15 de março de 1985, todos os presidentes da República foram ameaçados pela palavra corrupção. O primeiro presidente pós-ditadura, José Sarney, lutou pelo mandato de cinco anos, o que gerou a acusação da troca de votos por concessões de rádio e TV. Nesse período alguns escândalos de corrupção envolvendo o processo orçamentário foram expostos: os “anões do orçamento”, de 1988 a 1993, é um ótimo exemplo e será tratado detalhadamente no capítulo anterior deste livro

Ainda no governo Sarney, o alto escalão da BR Distribuidora, subsidiária da PETROBRAS, foi afastado após denúncias de um

esquema envolvendo aplicações financeiras ou contratações bancárias. Depois, no governo Collor de Mello, em 1992, apurou-se o envolvimento de funcionários e a operação de um sistema de propinas dentro da estatal.

Em dezembro de 1988, uma série de reportagens do jornal *O Estado de S. Paulo*, intitulada O Caso BR, denunciou um esquema de desvio na PETROBRAS durante o governo José Sarney que resultou em desfalque de pelo menos US\$ 20 milhões nos cofres da BR Distribuidora. A denúncia contra a BR Distribuidora partiu do presidente do BNDES. Segundo banqueiros, auxiliares ligados ao presidente da empresa, general Alberico Barroso, faziam chantagem para ganhar comissão sobre as transferências da estatal com os bancos.

Eid Mansur foi citado pelos banqueiros como o principal intermediário de Barroso. Após a conclusão das investigações, foi apurado um desvio de US\$ 4 milhões dos cofres da estatal. Segundo os jornalistas Ricardo Boechat e Suely Caldas, responsáveis pela denúncia do escândalo à época, “Certamente aqueles não foram os primeiros indícios de irregularidades e desvios de verbas da empresa, certamente já se pilhava a PETROBRAS há muito tempo, e em muitos outros setores”. Após a denúncia, o Conselho Administrativo da PETROBRAS pediu a demissão de Barroso.

Durante o governo Sarney, foi criada uma CPI no Congresso para investigar denúncias de corrupção no seu governo, e vários pedidos de impeachment foram arquivados pela presidência da Câmara. O maior protesto contra Sarney ocorreu no Rio de Janeiro, quando um grupo de manifestantes tentou destruir com picaretas o ônibus que transportava a comitiva presidencial.

Nos anos de governo Sarney foram registrados os seguintes casos de corrupção:

1. CPI da Corrupção
2. Caso BR

3. Escândalo do Ministério das Comunicações (concessões de rádios e TVs para políticos, em troca de cargos, votos ou apoio ao presidente)
4. Caso Chiarelli ou “Dossiê Chiarelli” (Dossiê do Antônio Carlos Magalhães contra o senador Carlos Chiarelli)
5. Caso Ibrahim Abi-Ackel
6. Escândalo da Administração de Orestes Quércia
7. Escândalo do Contrabando das Pedras Preciosas

GOVERNO COLLOR (1990-1993)

No início do segundo semestre do primeiro ano do governo Fernando Collor, sucessor de Sarney, surgiram as primeiras denúncias de corrupção envolvendo a PETROBRAS. O então presidente da empresa, Luís Octávio da Motta Veiga, pediu demissão, alegando estar sendo pressionado pelo ex-tesoureiro de campanha de Collor, Paulo César Farias, e pelo cunhado do presidente, o embaixador Marcos Coimbra, para conceder empréstimos sem juros à companhia aérea VASP, recém-privatizada pelo governo.

Em 1991 surgiram novas denúncias de corrupção, desta vez atingindo a primeira-dama, Rosane Collor, na presidência da Legião Brasileira de Assistência (LBA). As denúncias foram se acumulando até que, em maio do ano seguinte, Pedro Collor, irmão do presidente, deu uma entrevista à revista *Veja* acusando Paulo César Farias de enriquecimento ilícito e de ter atuado como representante de fachada em negócios do presidente da República.

Em março de 1992, outra série de reportagens do jornal *O Estado de S. Paulo* denunciou novo caso de corrupção envolvendo a PETROBRAS. O episódio ficou conhecido como Esquema PP, em referência ao então ministro de Assuntos Estratégicos, Pedro Paulo Leoni Ramos, acusado de operar um sistema de cobrança de propinas na PETROBRAS e em fundos de pensão de estatais. As repor-

tagens lançaram suspeitas de corrupção do governo de Fernando Collor de Mello, envolvendo os fundos e a exportação e importação de combustíveis.

O presidente da PETROBRAS na época, Luiz Octávio da Motta Veiga, declarou aos repórteres que Collor tentava montar um esquema de corrupção e ele, por não aceitar participar, se considerava com os dias contados na empresa, o que de fato aconteceu. Motta Veiga foi substituído por Ernesto Weber na presidência da PETROBRAS e começou o aliciamento de funcionários, promovidos a cargos de diretoria ou superintendência se viabilizassem alguns processos. Quem não colaborasse era rebaixado ou congelado na empresa. Alguns funcionários aceitaram; os que não aceitaram fizeram a denúncia aos jornalistas.

As reportagens do Esquema PP levaram o Congresso a, em setembro de 1992, instaurar uma CPI para investigações de corrupção no governo Collor, que foi obrigado a afastar do governo Pedro Paulo Leoni Ramos, amigo e padrinho de casamento do presidente Collor. A Câmara aceitou a abertura do processo de *impeachment*, com o consequente afastamento de Collor do cargo — que culminou com sua renúncia em 29 de dezembro do mesmo ano.

Durante o curto governo Collor, foram ainda apurados os seguintes casos de corrupção:

- 1 Anões do Orçamento
2. Escândalo da Aprovação da Lei da Privatização das Estatais
- 3 Programa Nacional de Desestatização
4. Escândalo do INSS (ou Escândalo da Previdência Social)
5. Escândalo da CEME (Central de Medicamentos)
6. Escândalo do BCCI (ou caso Sérgio Corrêa da Costa)
7. Escândalo da LBA
8. Esquema PP
9. Esquema PC (Caso Collor)
10. Escândalo da ELETRONORTE

11. Escândalo do FGTS
12. Escândalo da Ação Social
13. Escândalo do BC
14. Escândalo da Merenda
15. Escândalo das Estatais
16. Escândalo das Comunicações
17. Escândalo da VASP
18. Escândalo da Aeronáutica
19. Escândalo do Fundo de Participação
20. Escândalo do BB

GOVERNO ITAMAR FRANCO (1993-1994)

Sucedido pelo vice, Itamar Franco, o novo governo, apoiado no início por todas as forças políticas do Congresso, exceto o PFL, também sofreu denúncias de envolvimento de ministros em corrupção. No período Itamar, chegam a trinta os escândalos de corrupção:

1. Centro Federal de Inteligência (Criação da CFI para combater corrupção em todas as esferas do governo)
2. Caso Edmundo Pinto
3. Escândalo do DNOCS (Departamento Nacional de Obras contra a Seca, ou caso Inocêncio Oliveira)
4. Escândalo da IBF (Indústria Brasileira de Formulários)
5. Escândalo do INAMPS (Instituto Nacional de Assistência Previdência Social)
6. Irregularidades no Programa Nacional de Desestatização
7. Caso Nilo Coelho
8. Caso Eliseu Resende
9. Caso Queiroz Galvão (em Pernambuco)
10. Escândalo da TELEMIG (Minas Gerais)
11. Jogo do Bicho (ou Caso Castor de Andrade) no Rio de Janeiro
12. Caso Ney Maranhão

13. Escândalo do Pau-brasil (Pau-brasil Engenharia e Montagens)
14. Escândalo da Administração de Roberto Requião
15. Escândalo da Cruz Vermelha Brasileira
16. Caso José Carlos da Rocha Lima. Escândalo da Colac (no Rio Grande do Sul)
17. Escândalo da Fundação Padre Francisco de Assis Castro Monteiro (em Ibicuitinga, CE)
18. Escândalo da Administração de Antônio Carlos Magalhães (Bahia)
19. Escândalo da Administração de Jaime Campos (Mato Grosso)
20. Escândalo da Administração de Roberto Requião (Paraná)
21. Escândalo da Administração de Ottomar Pinto (em Roraima)
22. Escândalo da SUDENE de Pernambuco
23. Escândalo da Prefeitura de Natal (no Rio Grande do Norte)
24. CPI do DETRAN (em Santa Catarina)
25. Caso Restaurante Gulliver (tentativa do governador Ronaldo Cunha Lima de matar o governador antecessor, Tarcísio Burity, por causa das denúncias de Irregularidades na SUDENE de Paraíba)
26. CPI do Pó (em Paraíba)
27. Escândalo da ESTACOM (em Tocantins)
28. Escândalo do Orçamento da União (ou Escândalo dos Anões do Orçamento ou CPI do Orçamento)
29. Compra e Venda dos Mandatos dos Deputados do PSD
30. Caso Ricupero (também conhecido como Escândalo das Parabólicas)

Durante o governo Itamar, embora escândalos envolvendo a PETROBRAS não tenham vindo à tona, o presidente da Estatal Joel Renó (que permaneceu à frente da direção da estatal também durante o governo FHC) com uma gestão marcada por contratações polêmicas de várias sondas e plataformas de uma mesma empresa, a Marítima, do empresário German Effromovich, sem experiência com esse tipo de construção e sem porte financeiro para a construção das plataformas.

Não foram provadas irregularidades nessa contratação, mas Philippe Reichstul, o presidente seguinte da PETROBRAS, nomeado por FHC, cancelou o contrato e demitiu funcionários devido a essas operações.

Do ponto de vista da atuação da imprensa na propagação dos escândalos, a declaração de Ricupero, no caso do Escândalo das Parabólicas, torna claro: ao se preparar para uma entrevista ao vivo no Jornal da Globo, sem saber que estava no ar, o então ministro da Fazenda do governo Itamar Franco, Rubens Ricupero, afirma: “Eu não tenho escrúpulos, o que é bom a gente fatura, o que é ruim a gente esconde”.

Vários ministros de Itamar, entre eles Henrique Hagueaves, ministro chefe da Casa Civil, e Alexandre Costa, Ministro da Integração Regional, além do ministro da Fazenda, Eliseu Resende, foram afastados do governo.

GOVERNO FERNANDO HENRIQUE CARDOSO (1995-2002)

Com o Plano Real, Itamar elegeu Fernando Henrique Cardoso, e durante seu governo não faltaram escândalos de corrupção:

1. Escândalo do SIVAM (Primeira grave crise do governo FHC)
2. Escândalo da Pasta Rosa
3. Escândalo da CONAN
4. Escândalo da administração de Paulo Maluf
5. Escândalo do BNDES (verbas para socorrer ex-estatais privatizadas)
6. Escândalo da TELEBRAS
7. Caso PC Farias
8. Escândalo da compra de votos para emenda da reeleição
9. Escândalo da venda da Companhia Vale do Rio Doce (CVRD)
10. Escândalo da Previdência
11. Escândalo da administração do PT (primeira denúncia contra o Partido dos trabalhadores desde a fundação em 1980, feito pelo militante do partido Paulo de Tarso Venceslau)

12. Escândalo dos Precatórios
13. Escândalo do BANESTADO
14. Escândalo da Encol
15. Escândalo da Mesbla
16. Escândalo do BANESPA
17. Escândalo da desvalorização do Real
18. Escândalo dos fiscais de São Paulo (ou Máfia dos fiscais)
19. Escândalo da Mappin
20. Dossiê Cayman (ou Escândalo do dossiê Cayman ou Escândalo do dossiê Caribe)
21. Escândalo dos grampos contra FHC e aliados
22. Escândalo do judiciário
23. Escândalo dos bancos
24. CPI do narcotráfico
25. CPI do crime organizado
26. Escândalo de corrupção dos ministros no governo FHC
27. Escândalo da banda podre
28. Escândalo dos medicamentos (grande número de denúncias de remédios falsificados ou que não curaram pacientes)
29. Quebra do Monopólio do Petróleo (criação da ANP)
30. Escândalo da TRANSBRASIL
31. Escândalo da Pane DDD do Sistema Telefônico Privatizado (o “Caladão”)
32. Escândalo dos Desvios de Verbas do TRT-SP (Caso Nicolau dos Santos Neto, o “Lalau”)
33. Escândalo da Administração da Roseana Sarney (Maranhão)
34. Corrupção na Prefeitura de São Paulo (ou Caso Celso Pitta)
35. Escândalo da SUDAM
36. Escândalo da SUDENE
37. Escândalo do BANPARÁ
38. Escândalo da quebra do sigilo do painel do Senado

39. Escândalos no Senado em 2001
40. Escândalo da Administração de Mão Santa (Piauí)
41. Caso Lunus (ou Caso Roseana Sarney)
42. Acidentes Ambientais da Petrobrás
43. Abuso de Medidas Provisórias (5.491)
44. Escândalo do Abafamento das CPIs no Governo do FHC

Em 1996, o jornalista Paulo Francis acusou a alta cúpula da PETROBRAS de fazer parte de um esquema de desvio de recursos, mantendo contas em paraísos fiscais. A denúncia contra a PETROBRAS foi surpreendente, pois a empresa já era, na época, a maior do setor na América Latina. A denúncia dizia que empresas desconhecidas pelo mercado e fornecedores intermediavam operações milionárias de exportação e importação de derivados de petróleo para a PETROBRAS, com preço superfaturado.

A diretoria da companhia processou o jornalista por calúnia em outubro de 1996. A despeito do pedido de muitos, inclusive o presidente da República na época, Fernando Henrique Cardoso, para a retirada das acusações contra Francis, o presidente da PETROBRAS, Joel Rennó, só retirou em fevereiro de 1997, mês em que o jornalista morreu de infarto.

Durante os governos FHC, o esquema de corrupção na PETROBRAS continuou. A informação consta no livro do ex-presidente da República, Diários da Presidência – volume 1, onde o ex-gerente de Serviços da PETROBRAS, Pedro Barusco – um dos principais delatores do esquema – afirmou que começou a receber propina em 1997 ou 1998, quando ocupava o cargo de gerente de tecnologia de instalações na diretoria de Exploração e Produção na PETROBRAS. No total, ele calcula ter recebido cerca de US\$ 22 milhões em propina. O pagamento se tornou sistemático entre 2000 e 2003, período em que a propina era paga mensalmente e os valores variavam de US\$ 25 mil a US\$ 50 mil por mês.

Em outro trecho do livro, FHC relata que recusou um pedido para que Eduardo Cunha (PMDB) fosse nomeado diretor comercial da PETROBRAS. Conta também que Michel Temer (PMDB) pediu ajuda para nomear o afilhado, depois que o peemedebista, então deputado federal, apoiou uma reforma administrativa proposta pelo governo.

Pedro Barusco, ex-gerente de engenharia da PETROBRAS, em depoimento prestado à Polícia Federal no dia 21 de novembro de 2014, também afirmou que recebeu propina em 1997 ou 1998 para a aprovação de contratos da estatal. Segundo ele, o pagamento de propina era uma iniciativa que surgiu e se tornou sistemática a partir do ano de 2000, depois da assinatura do segundo contrato entre a SBM e a PETROBRAS, para a plataforma de petróleo, ou seja, ainda durante o governo Fernando Henrique Cardoso (PSDB).

Apenas com os contratos entre a PETROBRAS e a SBM, Barusco recebeu aproximadamente US\$ 22 milhões, entre 1997 ou 1998 e 2000. Em outro contrato entre a TRANSPETRO e a empresa Progress, com o mesmo representante da SBM, firmado no mesmo período, também houve pagamento de propina.

O lobista Fernando Antonio Falcão Soares, conhecido como Fernando Baiano, disse em depoimento à Polícia Federal que começou a fazer negócios com a PETROBRAS durante o governo Fernando Henrique Cardoso, por volta do ano 2000. Na época, em que o país vivia o apagão e a estatal buscava parceiros internacionais na área de produção de energia e gás para suprir a demanda da energia, fechou contratos milionários com uma empresa espanhola. Ele disse também que conheceu Nestor Cerveró, um dos gerentes da PETROBRAS na época, durante o governo Fernando Henrique.

De acordo com reportagem do jornal *Folha de S. Paulo*, no ano de 1999, sob gestão de FHC, a PETROBRAS usou decreto presidencial e decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) para não aplicar a Lei de Licitações em parte dos contratos e fechou acordos de cerca de R\$ 47

bilhões sem licitação. Entre 2001 e 2002, ainda no mandato de Fernando Henrique Cardoso (PSDB-SP), a PETROBRAS contratou cerca de mais R\$ 25 bilhões, em valores não atualizados, sem licitações.

Na fase “Juízo Final” da Operação Lava Jato, o Ministério Público Federal (MPF), os procuradores, afirmam que o esquema criminoso investigado na estatal atua ao menos desde 1999: “Muito embora não seja possível dimensionar o valor total do dano é possível afirmar que o esquema criminoso atuava há pelo menos 15 anos na PETROBRAS...”.

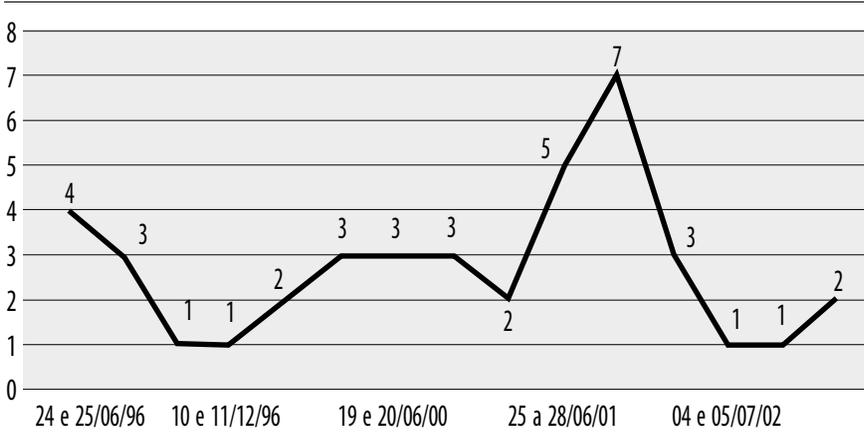
Em depoimento à CPI da PETROBRAS, o executivo da Toyo Setal, Augusto Mendonça Neto, revelou aos parlamentares que o esquema de corrupção da estatal começou no final da década de 1990 – a partir de 1997 até os dias atuais. O ex-vice-presidente da construtora Camargo Corrêa, Eduardo Hermelino Leite, também disse, em depoimento à mesma CPI, que os pagamentos de propina pela Camargo Corrêa a funcionários da PETROBRAS e agentes políticos começou em 2002, último ano do governo Fernando Henrique Cardoso (PSDB).

A partir de 1996, durante o governo FHC, tem início a série histórica de pesquisas realizadas pelo Datafolha, que medem o principal problema do país. A corrupção é apontada como principal problema por, em média, 3% dos entrevistados, tendo em junho de 2001 sua maior taxa de menções do período FHC – 7%.

O escândalo da compra de votos para a emenda da reeleição de FHC teve baixa cobertura midiática e logo foi esquecido. O governo impediu a formação de uma CPI na Câmara dos Deputados para investigar o caso e o procurador-geral da República, Geraldo Brindeiro, arquivou o processo

A despeito dos inúmeros casos de corrupção ocorridos no período, a cobertura geralmente parcimoniosa dada pela imprensa invisibilizou o problema e anulou seu efeito sobre a opinião pública. Durante os governos do PSDB, o tema da corrupção política, mesmo ocorrendo de modo sistemático, desapareceu do noticiário, seja por-

GOVERNO FHC



Fonte: Datafolha.

que houve amplo apoio da grande mídia a seu governo ou porque ninguém ousava fazê-lo, e quem o fizesse, assim como fez Paulo Francis, sofria sérias pressões. Não é à toa que o governo FHC é lembrado até hoje como engavetador geral da nação, devido às CPIs dos escândalos das estatais engavetadas durante seu governo.

GOVERNO LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA (2003-2010)

Os escândalos da política passam a ser explorados pela grande mídia principalmente a partir do governo Lula. A falta de apoio da maioria dos órgãos da grande imprensa ao governo eleito pelo voto popular, leva a uma mudança no comportamento mídia tradicional e faz com que essa se volte à investigação de casos de corrupção já em processo desde governos anteriores, protagonizando lideranças do governo atual. Todos os escândalos noticiados passaram a ser atribuídos exclusivamente ao PT.

Paralelamente, é nesse período do governo Lula que são criados órgãos de fiscalização e transparência, como a Controladoria-Geral da

União (CGU), órgão ligado à Presidência da República, encarregado de combater a corrupção em defesa do patrimônio público e do incremento da transparência da gestão, por meio de atividades de controle interno, auditoria pública, ouvidoria, correção, prevenção e combate à corrupção.

Seja por maior exposição midiática, ou por maior controle e mais eficácia no combate, o período dos governos Lula foi o momento em que os escândalos de corrupção mais estiveram em evidência, ultrapassando uma centena de casos noticiados.

1. Caso Pinheiro Landim
2. Caso Celso Daniel
3. Caso Toninho do PT
4. Escândalo dos grampos contra políticos da Bahia
5. Escândalo do propinoduto (também conhecido como Caso Rodrigo Silveirinha)
6. CPI do BANESTADO
7. Escândalo da suposta ligação do PT com o MST
8. Escândalo da suposta ligação do PT com a FARC
9. Privatização das estatais no primeiro ano do governo Lula
10. Escândalo dos gastos públicos dos ministros
11. Irregularidades do Fome Zero
12. Escândalo do DNIT (ministros Anderson Adauto e Sérgio Pimentel)
13. Escândalo do Ministério do Trabalho
14. Licitação para a compra de gêneros básicos
15. Caso Agnelo Queiroz (o ministro recebeu diárias do COB para os Jogos Panamericanos)
16. Escândalo do Ministério dos Esportes (uso da estrutura do ministério para organizar a festa de aniversário do ministro Agnelo Queiroz)
17. Operação Anaconda
18. Escândalo dos gafanhotos (ou Máfia dos Gafanhotos)
19. Caso José Eduardo Dutra

20. Escândalo dos frangos (em Roraima)
21. Várias aberturas de licitações da presidência da república para a compra de artigos de luxo
22. Escândalo da NOROSPAR (Associação Beneficente de Saúde do Noroeste do Paraná)
23. Expulsão dos políticos do PT
24. Escândalo dos bingos (Caso Waldomiro Diniz)
25. Lei de Responsabilidade Fiscal (recuos do governo federal da LRF)
26. Escândalo da ONG Ágora
27. Escândalo dos copos (Licitação do Governo Federal para a compra de 750 copos de cristal para vinho, champagne, licor e whisky)
28. Caso Henrique Meirelles
29. Caso Luiz Augusto Candiota (Diretor de Política Monetária do BC, acusado de movimentar contas no exterior e demitido por não explicar a movimentação)
30. Caso Cássio Caseb
31. Caso Kroll
32. Conselho Federal de Jornalismo
33. Escândalo dos vampiros
34. Escândalo das fotos de Herzog
35. Uso dos ministros dos assessores em campanha eleitoral de 2004
36. Escândalo do PTB (oferta de cargos e R\$ 150 mil a cada deputado para ter apoio do PTB)
37. Caso Antônio Celso Cipriani
38. Irregularidades no Bolsa Escola
39. Caso Flamarion Portela
40. Irregularidades no Bolsa Família
41. Escândalo de cartões de crédito corporativos da presidência
42. Irregularidades do Programa Restaurante Popular (projeto de restaurantes populares beneficia prefeituras administradas pelo PT)

43. Abuso de medidas provisórias no governo Lula entre 2003 e 2004 (mais de 300)
44. Escândalo dos Correios (também conhecido como Caso Maurício Marinho)
45. Escândalo do IRB
46. Escândalo da Novadata
47. Escândalo da Usina de Itaipu
48. Escândalo das Furnas
49. Escândalo do Mensalão (mais grave crise política do governo Lula, resultou na Ação Penal 470)
50. Escândalo do Leão & Leão (República de Ribeirão Preto, Máfia do Lixo ou Caso Leão & Leão)
51. Escândalo da SECOM
52. Esquema de corrupção no diretório nacional do PT
53. Escândalo do Brasil TELECOM (também conhecido como Portugal TELECOM ou Itália TELECOM)
54. Escândalo da CPEM
55. Escândalo da SEBRAE (ou Caso Paulo Okamoto)
56. Caso Marka/FonteCindam
57. Escândalo dos dólares na cueca
58. Escândalo do Banco Santos
59. Escândalo Daniel Dantas - Grupo Opportunity (ou Caso Daniel Dantas)
60. Escândalo da INTERBRAZIL
61. Caso Toninho da Barcelona
62. Escândalo da GAMECORP-TELEMAR (ou Caso Lulinha)
63. Caso dos dólares de Cuba
64. Doação de roupas da Lu Alckmin (esposa do Geraldo Alckmin)
65. Doação de terninhos da Marisa da Silva (esposa do presidente Lula)
66. Escândalo da Nossa Caixa
67. Escândalo da quebra do sigilo bancário do caseiro Santos Costa

68. Escândalo das cartilhas do PT
69. Escândalo do Banco BMG (empréstimos para aposentados)
70. Escândalo do PROER
71. Escândalo dos fundos de pensão
72. Escândalo dos grampos na ABIN
73. Escândalo do Foro de São Paulo
74. Esquema do Plano Safra Legal (Máfia dos Cupins)
75. Escândalo do Mensalinho
76. Escândalo das vendas de madeira da Amazônia (ou Escândalo Ministério do Meio Ambiente).
77. 69 CPIs abafadas pelo Geraldo Alckmin (em São Paulo)
78. Escândalo de corrupção dos ministros no governo Lula
79. Crise da VARIG
80. Operação Sanguessugas (inicialmente conhecida como Escândalo das Ambulâncias)
81. Escândalo dos gastos de combustíveis dos deputados
82. CPI da imigração ilegal
83. CPI do tráfico de armas
84. Escândalo da suposta ligação do PT com o PCC
85. Escândalo da suposta ligação do PT com o MLST
86. Operação Confraria
87. Operação Dominó
88. Operação Saúva
89. Escândalo do vazamento de informações da Operação Mão de Obra
90. Escândalo dos funcionários federais
91. Mensalinho nas prefeituras do estado de São Paulo
92. Escândalo dos grampos no TSE
93. Escândalo do Dossiê (sexta grave crise política do governo Lula)
94. ONG UNITRABALHO
95. Escândalo da Renascer em Cristo
96. CPI das ONGs
97. Operação Testamento

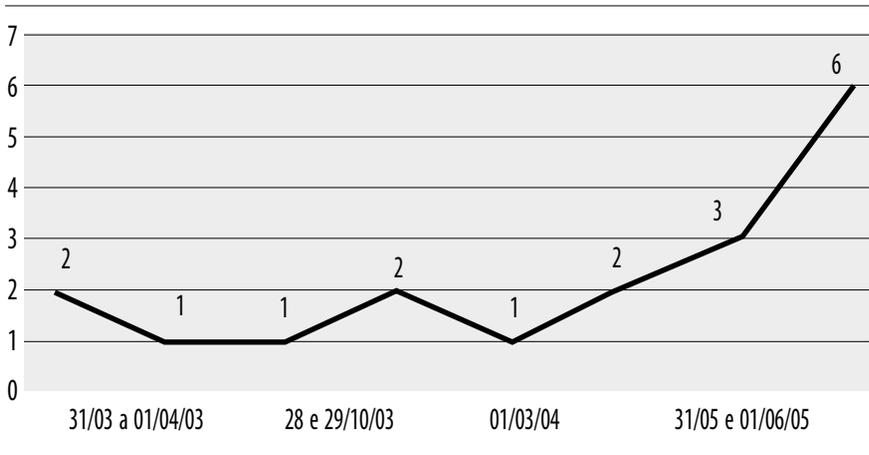
98. CPI do Apagão Aéreo (Câmara dos Deputados)
99. CPI da Crise Aérea (Câmara dos Senadores)
100. Operação Hurricane (também conhecida Operação Furacão)
101. Operação Navalha na Carne
102. Operação Xequê-Mate
103. Operação Moeda Verde
104. Caso Renan Calheiros
105. Operação Sétimo Céu
106. Operação Hurricane II (também conhecida Operação Furacão II)
107. Caso Joaquim Roriz (ou Operação Aquarela)
108. Operação Hurricane III (também conhecida Operação Furacão III)
109. Operação Águas Profundas (também conhecida como Caso PETROBRAS)
110. Escândalo do Corinthians (ou caso MSI)

Em maio de 2015, quando um funcionário dos Correios, apadrinhado do então deputado federal Roberto Jefferson (PTB), foi flagrado recebendo propina de empresários, a imprensa começou a noticiar de maneira tendenciosa o que denomina como o “maior escândalo de corrupção da história do nosso país”: o chamado Mensalão. Tratava-se de uma denúncia do deputado federal Roberto Jefferson, então presidente do PTB, que, se sentindo abandonado pelo governo no caso dos Correios, revelou suposto esquema de compra de votos pelo PT para aprovação de projetos de lei e emendas de parlamentares no Congresso Nacional.

A Ação Penal 470 foi, antes da Lava Jato, o escândalo de corrupção mais publicizado do país. A grande mídia cobriu intensamente todas as etapas do escândalo, desde as primeiras acusações, o processo, o mandato de prisão dos acusados, o julgamento e o cumprimento de pena dos condenados.

Essa prática na cobertura política feita pela grande mídia brasileira durante o governo petista tinha a nítida intenção de desestabilizá-lo. Ainda que a AP 470 tenha dominado os noticiários entre 2005 e 2006, a percepção da corrupção como o principal problema do país durante o primeiro governo Lula foi, em média, 2,25% – ligeiramente menor que no período FHC, segundo o Datafolha. Seu maior índice durante o primeiro governo Lula foi em dezembro de 2006, quando chega a 6%, um ponto a menos que em dezembro de 2001, no governo FHC.

1º GOVERNO LULA

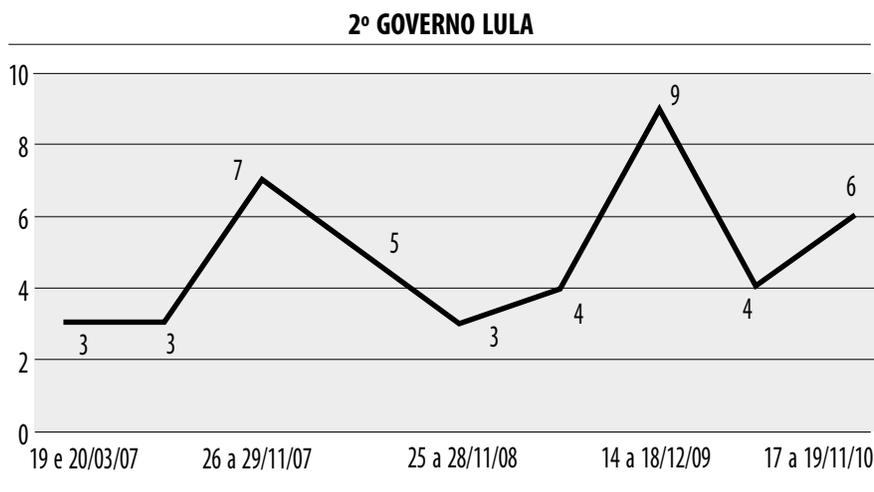


Fonte: Datafolha.

A despeito da forte campanha midiática e de seu intenso uso durante a campanha eleitoral, Lula se reelege com ampla vantagem e o PT emplaca seu segundo governo.

Nesse período do segundo governo Lula, a percepção da corrupção enquanto principal problema do país praticamente dobra, sendo mencionada em média por 4,88% dos entrevistados pelo Datafolha, igualando à era FHC em novembro de 2007 com 7% de percepção – durante a Operação Navalha na Carne –, e atingindo seu pico, 9%, em dezembro de 2009, quando o governo cogita incluir o crime de corrupção como crime hediondo.

No entanto, Lula bate recordes de aprovação, a economia se estabiliza e a expectativa da opinião pública é amplamente favorável a seu governo; e seu apoio viabiliza a eleição de Dilma Rousseff, para o terceiro governo petista.



Fonte: Datafolha.

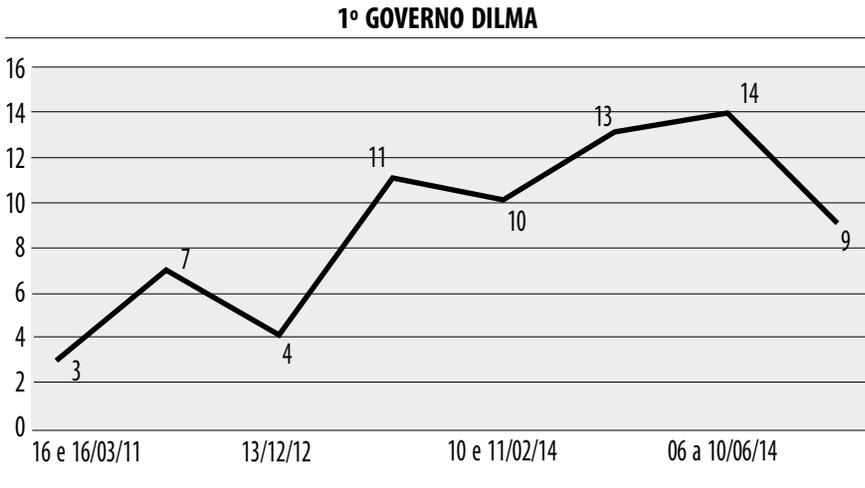
GOVERNO DILMA (2011-2014)

No primeiro governo Dilma a corrupção ganha maior destaque enquanto principal problema do país e a indignação toma conta da opinião pública. A percepção da corrupção muda de patamar enquanto principal problema do Brasil e chega à média de 8,88%.

Há que se ressaltar que em agosto de 2012 começa o julgamento de políticos acusados no Mensalão, espetacularizado pela mídia, que assume a posição de promotora, tomando visivelmente partido contra o governo e alimentado na opinião pública o estímulo à faxina ética, o que desestabiliza o governo.

No primeiro semestre de 2013 começa nova operação da Polícia Federal (PF) para investigar crimes de corrupção, a Lava Jato, que traz uma mudança significativa à percepção da corrupção

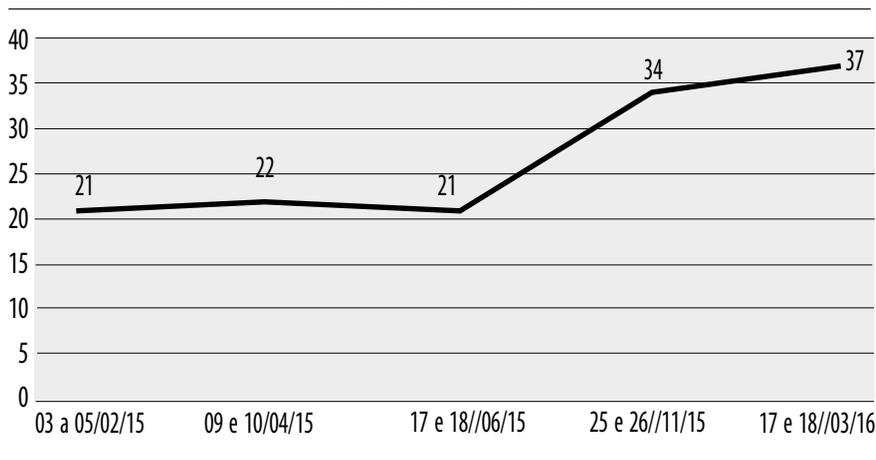
enquanto principal problema do país pela opinião pública. A partir de junho de 2013, com o início da Operação, o índice ultrapassa os dois dígitos – 11% – e bate os 14% um ano depois, às vésperas da Copa do Mundo.



Fonte: Datafolha.

Em outra pesquisa, realizada pela CNI/IBOPE entre 23 de novembro e 2 de dezembro de 2013, a corrupção ganha destaque entre os principais problemas e passa a ser apontada como o quinto principal problema do país por 27% dos entrevistados. No auge das manifestações de 2013, entre os três principais problemas do país, estão: saúde, em primeiro lugar, citada por 77% da população; seguida da educação, citada por 39%; segurança pública, por 38%; combate às drogas, por 29%; e a corrupção, em quinto lugar.

A partir do segundo governo Dilma Rousseff, o percentual de percepção de corrupção como principal problema do país dobra e atinge índices superiores a 20%, chegando a 34% em novembro de 2015, e 37% em março de 2016, um mês antes de ser instalado o processo de *impeachment* contra a presidenta Dilma, na Câmara dos Deputados.

2º GOVERNO DILMA

Fonte: Datafolha.

Pesquisa do Latinobarômetro de 2015 revelou que o Brasil foi o único país em que a corrupção é vista como o maior problema do país, segundo 22% dos respondentes. Em 2010, a proporção de entrevistados que consideravam a corrupção o maior problema era de somente 3%.

Essa oscilação na percepção dos brasileiros em tão curto espaço de tempo se deve ao chamado Mensalão e aos escândalos da Lava Jato. O que torna esses fatos tão amplamente percebidos e considerados como os maiores escândalos de corrupção em nosso país não são propriamente os valores envolvidos, mas a cobertura dada pelos meios de comunicação. A grande mídia e sites de notícias de internet cobriram-nos exaustivamente, explorando detalhes e espetacularizando as notícias de denúncias e prisões, veiculando depoimentos, rompendo sigilos de investigação e, em edições tendenciosas, transformaram políticos em vilões e promotores e juízes em mocinhos, além de condenar moralmente os envolvidos antes mesmo que fossem julgados.

Nas manifestações de março de 2016, entre os principais problemas do país, na visão da população, a corrupção ganha destaque,

ao mesmo tempo em que se aprofundam as investigações da Lava Jato. Junto com a crise política que se estabeleceu a partir de então, a economia entra em recessão, a inflação e o desemprego começaram a crescer, mas o tema da corrupção permanece como centro do debate no país.

Nesse momento, de acordo com a população, a saúde permanece em primeiro lugar como o principal problema do país, mas o percentual de menções caiu de 77% para 57%. A corrupção passa a contar com 46% das citações, variando de quinto lugar em 2013, com 27% de menções, para segundo lugar, em 2016. Educação e segurança pública aparecem em terceiro e quarto lugares, com 35% e 27%, respectivamente. (CNI/IBOPE)

Enquanto em 2013 a principal razão que levava participantes às manifestações era maiores investimentos em saúde (53%) e a corrupção era segunda principal razão, com 42%, em 2016, a corrupção passa a liderar, mantendo 43%, mas o investimento em saúde se dilui, com 22% alegando o impeachment da presidenta Dilma como principal motivo para ir aos protestos; 21% vão às ruas contra a o governo federal e a presidenta Dilma; 15% contra o PT; enquanto investimentos na saúde passam a motivar apenas 13%, na 5ª posição. (CNI/IBOPE)

Segundo a pesquisa Retratos da Sociedade Brasileira, de dezembro de 2016, realizada pelo CNI/IBOPE, os brasileiros terminaram o ano de 2016 preocupados com o desemprego. Mais de quatro em cada dez entrevistados (43%) dizem que o desemprego está entre os dois principais problemas do país. A corrupção e a saúde empatam em segundo lugar, ambos citados por 32% da população, seguidos por segurança pública, citada por 19%.

De acordo com a mesma pesquisa, quanto mais jovens os brasileiros, mais eles consideram a corrupção como um dos dois princi-

país problemas do país – 38% entre os jovens de 16 a 24 anos. A indicação desse problema aumenta de acordo com o grau de instrução, chegando a 44% entre os que possuem educação superior.

Ainda de acordo com essa pesquisa, entre as prioridades para 2017 apontam a melhoraria dos serviços de saúde como o item mais citado pelos brasileiros, indicado como uma das três prioridades pelo quarto ano consecutivo, por 38% dos entrevistados. Com o aprofundamento da crise econômica e o aumento do desemprego, promover a geração de empregos tem se tornado cada vez mais importante – mencionado por 32% dos brasileiros como prioridade –, além do controle da inflação, que se mantém em destaque na terceira posição no *ranking* de prioridade, mencionado por 28%, e o aumento do salário mínimo e redução de impostos – 26% e 25%, respectivamente –, todas medidas para conter a crise econômica. Somente a seguir, na sexta posição, vem o combate à corrupção, sugerido por 23%.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Observando-se o evoluir das pesquisas chegaríamos à conclusão de que no Brasil a corrupção está aumentando, quando, muitas vezes, o aumento do noticiário pode significar não isso, mas um aprimoramento dos mecanismos de controle.

A carência de levantamentos empíricos a respeito não permite concluir se a corrupção tem crescido, se as instituições estão se aprimorando ou se a população está tomando mais ciência ou se incomodando mais com esse problema. Tampouco é possível mensurar o quanto a imprensa tem participação na divulgação e propagação de escândalos, ou mesmo a quem as percepções de corrupção de determinado governo interessaria, mas é claramente notório o quanto a cobertura ao longo do período da Nova República tem sido desigual.

Há uma mudança nas dimensões assumidas pelas práticas de corrupção, que se avolumaram consideravelmente no decorrer das últimas décadas na mesma proporção em que se inflou na mídia o destaque a elas, sobretudo por sua associação aos governos petistas. Apesar de sucessivos escândalos, com o crescente benefício da elite econômica engajada em negócios com o governo, a maioria dos políticos vinculados a outros partidos permanecem em seus postos e elegíveis, envolvidos em diversas denúncias de corrupção.

Como demonstramos aqui, a corrupção é recorrente no Brasil, e também sempre esteve presente na PETROBRAS. O escândalo de corrupção apurado na Operação Lava Jato, portanto, não traz novidades, nem no que diz respeito ao desvio de dinheiro público, nem quanto ao envolvimento da PETROBRAS, maior estatal brasileira, nas denúncias. A novidade que a Lava Jato traz é o conluio da grande imprensa brasileira junto a atores representantes de segmentos políticos, econômicos e jurídicos para propagar esse escândalo.

A esperança é que, a despeito da “herança maldita” de nossa história e da corrupção como característica endêmica do nosso sistema, continuemos avançando no combate à corrupção com investigações, provas e punições aos culpados. Acreditamos que, com isso, podemos ter boas perspectivas para a expansão democrática em nosso país.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMO, Claudio Weber. Percepções pantanosas: a dificuldade de medir a corrupção. *Revista Novos Estudos - CEBRAP*, n.3, p.33-37, 2005.

ALONSO, Angela. A política das ruas – protestos em São Paulo de Dilma a Temer. *Revista Novos Estudos – CEBRAP*. Especial, p. 49-58, São Paulo, Junho de 2017.

AMORIM, Paulo Henrique. *O quarto poder*. São Paulo: Ed. Hedra, 2015.

FERES JR., João; SASSARA, Luna de Oliveira. Corrupção, escândalos e a cobertura midiática da política. *Revista Novos Estudos – CEBRAP*. Disponível em: <http://novosestudos.uol.com.br/wp-content/uploads/2017/09/11_JoaoFeres_105_p204a225.pdf>. Acesso em: 06.nov.2017.

IBOPE. Disponível em: <<http://www.ibope.com.br/pt-br/noticias/Documents/RSB%2022%20-%20Problemas%20e%20prioridades.pdf>>. Acesso em: 06.nov.2017.

NASSIF, Luis. Corrupção na Petrobras existe desde FHC, aponta Ministério Público. *Jornal GGN*. 19/11/2014. Disponível em: <<http://jornalggn.com.br/noticia/corruptao-na-petrobras-existe-desde-fhc-aponta-ministerio-publico>>. Acesso em: 06.nov.2017.

PRAÇA, Sérgio. Corrupção e reforma institucional no Brasil, 1988-2008. *Opinião Pública*, vol. 17, n. 1. Campinas, Junho de 2011.

PRADO, Wesley; RONCADA, Bruno. Nada supera a apuração – entrevista com Suely Caldas. 22/03/2013. In: *Cadernos de reportagem*. Disponível em: <<http://cadernosdereportagem.blogspot.com.br/2013/03/22-de-marco-de-2013-por-wesley-prado-e.html#.Wa8duMaQyUk>>. Acesso em: 06.nov.2017.

RIBEIRO, Isolda Lins. Patrimonialismo e personalismo: A gênese das práticas de corrupção no Brasil. In: Anais do XIX Encontro Nacional do CONPEDI, 2010, Universidade Federal de Minas Gerais.

SERAPIÃO, Fabio; PELLEGRINI, Marcelo. Ex-gerente da Petrobras afirma receber propina desde 1997. *Carta Capital*. 05/02/2015. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/politica/ex-gerente-da-petro-bras-afirma-receber-propina-desde-1997-7713.html>>. Acesso em: 06.nov.2017.

STEPHANOWITZ, Helena. Investigações aumentam ligações da gestão FHC à corrupção na Petrobras. *Rede Brasil Atual*. 24/11/2014. Dis-

ponível em: <<http://www.redebrasilatual.com.br/blogs/helena/2014/11/investigacoes-aumentam-ligacoes-da-gestao-fhc-a-corrupcao-na-petrobras-6737.html>>. Acesso em: 06.nov.2017.

SOBRE OS AUTORES E AUTORAS

Alexandre Guerra

Economista, doutor em Administração Pública e Governo pela Fundação Getúlio Vargas (FGV). Atua na área de diagnóstico socioeconômico, planejamento e monitoramento de políticas públicas. Foi consultor da Organização das Nações Unidas (ONU), do Ministério de Desenvolvimento Social (MDS), do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e secretário-adjunto de planejamento e gestão da Prefeitura do Município de Osasco.

Ana Luíza Matos de Oliveira

Economista (UFMG) com diploma superior em Pensamento Social Latino-Americano e Caribenho (CLACSO); mestra em Desenvolvimento Econômico (Unicamp) com estágio na Université de Genève; doutoranda em Desenvolvimento Econômico (Unicamp) com estágio na Jawaharlal Nehru University. Foi consultora da Organização Internacional do Trabalho (OIT). É analista de conjuntura em política social da Fundação Perseu Abramo (FPA). Integra a Equipe Editorial do *Brasil Debate* e coordena o projeto Diálogo Petroleiro.

Antonio Carlos Souza de Carvalho

Consultor do Grupo de Conjuntura da Fundação Perseu Abramo (FPA), advogado e sócio da A2D Consultoria.

Kjeld Aagaard Jakobsen

Doutor em relações internacionais pela Universidade de São Paulo (USP). Foi secretário de relações internacionais da CUT e da Prefeitura do Município de São Paulo, bem como diretor da Fundação Perseu Abramo (FPA). Trabalha como consultor em cooperação e relações internacionais assessorando atualmente a CUT, CSA, PT e FPA.

Luis Fernando Vitagliano

Cientista Político com mestrado pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e doutorando na mesma instituição. Estudou na Universidade Complutense de Madrid e fez curso sobre macroeconomia e finanças públicas na CEPAL-Chile. É professor de Ciência Política no curso de Relações Internacionais da FMU e professor convidado dos cursos de Especialização em Gestão Pública do Instituto de Economia IE-Unicamp; também é coordenador dos Cursos de Difusão do Conhecimento do Laboratório de Gestão e Políticas Públicas da Fundação Perseu Abramo (FPA).

Marcelo P. F. Manzano

Economista com doutorado em Desenvolvimento Econômico. É analista de conjuntura econômica da Fundação Perseu Abramo; professor colaborador e pesquisador do Cesis/Unicamp, onde se dedica a estudos sobre temas relacionados ao mundo do trabalho, e professor de economia brasileira na Facamp. Na condição

de consultor independente atuou para instituições multilaterais como a OIT (2013, 2014, 2017) e o PNUD (2010). Na administração pública, trabalhou nas áreas de políticas de emprego e renda, bem como nas de saúde e assistência social.

Matheus Tancredo Toledo

Cientista Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Atualmente, é mestrando em Ciências Sociais pela mesma instituição, na área da Ciência Política, e integra o Núcleo de Estudos e Opinião Pública (NEOP) da Fundação Perseu Abramo, como analista.

Pedro Simon Camarão Telles Ribeiro

Jornalista, graduado pela Pontifícia Universidade Católica de Campinas (PUC-Campinas), mestrando em Comunicação e Semiótica pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), trabalhou em emissoras de televisão e como correspondente da Fundação Perseu Abramo (FPA) na França.

Ronnie Aldrin Silva

Geógrafo pela Universidade de São Paulo (USP) e profissional da área de TI, atua com o setor público há 15 anos, e já coordenou áreas de estudos socioeconômicos, pesquisas, indicadores, desenvolvimento de sistemas e inclusão digital. Foi consultor da FAO-ONU e do IPEA, atualmente é consultor da Fundação Perseu Abramo (FPA). É também organizador e autor *et alii* de publicações sobre o mercado de trabalho e exclusão social.

Rose Silva

Graduada em jornalismo pela Universidade Metodista, com es-

pecializações em políticas públicas sociais (Rede Andi/USP) e comunicação corporativa (Fundação Getúlio Vargas). Trabalhou em governos municipais, no governo federal e terceiro setor. Desde 2015 integra o núcleo de comunicação da Fundação Perseu Abramo (FPA).

Vilma Luiza Bokany

Cientista Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Mestre em Ciências Sociais pela mesma instituição, na área da Sociologia. Coordena o Núcleo de Estudos e Opinião Pública (NEOP) da Fundação Perseu Abramo (FPA), onde participa desde 2001.

William Nozaki

Bacharel em Ciências Sociais (FFLCH-USP), mestre e doutorando em Desenvolvimento Econômico (IE-Unicamp), professor da Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo (FESPSP), coordenador do curso Estado, governo e políticas públicas da Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (FLACSO) em parceria com a Fundação Perseu Abramo (FPA).

O livro *Poder e corrupção no capitalismo* foi impresso na gráfica Stampipa para a Fundação Perseu Abramo. A tiragem foi de 200 exemplares.

O texto foi composto em Adobe Garamond Pro em corpo 12,6/16,2.

A capa foi impressa em papel Supremo 250g e
o miolo em pólen soft 80g.

Este livro traz uma coletânea de artigos sobre a corrupção, tema que atravessa os tempos carregado de contradições e dilemas.

Repleto de dados, casos presentes na História e análises mais aprofundadas, os textos formam um conjunto robusto que busca contribuir com o debate político brasileiro. Problematiza a corrupção e seus laços indissociáveis com o poder e o dinheiro, ultrapassando a questão ético-moral; chega, assim, às bases do sistema capitalista e sua intrínseca lógica da acumulação de capital.



ISBN 978-85-5708-095-9

