

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO PARANÁ ESCOLA DE DIREITO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO**

**DIOGO CASTOR DE MATTOS**

**Análise econômica do combate à macrocorrupção: o papel das instituições  
políticas no cálculo da decisão racional**

**CURITIBA**

**2024**

**DIOGO CASTOR DE MATTOS**

**Análise econômica do combate à macrocorrupção: o papel das instituições  
políticas no cálculo da decisão racional**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica do Paraná como requisito parcial para a obtenção do grau de Doutor em Direito, com ênfase em Direito Econômico e Desenvolvimento. Orientador: Prof<sup>o</sup>: Rodrigo Sanchez Rios

**CURITIBA**

**2024**

Dados da Catalogação na Publicação  
Pontifícia Universidade Católica do Paraná  
Sistema Integrado de Bibliotecas – SIBI/PUCPR  
Biblioteca Central  
Sônia Maria Magalhães da Silva – CRB 9/1191

M444a 2024	Mattos, Diogo Castor de Análise econômica do combate à macrocorrupção: o papel das instituições políticas no cálculo da decisão racional / Diogo Castor de Mattos ; orientador: Rodrigo Sanchez Rios. – 2024 202 f. : 30 cm  Tese (doutorado) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2024 Bibliografia: f. 189-202  1. Corrupção na política. 2. Poder. 3. Economia. 4. Direito econômico. I. Rios, Rodrigo Sanchez. II. Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Programa de Pós-Graduação em Direito. III. Título.  Doris 3. ed. – 341.378
---------------	--

**DIOGO CASTOR DE MATTOS**

**Análise econômica do combate à macrocorrupção: o papel das instituições políticas no cálculo da decisão racional**

Tese apresentada ao programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica do Paraná, como requisito parcial para a aprovação no Doutorado em Direito.

**COMISSÃO EXAMINADORA**

Professor Dr. Rodrigo Sanchez Rios  
Orientador PPGD – PUCPR

Professor Dr. Eduardo Oliveira Agostinho  
Membro PPGD – PUCPR

Professor Dr. Vladimir Passos Freitas  
Membro PPGD – PUCPR

Professor Dr. Fabio Andre Guaragni  
Membro externo – Unicuritiba

Professor Dr. Valter Foletto Santin  
Membro externo – Universidade Estadual do Norte do Paraná

Professor Dr. Antônio Efig  
Membro PPGD – PUCPR - Suplente

Curitiba/PR, **21 de fevereiro** de 2024.

Em memória de Delivar Tadeu de Mattos. Viveu intensamente. Partiu precocemente desta vida na longínqua primavera de 2007. Sua lembrança continuará sempre presente em nossos corações.

“Quanto maior o poder, mais perigoso o abuso”. (Edmund Burke- 1729-1797)

“Coragem é não deixar o medo condicionar suas ações.”  
(Giovanni Falcone)

MATTOS, Diogo Castor de. Análise econômica do combate à macrocorrupção: o papel das instituições políticas no cálculo da decisão racional, 2023, 194 F. Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Área de concentração em Direito Econômico e Desenvolvimento, 2024.

**RESUMO:** A presente tese tem como objetivo principal tratar da análise econômica do combate à macrocorrupção sob a perspectiva do papel das instituições políticas no cálculo da decisão racional. Na primeira parte do trabalho, serão traçadas reflexões sobre o surgimento do Estado e das instituições públicas a fim de introduzir os conceitos da corrupção. A segunda parte do estudo cuidará do processo de formação das instituições políticas extrativistas, suas relações de poder e sua influência na corrupção. Intenta-se analisar de forma crítica a formação e o papel das instituições políticas no combate ao suborno. Na parte III do trabalho serão tratados os efeitos da corrupção na sociedade. Na parte IV, haverá debate sobre as teorias econômicas e comportamentais que visam analisar a corrupção partir da teoria racional Gary Becker. No final da tese, serão analisados casos práticos relacionados a corrupção política. O problema central é combater eficazmente a corrupção organizada quando ausente a vontade política real estatal de enfrentar o problema. A justificativa do tema emerge de sua relevância para compreender a tônica atual das relações de poder no país. Para isso, utiliza-se a metodologia de abordagem analítica e hipotético-dedutiva. O estudo de caso será usado como método de procedimento para análise do assunto. A hipótese é de que o combate à corrupção política não se trata apenas de um problema criminal, envolvendo complexas questões políticas e sociológicas. Além disso, o combate irrestrito à corrupção gera isolamento, sujeitando os investigadores a uma reação institucional negativa, motivada pelo grau de abalo que determinada investigação criminal em estruturas seculares de poder e dominação. Isso gera um efeito dissuasório inverso. Conclui-se que a corrupção é uma manifestação de poder e o seu enfrentamento não é somente um problema criminal, mas sim um embate contra o próprio sistema político.

**PALAVRAS CHAVE:**

Análise econômica. Corrupção. Relações de poder. Papel das instituições políticas.

MATTOS, Diogo Castor de. Economic analysis of the fight against macrocorruption: the role of political institutions in calculating rational decision, 2024, 194 F. Thesis Presented to the Graduate Program in law school of Pontifícia Universidade Católica of Paraná – Area of Concentration in Economic Law and Development, 2024.

**ABSTRACT:** The main objective of this thesis is to deal with the economic analysis of the fight against macrocorruption, from the perspective of the role of political institutions in calculating rational decisions. In the first part of the study, reflections will be outlined on the growth of the Modern State and public institutions, essential knowledge to introduce the concepts of corruption, which will be analyzed shortly afterwards. In the second part, the process of formation of extractive political institutions, their power relations and their influence on corruption. An attempt will be made to critically analyze the formation and role of political institutions in combating bribery. And then, in part III, the effects of corruption on the society will be analyzed. In part IV, there will be a debate on economic and behavioral theories that aim to study corruption based on the Gary Becker rational theory. In the last, practical cases related to political corruption will be analyzed. The central problem is to effectively combat organized corruption when there is no real state political will to solve the problem. The justification for the theme emerges from its relevance for understanding the current situation of power relations in the country. For this, the analytical and hypothetical-deductive approach methodology is used. The case study will be used as a procedural method for analyzing the subject. The hypothesis is that the fight against political corruption is not just a criminal problem, involving complex political and sociological issues. Furthermore, the unrestricted fight against corruption generates isolation, subjecting investigators to a negative institutional reaction, motivated by the degree of disruption that a given criminal investigation has on centuries-old structures of power and domination in extractive institutions. This generates an inverse effect. It is concluded that corruption is a manifestation of power and confronting it is not just a criminal problem, but rather a clash against the political system itself.

**KEYWORDS:**

Economic analysis. Corruption. Power relations. Role of political institutions.

**LISTA DE GRÁFICOS**

Gráfico 1 – Correlação entre votos e dinheiro investido em campanhas eleitorais– Brasil-(2010). 55
Gráfico 2 – World Justice Project – Sistema de Justiça Criminal brasileiro(2023)..... 99
Gráfico 3 – World Justice Project: percepção de corrupção das instituições políticas brasileiras. 100

## Sumário

INTRODUÇÃO.....	9
1. CONCEITUAÇÃO E ORIGEM DA CORRUPÇÃO.....	12
1.1. Corrupção como degeneração moral.....	13
1.2. Corrupção como apropriação indevida de recursos públicos.....	15
1.2.1. O modelo contratualista de Estado positivo.....	15
1.2.3. O Surgimento do Estado Moderno.....	20
1.2.4. Da dicotomia entre o público e privado.....	23
1.3. A pequena e a macrocorrupção.....	27
1.4. A teoria do <i>qui pro quo</i> .....	28
1.5. Corrupção privada.....	30
1.6. CONCLUSÃO PARCIAL.....	31
2. AS INSTITUIÇÕES POLÍTICAS NO COMBATE À CORRUPÇÃO.....	32
2.1. A corrupção na formação das instituições políticas brasileiras.....	42
2.2. Teorias econômicas usadas para explicar a origem da corrupção no Brasil.....	52
2.2.1. A corrupção como disfunção histórica.....	53
2.2.2. Patrimonialismo.....	57
2.2.3. Coronelismo, Mandonismo e Clientelismo.....	60
2.2.4. O Homem Cordial.....	63
2.3. Teorias de poder aplicadas à corrupção.....	66
2.3.1. Genealogia do Poder – Michel Foucault.....	67
2.3.2. Sobre Violência e Poder- Hanna Arendt.....	69
2.3.3. O Poder e Dominação- Max Weber.....	72
2.3.4. Leviatã de Papel.....	75
2.4. O Isolamento no Combate à corrupção.....	83
2.5. O papel das instituições políticas brasileiras no combate à corrupção.....	86
2.5.1. Poder Judiciário.....	88
2.5.2. Poder Legislativo.....	98
2.5.3. Poder Executivo.....	109
2.5.4. Ministério Público.....	112
2.6. CONCLUSÃO PARCIAL.....	122
3. O IMPACTO DA CORRUPÇÃO NA SOCIEDADE: ECONOMIA, DESENVOLVIMENTO E DEMOCRACIA.....	123
3.1.1. Teoria da Graxa.....	123
3.1.2. O <i>Foreign Corrupt Practice Act</i> (FCPA) norte-americano.....	124
3.1.3. Teoria da Areia sobre Rodas.....	125
3.1.4. Efeitos Microeconômicos na agência.....	128
3.1.5. Efeitos Macroeconômicos.....	135
3.1.6. Efeitos políticos sociais.....	139
3.1.7. Efeitos da corrupção nas democracias.....	141
3.2. CONCLUSÃO PARCIAL.....	144
4. A ECONOMIA INSTITUCIONAL NA CORRUPÇÃO.....	145
4.1. Teoria da Decisão Racional.....	145
4.2. Teoria Econômica Comportamental.....	150
4.3. Teoria agente-principal.....	158
4.4. Teoria da ação coletiva.....	159
4.5. Teoria dos Jogos.....	160
4.6. A Corrupção assimétrica.....	160

4.7. CONCLUSÃO PARCIAL.....	162
5. ESTUDO DE CASO- OPERAÇÃO LAVA JATO.....	163
5.1. Avanço das investigações – abril de 2014 até maio de 2017.....	163
5.2. Reação do sistema político- maio de 2017 até fevereiro de 2021.....	171
5.3. Início da vingança e do revisionismo histórico.....	180
5.4. CONCLUSÃO PARCIAL.....	184
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	185
REFERÊNCIAS.....	189

## INTRODUÇÃO

O Relatório da Transparência Internacional (2021) que mede o índice de percepção da corrupção em 180 países demonstrou uma piora significativa do Brasil no ranking, ocupando atualmente a modesta 96ª posição<sup>1</sup> (quanto melhor a posição menos o país é considerado corrupto). O Brasil alcançou apenas 38 pontos numa escala de 0 a 100, sendo o terceiro pior desempenho de sua história e abaixo da média regional da América Latina e Caribe, que chegou a 41 pontos. O país também ficou abaixo da média de 39 pontos dos países integrantes do Brics (Rússia, Índia, China e África do Sul). Ainda, houve distanciamento em relação aos países do G-20, que tiveram 54 pontos na média. Conforme a Transparência Internacional, ações das instituições políticas como o Governo Federal, o Congresso Nacional e o Poder Judiciário “levaram a retrocessos no arcabouço legal e institucional anticorrupção do país.”

A situação piorou substancialmente no Relatório do Índice de Percepção da Corrupção (IPC) divulgado no início de 2024, sobre dados colacionados em 2023<sup>2</sup>. O país contabilizou apenas 36 pontos, caindo para a modesta 104ª posição no ranking. A Transparência Internacional destacou que desta vez a piora do Brasil decorreu do enfraquecimento dos sistemas de Justiça que reduziram a capacidade do Estado de enfrentar e prevenir a corrupção, aumentando os riscos de abuso de poder e impunidade.

O índice de percepção da corrupção da Transparência Internacional é calculado desde 1995, sendo que quanto maior o índice menor será a corrupção. Países nórdicos, Nova Zelândia e Singapura tem constantemente alcançado notas próximas da máxima.

A macrocorrupção custa imensas somas de recursos financeiros por ano aos países em desenvolvimento (Relatório da Transparência Internacional de 2018). Todos os anos este significativo valor gasto em propinas deixa de ser alocado em programas econômicos eficientes para redução das desigualdades sociais. Mesmo assim, verifica-se que em vários países há uma aceitação dessas práticas como norma social e um forte sentimento na população que esses crimes geram impunidade.

Todo esse quadro faz surgir questionamentos sobre o papel das instituições políticas no combate à corrupção no Brasil. Afinal, qual a melhor forma de enfrentamento deste fenômeno tão

---

1 Jornal Gazeta do Povo, dia 25/1/2020 disponível em <https://www.gazetadopovo.com.br/republica/brasil-piora-no-ranking-mundial-de-corrupcao-entenda/>

2 Agência Brasil dia 30/1/2024, disponível em [Com 36 pontos, Brasil cai 10 posições em ranking que mede corrupção | Agência Brasil \(ebc.com.br\)](#) acesso em 15/2/2024.

lesivo. Seria por intermédio da repressão feita por investigações criminais complexas e bem formuladas? Ou seria melhor focar na melhoria dos fatores estruturais da sociedade para possibilitar um melhor desenvolvimento social e econômico promovendo campanhas para aumentar a integridade, a confiança e a cooperação das pessoas com o Estado?

O presente estudo tem como objetivo principal tratar da análise econômica do combate à corrupção, sob a perspectiva da análise comportamental do papel das instituições políticas no cálculo da decisão racional, esta última tendo como marco teórico a obra de Gary Becker.

Na parte I, serão abordadas as discussões relativas aos conceitos da corrupção, mormente em relação à corrupção como degeneração moral e como desvio de recursos públicos. Para a compreensão desta será estudada a origem dos Estados na teoria política, com a finalidade de possibilitar o entendimento da evolução das relações entre cidadãos e poder estatal, mormente a fim de delimitar o surgimento da dicotomia entre o público e privado. Também serão traçadas definições da pequena e macrocorrupção, além da controvérsia sobre a necessidade da prática de ato de ofício para caracterização da corrupção como crime.

Esta noção introdutória é imprescindível para a correta compreensão da macrocorrupção política

Na parte II, será estudado o impacto da corrupção no processo de formação das instituições políticas e econômicas extrativistas. Ao longo dos anos, a corrupção esteve presente na formação das instituições políticas no país, tratando-se de uma disfunção histórica. No mesmo capítulo, será abordado o papel da corrupção na formação das instituições políticas brasileiras, tratando-a como manifestação de poder de determinados grupos. A história do homem é marcada por lutas relacionadas ao poder sendo que, durante muito tempo, os teóricos debateram o funcionamento dessas relações. A corrupção sistêmica seria uma forma de dominação e poder? Além disso, combate contra a corrupção é também uma luta pelo poder?

Para encerrar a parte II, será tratado o atual estado das instituições políticas no Brasil no enfrentamento a práticas de suborno. O grande questionamento que se coloca nesta fase do estudo é se os Poderes Executivo, Legislativo, Judiciário e Ministério Público estão realmente cumprindo suas funções no combate à corrupção e se há realmente vontade política destes órgãos executarem eficientemente seus misteres nesta seara. Haveria independência real dos poderes estatais para promoção do combate à corrupção?

Na parte III será debatido o impacto da corrupção na sociedade, debatendo-se os seus efeitos na economia, no desenvolvimento e na democracia.

Na parte IV do estudo, intenta-se analisar as teorias da economia institucional e sua relação

com a corrupção. A partir da teoria racional de Gary Becker, serão explorados os estudos que entendem que a prática de suborno se conecta mais fortemente com o caráter dissuasório relacionado à atuação ou incentivos estatais para sua ocorrência. Com uma atuação firme e efetiva na repressão e punição desses casos, as instituições políticas podem ter um papel relevante de desencorajar práticas corruptas. De outro lado, caso as mesmas instituições não se mostrem engajadas ou preparadas para reprimir a corrupção, o efeito dissuasório será invertido, atuando o Estado como verdadeiro incentivador das propinas. Como complemento do estudo, a teoria econômica comportamental trará outras reflexões e fatores que podem influenciar no comportamento corrompido de agentes públicos e privados.

Por fim, a fim de possibilitar uma análise empírica, serão abordados casos práticos relacionados à corrupção política investigados na Operação Lava Jato. A partir da análise de casos práticos, busca-se demonstrar como funcionam e como são os resultados finais de investigações criminais envolvendo corrupção política na prática.

O problema central é combater eficazmente a macrocorrupção política quando ausente a vontade política real estatal de enfrentar o problema. A justificativa do tema emerge de sua relevância para compreender a tônica atual das relações econômicas de poder no país. Utiliza-se a metodologia de abordagem analítica e hipotético-dedutiva. O estudo de caso será usado como método de procedimento para análise do assunto.

A hipótese é de que o combate à corrupção estatal não se trata apenas de um problema criminal, envolvendo complexas questões políticas, psicológicas e sociológicas. Cuida-se de um problema multifatorial. Além disso, o combate irrestrito à corrupção gera isolamento, sujeitando investigadores a uma reação institucional negativa, motivada pelo grau de abalo que determinada investigação criminal em estruturas seculares de poder e dominação.

Conclui-se que a corrupção é uma manifestação de poder e o seu o enfrentamento não é somente um problema criminal, mas sim um embate contra o próprio sistema político.

## 1. CONCEITUAÇÃO E ORIGEM DA CORRUPÇÃO.

É fato que a existência de desvios morais e subornos não são coisas novas na história da humanidade, fazendo-se presente desde os tempos remotos.

Na Bíblia, no Gênesis 6, ao narrar a história de Noé, menciona-se que: 11. “a terra, porém, estava corrompida diante de Deus, e cheia de violência. 12. Viu Deus a terra, e eis que estava corrompida, porque toda a carne havia corrompido o seu caminho sobre a terra”.

Na mitologia grega é célebre a história da Deusa Éris e do pomo da discórdia, envolvendo ainda as Deusas Palas de Atená, Hera e Afrodite, além de Páris, filho do Rei de Troia.

Em resumo, naquela época vivia uma nereida chamada Tétis, a mais bela das filhas de Nereu, o velho do mar. Zeus e Poseídon passaram a desejá-la por sua beleza. Contudo, ao consultarem o oráculo de Têmis (que previa o futuro), descobriu-se que o filho nascido desta eventual união poderia ser mais poderoso que o próprio pai. Temendo pela perda de poder, Zeus preferiu arranjar um casamento entre Tétis e um mortal, Peleu, que era discípulo do centauro Quirão.

A festa de casamento ocorreu aos pés do Monte Pélion, sendo convidados diversos deuses e mortais. Por razões autoexplicativas uma certa Deusa não foi convidada: Éris, a Deusa da Discórdia. Inconformada com a sua rejeição, Éris fez rolar até o centro da mesa das Deusas Hera, Palas de Atená e Afrodite uma maçã de ouro (pomo da discórdia) como uma inscrição: o fruto seria destinado a mais bela Deusa. Imediatamente, instaurou-se uma disputa entre as convivas. Afinal, qual era a deusa mais bela?

Como era casado com Hera, Zeus se declarou suspeito para resolver a controvérsia e delegou a missão a Hermes. Este, por sua vez, conduziu as três deusas ao monte Ida, na Ásia Menor, onde seriam julgadas pelo príncipe Páris que, embora fosse filho do rei Príamo, de Troia, vivia como um simples pastor de ovelhas.

Diante da indecisão de Páris para escolha, as Deusas apelaram para o suborno: Hera prometeu o império da Ásia; Atená, assegurou-lhe a sabedoria e a vitória em todos os combates e; por fim, Afrodite, garantiu-lhe o amor da mulher mais bela que já havia pisado no mundo: Helena, filha de Tíndaro, irmã de Castor e Polux, e então mulher de Menelau, rei de Esparta. Sem pensar duas vezes, Páris cedeu à proposta mais tentadora e Afrodite foi escolhida a Deusa mais bela da Grécia (Brandão, 2015, p. 112).

Contudo, uma indagação se faz presente: qual é a real dimensão semântica da palavra corrupção?

Apesar de “a corrupção ser um fenômeno de interesse nacional e internacional, não há consenso relativamente à definição única.” (Chai e Amorin, 2014, p. 15). O mesmo problema é verificado por Fukuyama,(2018, p. 88) que afirma que “ainda não existe uma taxonomia comumente aceita para se entender os diferentes comportamentos que estão normalmente agrupados sob o título de corrupção”.

Sobre a etimologia da palavra, registra Silva (2018, p. 15) “a expressão corrupção se origina do latim *corruptione* e significa ação ou efeito de corromper-decomposição, putrefação, depravação, desmoralização e devassidão”. O mesmo autor define a chamada corrupção sistêmica na Administração Pública como algo que se “caracteriza porque as condutas irregulares são regras, e os padrões de comportamento exigidos dos funcionários para que a Administração possa alcançar os seus objetivos de um exitoso são a exceção” (Silva, 2018, p.15).

Analisando o tema, verifica-se que os conceitos de corrupção se dividem em duas hipóteses básicas: 1) corrupção caracterizada como degeneração moral e política; 2) corrupção como prática de suborno, no Brasil capitulado como crime nos arts. 317 e 333, do Código Penal.

### **1.1. Corrupção como degeneração moral**

No sentido de degeneração moral e política, constata-se que, “na sua origem grega, a palavra corrupção aponta para dois movimentos: algo se quebra em um vínculo; algo que se degrada no momento desta ruptura” (Starling in Avritzer, 2012, p. 219). Para Aristóteles a corrupção “é uma mudança que vai de algo ao não ser desse algo; é absoluta quando vai da substância ao não-ser da substância, específica quando vai para a especificação oposta” (Aristóteles, 2009, p. 75). Nessa visão, a corrupção está diretamente relacionada à ideia de mudança, degeneração, ruptura, sendo feita uma associação entre a corrupção e biologia dos seres humanos. Quando a substância ou finalidade dos seres humanos se modifica, o ser se degenera e se corrompe (Câmara, 2018, p. 54).

A corrupção como degradação política aparecia nos textos de Platão e Aristóteles.

Ao fazer reflexões sobre o ambiente político, Aristóteles concluiu que a corrupção é inerente à condição humano e sua manifestação está sujeita a uma paixão (páthos) que impulsiona internamente a ação humana (Câmara, 2018, p. 55). Este fato é bem explicado por Hayashi (2015, p.11-12) quando fala que: “o homem que conseguisse dominar suas paixões e agisse de forma correta seria considerado virtuoso, bom: já aquele que se deixasse levar por esses impulsos internos seria vicioso (kakós), moralmente mau.”

Já Platão (428-348 a. C), “em um de seus diálogos mais conhecidos- A república-, apresenta uma longa reflexão sobre a decadência da democracia ateniense e formula um ideal de cidade justa, em nome do qual criticava a Atenas da época, considerada pelo filósofo como corrupta e em declínio” (Zenkner, 2019, p. 29). No Livro I da obra Platão cita um diálogo entre Glauco e Sócrates, em que Glauco debate com Sócrates se os homens só praticam o bem porque são compelidos ao temerem represálias da sociedade e do Estado. Questiona-se ainda na hipótese do homem ser plenamente livre se ele agiria conforme o bem ou se atuaria pelo mau e conclui que: “ninguém é justo por sua própria escolha ou por pensar que a justiça lhe convenha pessoalmente, mas sim por necessidade, pois sempre que uma pessoa julga poder cometer uma injustiça impunemente, a comete” (Platão, 2016, p. 54, citado por Zenkner, 2019, p. 29).

Adriana Romeiro (2017, p.13) salienta que o *Diccionario da lingua portugueza* de 1789 tratava da palavra corrupção como “o estado da coisa corrupta ou corrompida”, como também com o sentido de “alteração do que é reto ou bom, em mau e depravado”. Assim, o uso da palavra corrupção no sentido moral é antigo e pode ser encontrado em tratados políticos desde o Século XIV.

Nas Ordenações afonsinas havia “uma lei de 1314, por exemplo, estabelecia as penas aos que tentavam influenciar o julgamento das causas, recorrendo às peitas, para corromper e impedir o andamento legal do pleito” (Romeiro, 2017, p. 13). No mesmo sentido, é a acepção da palavra corrupção empregada na obra “O soldado Prático”, de Diogo de Couto no Século XVI. O livro trata das imoralidades que governantes e governados cometiam na Índia portuguesa (Romeiro, 2017, p. 14).

Em 1882, Machado de Assis escreveu um conto de sátira política chamado “Sereníssima República”. No texto, o escritor criticava os anseios republicanos da época por produzirem uma sociedade que tinha como característica “uma estrutura de poder público ossificada, um sistema de poder viciado, cristalização dos atores políticos em cena e a ausência de qualquer projeto mais significativo de produção de bens sociais” (Starling, in Avritzer, 2012, p. 22). Esta estrutura da república produziu muita “corrupção” que, “antes de significar desvio ou roubo do patrimônio público, a corrupção que cabe no conto de Machado significa degradação dos valores do mundo público, é preciso garantir a existência de um padrão ético, uma medida de decência (...)” (Starling, in Avritzer, 2012, p. 22).

## **1.2. Corrupção como apropriação indevida de recursos públicos.**

Para a correta compreensão do fenômeno da corrupção com apropriação indevida de recursos públicos, é imprescindível entender o histórico de evolução das sociedades humanas até o surgimento do Estado Moderno, mormente, até a separação do público e do privado. Ao longo do tempo, várias teorias buscaram explicar a origem do Estado. Essas vertentes são registradas por Streck e Morais (2010, p. 28) com duas ideias básicas a respeito do ente estatal.

A primeira, trata-se de uma visão negativa de Estado, proveniente primordialmente do pensamento marxista propagado por Marx e Engels, que reconhecem o Estado apenas com uma finalidade: “a opressão de uma classe por outra” (Streck e Morais, 2010, p. 28). Considerando o Estado como algo opressor, a teoria marxista prega a extinção total do Estado após a revolução proletária, que permitiria às pessoas viverem em harmonia sem a opressão estatal (Streck e Morais, 2010, p. 28). Há uma ideia de um regime socialista de transição para derrubada da burguesia até a concretização total da revolta dos trabalhadores, quando então o Estado se tornará desnecessário, surgindo uma anarquia com a implantação do comunismo, em que todas as pessoas são iguais e não há mais conflitos.

A segunda percepção sobre o Estado trata-se de uma visão positiva, que enxerga o surgimento estatal como algo bom e necessário para os homens. Desta primeira ideia, surgem as escolas contratualistas que serão estudadas a seguir.

Cabe registrar, porém que, além dessas escolas, há diversas outras percepções sobre o surgimento do Estado. Para Augusto Comte, “o Estado estaria na força do número ou da riqueza” (Streck e Morais, 2010, p. 28). Há também correntes da psicanálise que defendem que a origem do Estado está na própria “morte, por homicídio do irmão ou complexo de Édipo” (Streck e Morais, 2010, p. 28). Já para (Gumpłowicz Streck e Morais, 2010, p. 28) o Estado surgiu do domínio de nômades sobre populações agrícolas.

### **1.2.1. O modelo contratualista de Estado positivo.**

Mesmo havendo diversos debates sobre a origem estatal, para fins de abordagem, será utilizado o paradigma “contratualista lato sensu, entendida, à evidência, como teoria positiva do Estado(...)” (Streck e Morais, 2010, p. 28).

Na vertente contratualista o Estado surge como uma criação dos homens tornando-se um instrumento de vontade racional para atingimento de determinados fins de interesse coletivo. Trata-se de uma escola que tem seus expoentes de pensamento entre os Séculos XV e XVIII, sendo que a ideia básica está na criação do Estado por um consenso tácito ou expresso, da maioria ou todos os indivíduos para pôr fim ao Estado de Natureza (Streck e Morais, 2012, p. 29).

Assim, esses ideais contratualistas estabelecem simultaneamente a origem do Estado e o fundamento do poder político por intermédio de um acordo de vontade que ponha fim a um período pré-político, dando início a um estado civil (sociedade política) (Streck e Morais, 2012, p. 29). Este surge para acabar com os problemas inerentes ao estado de natureza, que seria a situação em que o homem vive fora do contexto social.

Vale registrar, porém, que Hegel e os pós jusnaturalistas (citados por Bobbio, 2007, p. 18-19) criticam o contrato social porque um instituto de direito privado não pode ser elevado a fundamento legítimo do estado pelas seguintes razões: a) o vínculo entre Estados e cidadãos é irrevogável; b) o Estado de forma excepcional pode pretender dos cidadãos o bem da vida, que é contratualmente indisponível.

Para fins didáticos Streck e Morais (2012, p. 30) dividem o contratualismo em três grandes fases:

**1) estado de natureza:** que seria uma situação negativa de Estado, em que o homem encontra-se numa situação pré-estatal, sem convívio social.

Cada autor contratualista vai trabalhar o estado de natureza de uma forma.

Thomas Hobbes entende-o como um estado de guerra, onde as paixões dominam, gerando insegurança e incerteza com o domínio dos mais fortes. Nesta situação, *o homem é o lobo do homem e há guerra de todos contra todos* (Streck e Morais, 2012, p. 30). Há o ideal de que o homem é mau na origem, sendo incapaz de sobreviver no estado de natureza e atingir a felicidade. Por isto, ele deve buscar alternativas para perpetuar sua existência.

Já Rousseau apresenta uma visão mais otimista do estado de natureza. Para ele, trata-se de “um estado histórico de felicidade- o estado primitivo da humanidade-, onde a satisfação seria plena e comum” (Streck e Morais, 2012, p. 30). Nesta ideia, os homens nascem livres e iguais, sendo que o estabelecimento da propriedade privada é a origem de desigualdades e desentendimentos.

Por fim, John Locke, entende que o estado de natureza mantinha uma “paz relativa”, tendo em conta que nesta situação haveria um domínio racional das paixões dos interesses. Neste contexto, existiria uma racionalidade limitada em que o homem goza de atributos como a vida, a liberdade e os bens. De outro lado, seria uma situação de certa insegurança, porque não havia quem pudesse pôr termo a eventual conflito, impondo uma decisão e evitando a guerra (Streck e Morais,

2012, p. 31).

**2) contrato social:** surge como instrumento utilizado para emancipação do estado de natureza e para legitimar o poder político.

A exemplo do estado de natureza, o contrato social também gera perspectivas diferentes a depender do autor. O marco comum entre todos os pensadores é que para superar todos os problemas gerados pelo estado de natureza, “os homens se reúnem estabelecendo entre si um pacto que funciona como instrumento de passagem do momento negativo de natureza para o estágio político (social)” (Streck e Morais, 2012, p. 31).

Para Hobbes, o contrato social é um pacto em favor de terceiro, sendo firmado entre os indivíduos que, com o objetivo de preservar as suas vidas, transferem a outrem todos os seus poderes em troca de segurança. Assim, para pôr fim ao estado de natureza e à guerra de todos contra todos, estes cidadãos transferem seus direitos em troca da segurança proporcionada por um terceiro, o Leviatã (Estado).

Na obra de Hobbes o Leviatã é o deus mortal-abaixo do Deus imortal- sendo que a ele os cidadãos devem a paz e a vida. Assim, em Hobbes todos os direitos são transferidos pelo contrato, sendo que suas ideais fundamentaram o surgimento do Estado absolutista, em que a figura do monarca é soberano e supremo. Em Hobbes todos os direitos são passados por intermédio do contrato social para o Leviatã, que pode usar a força e os recursos de todos para garantir a paz e a defesa comum (Streck e Morais, 2012, p. 32).

A visão de John Locke é bastante diferente. Para ele, o contrato surge para o fim de preservar os direitos já existentes no estado de natureza, assumindo um caráter histórico, mas também de legitimação do poder. O objetivo é resguardar as pessoas do possível conflito. Por intermédio do “pacto de consentimento”, os cidadãos consentem de forma unânime para entrada no estado civil e para formação posterior do governo (Streck e Morais, 2012, p. 33).

Para Locke, um dos principais inconvenientes do estado de natureza era justamente a falta de alguém para dirimir eventuais conflitos. Em razão disso ele verá o surgimento do contrato social como um instrumento que trará segurança e proteção aos direitos já existentes na era pré-política.

**3) estado civil:** seria uma criação racional originada a partir do consenso dos indivíduos. A configuração do estado civil também apresentará variações de acordo com as fontes teóricas.

No modelo hobbesiano haverá um poder ilimitado na mão do príncipe, inexistindo limites naturais para a ação do Estado. Nessa configuração, o indivíduo transfere todos os interesses para a sociedade política e para um terceiro alheio ao Estado de Natureza: o soberano. Como este não participou da convenção instituidora, pode exercer a sua soberania de forma plena, sendo que os direitos só surgem com o nascimento do Estado (Streck e Morais, 2012, p. 34-36).

Já no paradigma lockeano, a transição do estado de natureza para o estado civil ocorre para resguardar direitos já existentes, que, em tese, podem ser melhores protegidos por um soberano. Este conjunto de direitos já constituído no estado de natureza representará um limite para o exercício do poder do soberano.

Para Locke (1998, p. 468), a união em comunidade serve para assegurar uma vida de uma forma mais pacífica e confortável na sociedade civil, com o usufruto seguro das propriedades e proteção contra os indivíduos alheios a esta sociedade. Assim, poder estatal será mais limitado, havendo inclusive o direito de resistência contra abusos do soberano. Este é o modelo mais compatível com estabelecimento de uma lei civil e de um juízo imparcial para garantir direitos não alienados e transferidos na transição para a sociedade civil.

As ideias de Locke são os pilares do estabelecimento de um Estado Liberal em que o Poder Executivo é limitado pelo Poder Legislativo e em que o homem possui direitos pré-existentes ao surgimento do Estado.

Há ainda uma terceira visão do estado civil. Para Rousseau, inicialmente, é imprescindível a compreensão do estado de natureza e da inserção do homem em comunidade. Para ele, no estado de natureza o homem vivia feliz até a origem das desigualdades sociais, que começam com o surgimento da propriedade privada: “o verdadeiro fundador da sociedade civil foi o primeiro que, depois de haver delimitado um terreno, pensou em dizer isto é meu, e falou a outros, tão ingênuos para nele acreditarem” (Rousseau, citado por Streck e Morais, 2012, p. 37).

A partir do surgimento da propriedade privada, ainda no estado de natureza, é que surgem as hostilidades entre os homens. Diferentemente de Hobbes, Rousseau não acredita que o homem é o lobo do homem desde a origem, no estado de natureza. Para ele, o homem nasce livre e se torna o lobo do homem com o passar do tempo, principalmente com o surgimento das hostilidades em razão da propriedade privada.

Nesse contexto, para Rousseau a passagem para do estado de natureza para o estado civil é necessária para controlar os impulsos e instintos conflituosos do homem que apareceram com o início da propriedade privada. Assim, o contrato social deve instituir relações morais que antes não existiam, sendo necessária esta transição para que o homem deixe de ser um ser estúpido e limitado e torne-se um ser inteligente e feliz. Para ele a legitimidade do poder advém de uma ideia de vontade geral com a finalidade do bem comum. Esta vontade geral não provém da submissão a um terceiro por intermédio do pacto, mas sim de uma união entre iguais. Cada um dos indivíduos renuncia de um pouco dos seus interesses em favor do coletivo. A soberania pertence ao povo que dita a vontade geral cuja expressão é a lei (Streck e Morais, 2012, p. 37).

Na perspectiva de Rousseau, o homem somente deve obediência à consciência pública,

devendo rechaçar as consciências privadas. Estes ideais teóricos dão origem ao estado democrático, em que o poder não pertence a um monarca ou príncipe, mas sim a uma comunidade. Contudo, paradoxalmente, ao mesmo tempo que serve de fundamento teórico para um Governo democrático, a necessidade de submissão do cidadão e das suas vontades individuais à vontade coletiva pode também impulsionar um Estado totalitário de perseguição de minorias (Streck e Moraes, 2012, p. 39).

### **1.2.2. Evolução dos Estados pré-modernos**

Os Estados pré-modernos podem ser divididos da seguinte forma, conforme classificação utilizada por Streck e Moraes (2010, p. 23):

a) oriental ou teocrático: seria a organização das antigas civilizações do Oriente ou do Mediterrâneo. Nele, não havia uma separação clara entre família, religião, Estado e organização econômica. Possuía uma natureza unitária e uma estreita relação entre o Estado e a religiosidade, no qual a autoridade governamental era vista como exercício de um poder divino (Streck e Moraes, 2010, p. 23);

b) Pólis Grega: era caracterizada por cidades-Estado “como sociedade política de maior expressão, visando ao ideal da autossuficiência” (Streck e Moraes, 2010, p. 23). Na Pólis grega havia uma elite integrante da classe política com forte participação nos assuntos públicos e nas decisões do Estado. É vista como a primeira forma de organização que posteriormente se consolidará no Estado moderno;

c) civitas romana: na qual o povo representava só uma parcela da população, mantida com uma base familiar de organização e tendo magistrados como governantes superiores (Streck e Moraes, 2010, p. 23);

d) outras formas estatais da Antiguidade: caracterizam-se por outras organizações que não eram propriamente Estados nacionais, com pessoas ligadas por tradições, lembranças e costumes. Essas organizações possuíam um modelo social com uma forte separação de classes e castas. O governo se dava por autocracias ou monarquias despóticas com alto teor teocrático do poder punitivo. Tinham o sistema econômica baseado na escravidão e sofriam uma profunda influência da religião (Streck e Moraes, 2010, p. 23);

e) Estado Medieval: neste modelo de Estado o poder era fragmentado em vários pequenos centros (feudos). No feudalismo, havia um sistema administrativo patrimonialista que se dividia em três institutos básicos: vassalagem- para os proprietários de terras menos poderosos; benefício- para os servos sem terras e; imunidade- consistente na imunidade de tributos às terras sujeitas ao

benefício.

Na Idade Média, não havia a ideia de um poder unificado, que estava distribuído entre nobres, bispos, reinos e corporações. Este fator foi fortemente influenciado pelas invasões bárbaras que estimularam os territórios invadidos a se declarar como unidades políticas independentes. Em razão disso, as instabilidades política, econômica e social eram constantes, sendo que não existiam fronteiras bem delimitadas e o Estado era fortemente influenciado pelo cristianismo e pela igreja católica. O sistema jurídico era consuetudinário, baseada em privilégios dos nobres. Havia fortes relações de dependência pessoal, hierarquia de privilégios (Streck e Morais, 2010, p. 24).

O Estado feudal era marcado pela forte centralização do poder nas mãos dos senhores feudais e pela exploração dos servos, que deveriam produzir para si próprios e para os seus senhores, em troca de proteção. Não há um marco bem objetivo e delimitado da passagem do Estado Medieval para o Estado Moderno. Na realidade, durante muito tempo as duas realidades coexistiram na Europa: o feudalismo decadente e o capitalismo em ascendência. As realidades eram bastante distintas, pois no regime feudal as pessoas eram valoradas conforme sua posição de classe e no capitalismo mercantil ascendente, os cidadãos valiam em função do que poderiam comprar.

Para Streck e Morais, (2012, p. 26) como durante o feudalismo não havia a figura de um estado centralizado, vigorava a dominação carismática na classificação proposta por Weber, como “aquela decorrente de uma relação social especificamente extracotidiana e puramente pessoal.” Na transição para o Estado Moderno absolutista, a forma de dominação se altera para um modelo legal-racional concentrada na figura do rei e dos súditos.

### **1.2.3. O Surgimento do Estado Moderno**

Não há um marco seguro para o surgimento do Estado Moderno. É certo que a obra de Maquiável publicada pela primeira vez em 1513, na qual se afirma que todos os Estados são repúblicas ou principados representa um importante marco teórico para o surgimento dos Estados modernos. A Paz da Westfália (1648), que colocou fim a Guerra dos Trinta Anos, também é apontada como acontecimento histórico que redefiniu as relações internacionais e permitiu o surgimento dos Estados Modernos.

Percebe-se que entre os dois acontecimentos históricos se passaram mais de 150 anos. Isso ocorre pelo fato de que durante muito tempo o regime feudal conviveu com Estados unitários recém-instalados, que aos poucos foram crescendo e ganhando relevância. Assim, a nova forma de Estado não foi criada de forma abrupta, com um marco temporal seguro, mas sim de forma lenta e gradual. Paulatinamente, as formas de produção vão se modificando e determinadas funções que

antes eram exercidas de forma privada começam a ser assumidas pela figura do Estado, como comunicações, justiça, cobrança de imposto etc.

Esse Estado Moderno é caracterizado pelo surgimento de novos elementos, como: 1) território bem delimitado; 2) povo; 3) governo e; 4) poder unificado e soberano. Alguns autores ainda sustentam que o Estado Moderno deve possuir uma finalidade específica para existir (Streck e Morais, 2010, p. 39). Ele se diferencia dos modelos de Estados antigos como os romanos e gregos por possuir autonomia, não se submetendo a nenhuma outra autoridade e pela distinção entre Estado e sociedade civil.

Enquanto na Idade Média o poder era individualizado, no Estado Moderno de dominação legal-racional, “qualquer direito pode ser criado e modificado mediante um estatuto sancionado corretamente quanto à forma; ou seja, obedece-se não à pessoa em virtude de seu direito próprio, mas à regra estatuída (...)” (Streck e Morais, 2010, p. 41).

A partir do seu surgimento, o Estado Moderno será marcado por algumas fases de evolução. Inicialmente, o primeiro modelo foi o absolutista europeu em que o Estado era personificado na figura do rei, sendo relevante lembrar a notória frase de Luiz XIV: “*L'état c'est moi*” (O estado sou eu – tradução livre). Os reis titularizam todas as propriedades do Estado, sob argumento legitimador que o rei tem origem divina, desvinculando-se de qualquer limites para o exercício de suas autoridades. Tratava-se de um poder perpétuo, originário e irresponsável em face de qualquer outro poder, como bem explicou Bodin (citado por Streck e Morais, 2010, p. 45). Há uma confusão total e absoluta entre o Monarca e o Estado (Streck e Morais, 2010, p. 39), inexistindo uma separação clara entre as terras do rei e do Estado.

A derrocada da forma absolutista de Estado acontece primordialmente na Europa do Século XVII e XVIII. As aspirações da elite burguesa cresciam com o capitalismo, enquanto o regime de privilégios da monarquia desagradava as elites econômicas. Nesse contexto, os ideais de Rousseau exerceram grande influência nas revoluções da época.

Inicialmente, a Revolução Gloriosa (1688-1689) limitou os poderes do Rei da Inglaterra e culminou com a edição da *Bill of Rights* inglesa (1689), a qual listou direitos considerados relevantes e representou um marco limitador do poder ilimitado das monarquias absolutistas, passando a submeter o rei ao parlamento. Posteriormente, a Declaração dos direitos do bom povo da Virginia (1776) de inspiração iluminista representou um poderoso instrumento dos norte-americanos na luta pela independência das colônias britânicas. Por fim, as forças sociais populares e as exigências da burguesia enriquecida contrárias à manutenção do regime monárquico na França levaram à queda da Bastilha e a Revolução Francesa em 1789 (Streck e Morais, 2010, p. 54).

Essas quebras paradigmáticas fizeram florescer um novo modelo de Estado: o liberal

burguês, que produz um governo com limites para a autoridade do governante e com uma divisão deste poder estatal. Além disso, o governo popular deve ser formado a partir da ideia de sufrágio e da representação dos cidadãos mais prósperos (o que depois evoluirá para o sufrágio universal) (Streck e Morais, 2010, p. 55). Trata-se de um Estado negativo individualista que deve respeitar as liberdades dos cidadãos, evitando interferir na vida privada destes.

Esse novo ente estatal incorpora um núcleo moral, pelo qual há uma afirmação “de valores e direitos básicos atribuíveis à natureza do ser humano-liberdade, dignidade, vida” (Streck e Morais, 2010, p. 58). Posteriormente, o liberalismo também conterà um núcleo político, o qual exige um consentimento individual para o contrato; uma representação por intermédio da legislatura e o estabelecimento de uma constituição. Por fim, há um núcleo econômico, demonstrado pelos ideais de livre iniciativa, com um mercado sem controles estatais. Há necessidade de dar liberdade para os indivíduos no plano econômico e “limitar o papel do Estado à simples manutenção da ordem e da segurança”(Adam Smith, Riqueza das Nações, citado por (Streck e Morais, 2010, p. 60).

Desde o seu surgimento até o início do chamado Estado social o liberalismo passará por diversas fases e acontecimentos. Também diversas concepções sobre o liberalismo foram idealizadas, nem sempre de forma uniforme. Sem dúvida, a mudança para o liberalismo foi de grande relevância para institucionalização de direitos civis, políticos e liberdade econômicas.

É certo afirmar que o progresso econômico gerado pela Revolução Industrial do Século XIX passou a incorporar algumas preocupações com a justiça social, mormente da classe trabalhadora. Em paralelo a isto, os movimentos liberais produziram profundas modificações nas estruturas econômica, social e política do Estado Europeu do Século XIX. Entre as alterações que impactaram as sociedades da época, pode-se citar o fim de escravidão, a tolerância religiosa, a liberdade de imprensa, o direito de associação e a progressiva universalização do sufrágio. Esta, deu voz a grupos antes excluídos do debate público, como a classe operária e as mulheres. A partir disso, surgiram novos partidos políticos defendendo essas bandeiras.

Como consequência, no final do século XIX, as reivindicações da classe proletária impactaram no grau de liberdade das contratações. Passaram a surgir direitos trabalhistas mínimos, emergindo um novo componente de preocupação estatal: a necessidade de justiça social, que alguns anos mais tarde irá influenciar os novos paradigmas do Estado social que busca a realização de prestações positivas para atingimento da igualdade. Ainda no final do século XIX, a igreja católica passa a publicar as encíclicas papais, “que formularam o conjunto teórico que se convencionou nominar doutrina social da igreja formaram uma das pilastras desta transformação” [do liberalismo] (Streck e Morais, 2010, p. 72). Assim, em 1891 por intermédio da Rerum Novarum, a igreja passou a agregar a necessidade de que uma “justiça natural” estivesse presente conjuntamente à liberdade

de contratar.

O fato é que o excesso de individualismo liberal passou a gerar consequências indesejadas, mormente em relação às crescentes desigualdades sociais com a existência de um grande número de pessoas desamparadas socialmente. Associado a isso, no início do Século XX eclode a I Guerra Mundial, acontecimento que direciona totalmente os esforços dos países para compra de armamento, gerando escassez de recursos para as necessidades das populações que passam por crises humanitárias.

A guerra gerou distorções significativas de mercado, com enormes perdas para as populações dos países em conflito. Nessa época, surgem as primeiras constituições com diretrizes sociais: Constituição Weimar, em 1919 na Alemanha, e a Constituição Social Mexicana de 1917. Finalmente, a Grande Depressão de 1929 com a quebra da bolsa de valores americana foi fator decisivo para repensar as relações entre Estado e economia e a necessidade de intervencionismo estatal em determinadas situações.

Nesse quadro, gradativamente, surge o chamado Estado do bem-estar social ou *Welfare State* norte-americano. Esta evolução gradual passa por fases. Em primeiro lugar o intervencionismo, em que há medidas esporádicas para solucionar problemas específicos. Em segundo lugar, a fase do dirigismo estatal, em que há atos diretivos mais firmes e coerentes voltados para objetivos político-econômicos pré-determinados. Por último, a fase da planificação, como estágio mais recente da atuação estatal voltada para o bem-estar social dos cidadãos, incluindo planejamentos de longo prazo (Streck e Moraes, 2010, p. 77).

A partir disso, o papel do Estado não se restringe em garantir a liberdade econômica e a segurança dos cidadãos. Passa a ser papel estatal a preocupação com questões relacionadas ao processo produtivo como relações trabalhistas, previdência social, saneamento, saúde e educação. Este modelo estatal se compromete “a garantir um mínimo de renda, alimentação, saúde, habitação, educação, assegurados a todo cidadão, não como caridade, mas como direito político” (Streck e Moraes, 2010, p. 78).

#### **1.2.4. Da dicotomia entre o público e privado.**

O Estado Moderno vai marcar o surgimento da distinção entre o poder político e econômico, da dicotomia entre o público e o privado, sendo que “a separação entre as funções administrativas, políticas e a sociedade civil, são as principais especificidades que marcaram a passagem da forma estatal medieval” (Streck e Moraes, 2010, p. 43).

Bobbio (2007, p. 13) traz reflexões sobre os critérios tradicionais de diferenciação entre o

público e o privado, com uma delimitação recíproca. Um dos lugares-comuns do secular debate sobre a relação entre a esfera do público e a do privado é que, aumentando a esfera do privado, diminui a do público; aumentando o público, diminui o privado. Na origem, a diferenciação entre as duas esferas é acompanhada pela ideia de supremacia do público, sendo que, para isso, relembra-se a célebre definição ciceroniana de *res publica*, segundo a qual essa é uma “coisa do povo” (Bobbio, 2007, p. 15).

A relevância conceitual e classificatória compreende outras dicotomias correspondentes: a sociedade de iguais e a sociedade de desiguais. O Estado é caracterizado por relações de subordinação entre governantes e governados, ou melhor, dentre detentores do poder de comando e destinatários do dever de obediência, o que são relações desiguais. Já o privado é marcado por relações entre iguais. Depois, com o surgimento da economia política, nasce a distinção entre sociedade política (desiguais) e sociedade econômica (de iguais) (Bobbio, 2007, p. 15-16).

O Direito público é posto pela autoridade pública e assume a forma específica de lei posta pelo soberano reforçada pela coação, enquanto o direito dos privados é o conjunto das normas que os singulares estabelecem para regular suas relações recíprocas mediante acordos bilaterais. Kant afirma que o direito privado é o direito do estado de natureza, cujos institutos fundamentais são a propriedade e o contrato (citado por Bobbio, 2007, p. 17-18).

Em relação à aproximação dos paradigmas de Justiça comutativa e distributiva, tem-se que o privado se aproxima da justiça comutativa, na qual há troca de coisas de igual valor e há uma igualdade de contraprestações entre as partes. Como exemplo, pode-se citar o salário proporcional ao trabalho. Já o direito público se aproxima da justiça distributiva, em que há um desequilíbrio em favor das partes mais vulneráveis, cada um conforme sua necessidade (Bobbio, 2007, p. 17-18).

No que se refere ao significado valorativo histórico, Bobbio (2007, p. 20) divide em fases distintas.

Do direito romano até o direito medieval e surgimento da ideia de Estado Moderno no Século XVI, há uma prevalência do direito privado sobre o público. Como exemplo, o autor cita a proteção da propriedade privada, que para alguns teóricos como Bodin (1576, citado por Bobbio, 2007, p.20), não poderia ser violada nem pelo soberano.

A ideia do direito público é mais recente e começa a surgir no Estado Moderno, mormente porque o direito romano não dava soluções satisfatórias para controvérsias entre Estado e Igreja; impérios e reinos; reinos e cidades entre outras pendências. Após seu nascimento, o direito público se fortalece nos Séculos XIX e XX, mormente com a queda de Estado mínimo, quando surge a noção de supremacia do interesse público. Significa o aumento da intervenção estatal na regulação coativa dos comportamentos dos indivíduos e dos grupos infraestatais, ou seja, o caminho inverso

ao da emancipação da sociedade civil em relação ao Estado. Nesta fase, inicia-se o primado do público sobre o privado (Bobbio, 2007, p. 24-25).

Não se deve confundir a dicotomia proposta entre o público, como lugar aberto a todos, e privado, como lugar restrito a particulares determinados. O caráter público do poder é um problema diferente daquele que se refere à sua natureza de poder político distinto do poder dos privados. Conceitualmente, o problema do caráter público do poder serviu para pôr em evidência a diferença entre duas formas de governo: a república, caracterizada pelo controle público do poder e na idade moderna pela livre formação de uma opinião pública e; o principado, cujo método de governo contempla o segredo de estado (Bobbio, 2007, p. 28-29).

Diante da separação do público e privado, iniciam-se dois processos paralelos.

O primeiro, trata da chamada publicização do privado, em que há uma predominância da política sobre a economia, o que resultou na intervenção estatal na economia, indesejada pelos liberais e festejada pelos sociais. Por exemplo, a influência das organizações sindicais para a formação e renovação dos contratos coletivos (Bobbio, 2007, p. 26).

A “revanche” acontece com a privatização do público, em que a economia se reorganiza em grandes corporações que se valem do Estado para fazer valer seus interesses privados. Os dois coexistem no Estado. “O Estado pode ser corretamente representado como o lugar onde se desenvolvem e se compõe, para novamente decompor-se e recompor-se, estes conflitos, através do instrumento jurídico de um acordo continuamente renovado, representação moderna da tradicional figura do contrato social” (Bobbio, 2007, p. 26).

Este último ponto é o mais relevante para compreensão do fenômeno da corrupção. A partir do momento em que grandes grupos econômicos atuam para fazer valer seus interesses e suas vontades se utilizando do Estado, cria-se o cenário perfeito para relações promíscuas entre o público e o privado. Funcionários estatais tornam-se mais suscetíveis a esquemas de suborno, sendo que grandes empresários passam a ver o Estado como um meio para atingir seus objetivos econômicos privados.

Por fim, para Bobbio (2007, p. 30) deve-se diferenciar a publicidade e o poder invisível: “Todas ações relativas ao direito de outros homens cuja máxima não é conciliável com a publicidade são injustas”. (Kant, 1796, citado por Bobbio, 2007, p. 28). Aqui, trata-se da necessidade de transparência estatal: “existem máximas que uma vez tornadas públicas suscitariam tamanha reação que tornariam impossível a sua aplicação” (Bobbio, 2007, p. 29). Como exemplo, o autor menciona a situação do tratado internacional não vinculante ou o funcionário público corrupto que é empossado.

Já para o exercício do poder de forma arbitrária, é necessário um poder invisível. As tiranias

e o autoritarismo não são compatíveis com a publicidade das ações estatais. Tais regimes se consolidam com a censura e com a violação de garantias relacionadas à publicidade governamental e à liberdade de expressão: “as várias formas de despotismo, exigem a invisibilidade do poder e de diversos modos a justificam, a república democrática exige que o poder seja visível.” (Bobbio, 2007, p. 30).

Ainda na dicotomia entre o público e privado, menciona-se como a questão da tensão entre o visível e invisível, a ocultação das reais intenções dos controladores do poder por intermédio da monopolização dos meios de comunicação de massa. Assim agindo “com o exercício do poder ideológico, sendo a função das ideologias a de cobrir com véus as reais motivações que movem o poder, forma pública e lícita da “nobre” mentira de origem platônica ou da mentira lícita dos teóricos da razão de Estado” (Bobbio, 2007, p. 31).

Foi na Prússia entre os séculos XVII e XVIII que começou a distinção mais clara entre o público e privado (Fukuyama, 2018). Anteriormente, o governo da Prússia, e da maioria dos Estados europeus, era patrimonial, o que significava dizer que inexistia uma separação clara entre os bens do príncipe e os territórios governados. Nesse cenário, sem distinção entre o público e o privado, não havia como existir corrupção. Foi a partir das doutrinas de soberania de Hobbes, Bodin, Grotius e Pufendorf que começou a ideia de que o soberano seria um guardião de um interesse público maior, embora a sociedade oriental já contasse com uma noção de separação entre o público e privado muitos séculos antes.

Assim, no final do Século XVIII, a palavra corrupção começa a ser associada a prática corruptas de enriquecimento pessoal à custa do erário público, sendo enquadrada como delito. Na época, as Ordenações do Reino de Portugal previam que “o julgador, que receber peita perde para a Coroa todos os seus bens e o ofício que del Rei tiver, passando a peita de cruzado, ou sua valia, além das sobreditas penas, é condenado a perpétuo degredo para o Brasil; e sendo a peita de vali de dous marcos de prata, tem pena de morte” (Romeiro, 2017, p. 17). Ou seja, num passado remoto a corrupção era punida até mesmo com a pena de morte em Portugal.

No mesmo sentido, Fernando Filgueiras registra “que o nascimento da ciência moderna resultou numa alteração fundamental no sentido da palavra “corrupção”, desvinculando o plano da moral do plano da lei” (citado por Romeiro, 2017, p. 21). Os escritos de Montesquieu sobre a corrupção em Roma ajudaram na tarefa de aproximar o conceito de corrupção e da prática de ilegalidade formais.

Em relação ao conceito de corrupção como prática criminosa, Francis Fukayama (2018, p. 88), ensina que “as definições de corrupção giram em torno da apropriação de recursos públicos para ganho privado”. A crítica a este conceito recai na sua insuficiência para explicar a corrupção

privada, em que não há desvio de recursos públicos. Outra crítica fundamentada por Fukuyama é que este conceito pressupõe a distinção entre o público e privado, sendo que esta diferenciação é relativamente recente na história do mundo moderno ocidental.

Para esta definição é imprescindível compreender a ideia de separação entre o público e o privado somente começa a surgir com o crescimento dos Estados Modernos entre os séculos XVII e XVIII, em que “o domínio do governante passou a ser visto menos como propriedade pessoal e mais como uma espécie de fundo público gerenciado ele em nome da sociedade” (Fukuyama, 2018, p. 88). Muitos séculos antes, no mundo oriental, os confucionistas chineses já diferenciavam o público e o privado: “os imperadores chineses simplesmente não eram os proprietários das terras e das pessoas que governavam, apenas guardiões morais de toda a comunidade, que tinham deveres para com seu bem-estar” (Fukuyama, 2018, p. 89).

A Transparência Internacional define corrupção como “o abuso de um poder delegado, com a finalidade de obtenção de ganho privado”. Desta vez, a crítica recai no fato de que em alguns casos haverá governos tão intrincados com obtenção de benefícios escusos que não se poderá dizer que houve qualquer tipo de delegação da população para atuação dessas estruturas políticas. Ackerman (2020, p. 25) cita como exemplos alguns países do Oriente Médio antes da Primavera Árabe, em que há concentração no poder na mão de apenas uma pessoa, como também países como a Somália entre 1991 e 2012, no qual o caos instaurado na estrutura institucional impediria qualquer tipo de poder “delegado”.

### **1.3. A pequena e a macrocorrupção.**

Importante para os fins do presente estudo é a diferenciação entre a macro e a pequena corrupção. “A grande corrupção envolve um pequeno número de participantes poderosos e vultuosas somas de dinheiros” (Rose-Ackerman, 2020, p. 25). Nessa modalidade de suborno que aqui será denominada de macrocorrupção e será o objeto principal do presente trabalho, os agentes buscam contratos governamentais com grandes somas de dinheiro envolvidas, empresas sendo privatizadas, concessões de serviços públicos. Buscam ainda corromper legisladores para adequarem as leis conforme os seus interesses privados, como também subornam ministros de Estado e diretores de agências reguladoras para ajustar as regulamentações administrativas conforme suas necessidades individuais.

Essa macrocorrupção está longe dos olhos da população e acontece em encontros a portas fechadas, conclaves secretos e difíceis de serem comprovados.

Por outro lado, a pequena corrupção é aquela mais acessível ao cidadão comum. Refere-se ao suborno aos agentes de trânsito, a propina para policial evitar o flagrante ou ao fiscal do município para evitar autuação administrativa. Esta forma de corrupção envolve agentes públicos da base da pirâmide da hierarquia estatal e possui efeitos negativos, mormente em relação à perda de confiança no Estado. Contudo, não tem o poder de afetar o equilíbrio econômico do país e é incapaz de produzir distorções macro econômicas relevantes na alocação dos recursos públicos para finalidades ilícitas.

#### **1.4. A teoria do *qui pro quo***

Ainda em relação à extensão do conceito de corrupção como crime, no direito anglo-saxão são relevantes os debates sobre a chamada teoria do “quid pro quo” (Teachout, 2014, p.2) ou prática do ato de ofício para caracterização da corrupção. As discussões em torno da cláusula “quid pro quo” (contraprestação do agente público) ganharam notoriedade na controvérsia envolvendo os diamantes recebidos por Benjamin Franklin em Paris em 1785. Após vários anos representando os interesses norte-americanos no país europeu, Franklin recebeu 408 diamantes do então líder francês, o rei Luis XVI. Na Europa era comum diplomatas receberem presentes do governo estrangeiro ao deixarem o país.

Contudo, naquela época, a cultura anticorrupção norte-americana vedava o recebimento de presentes por funcionários públicos, entendendo que eles poderiam afetar a imparcialidade no exercício das funções e caracterizar uma forma de corrupção. Para eles, não havia necessidade de o servidor público transacionar uma vantagem indevida de forma direta, sendo dispensável o ato de ofício, também chamado de “quid pro quo” (Teachout, 2014, p.2).

O presente deixou Benjamin Franklin numa situação complicada. Se aceitasse as joias, poderia responder por corrupção nos Estados Unidos. Se as rejeitasse, poderia abalar as boas relações diplomáticas existentes na época entre França e a recém-criada República americana.

Nos Estados Unidos, preocupações com a corrupção marcaram uma importante função nas transformações políticas. Acusações de corrupção e algumas de suas variantes formaram uma força essencial para criação da Constituição Norte-americana, sendo certo que nos primeiros 100 anos da recém-criada república problemas relacionados ao suborno dominaram o debate público para a tomada de decisões estratégicas na estrutura governamental e nos negócios privados (Teachout , 2014, p 3).

Mesmo assim, a controvérsia envolvendo e necessidade do chamado “quid pro quo” para integrar e caracterizar a conceituação de corrupção sempre foi tema de grandes debates nos

tribunais norte-americanos, a quem caberia interpretar as leis anticorrupção do país (Teachout, 2014, p. 7).

Nos Estados Unidos a primeira lei anticorrupção é de 1872 e visava coibir fraude por intermédio do correio (Duszczak, 2018, p. 38). Atualmente, o crime de corrupção está previsto no Código de Leis dos Estados Unidos, que se trata de uma compilação legal de leis federais. Por esta razão, “a verdade é que os vários artigos que tratam da corrupção se sobrepõem uns aos outros, em muitos casos, servindo para punir uma mesma conduta” (Duszczak, 2018, p.36). Assim, relacionados à corrupção há os crimes de “fraude (mail and wire fraud), o suborno (bribery), a propina (kickbacks), o recebimento de gratificações ilegais (illegal gratuities), a extorsão (extortion), e a extorsão por meio de associação criminosa (racketeering)” (Duszczak, 2018, p. 37).

Em relação ao ato de ofício, a definição legal na legislação americana consta do USC (18 USC 201(a)(3)) e seria “a decisão ou ação tomada em uma questão, assunto, causa, processo, procedimento ou controvérsia pendente ou que possa ser levada ao conhecimento de um funcionário público (Duszczak, 2018, p. 92).”

Em 1991, no caso *McCormick v. Us*, a Suprema Corte dos Estados Unidos entendeu pela primeira vez pela necessidade de comprovação de ato de ofício para caracterização da corrupção ” (UNITED STATES OF AMERICA, U.S. Supreme Court. *McCormick v. United States*, 500 U.S. 257 (1991). Decided May 23, 1991. Disponível em: <<https://supreme.justia.com/cases/federal/us/500/257/>>. Acesso em: 15 jul. de 2023).

Em 2010, a mesma Corte entendeu que a organização *Citizens United* poderia doar dinheiro para os candidatos às eleições sem caracterizar corrupção. Em 2014, no caso *McCutcheon v. FEC*, A Corte reforçou o entendimento sobre a necessidade do “qui pro quo” para caracterização da corrupção. Na época, restou abrandada a cultura histórica de conceituar corrupção como a mera mercância da função pública, ainda que sem contraprestação ostensiva (Teachout, 2014, p. 8).

O entendimento parece ter sido mantido no Caso *McDonnell v. United States* decidido em 27 de junho de 2016, quando a Corte Suprema entendeu como necessária a comprovação clara da mercância de um assunto ou causa discutida especificamente (6 UNITED STATES OF AMERICA, Supreme Court Of The United States. *McDonnell v. United States of America*, nº 792 F. 3d 478. Decided June 27, 2016. Disponível em: <<https://www.law.cornell.edu/supremecourt/text/15-474>>. Acesso em 26/09/2023.

No Brasil, na Ação Penal 307/DF (Caso Collor) o STF assentou o entendimento de que o ato de ofício integrava o tipo penal do art. 317, do Código Penal brasileiro, devendo ser identificado um ato determinado praticado pelo agente que deveria guardar relação com a função para caracteriza o crime de corrupção. Assim, “para que se possa dizer que o ato possui ou não relação

com a função, seria necessário que o mesmo fosse determinado” (Duszczak, 2018, p. 18). Ou seja, a denúncia foi considerada improcedente “por não haver sido apontado ato de ofício configurador de transação ou comércio com o cargo então por ele exercido” (STF, AP 307, Relator Ilmar Galvão, julgamento em 12/12/1994)

O entendimento parece ter tido uma sinalização de mudança no julgamento da AP 470 (Caso Mensalão). Embora não se tenha mencionado expressamente a superação do precedente Collor, decidiu-se que basta que o agente público “atue na perspectiva de um ato enquadrável no conjunto de suas atribuições legais –, não se poderá, ausente a indispensável referência a determinado ato de ofício, atribuir-lhe a prática do delito de corrupção passiva” (BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Ação Penal nº 470/MG. Relator: Min. Joaquim Barbosa. Julgamento 17/12/2012, p. 53916).

### **1.5. Corrupção privada.**

A corrupção privada seria aquela envolvendo cobranças de propinas em ambientes meramente privados. Por exemplo, um executivo que cobra uma vantagem indevida para contratar com determinado fornecedor.

Durante a Operação Lava Jato, era frequente que executivos de empreiteiras recebessem valores indevidos em contas secretas de operadores financeiros como retribuição pela escolha de determinado doleiro. Gontijo (2015, p. 32) registra como exemplos de corrupção privada o pagamento de suborno para adulterar competições desportivas, maquiagem conclusões de auditorias contábeis de empresas, obter empréstimos bancários em condições especiais e favorecer indústrias farmacêuticas na aquisição de remédios.

Diversos países como Portugal, Alemanha, Inglaterra e França já criminalizaram a corrupção privada (Zenkner, 2019, p. 76-77). Gontijo (2015, p. 31) ressalta que a Alemanha, Inglaterra e França têm forte tradição à repressão da corrupção privada, tendo tipificado criminalmente essa conduta ainda no início do século XX. Já Holanda, Suécia e Áustria incorporaram o crime de corrupção privada às suas legislações na segunda metade do Século XX, enquanto a Itália só o fez em 2002.

No âmbito comunitário europeu, Gontijo (2015, p. 34) ressalta que a preocupação com a corrupção na esfera privada já foi assentada em alguns atos relevantes como: 1) Ação Comum de 22 de dezembro de 1998, do Conselho da União Europeia; 2) Convenção Penal contra a Corrupção de 27 de janeiro de 1999, do Conselho da Europa e; 3) Decisão Marco de 22 de julho de 2003, que substituiu o primeiro texto mencionado. A ONU e a União Africana também demonstraram dar importância ao tema, referindo-o nas suas Convenções Contra a Corrupção.

No Brasil, o Pl n. 576/2023 de autoria do deputado Kim Katagiri (UNIÃO-SP) propõe incluir no Código Penal os arts. 207-A; 207-B; 207-C e 207-D a fim de tipificar a corrupção privada como crime no país.

Atualmente, no Brasil, a prática de corrupção privada pode caracterizar outros crimes como extorsão, estelionato ou mesmo furto.

Há ainda a corrupção desportiva prevista na lei nº 14.597/2023, art. 165 que pune a conduta de: “Exigir, solicitar, aceitar ou receber vantagem indevida, como representante de organização esportiva privada, para favorecer a si ou a terceiros, direta ou indiretamente, ou aceitar promessa de vantagem indevida, a fim de realizar ou de omitir ato inerente às suas atribuições”. A pena prevista é de reclusão, de 2 (dois) a 4 (quatro) anos, e multa. A lei ainda prevê no parágrafo único do mesmo artigo que “Nas mesmas penas incorre quem oferece, promete, entrega ou paga, direta ou indiretamente, ao representante da organização esportiva privada, vantagem indevida.”

## **1.6. CONCLUSÃO PARCIAL**

De todo o exposto, tem-se que a utilização semântica da palavra corrupção no sentido de degeneração é bastante antiga, confundindo-se com a própria história da humanidade. Já a utilização do termo corrupção no sentido de abuso de poder para apropriação privada de recursos públicos é muito mais recente na história. Para sua correta compreensão, é imprescindível entender a origem do Estado moderno e a separação do público e privado, que se inicia por volta dos Séculos XVII e XVIII.

Há ainda outras discussões dogmáticas sobre a extensão do conceito de corrupção para abarcar condutas de ganhos indevidos no setor privado (corrupção privada), bem como controvérsias sobre a necessidade de comprovação do ato de ofício para caracterizar a mercância da função pública.

## 2. AS INSTITUIÇÕES POLÍTICAS NO COMBATE À CORRUPÇÃO

No presente momento, serão traçadas reflexões sobre a formação das instituições políticas e o seu papel na corrupção.

No livro clássico “Por que as nações fracassam”, os economistas Daron Acemoglu e James A. Robinson (2012) debateram as razões que levam determinados países à pobreza ou ao sucesso. Conforme a reflexão proposta, os motivos da prosperidade não se encontram primordialmente na questão geográfica, na cultura das nações ou no conhecimento/ignorância das coisas corretas a serem feitas. Para o estudo, o que difere os países que se desenvolvem daqueles que fracassam é a existência de instituições econômicas e políticas fortes e confiáveis.

Como exemplo, citam-se as diferenças entre a Coreia do Sul e a Coreia do Norte. Antes da Segunda Guerra Mundial só existia uma Coreia unificada. Após o fim do conflito houve separação: o Norte ficou sendo influenciado pela União Soviética e passou a ser gerido por uma ditadura militar comunista, enquanto o Sul sofreu influência dos Estados Unidos e começou a ser governado por um ex-aluno de Harvard, Syngman Rhee, que se tornou presidente em 1948.

Atualmente, o padrão de vida na Coreia do Norte é parecido com o de países da África Subsaariana, sendo cerca de um décimo do padrão médio econômico da Coreia do Sul, cuja vida é mais semelhante a países ibéricos como Portugal e Espanha. Quase não há eletricidade na Coreia do Norte, enquanto o Sul está sempre iluminado.

O que mudou o destino das Coreias? Ambas ocupam áreas geográficas semelhantes e têm laços culturais comuns. Também não se pode alegar que seus governantes eram ignorantes sobre a forma correta de gestão pública.

Acontece que na Coreia do Sul, após a Segunda Guerra, Rhee, que era um anticomunista, planejou as primeiras instituições políticas e econômicas do país com apoio considerável dos americanos. Tanto ele quanto o seu sucessor, Park Chung-Hee eram autoritários e não foram eleitos de forma democrática. Contudo, ambos implementaram uma economia de livre mercado e reconheceram e respeitaram a propriedade privada. Após 1961, Park colocou a força do Estado em prol do crescimento privado, direcionando créditos e subsídios para sociedades empresariais bem-sucedidas e promissoras. O resultado foi um país com alta grau de liberdade econômica e instituições políticas consolidadas ao longo dos anos.

A história da Coreia do Norte foi bem diferente. Kim Il-sung, um líder do partido comunista antijaponeses se declarou o ditador em 1947 e, apoiado pela União Soviética, iniciou uma economia centralizada no Estado com base na ideologia Juche. A partir disso, a propriedade privada passou a ser considerada ilegal e o mercado privado foi extinto. As liberdades econômicas e pessoais foram

sendo cerceadas, salvo para elite próxima do ditador e de seu filho e sucessor, Kim Jong-il (Acemoglu e Robinson, 2012, p. 95).

As informações disponíveis (não há imprensa livre no país) demonstram que a ideologia Juche da Coreia do Norte foi um fracasso. A ausência de indústrias e a crise de produtividade agrícola que geraram sucessivas crises de fome são alguns dos exemplos dos problemas. Sem propriedade privada as pessoas não encontram motivação para produzir mais e melhor, não há inovação e novas tecnologias não se desenvolvem.

De outra banda, no sul, a prosperidade chegou. Instituições econômicas sólidas incentivaram o investimento e a inovação. O Governo sul-coreano investiu em educação sendo que, com uma população instruída, a Coreia do Sul se tornou rapidamente uma das economias milagrosas no mundo, sendo atualmente dez vezes maior do que a da Coreia do Norte.

Outro exemplo interessante é dado pelas duas cidades de Nogales que são divididas por uma cerca na fronteira entre México e Estados Unidos. No norte, está situada a Nogales do Arizona, Estados Unidos. Ao sul, está a Nogales de Sonora, México.

Na Nogales americana, a renda domiciliar média é de aproximadamente USD 30 mil por ano. A maior parte dos adolescentes frequenta a escola e a maioria dos adultos se formou pelo menos no ensino médio. Os habitantes têm acesso a serviços públicos como energia elétrica, telefonia, saneamento, atendimento público de saúde e uma rede de rodovias que liga Nogales a outras partes dos Estados Unidos. As pessoas da Nogales do Arizona não temem pela sua vida ao sair da rua e, apesar dos casos ocasionais de corrupção, confiam no governo e no processo eleitoral, sendo a democracia natural para eles (Acemoglu e Robinson, 2012, p. 14).

A situação a poucos metros de distância na Nogales mexicana é bem diferente. Mesmo vivendo numa parte relativamente próspera do México a renda domiciliar média dos seus habitantes é de USD 5 mil anuais, cerca de um sexto da xará americana. A maior parte dos adultos não se formou no ensino médio e o índice de evasão escolar de adolescentes é alto. Há alta mortalidade infantil, os serviços de saúde disponíveis são de má qualidade, as estradas de saída do município estão em más condições e a criminalidade de rua assusta. Além disso, abrir um negócio na Nogales mexicana não é tarefa simples. Há inúmeras permissões e dificuldades burocráticas que muitas vezes só são resolvidas pelo pagamento de suborno às autoridades. Os moradores convivem com alta corrupção e inércia dos políticos em fazer políticas públicas que beneficiem diretamente a população. A democracia é um acontecimento recente para os nogalenses mexicanos, sendo que até o ano 2000 a cidade era controlada pelo corrupto Partido Revolucionário Institucional (Acemoglu e Robinson, 2012, p. 15).

Ora, o que fez o rumo das duas Nogales ser tão diferente?

Em suma, a exemplo das Coreias, a resposta está na forma como foram moldadas as instituições políticas no México e nos Estados Unidos.

No México, como aconteceu em quase todos os países da América Latina, houve uma colonização de exploração instituída pelos espanhóis.

Tudo começou com a expedição do navegador espanhol Juan Díaz de Solís em 1516 na América do Sul, pelas águas do Rio da Prata, chegando ao local onde hoje é Buenos Aires. Os espanhóis foram atrás de “recursos para extrair e de mão obra para trabalhos forçados” (Acemoglu e Robinson, 2012, p. 15). A expedição não deu muito certo. Os *charruas* e os *querandís*, povos locais nativos que já habitavam a região, não foram muito dóceis com os colonizadores e resistiram bravamente, recusando-se a trabalhos forçados e expulsando os europeus.

Sob o comando de Juan de Ayolas, uma nova expedição foi enviada para a região em 1537. Desta vez, subindo pelo Rio Paraná em busca de uma rota para os incas, o explorador acabou encontrando os guaranis, que eram sedentários e tinham uma agricultura baseada no milho e mandioca. Diferente dos *charruas* e *querandis*, os guaranis não conseguiram opor muita resistência à dominação espanhola. Logo, os exploradores casaram com as índias e estabeleceram uma aristocracia fundando uma cidade, Nuestra Señora de Santa María de la Asunción, onde hoje é a capital do Paraguai.

Houve diversas outras expedições para colonização e exploração da América Latina. Em 1519, Hernán Cortés chegou ao México com o seu exército, capturou o líder asteca Montezuma, saqueou todas as riquezas e escravizou os habitantes. Após o término da dominação em 1521, Cortés, como autoproclamado gestor da nova província, instituiu a *encomienda*, mecanismo de dominação pelo qual “os indígenas precisavam pagar tributos e prestar serviços ao encomendero que, em troca, ficava encarregado de convertê-los ao cristianismo” (Acemoglu e Robinson, 2012, p. 15).

A partir dali, as instituições políticas mexicanas e de outros países da América Latina dominados pela Espanha se desenvolveram neste modelo: os exploradores instituíram uma elite que era sustentada pelos nativos locais.

Já a colonização dos Estados Unidos seguiu um caminho um pouco diferente.

Em primeiro lugar, a Inglaterra começou as suas campanhas exploratórias na América somente no final do Século XVI, após o rei Felipe II sair vitorioso de um combate sobre a armada espanhola, que foi enviada para invadir a Inglaterra. O atraso custou um preço caro: as colônias mais atrativas da América Latina já haviam sido dominadas pelos espanhóis e portugueses. Restou aos ingleses se conformar com a exploração dos territórios mais ao norte, sendo que “a escolha da América do norte não se deu pela atratividade da área, mas porque era o único território disponível.

As partes “desejáveis” das Américas, onde a população indígena a ser explorada era abundante e onde ficavam as minas de ouro e de prata, já estavam ocupadas” (Acemoglu e Robinson, 2012, p. 29).

No início das jornadas dos navios para a América do Norte, as coisas não foram fáceis para os ingleses. A primeira expedição com objetivo de estabelecer uma colônia exploratória na Carolina do Norte em 1585 não deu certo. Sob o comando do capitão Christopher Newport, uma nova tentativa foi feita em 1607, mandando embarcações para onde atualmente é a Virgínia. Foi lá que, em 14 de maio de 1607, os colonizadores criaram a colônia de Jamestown.

A intenção dos ingleses era idêntica à dos espanhóis: capturar o chefe local e subjugar o povo para obter riquezas e alimentos. Não deu certo. Jamestown estava numa área que pertencia a 30 grupos indígenas que eram comandados por um rei chamado Wahunsunacock, que foi bastante hostil aos planos exploratórios ingleses.

Não suficiente, não havia metais preciosos na região e um rigoroso inverno chegou castigando os invasores, que ficaram desorientados, pois não haviam cogitado a hipótese de trabalhar para cultivar os próprios alimentos. Foi então que o capitão James Smith decidiu ir até o rei Wahunsunacock numa missão comercial: tentava negociar com os índios para obter provimentos. Também deu errado. Ele foi capturado por Opechancanough, um dos irmãos de Wahunsunacock, somente sendo solto em 2 de janeiro de 1608.

Depois de tantas dificuldades, James Smith escreveu uma carta clamando que os gestores da Companhia da Virgínia (que era a forma como era chamada a colônia) mudassem a forma de exploração da área. Ele sustentou que o modelo utilizado no México e Peru para enriquecimento rápido não daria certo naquele lugar, sendo necessário que os colonos europeus trabalhassem para sobreviver. Na carta de Smith ficou registrado: “suplico que mandeis uns trinta carpinteiros, lavradores, jardineiros, pescadores, ferreiros, pedreiros e escavadores de árvores e raízes bem munidos, em vez de mil outros tais como os que temos (Acemoglu e Robinson, 2012, p. 32).”

Depois de muito insistir, Smith conseguiu convencer os indígenas a comercializar com os colonos alimentos de subsistência e instituiu uma regra bem simples e efetiva na colônia: quem não trabalha, não come. Mesmo assim, a situação da Virgínia não decolou, sendo que muitas pessoas morreram de fome e em março de 1609 só restavam 70 habitantes dos 500 iniciais no local. O capitão voltou para Inglaterra e o governo colonial indicou uma nova gestão para a colônia que passaria a ser chefiada por Thomas Gates.

No lugar de explorar os índios, Gates decidiu que era necessário explorar os colonos que passaram a trabalhar num regime com rigor draconiano. O regime de exploração dos colonos também não deu certo e, como mudança estratégica, em 1618 a colonizadora deu início a um

programa de concessões de terra aos camponeses ingleses que migravam. Cada um receberia 50 acres de terra cada para cultivá-la em proveito próprio e da família num regime de liberdade econômica. Em 1619, os colonos livres fizeram a Assembleia Geral em Jamestown, instituindo as primeiras leis e instituições do Novo Mundo. E assim começou a democracia nos Estados Unidos (Acemoglu e Robinson, 2012, p. 32).

Duas lições se extraíram do episódio: 1) o regime exploratório implementado na América Latina não era sustentável na América do Norte; 2) uma única alternativa para criar uma colônia economicamente bem-sucedida era criar instituições políticas que dessem incentivos para os colonos investirem seu tempo e trabalho para obter prosperidade.

A partir disso, México e Estados Unidos seguiram caminhos bem diferentes.

Os planos de elites de instituírem modelos de dominação no território norte-americano foram todos fracassados, como as tentativas dos governos autoritários no Século XVII de Baltimore em Maryland e Ashley-Cooper, na Carolina. Em ambos os casos “viu-se que era impossível forçar os colonos a aceitar uma sociedade com hierarquia rígida, porque eles simplesmente tinham opções demais à disposição do Novo Mundo” (Acemoglu e Robinson, 2012, p. 43).

As colônias americanas se desenvolveram e declararam a independência em 1776. Após a independência, os Estados Unidos passaram por algumas dificuldades institucionais que culminaram na Guerra Civil entre 1860 e 1865. Contudo, em geral, o país sempre manteve um grau razoável de liberdade econômica e estabilidade das instituições políticas que foram se consolidando ao longo dos anos, sempre com respeito às normas constitucionais, que são quase as mesmas desde 1789 (há apenas 27 emendas à Constituição americana).

O alto grau de liberdade econômica proporcionou o desenvolvimento de diversas inovações de patentes e bancos nos Estados Unidos no Século XIX. A alta competição entre as instituições financeiras produziu juros mais baixos para os clientes e os paradigmas da Revolução Industrial inglesa trouxeram inovação e empreendedorismo aos americanos. Todo este quadro culminou em riqueza e prosperidade.

De outro lado, o México durante a colonização foi sempre dominado por elites que decidiram declarar a independência em 1821, por intermédio do militar Agustín de Iturbide (Acemoglu e Robinson, 2012, p. 41). Isso somente aconteceu quando a Espanha reprimiu a Constituição de Cádiz e quis suprimir privilégios dos controladores da colônia, sendo que o resultado não foi positivo para a população mexicana. Sem a existência de instituições políticas sólidas para limitação do poder, logo “Iturbide se tornou um ditador e, em outubro de 1822, havia dissolvido o Congresso sancionado pela Constituição e o substituíra por uma junta de sua escolha”

(Acemoglu e Robinson, 2012, p. 43). O período de independência mexicana foi marcado por uma profunda instabilidade institucional, sendo que entre 1824 e 1867, o país teve 52 presidentes.

No mesmo Século XIX, em sentido diametralmente oposto aos Estados Unidos, o México tinha um sistema bancário monopolizado, com acesso de crédito somente às elites aliadas dos governantes. Duas instituições controlavam 60% dos ativos disponíveis no mercado. Aliado a isto, a falta de confiança nas instituições políticas elevou os juros e o país só empobreceu.

O resultado disso foi o deterioramento do Estado mexicano, que não conseguia cobrar imposto ou prestar serviços públicos. Estados fracos produzem corrupção generalizada, com dificuldades para manutenção da propriedade privada e desrespeito geral às leis regulatórias e tributárias (Rose-Ackerman, 2010, p. 58). Isso levou ao enfraquecimento do direito de propriedade e a perda de territórios para os Estados Unidos como o Texas, o Arizona, o Novo México e Alamo.

Assim, a principal diferença entre os Estados Unidos e o México foi eficiência e concretude das instituições políticas, “que determinam a capacidade de seus cidadãos de controlar seus políticos e de influenciar o modo como eles se comportam” (Acemoglu e Robinson, 2012, p. 58). Para o desenvolvimento econômico e social efetivo que melhore a qualidade de vida das pessoas, é imprescindível a existência de instituições políticas e econômicas fortes e consolidadas que valorizem as liberdades individuais e econômicas.

Desse modo, com base no processo de sua formação, como também no seu comportamento atual, Acemoglu e Robinson (2012, p. 107) diferenciam duas formas de instituições políticas e econômicas: 1) inclusivas: em que há um Estado forte e centralizado, que garante as liberdades econômicas básicas, fomentando o desenvolvimento e a inovação em uma sociedade plural; 2) extrativistas: em que a concentração de poder muito grande na mão de pequenas elites resulta em instituições econômicas que são criadas para garantir que esse pequeno grupo privilegiado possa enriquecer extraindo recursos de toda a sociedade.

As instituições extrativistas geram um círculo vicioso complexo. Em geral, instituições políticas extrativistas criam instituições econômicas também extrativistas, sendo que estas terão dinheiro para comprar o poder político e dar sustentação às instituições políticas extrativistas que as criaram.

Já “as instituições econômicas e políticas inclusivas não surgem por conta própria. Frequentemente são o resultado de um conflito significativo entre elites que resistem ao crescimento econômico e às mudanças políticas e aqueles que desejam limitar os poderes econômicos e políticos dessas elites (Acemoglu e Robinson, 2012, p. 429).”

As instituições inclusivas criam um círculo virtuoso. Instituições políticas inclusivas tendem

a criar instituições econômicas também inclusivas. Estas, por sua vez, terão força para manter a continuidade das instituições políticas inclusivas, as quais “criam restrições ao exercício e à usurpação do poder” (Acemoglu e Robinson, 2012, p. 471).

O cenário de conjunturas críticas representa uma janela de oportunidades para pessoas de fora da elite inovem e desenvolvam soluções tecnológicas para problemas presentes e futuros. Tratam-se de acontecimentos históricos que podem representar uma chance para a criação de novas oportunidades econômicas.

Como exemplo, a expansão do comércio transatlântico no Século XVII representou uma conjuntura crítica para surgimento de navegações mais modernas. A peste bubônica no Século XVI, foi uma conjuntura crítica que influenciou o fim da era feudal e acelerou o surgimento do comércio. Da mesma forma, o descobrimento das Américas no Século XV possibilitou maior investimento para o envio de colonizadores.

As inovações tecnológicas são acompanhadas de algo chamado por Joseph Schumpeter (citado por Acemoglu e Robinson, 2012, p. 113) de destruição criativa, “em que há substituição do velho pelo novo”. Esse acontecimento é um fator de forte objeção de elites extrativistas, sendo que “o medo da destruição criativa é comum na raiz da oposição a instituições econômicas e políticas inclusivas” (Acemoglu e Robinson, 2012, p. 113).

Como as instituições políticas se comportarão diante da inovação e do risco de destruição criativa é crucial para compreender as distinções entre sociedades inclusivas e extrativistas.

Em instituições políticas e econômicas inclusivas a inovação é fomentada. O poder é dividido com a sociedade. As pessoas encontram oportunidades para demonstrar suas habilidades e prosperar. Para isto contam com alto grau de liberdade econômica. Não há barreiras significativas para empreender. O acesso ao crédito é fácil e os juros não são extorsivos. Este quadro gera crescimento econômico, porque as pessoas se sentem motivadas a trabalhar para melhorar de vida e acumular riqueza. O Estado é forte e centralizado, capaz de garantir segurança aos cidadãos e de proporcionar efetividade na aplicação da lei.

Já em Estados extrativistas, não havendo liberdade efetiva e condições reais de melhoria das condições de vida, as inovações são raras mesmo em conjunturas críticas. Pelo contrário, esses Estados aproveitam essas oportunidades para aumentar ainda mais o poder de pequenas elites em detrimento da maioria. As inovações tecnológicas, mesmo quando surgem, são apropriadas pelo Estado. As pessoas se sentem desestimuladas a se esforçar e implementar novas ideias porque sabem que a riqueza gerada pelo seu trabalho poderá servir para enriquecer elites corruptas.

Essas instituições extrativistas trazem um enorme “desperdício de talento e dos recursos de toda a sociedade” (Acemoglu e Robinson, 2012, p. 85).

As elites dominadoras, em geral, representam barreiras à inovação e preferem manter o *status quo* de forma permanente, sem risco de serem incomodadas. “A elite, sobretudo quando seu poder político está ameaçado, pode ser uma formidável barreira à inovação. O fato de terem muito a perder com a destruição criativa significa que, mais do que não incentivarem, as elites muitas vezes resistirão e tentarão impedir tais inovações” (Acemoglu e Robinson, 2012, p. 239).

Em países com instituições políticas extrativistas, o Estado é fraco, não possui credibilidade junto à sociedade e é incapaz de aplicar a lei de forma efetiva e isonômica.

Na história do Império de Roma, que formou instituições altamente extrativistas, conta-se, pelo escritor Plínio, que durante o reinado de Tibério um homem apresentou ao imperador um vidro inquebrável e foi morto a mando do governante, que teria ficado com medo das consequências econômicas da novidade. Outra inovação do período imperial é mencionada por Suetônio, que narra que o Imperador Vespasiano, entre 69 e 79 d. C., rejeitou um dispositivo que havia sido inventado por um homem para transportar pesadas colunas para o Capitólio alegando que, caso aceitasse a inovação, os plebeus que carregavam as colunas perderiam o emprego e poderiam ficar menos dóceis (Acemoglu e Robinson, 2012, p. 224).

A lição clara é que, em geral, “grupos poderosos com frequência se colocam contra o progresso econômico e os mecanismos de prosperidade” (Acemoglu e Robinson, 2012, p. 114). Novas formas de fazer política intimidam e assustam grupos de elites extrativistas hegemônicas que se perpetuam no poder em Estados extrativistas. A superação de determinados paradigmas na política e na economia fará com que essas classes dominantes experimentem perdas econômicas indesejáveis, como também levará “a diminuição ou extinção de seus privilégios ou pelos grupos que terão políticas e temem uma redução de poder (Acemoglu e Robinson, 2012, p. 114).”

Em Estados inclusivos, as instituições políticas são fortes e o sistema de freios e contrapesos funciona de forma satisfatória, não havendo usurpação de poderes.

Acemoglu e Robinson citam o exemplo dos Estados Unidos durante o Governo de Franklin Roosevelt, eleito em 1932, logo após a Grande Depressão de 29. Na época, a economia do Estado americano estava em frangalhos e Roosevelt assumiu com a obrigação de reconstruir o país com o plano chamado de *New Deal*, que congregava diversas políticas para reerguer a economia. Um quarto da força de trabalho americana estava desempregada e a indústria havia reduzido pela metade sua produção desde o início da crise. Os investimentos desmoronaram.

As expectativas de aprovação de novas leis do *New Deal* era promissora: o Partido Democrata de Roosevelt tinha maioria na Câmara e no Senado Americano. Entretanto, boa parte das leis novas versava sobre temas constitucionais e se submetia à análise da Suprema Corte. Uma delas, que tratava sobre a recuperação da indústria, previa algumas restrições à concorrência

industrial e teve o primeiro capítulo declarado inconstitucional pela Corte Suprema norte-americana em 27 de maio de 1935.

Em 1936, Franklin Roosevelt foi reeleito com 61% dos votos e estava com a popularidade alta. Contudo, outras leis de seu governo aguardavam a análise de constitucionalidade na Suprema Corte. Aproveitando de sua alta aprovação, o então presidente lançou uma ofensiva contra o Poder Judiciário alegando, em suma, que os membros da Suprema Corte não eram eleitos e que muitos estavam sobrecarregados de trabalho e velhos. Assim, defendeu duas coisas: 1) a aposentadoria compulsória dos magistrados da Corte Suprema aos 70; 2) o direito de indicar mais seis ministros ao Tribunal. Franklin chamou a proposta de Projeto de Reorganização Judiciária. Com a alta popularidade do presidente e a maioria do Partido Democrata no Congresso Nacional, a aprovação da matéria poderia ser dada como certa. Não foi o que aconteceu. Houve reflexões no Senado americano sobre violação de princípios constitucionais e a possibilidade de manipulação do tribunal pelo presidente e a proposta foi rejeitada em relação a estes pontos.

A história demonstra uma lição importante: “as instituições políticas inclusivas não apenas servem de contrapeso a importantes desvios nas instituições econômicas inclusivas, como também resistem a tentativas que minem sua continuidade” (Acemoglu e Robinson, 2012, p. 425). No exemplo, mesmo os congressistas democratas que tinham interesse na aprovação do *New Deal* votaram contra o plano de reestruturação do Judiciário porque compreenderam que evitar a redução da independência dos tribunais era mais relevante para a continuidade do sistema de instituições políticas pluralistas.

O quadro em instituições políticas extrativistas é bem diferente. Na década de 1990, os presidentes Fujimori (Peru) e Hugo Chavez (Venezuela) simplesmente decidiram fechar o Congresso porque entenderam que ele estaria atrapalhando o Governo. Na sequência, ambos reescreveram a Constituição aumentando os poderes dos Presidentes.

Na Argentina de 1946, o presidente Juan Domingo Peron teve problemas parecidos com aqueles de Roosevelt: a Suprema Corte argentina estava declarando leis inconstitucionais e dificultando seu governo.

Contudo, diferentemente da história americana, Peron aproveitou a maioria na Câmara para emplacar o *impeachment* de três ministros que estavam decidindo contrariamente ao governo. Um quarto magistrado renunciou e o presidente argentino pôde nomear livremente mais quatro ministros e controlar o Poder Judiciário, exercendo um poder quase ilimitado. O que seguiu na sequência foi uma série de instabilidades institucionais na Argentina, alternando entre governos cívicos e militares, tendo se tornado tradição no país o presidente escolher seus ministros da Corte Suprema. As instituições políticas saíram fragilizadas e o país se tornou muito mais extrativista.

Assim, a compreensão do sistema político extrativista que permite que a corrupção persista ao longo do tempo passa pelo estudo obrigatório dos papéis desempenhados pelas instituições políticas de cada país, sendo que a análise do papel das instituições políticas no combate à corrupção apresenta uma boa perspectiva analítica. Como registra Lima, “a eficiência das instituições responsáveis pela política criminal preventiva e repressiva pode ser aferida pela sua capacidade de desestimular a prática criminosa”(2021, p. 119). Na mesma linha, Rose-Ackerman (2010, p. 60) salienta: “ it is important to study how the institutional environment creates incentives for corruption in the delivery of particular public services, such as education, health, highways, or national defense”- “é importante estudar como “o ambiente institucional cria incentivos para a corrupção na prestação de serviços públicos específicos, como educação, saúde, rodovias ou Defesa nacional” (tradução livre).

Não é outro o posicionamento da teoria econômica do crime de Gary Becker que menciona as instituições públicas responsáveis pelo efeito dissuasório nos potenciais autores de crimes mencionando a polícia e o Poder Judiciário.

Em outros termos: para combater a corrupção é imprescindível a existência das instituições políticas fortes e independentes, que possam exercer seus papéis de uma forma a buscar o bem coletivo.

O problema é que a macrocorrupção como “crime institucionalizado”<sup>3</sup> (Pontes,2014) é cometida por pessoas próximas ao núcleo central do poder, que o perpetuam por intermédio de atos de ofício, aproveitando-se da ação estruturante das autoridades para cometer crimes cujas atividades centrais são aparentemente lícitas, como construir um estádio de futebol, uma estrada, ou uma

3 Sobre o tema, ensina Jorge Pontes: Ao contrário do crime organizado, já rebaixado à delinquência juvenil, o “crime institucionalizado” não lança mão de atividades ilegais, como o tráfico de drogas, de armas, o jogo ilegal etc. Esse novo flagelo utiliza-se apenas da plataforma oficial, dos governos das três esferas, do estamento público, dos ministérios da República, da política partidária e das regras eleitorais para prospectar e desviar fortunas do erário. Todo o seu faturamento tem origem nos contratos de serviços e obras, nas concorrências públicas, nos repasses para programas de governo. Trata-se de atividade mais lucrativa e segura do que qualquer negócio ilegal convencional, colocado em prática por organizações tipo máfia. Enquanto o crime organizado viceja aproveitando-se da letargia e da omissão de alguns homens públicos, o “crime institucionalizado” é fruto da própria ação estruturada e pensada de um grupo de homens e mulheres que comandam determinado setor, empresa ou unidade do poder público. Outra diferença marcante é que, enquanto o crime organizado coopta, ou, quando muito, infiltra um agente aqui e acolá, na polícia ou numa determinada repartição, o “crime institucionalizado” indica e nomeia, com a devida publicação em diários oficiais, autoridades que servem aos seus propósitos tanto na empreitada criminosa propriamente dita, como na tomada de medidas garantidoras da impunidade do grupo e da salvaguarda do butim, nos três poderes da República.Outra nuance de relevo é que o “crime institucionalizado”, com seus exércitos de nomeados em cargos e funções estratégicas, para garantir aspectos vitais da atividade, isto é, para institucionalizar a própria moenda criminosa, estaria, desgraçadamente, lançando mão da elaboração e promulgação de normas administrativas, e até de leis, que facilitem sua consecução.Na última década o “crime institucionalizado” vitaminou-se tremendamente, aproveitando-se dos seguidos recordes de arrecadação tributária. Com o ingresso de dezenas de milhões de pessoas na classe média e o conseqüente aumento do consumo, os cofres públicos abarrotaram-se de dinheiro. Artigo Corrupção sistêmica institucionalizada disponível no site: <[http://www.adpf.org.br/adpf/admin/painelcontrole/materia/materia\\_portal.wsp?tmp.edt.materia\\_codigo=7230&tit=corrupcao-sist%Eamica-institucionalizada#.VnmeRr9RIVQ](http://www.adpf.org.br/adpf/admin/painelcontrole/materia/materia_portal.wsp?tmp.edt.materia_codigo=7230&tit=corrupcao-sist%Eamica-institucionalizada#.VnmeRr9RIVQ)>. Acesso em: 22/12/2015.

refinaria de petróleo, utilizando-se de agentes estrategicamente nomeados pelo diário oficial para sustentar suas ações ilícitas.

Nesse contexto, o desafio que se propõe é como o Estado conseguiria combater de forma efetiva a corrupção praticada pelos agentes do próprio Estado alocados em cargos estratégicos de poder. Ou seja, cabe ao Estado enfrentar os crimes que ele mesmo pratica.

A análise da macrocorrupção demonstra a possibilidade de que altos funcionários públicos e políticos busquem criar ambientes institucionais que facilitem o seu enriquecimento ilícito. Rose-Ackerman, (2010, p. 52) salienta que: “economics predicts that institutional changes that increase financial benefits and reduce costs will increase the incidence of corruption”- “os economistas preveem que mudanças institucionais que aumentam os benefícios financeiros e reduzem custos fazem aumentar a incidência de corrupção” (tradução livre).

Como se formaram e como estão as instituições políticas brasileiras em matéria de combate à corrupção? São as perguntas que o estudo busca responder nos próximos tópicos.

## **2.1. A corrupção na formação das instituições políticas brasileiras.**

“Fatores históricos moldam o modo como as instituições se desenvolvem, mas não se trata de um simples processo cumulativo predeterminado” (Acemoglu e Robinson, 2012, p. 35).

No Brasil, desde o descobrimento até a vinda da família imperial, foram constantes as críticas ao mau comportamento dos governantes brasileiros feitas em cartas e documentos. Rios (2013, p. 12), salienta que: “um dos primeiros atos de corrupção pode ser encontrado na missiva de Pero Vaz de Caminha enviada ao Rei D. Manuel, datada de maio de 1500, cuja narrativa aponta um inequívoco ato de nepotismo”.

Embora reconheça que pouco se sabe sobre a corrupção brasileira entre o século XVI até o final do Século XVIII, Adriana Romeiro (2017 p. 7) registra que em 1627 o Frei Vicente do Salvador lamentava que “nenhum homem nesta terra é repúblico, nem zela ou trata do bem comum, senão cada um do bem particular”. A mesma autora lembra que papéis satíricos escritos na Vila Rica em 1732 atacavam a conduta do então governador. D. Lourenço de Almeida, por “sua cobiça desmedida” que, com o aprofundamento dos estudos sobre o tema, descobriu-se que era a regra, não a exceção durante o Brasil Colônia (Romeiro, 2017, p. 8).

Ao pesquisar a literatura moral e política na Península Ibérica entre os Séculos XVI e XVIII, Adriana Romeiro (2017, p. 8) concluiu que a corrupção era a tradição político-moral da

época do Brasil Colônia, sendo que todo o “império português parecia engolfado em atos ilícitos, transgressões e abusos, para os quais os contemporâneos possuíam não só um vocabulário específico, mas também um repertório de tópicos- fórmulas ou clichês da retórica- com raízes nos textos bíblicos e antigos.” A mesma autora registra que o contrabando era a principal prática ilícita do período, já sendo objeto de uma legislação rigorosa na época (Romeiro, 2017, p.33).

Sobre outros casos de corrupção na colônia, Zenkner (2019, p. 57) lembra que por volta de 1550, D. João III decidiu instaurar o Governo-Geral na colônia para defesa da terra, cobrança de tributos e aplicação da justiça real. Para isso, em 1548 nomeou Pero Borges, como primeiro ouvidor-geral do Brasil (função que atualmente é comparável à de Ministro da Justiça). Borges já havia ocupado o cargo de corregedor de Justiça em Elvas, Portugal, função na qual havia sido condenado um ano antes por desviar dinheiro das obras de construção de um aqueduto em Alentejo, região de Portugal.

Uma vez exercendo a sua função de ouvidor-geral, Pero Borges enriqueceu rapidamente em razão de um esquema de desvios nas obras feitas na primeira capital da colônia, Salvador. Naquela época, as obras eram então feitas por empreitada, mas era comum o seu loteamento entre as empreiteiras, o ajuste prévio dos lances e o seu superfaturamento. Esses acontecimentos geravam uma falta de confiança dos cidadãos no Poder Público e a ausência de respeito pelos bens públicos ou pela qualidade de vida da população, o que impedia o desenvolvimento da colônia.

Em 1604, registros históricos apontam fortes suspeitas de mercância da função pública pelo então governador-geral da colônia Diogo Botelho. Um relatório produzido por Belchior de Amaral identificou práticas como a venda de cargos e ofícios; apropriação do salário de oficiais; confisco ilegal de vinho para revenda a preços extorsivos; apropriação da renda dos defuntos para a compra de escravos; recebimento de presentes por parte de moradores; interferência na atividade do ouvidor, permanência em Pernambuco e não na Bahia, como determinavam as ordens do Rei. Ao final, as evidências pareciam ser tão robustas que foi recomendado “vossa majestade devia mandar outro governador àquele Estado” (Romeiro, 2017, p. 149).

Outros registros históricos apontam que em 1640, na Bahia, no “Sermão da visitação de Nossa Senhora”<sup>45</sup>, proferido pelo Padre Antônio Vieira perante o Marques de Moltalvão, então vice-governador do Brasil, já havia ficado registrado o problema da corrupção na época colonial mencionando que: “alguns ministros de Sua Majestade não vêm cá buscar o nosso bem, vêm cá

---

4 <https://www.literaturabrasileira.ufsc.br/documentos/?action=download&id=134929> acesso em 8/8/2023.

5 Há 2 sermões com esse nome, o primeiro de 1638 que é o sermão da visitação de nossa senhora a santa Isabel, e o segundo que é o sermão da visitação de nossa senhora, proferido na Santa Casa de Misericórdia, por ocasião da chegada à Bahia do Marquês de Montalvão, Vice-Rei do Brasil de 2 de julho de 1640. <http://www.observatoriodaimprensa.com.br/jornal-de-debates/ed749-historia-fronteiras-conceituais-e-diferencas/> O que nos interessa é o de 1640: <https://www.literaturabrasileira.ufsc.br/documentos/?action=download&id=134929>

buscar nossos bens” (Avritzer, 2012, p. 179).

Os governantes no Brasil, diz ele, só pensam em roubar (Romeiro, 2017, p. 171), buscando o interesse próprio em prejuízo do bem comum. Eles chupam, adquirem, ajuntam e enchem-se por meios ocultos. Referindo-se aos ganhos ilícitos, o Padre Antônio Vieira<sup>6</sup> (1640) afirma que “o mal mais para sentir de todos é que a água que por lá chove e esperdiçam as nuvens não é tirada da abundância do mar, como noutra tempo, senão das lágrimas do miserável e dos suores do pobre”.

Algum tempo depois, em 1655, o mesmo incansável padre Antônio Vieira, que viveu a maior parte de sua vida no Brasil, foi ao púlpito da Igreja da Misericórdia de Lisboa, em Portugal, perante D. João IV, para acusar a corrupção dos governantes da época proferindo o Sermão do Bom Ladrão<sup>7</sup>. O verdadeiro ladrão, disse então Padre Antônio Vieira, não era aquele que furtava pra comer, mas sim os governantes que roubavam e despojavam os povos. Não eram ladrões de homens, mas de cidades e nações, que furtavam sem temor nem perigo. Enquanto os pequenos ladrões eram enforcados, os grandes ladrões furtavam e enforcavam.

Outros registros históricos apontam que existia uma corrupção alastrada no Brasil colônia (Avritzer, 2012, p. 175), a tal ponto que ela não constituía uma aberração, mas fazia parte do modo de funcionamento do governo (Romeiro, 2017, p. 59). Os cargos públicos eram do rei, que podia dispor deles como bem quisesse, inclusive arrendar ou vender. Os servidores públicos eram mal remunerados e havia uma compreensão tácita de que a renda poderia ser complementada pela exploração privada do cargo público. Conforme registra Avritzer, (2012, p. 175) “a política régia de remunerar mal seus servidores tornava tácita a possibilidade de complementação com ganhos relacionados à sua atividade, especialmente nas colônias”.

Havia na época colonial fortes traços da dominação patrimonial medieval na relação entre os funcionários públicos e a coroa. Em resumo, neste modelo de domínio a autoridade dos agentes públicos provém da confiança do governante e não da meritocracia. Em razão disso, desvios eram muito comuns, sendo entendido o cargo público e seus proventos como coisa privada. Dessa forma, “o alastramento da corrupção na burocracia colonial resultava tanto dos baixos salários quanto da mentalidade patrimonial dos funcionários, agravada pelo ambiente de “decadência moral” reinante entre homens que se sentiam exilados em terra estrangeira” (Romeiro, 2017, p. 42).

Magistrados, escrivães, militares, clérigos, capitães, governadores, meirinhos e vice-reis exploravam o poder de seus cargos para obter rendas, não desperdiçando a chance de ganhos paralelos. “Em troca deles guardas facilitavam a soltura de condenados, juízes calibravam o rigor das sentenças, fiscais unham parte das mercadorias que deveriam tributar” (Avritzer, 2012, p.

---

6 <https://www.literaturabrasileira.ufsc.br/documentos/?action=download&id=134929>

7 <https://www.literaturabrasileira.ufsc.br/documentos/?action=download&id=134879> acesso em 16/8/2023.

176). As correspondências da época, inclusive oficiais, revelam constantes reclamações sobre a venalidade e o abuso das funções governamentais ao longo dos primeiros séculos (Romeiro 2017, p.236). Segundo Charles Boxer “as queixas acerca da rapacidade e da venalidade dos funcionários governamentais em geral são um tema constante da correspondência particular e oficial durante mais de três séculos” (citado por Avritzer, 2012, p. 178).

O tempo passou e 150 anos depois dos Sermões do Padre Antônio Vieira (que ilustravam bem as relações de poder da época colonial) o então rei de Portugal, D. João VI, veio morar no Brasil com sua família, chegando em 1808 fugindo da iminente invasão francesa das tropas comandadas por Napoleão Bonaparte e pelo general Junot. Ao chegar na cidade, ele recebeu de presente de um traficante de escravos a melhor casa do Rio de Janeiro, construída na chácara de São Cristóvão. Algum tempo depois o rei poderia demonstrar sua gratidão: o traficante foi agraciado com a comenda da Ordem de Cristo e a propriedade do ofício de tabelião e escrivão da Vila de Parati (Gomes, 207, p. 218).

Nessa época, a troca de favores entre senhores do engenho, fazendeiros e traficantes de escravos e a Coroa portuguesa se intensificou, tendo em conta que o rei chegou praticamente falido ao Brasil. Foi instalada uma “caixinha” nas contratações públicas: uma comissão de dezessete por cento sobre os pagamentos deveria ser repassada ao governo e, se não fosse, os processos não andavam (Zenkner, 2019, p. 59).

É dessa época que vem uma dificuldade grande da separação entre o público e o privado no Brasil, que perdura até os dias atuais.

Em 1822 foi proclamada a independência do Brasil e iniciou-se a fase imperial. São escassos os registros sobre a corrupção na maior parte deste período. Na primeira fase conhecida como Primeiro Reinado, “a despeito da situação política conturbada- o fechamento da Assembleia Constituinte e mesmo a crise que resultaria na partida de D. Pedro I para Portugal-, nos jornais e atas da Câmara, a noção de corrupção não aparece ou mesmo qualquer outro termo de significado semelhante” (Schwarcz, 2012, p. 191).

Zenkner (2019, p. 60) registra que durante o reinado de D. Pedro I, Domitila de Castro, conhecida como a Marquesa de Santos, exercia um poderoso tráfico de influência junto ao imperador, sendo que a principal forma de corrupção da época era a mercância de escravos. Holanda (1995, p. 75) ensina que na época foi desenvolvido um “sistema apurado de sinais e avisos costeiros para indicar qualquer perigo à aproximação dos navios negreiros, subvencionando jornais, subornando funcionários, estimulando, por todos os modos a perseguição política ou policial aos adversários”. Nesse contexto, mediante o pagamento de propinas se arranjavam papéis brasileiros e portugueses exigidos pelas normativas da época, além de atestado comprobatório de saúde.

A mesma situação de registros escassos sobre corrupção permaneceu durante o II Reinado, mormente nos momentos de alta popularidade do imperador D. Pedro II, que passou a ser “lembrado como um monarca de direito divino e um mecenas das artes” (Schwarcz, 2012, p. 191). Este fato associado a uma forte prosperidade econômica entre 1850 e 1870 tornou este sistema político imune a questões mundanas como a corrupção (Schwarcz, 2012, p. 191).

Vale frisar que mesmo com a promulgação da Lei Feijó (1831), que declarava livres os escravos que desembarcassem no Brasil, e da Lei Eusébio de Queirós (1850), que proibiu o tráfico de escravos, o comércio ilegal desses trabalhadores foi mantido por meio do pagamento de subornos com o dinheiro gerado por essa lucrativa atividade (Zenkner, 2019, p. 60). Estima-se que mesmo após a vedação explícita da lei, desembarcaram no Brasil, entre 1831 e 1850, 750 mil africanos escravizados, que chegaram ao país por intermédio de contrabando e pagamento de suborno. Considerando que as leis abolicionistas eram fruto de pressão da Inglaterra, esses fatos que demonstravam a total ineficácia da normativa legal fizeram surgir a expressão para “inglês ver” (Zenkner, 2019, p. 60).

Grande parte da riqueza dos barões do café e a prosperidade das províncias do Rio de Janeiro e São Paulo foi construída com base na escravidão que, por sua vez, foi mantida por intermédio do pagamento de suborno em diversas escalas do governos, envolvendo autoridades públicas, empresários e até mesmo intermediários (Zenkner, 2019, p. 60).

Após 1870, a situação política do Império de D. Pedro II vai se alterar com o crescimento do movimento abolicionista apoiado pelo Partido Republicano. Associado a isto, começou um movimento de insubordinação no Exército que passa se opor à função de “caçador de escravos foragidos” (Schwarcz, 2012, p. 192).

As coisas pioraram na década de 1880, em que o Império seria “assolado por questões que inaugurariam uma nova agenda de acusações, estando na linha de frente a própria idoneidade do sistema” (Schwarcz, 2012, p. 192). Neste momento, a questão da corrupção aparece pela primeira vez de forma mais abrangente, associando o Império de D. Pedro II a práticas de degeneração moral que causavam escândalo e começavam a aparecer na imprensa (Schwarcz, 2012, p. 192).

Não havia denúncia que conectasse o imperador a práticas de suborno ou de enriquecimento pessoal. As acusações utilizam da palavra corrupção como degeneração moral do governo, sendo que, como registrou, José Murilo Carvalho (2012, p. 200) “nenhum republicano acusava D. Pedro II de presidir uma administração corrupta ou de ser ele mesmo corrupto”. Os inimigos políticos acusavam o sistema, não as pessoas, inexistindo qualquer caso concreto de acusação de corrupção contra o monarca.

Dentre os acontecimentos reportados neste período de crise imperial, o mais emblemático

ficou conhecido como o “roubo das joias da coroa”, episódio ocorrido na madrugada de 17 para 18 de março de 1882. Nesta data, um ladrão entrou no Palácio de São Cristóvão -residência da família imperial- e subtraiu de um armário todas as joias da Imperatriz Teresa Cristina, então esposa de D. Pedro II e de sua filha, Isabel. Em um primeiro momento, em tese, o Império seria vítima do crime. Contudo, a oposição passou a acusar o Imperador de omissão na segurança dos seus aposentos, o que demonstraria a mesma desídia nos assuntos públicos. O caso evoluiu “para acusações de suborno, suspeitas de adultério e de inépcia administrativa; um prato cheio para a imprensa folhetinesca da época” (Schwarcz, 2012, p. 193).

O fato é que ao final uma denúncia anônima levou a Polícia até o esconderijo das joias: uma caixa de biscoitos enterrada na casa de Manuel de Paiva, um ex-empregado do próprio Palácio. A partir disso, a narrativa da oposição foi de que houve uma conivência do monarca com o furto e com a impunidade do ladrão, tendo em conta que Paiva foi solto com o consentimento do imperador. Schwarcz (2012, p. 195) destaca que a Gazeta de Notícias da época chegou a publicar que “no Brasil não havia legalidade (...) era uma folia organizada”.

O episódio do furto das joias da coroa, embora não representasse um caso de corrupção como atualmente se conhece (apropriação individual de recursos públicos), visava associar o Governo Imperial a uma degeneração moral utilizada como um dos argumentos para a quebra institucional que resultou na proclamação da República em 1891.

De fato, esses argumentos foram amplamente utilizados para o movimento de Proclamação da República, pois os “republicanos da propaganda acusavam o sistema imperial de corrupto e despótico” (Carvalho, 2012, p. 200, in Avritzer, 2012).

Nos anos que se seguiram à República recém-instaurada em 1889, as oligarquias agrárias que enriqueceram com base na escravidão ascenderam ao poder e transpuseram o seu modelo de fazer negócios para a política. Nesta fase, a fraude, a corrupção e o favorecimento acabavam por permear todo o processo eleitoral e por deturpar a representação política, numa prática que ficou conhecida como “voto de cabresto” (Zenkner, 2019, p. 61).

O forte crescimento econômico concentrado na região sudeste, a quebra da bolsa de Nova Iorque em 1929 e o governo central enfraquecido da época levaram a uma grande instabilidade política no final da década de 20. Assim, a corrupção voltou à pauta do debate político na ruptura institucional de 1930. Os revolucionários chamavam de “carcomidos” os políticos da Velha República. Novamente, não no sentido semântico de ladrões de dinheiro público (conceito como a corrupção é conhecida atualmente) mas sim como degenerados morais (Carvalho, 2012, p. 200).

Nesse período, o gaúcho Getúlio Vargas assumiu o governo central sob a promessa de acabar com a Velha República corrupta. O governo foi marcado por uma forte atuação do Estado na

economia e com o surgimento de diversas companhias estatais que nos anos seguintes seria uma fonte fértil de recursos para esquemas de corrupção. Nesse contexto, foram criadas: a Companhia Siderúrgica Nacional (1940), a Companhia Vale do Rio Doce (1942); o BNDES (1952); a Petrobras (1953) e a Eletrobras (1954). A manutenção de preços artificialmente baixos por parte dessas empresas levou a concorrentes privados venderem suas empresas para o Governo (Zenkner, 2019, p. 61-62).

Assim, na República Nova, a alegação de corrupção como malversação de dinheiro público foi relevante no debate político mormente durante o segundo governo de Getúlio Vargas, entre 1950 e 1960, surgindo a conhecida expressão “mar de lama”. A oposição chefiada pela UDN acusava Vargas e seus auxiliares de enriquecimento pessoal a custa do dinheiro público. Além disso, esses mesmos políticos entendiam que o suborno influenciava a máquina sindical corporativista criada pelo então presidente, o que favorecia candidatos com orientações trabalhistas. Contudo, o máximo que se comprovou em relação a Getúlio foi a obtenção de um financiamento para fundação do jornal Última hora, veículo de imprensa apoiador do governo (Motta in Azritzer, 2012, p. 206).

Getúlio Vargas se suicidou em 1954.

Na sequência, venceu a eleição Juscelino Kubitschek, candidato pertencente ao grupo varguista. O Governo Kubitschek foi marcada pela seu Plano de Metas com o lema “cinquenta anos de progresso em cinco anos de governo”. Na prática, houve um acelerado programa desenvolvimentista de obras faraônicas, que culminou com a criação de Brasília que, por sua vez foi um grande marco para as grandes empreiteiras, que começaram a se organizar politicamente para celebrar grandes contratos públicos.

Essa política teve consequências desastrosas para a economia. Com o aumento de gastos públicos, houve o incremento do endividamento do país, da inflação e dos impostos. Também nesta época criam-se órgãos como SUDAN, e empréstimos subsidiados para setores estratégicos da economia que, na realidade, tratavam-se de privilégios individuais para empresários que interessavam o governo (Garschagen, 2016, p. 181).

Este fato municiava os opositores de denúncias de envolvimento do governo em esquemas de corrupção como enriquecimento pessoal dos governantes.

Em 1960, a campanha de Jânio Quadros foi marcada por um discursos de combate à corrupção, adotando uma vassoura como símbolo de seu governo, prometendo varrer a prática de suborno. Alguns atribuem à expressiva votação obtida por Jânio (48% dos votos) à boa receptividade do discurso anticorrupção (Motta in Azritzer, 2012, p. 207). Quadros foi o primeiro presidente a tomar posse em Brasília em 31 de janeiro de 1961. Durante seu governo, chegou a abrir algumas sindicâncias para investigar denúncias de corrupção durante a era Vargas. Contudo, sua

renúncia com apenas sete meses de governo, frustrou boa parte do eleitorado que acreditava na transformação.

Houve uma Emenda constitucional para aprovação da forma parlamentarista de governo. Em seu lugar assumiu João Goulart, conhecido como Jango, em 7 de setembro de 1961. Em janeiro de 1963 um plebiscito restaurou o regime presidencialista. O novo presidente era visto como político de esquerda, que remetia ligações com o varguismo e com a corrupção. Uma das primeiras medidas de Jango foi cancelar as investigações abertas por Jânio Quadros. Isto gerou severas críticas dos opositoristas. “O período de Jango na presidência foi curto, mas o suficiente para serem noticiadas práticas corruptas” (Zenkner, 2019, p. 62).

Um dos casos mais lembrados de acusações de suborno no governo Jango aconteceu em janeiro de 1964. A imprensa repercutiu graves denúncias de suborno envolvendo a Petrobras, sendo instaurada uma CPI para investigação dos fatos. A pressão forte fez João Goulart demitir o então presidente da estatal, Albino Silva, nomeando para o seu lugar Osvino Alves. De acordo com as acusações, os valores eram desviados da petrolífera “por dois militantes do Partido Comunista Brasileiro na diretoria da empresa, acusados de desviar dinheiro para custear congressos estudantis, subvencionar jornais de esquerda e pagar viagens a países socialistas” (Motta in Avritzer, 2012, p. 209). Em outra ponta do esquema, valores também eram desviados para enriquecimento pessoal dos mesmos diretores.

Após ser demitido, Albino Silva acusou os diretores ligados ao partido comunista de serem os responsáveis pela corrupção na Petrobras. Isto alimentou mais ainda os discursos de combate ao comunismo e à corrupção.

Há uma linha histórica que aponta o combate à corrupção e à subversão como uma das principais bandeiras do movimento militar que resultou na ruptura institucional em 31 de março de 1964. Outras acreditam que a corrupção era um problema secundário do governo Jango, sendo que a real motivação dos militares era o combate aos comunistas (Motta in Avritzer, 2012, p. 209).

Em 1962, Ademar de Barros venceu a eleição para governador de São Paulo. Político de estilo populista que era apresentado por interlocutores sem nenhum constrangimento como aquele que “rouba, mas faz” (Motta in Avritzer, 2012, p. 209). Ele já havia comandado os paulistas no início de 1940 como interventor do Estado Novo. Ficou famosa na época a “caixinha do Ademar”, sistema de arrecadação de recursos de empresários e bicheiros que buscavam benefícios políticos e favores.

Os militares assumiram em 1964 com um forte discurso de combate à corrupção, sendo esta uma das justificativas do Golpe de 1964, que teria como alvo os “subversivos e corruptos” (Carvalho, 2012, p. 200). “O regime instaurado com o golpe de 1964 apresentava-se como uma

“intervenção militar de caráter provisório para reinstaurar a ordem social e retomar o crescimento econômico, contendo o avanço do comunismo e da corrupção” (Zenkner, 2019, p. 63).

Como registra Motta (in Avritzer, 2012, p. 210), “paradoxalmente, a fidelidade de parte da corporação militar aos compromissos assumidos em 1964 levou a choques internos” que inspirariam o surgimento dos generais “linha dura” sob argumento que os primeiros generais não estavam sendo rígidos o suficiente na moralização do país. Nesta época, a ala mais radical do exército acusava o presidente Castello Branco de cumplicidade e proteção com Ademar de Barros, considerado um dos políticos mais corruptos do país. Além disso, a não aceitação por parte dos tribunais de denúncia de corrupção envolvendo Juscelino Kubitschek “acirrou ainda mais os ânimos daqueles que queriam aumentar o poder do Estado para retirar os entraves à desejada limpeza do país” (Motta in Avritzer, 2012, p. 210).

Nesse contexto, em 13 de dezembro de 1968 foi promulgado o AI-5 durante o governo do General Costa e Silva que, entre outras coisas, permitia ao Estado caçar os direitos políticos de cidadãos tidos como “subversivos” e excluía da apreciação judicial determinados atos do Presidente da República. No art. 8º do AI-5 conferia-se poder ao Presidente da República para confiscar os bens de “todos quantos tenham enriquecido, ilicitamente, no exercício de cargo ou função pública” (Starling in Avritzer, 2012, p. 217). Supostamente, o ato deveria ampliar os poderes para moralização da coisa pública. Uma nova Comissão Geral de Investigações (CGI) foi criada no Ministério da Justiça com atribuições para abrir inquéritos e fazer cumprir o art. 8º, tendo também atribuições para confisco de bens.

A campanha anticorrupção ganhou novo fôlego. Contudo, a efetividade da nova CGI foi contestável. De acordo com Starling (in Avritzer, 2012, p. 217), entre 1968 e 1973 foram produzidos 1.153 processos administrativos. Desses, 1.000 foram arquivados; 58 foram efetivamente transformados em confisco de bens; 41 foram alvos de decreto presidencial. Em 1978 a CGI foi extinta. Em paralelo a isso, os projetos de crescimento econômico do país resultaram em um ambiente propício para novos escândalos de corrupção. Como exemplo, Motta (in Avritzer, p. 2012, p. 2012) menciona o Relatório Saraiva, redigido por um adido militar em Paris que apontava o possível envolvimento de altas figuras do regime em esquemas de corrupção envolvendo um banco francês.

Além disso, o modelo ditatorial de governar com pouca transparência representou um terreno fértil para florescer esquemas de suborno no governo militar. “Na realidade, a corrupção não poupou o regime militar brasileiro basicamente porque estava representada na própria natureza desse regime- vale dizer, estava inscrita em sua estrutura de poder e no princípio de funcionamento de seu governo” (Starling, 2012, p. 217).

No período do regime militar, o superdimensionamento do Estado cresceu, com o aumento de empresas estatais e a criação de mais cargos e funções no governo, o que proporcionou novas oportunidades de enriquecimento pessoal ilícito.

Em 1970, Médici escolheu os chamados “governadores biônicos” (que eram eleitos sem votos populares) em 21 Estados brasileiros. Um deles, foi Haroldo Leon Peres, deputado que fazia uma defesa apaixonada do governo militar e foi escolhido para chefiar o Paraná, sendo empossado em 15 de março de 1971. Alguns historiadores apontam que a escolha de Peres não se deu tanto pela atuação política em defesa do regime militar mas sim pelas relações pessoais que mantinha com Médici, tendo em conta que moravam no mesmo prédio em Brasília e suas esposas jogavam baralho juntas<sup>8</sup> (Féder, 2022).

A gestão de Peres não foi muito longa.

Em 1971, o empreiteiro Cecílio Rego Almeida denunciou ao Serviço Nacional de Informação (SNI) a solicitação de USD 1 milhão de propina por parte do irmão de Peres, Murilo Peres, para liberar a construção da ferrovia central entre Apucarana e Ponta Grossa. O Caso foi tratado internamente no SNI como Operação Erva Mate. O governador passou a ser acompanhado sigilosamente por agentes do governo que o flagraram em um encontro nas areias da praia de Copacabana com o empresário Cecílio Rego Almeida.

O escândalo obrigou Leon Peres a renunciar em 23 de novembro de 1971, sem ter completado o primeiro ano de governo.

No final do regime militar, Zenkner (2019, p. 63) afirma que o próprio Exército mostrava preocupações com potenciais denúncias de corrupção que poderiam surgir após a abertura política. Nessa linha, cita um informe interno do CIE (Centro de Informações do Exército), de 1975 publicado no livro *A Ditadura Encurralada*, de Élio Gaspari, em que militares demonstram uma preocupação com o possível abalo de sua credibilidade para o caso de fatos de corrupção durante o regime fossem divulgados: “poderia a Justiça, crescendo a abertura, apurar também as altas por corrupção atribuídas até a governadores escolhidos pelos presidentes no regime revolucionário? Suportaria o povo o descrédito que isso lançaria ao próprio movimento de 64?” (Gaspari, 2014, p. 105-106).

Em 1985, iniciou-se o movimento pela redemocratização. Nesse período, para Zenkner (2019, p. 63), houve uma facilitação da divulgação de casos de corrupção com um sistema judiciário mais independente e com uma maior liberdade de imprensa. Em 1989, o então candidato a Presidente Fernando Collor de Mello utilizaria do slogan de caça aos marajás para vencer a

---

8 Entrevista ao Jornal Gazeta do Povo disponível em <https://www.gazetadopovo.com.br/parana/livro-revisa-historia-de-primeiro-governador-do-pr-derrubado-por-denuncia-de-corrupcao/> acesso em 16/8/2023.

eleição presidencial. Contudo, o próprio Collor foi retirado do Poder em 1992, com base em acusação concreta de corrupção individual.

Após o impeachment de Collor, avolumaram-se os casos de corrupção divulgados pela imprensa. Praticamente todos os grandes esquemas acabaram impune. Nessa linha, Mattos (2018, p. 213) cita que “ao consultar a história recente dos escândalos dos crimes de colarinho branco no Brasil, nota-se que a maior parte acabou na impunidade dos envolvidos, seja pelo advento da prescrição, seja pela anulação de provas mediante *habeas corpus* no STJ”. Nessa linha, citam-se inúmeros casos como as operações Dilúvio/PR (2006); Poseidon/ES (2012); Diamante/GO (2003); Navalha/ Gautama/AL (2007); Chacal/SP (2004); Demóstenes Torres/GO (2012); Lava Jato (2014).

Como registra Dallagnol (2017, p. 178) “a impunidade é outra condição central para a corrupção no Brasil. Vivemos no paraíso da impunidade para corruptos e corruptores. Já faz parte do imaginário popular a ideia de que os grandes casos contra crimes do colarinho branco sempre acabam em pizza. E a sociedade está certa.”

## **2.2. Teorias econômicas usadas para explicar a origem da corrupção no Brasil**

No Brasil, as causas da corrupção são normalmente analisadas sob as duas principais perspectivas teóricas econômicas que predominaram no estudo do tema.

A primeira, decorrente da modernização (Filgueiras, 2008), parte dos estudos de dominação legítima de Max Weber, relacionando a corrupção diretamente com fatores que levaram à formação das instituições políticas democráticas no Brasil. Nessa linha: “a corrupção seria resultante de arranjos institucionais pré-modernos, em que predominariam relações de dominação legitimadas pela tradição (arcaicas), em contraposição ao moderno (...)” (Junior, Costa e Mendes, 2016, p.9).

Para essa corrente, a corrupção no Brasil tem como ponto de partida uma dificuldade histórica de separação entre o público e o privado no país, identificando-se como causas remotas e diretas desse problema social a figura do homem cordial (Holanda, 1995); à formação do patronato político brasileiro (Faoro, 2001- obra originalmente publicada em 1957) (Lustosa da Costa (2010), de questões relativas ao coronelismo, clientelismo, dominação e obediência (Carvalho, 1997).

Assim, essa primeira teoria se liga muito mais ao contexto histórico de práticas dominadoras reiteradas.

Mais recentemente, para a nova economia institucional a causa da corrupção não seria o histórico de dominação oligárquico e sim a situação de competição entre atores autointeressados

(self-intested) que buscariam (por meios lícitos ou ilícitos) subverter decisões coletivas para a satisfação de seu próprio bem-estar” (Junior, Costa e Mendes, 2016, p.9).

As teorias relacionadas à nova economia institucional serão exploradas em outro capítulo e tem como uma das principais expoentes a pesquisadora Susan Rose-Ackerman (2010, p. 55) que critica as teorias anteriores argumentando que, se a premissa de que os fatores históricos são determinantes fundamentais da corrupção, o grupo de países com alto histórico de subornos estaria fadado ao fracasso eterno. Entretanto, dados estatísticos sugerem que, embora o histórico negativo de corrupção seja um fator impactante, não significa que os países não possam mudar sua história no futuro com incentivos institucionais efetivos, sendo significativas as transformações experimentadas na Europa Central, União Soviética e Vietnã (Rose-Ackerman, 2010, p. 55).

Outras teorias comportamentais econômicas entendem como relevante explicar a corrupção a partir de uma perspectiva psicológica multifatorial, que envolve a análise do comportamento humano em determinados contextos, como aversão a perdas, de conflito de interesses, além de considerar fatores sociais e culturais.

### **2.2.1. A corrupção como disfunção histórica**

O longo histórico de corrupção no país demonstra que o suborno acompanhou toda a história brasileira, o que indica que para compreender a corrupção no Brasil é preciso analisar o contexto de formação das instituições políticas brasileiras, mormente tendo em conta que a atual Constituição brasileira é recente, de 1988.

Mesmo com o pouco tempo de vigência da atual Carta Magna, Luis Barroso (2020, p. 1299) trata das conquistas práticas da sociedade brasileira nos últimos anos após a promulgação da nova Constituição.

Em primeiro lugar, conseguiu-se um longo período de estabilidade institucional sem a tentativa de golpes autoritários como já aconteceu mais de uma vez no passado, seja quando Marechal Floriano Peixoto não convocou as eleições quando sucedeu Marechal Deodoro em 1891, ou quando o governo militar impediu a posse do vice-presidente Pedro Aleixo.

Em segundo lugar, o Brasil conseguiu a estabilidade monetária, apesar de viver um longo período com hiperinflação, em que os preços oscilavam diariamente. Em 1994, quando surgiu o plano real, a inflação daquele ano era de 763,12%, quadro que mudou drasticamente no ano seguinte, chegando a patamares de 5% ao ano.

Em terceiro lugar, desde a redemocratização houve queda na desigualdade social. Dados da

OEA indicam que 24,5 milhões de pessoas saíram da pobreza no Brasil entre 1985 e 2012.

Em quarto lugar, houve avanço na tutela de direitos fundamentais nas áreas da liberdade individual, moralidade administrativa, saúde, educação, direitos políticos, direitos dos trabalhadores públicos, dos deficientes físicos e proteção de minorias judeus, negros, quilombolas, homossexuais entre outras.

O min. Luis Barroso (2020, p. 1304) também enxerga pontos que precisam ser aprimorados 30 anos após a promulgação da Constituição.

O primeiro é o sistema político. A grande dificuldade nesse ponto é que essas reformas exigem esforços dos mesmos políticos que serão afetados pelas mudanças. Há distorções significativas no nosso sistema político, que impactam fortemente a representatividade democrática. Entre outros tópicos, Barroso cita a necessidade de reforma política, a fim de mudar o sistema de representação proporcional na câmara dos deputados por intermédio de lista aberta. Esse tema será melhor explorado em outra parte do trabalho que trata do Poder Legislativo. Barroso (2020, p. 1312) também critica “a cultura cartorial e burocrática, sem controles mínimos de desempenho e de resultados das políticas públicas adotadas”.

O segundo ponto é a corrupção sistêmica que assola o Brasil, sendo “que o fenômeno vem em processo acumulativo desde muito longe e se disseminou, nos últimos tempos, em níveis espantosos e endêmicos” (Barroso, 2020, p. 1308). Trata-se não de um problema pontual e individual, mas sim algo generalizado que envolve empresas estatais e privadas, agentes públicos e privados, partidos políticos, membros do Executivo e do Legislativo. Há também procedimentos profissionais de arrecadação de dinheiro, tornando-se uma forma natural de fazer negócios no Brasil. Nesse contexto, “a corrupção é fruto de um pacto oligárquico celebrado entre boa parte da classe política, do empresariado e da burocracia estatal para saque do Estado brasileiro” (Barroso, 2020, p. 1308).

Luis Barroso (2018, p. 9) sistematiza as origens remotas para a prática do suborno na Administração Pública brasileira decorrente de três disfunções da colonização: 1) o patrimonialismo; 2) o oficialismo e; 3) a cultura de desigualdade.

Em relação ao patrimonialismo, “remete à nossa tradição ibérica, ao modo como se estabeleciam as relações políticas, econômicas e sociais entre o Imperador e a sociedade portuguesa, em geral, e a com os colonizadores do Brasil, em particular” (Barroso, 2018, p. 9) Naquela época da coroa, já existia uma forte confusão entre o público e o privado pois: “não havia uma separação clara entre a Fazenda do Rei e do reino, entre os bens particulares e os bens do Estado (Barroso, 2018, p.9).”

Nesse ponto, Zenkner (2019, p. 67) argumenta que a alegação de que a corrupção é produto

exclusivo de uma herança portuguesa, que influenciou negativamente a formação da cultura brasileira, não deve proceder. Segundo o autor, devem ser considerados ainda outros fatores como a forte turbulência social no país produzida por diversos regimes políticos, o que permitiu que a corrupção ganhasse espaço na sociedade. Além disso, há uma crença cultural de que a corrupção é inerente ao Estado, como também decorrente de uma série de leis instáveis aprovadas durante o Império e a República Velha.

Ainda, conforme a lição de Barroso (2018, p. 9), outra disfunção que gera a corrupção seria o oficialismo. Por intermédio dele, as pessoas se acostumaram no Brasil com a ideia de um Estado onipresente, que tem obrigação de custear desde dos investimentos privados com empréstimo do BNDES até as fantasias do carnaval carioca (Barroso, 2018, p. 10). Esse fenômeno gera um Estado muito grande, o que facilita a criação de dificuldades para a venda de facilidades.

Também como fator de facilitação da corrupção, há a cultura da desigualdade social, que advém desde tempos remotos, em que é aceito como normal o enorme abismo entre as elites e a classe baixa. Algumas práticas de desigualdade acabam sendo institucionalizadas, como foro privilegiado, prisão especial, juros subsidiados para empresas financiadoras de campanhas políticas entre outras situações cotidianas.

Nesse ponto, concorda Zenkner (2019, p. 67) que ressalta que o Brasil é um país “com imensa desigualdade social, no qual algumas pessoas partem da premissa de que merecem receber um tratamento diferenciado por ocuparem determinado cargo ou por possuírem um certo status social, termina por justificar privilégio, exceções e benefícios”.

Nessa perspectiva, no Brasil há o costume de considerar normal que o sistema penal seja seletivo, responsabilizando apenas as pessoas localizadas na base da pirâmide social.

Além de causas remotas, Barroso (2018, p. 11) menciona as causas atuais mais diretas da corrupção: 1) superdimensionamento do Estado, decorrente do oficialismo, que gera uma relação promíscua entre a nomeação de agentes públicos, com ineficiência, politização de cargos técnicos e corrupção; 2) sistema político problemático, com forte crise de representatividade entre os eleitos e os eleitores. Isso decorre principalmente da cultura de desigualdade existente, que aceita distorções próprias do sistema proporcional para cargos eletivos em que partidos fisiológicos formam coligações partidárias que elegem candidatos com pouca representatividade democrática e; 3) impunidade: que é a causa imediata mais relevante da corrupção. Conforme Barroso (2018, p. 12) “a elite dominante brasileira, na política, na economia e nos estamentos burocráticos, construiu um sistema penal e processual penal voltado a assegurar-lhe imunidade. O aparato inclui tratar com relativa desimportância a criminalidade do colarinho branco.”

Em relação ao superdimensionamento estatal, conforme registra Jose Murilo Carvalho

(2012, p. 202): “a corrupção depende da natureza e do tamanho do Estado. Quanto mais despótico o Estado, maior a corrupção pela dificuldade de combatê-la; Quanto maior o Estado, quanto mais recursos ele controlar, maiores as oportunidades de corrupção.”

Barroso (2020, p. 1311) também critica as “estruturas onerosas, que transferem renda dos mais pobres para os mais ricos- como os sistemas de previdência e o sistema tributário, por exemplo- assim como o excesso de cargos em comissão, o clientelismo e a distribuição discricionária e seletiva de benesses”.

No Brasil, o superdimensionamento do Estado inicia-se na década de 30, com ampliação de oportunidades para práticas de clientelismo e patrimonialismo na Nova República. Intensifica-se com a ditadura militar, com a proteção das arbitrariedades dos governantes.

Mesmo assim, cabe registrar que existem acalorados debates entre o tamanho do Estado e a dimensão dos esquemas de corrupção. É certo que a eliminação de empresas estatais deficitárias que são usadas exclusivamente para práticas corruptas pode eliminar por completo as propinas nestes segmentos. Entretanto, a escassez de recursos públicos pode “fazer aumentar em tamanho e extensão[a corrupção], já que os interessados passam a competir por recursos escassos” (Rose-Ackerman, 2020, p. 48). Contrariando a ideia de que o Estado superdimensionado gera mais corrupção, Rose-Ackerman (2020, p. 48) cita o exemplo dos países nórdicos, que possuem elevados orçamentos governamentais com baixos índices de corrupção. Além disso, cita um estudo de Friedman (2000, citado por Rose-Ackerman, 2020, p. 48) que demonstra um conjunto de 69 países em que os impostos elevados convivem com baixos índices de corrupção.

No que se refere ao sistema político problemático, como já salientado, o tópico será melhor explorado adiante, quando o estudo tratar do Poder Legislativo.

Quanto à impunidade, é fato que a corrupção é muito difícil de ser descoberta. Quando é descoberta é muito complexa de ser processada e mesmo quando descoberta e processada, é quase impossível de se manter uma sentença condenatória e executar a pena. Há um verdadeiro labirinto jurídico de recursos e uma cultura grande de anulação de condenações envolvendo casos concretos de macrocorrupção pelos tribunais superiores.

Também é verdade que a não punição da corrupção no Brasil não é um fato recente: “a oportunidade de corrupção transforma-se em mais corrupção quando há impunidade. A impunidade foi grande nas duas ditaduras e persiste na democracia, graças à ineficiência dos sistemas policial e judiciário” (Carvalho in Avritzer, 2012, p. 202).

Também é fator de crescimento da corrupção a construção de Brasília como capital federal. O distanciamento geográfico da nova capital “libertou congressistas e executivos do controle das ruas, ampliando a sensação e a realidade da impunidade. Brasília tornou-se uma corte corrupta e

corruptora” (Carvalho *in* Avritzer, 2012, p. 202). Sobre a questão dos Governos à distância, Romeiro (2017, p. 73) ensina que já na época das colônias, “a distância tendia a favorecer o surgimento das práticas ilícitas, convertendo esses lugares em cenários de opressão e tirania”.

Para Becker (1968, p. 640) a efetividade em dissuadir o potencial criminoso está diretamente relacionada com a probabilidade da descoberta e punição, tanto pelo sistema legal formal, como também pelos meios ordinários sociais, que envolverão a perda da reputação e a vergonha. Em sociedades com alto grau de ineficiência do sistema de justiça criminal para crimes de corrupção e que aceitam o pagamento de propinas como normal social, o caráter dissuasório da lei penal é inexistente. Assim, “a dissuasão é, pois, diretamente vinculada à probabilidade da punição e à quantidade de pena aplicada de modo a afetar as perspectivas comportamentais dos potenciais criminosos” (Lima, 2021, p. 118).

Mesmo penalidades leves podem ter um efeito dissuasório, se for alta a probabilidade de punição.

Passamos a estudar mais a fundo os estudos clássicos da origem da corrupção brasileira.

### **2.2.2. Patrimonialismo.**

Ao longo dos anos, entre os séculos XV e XX, diversas mudanças econômicas e políticas marcaram e impactaram o mundo. A decadência do feudalismo, com o surgimento do Estado moderno, passando pelo mercantilismo, pela Revolução industrial inglesa até a chegada do capitalismo moderno do século XX modificaram profundamente as relações da sociedade.

Entretanto, no Brasil, Raymundo Faoro, (2001, p. 819) explica que desde D. João até Getúlio Vargas havia uma estrutura político-social institucionalizada numa forma de dominação chamada de patrimonialismo na “prática consistente em a sociedade política tratar dos negócios públicos como se fossem privados. A sociedade se acostuma com a exploração, mormente em razão do tradicionalismo.” As estruturas de poder permaneceram intocáveis. Na realidade, as mesmas elites estruturaram e permaneceram no poder ao longo de toda história brasileira.

No território tupiniquim, o patrimonialismo resistiu ao capitalismo e a complexa burocracia estatal converteu em patrimonialismo estatal. A seguir por esta linha, o Estado, na realidade, como já mencionado por Marx e Engels (citados por Faoro, 2001, p. 824) trata-se de “uma forma de domínio da classe dominante”.

Nesse contexto, é o conteúdo do Estado que molda “a fisionomia do chefe de governo, gerado e limitado pelo quadro que o cerca” (Faoro, 2001, p. 827). Assim, podemos pensar que o papel do governante muitas vezes é limitado pelo estamento que lhe cerca, possuindo um caráter

simbólico de representar os anseios da população sem muita efetividade. Mesmo assim, muitos líderes usam do estado de bem-estar social para ganhar apoio das massas, utilizando “uma prática de pão e circo” (2001, p. 827).

O fato é que a minoria que sempre governa, “em todos os tempos, em todos os sistemas políticos” (Faoro, 2001, p. 828), sendo que a democracia somente possui uma aparência formal de alternância de poder, enquanto os mesmos estamentos se perpetuam ao longo do tempo.

Mesmo os regimes autoritários são compatíveis com órgãos estatais separados numa ordenação formalmente jurídica com aparência de legitimidade. Estes estados ditatoriais conseguem manter uma “vestimenta constitucional, sem que a lei maior tenha capacidade normativa, adulterando-se no aparente constitucionalismo, no qual a Carta Magna tem validade jurídica mas não se adapta ao processo político, ou constitucionalismo semântico” (Faoro, 2001, p. 829). Diante da aparência de legitimidade, pode existir a autocracia autoritária sem que o povo perceba, sendo que o caráter abusivo e ditatorial somente acaba se fazendo ostensivo na situação de conflitos e tensões institucionais, quando “os órgãos estatais e a carta constitucional cedem ao real, verdadeiro e atuante centro de poder político” (Faoro, 2001, p. 829).

Já nos regimes com estrutura normativamente constitucional e democrática na essência, os donos do poder atuam de forma diferente, controlando a participação popular na tomada de decisões estatais (Faoro, 2001, p. 830). Assim, na realidade, mesmo nas democracias, as decisões vêm de cima para baixo, mantendo um domínio elitário mediante o exercício “do controle das agências de comando, sejam os círculos eleitorais, as oligarquias estaduais entrosadas à municipais, como na República Velha, ou os partidos” (Faoro, 2001, p. 829). Nessa linha, no patrimonialismo, “no momento da emergência das classes, as elites procuraram nacionalizar o poder, apropriá-lo, para que se dilua na elite” (Faoro, 2001, p. 830).

Nesse contexto, há uma separação entre o povo, que quer a proteção do Estado, e o próprio Estado, que impera sobre a minoridade popular. Além disso, a legalidade teórica apresenta conteúdo muito diferente “dos costumes, da tradição e das necessidades dos destinatários da norma” (Faoro, 2001, p.833).

A imutabilidade do poder estrutural não representa um impedimento às mudanças sociais, tanto no âmbito internacional quanto no interno. Na realidade, a permanência da estrutura de poder exige o movimento, sendo que a camada dominadora se serve dos instrumentos políticos derivados de sua posse do aparelhamento estatal. A partir daí, os donos do poder imobilizam os grupos de poder, com tendência a oficializá-los, sendo que “as respostas às exigências assumem caráter transnacional, de compromisso, até que o eventual antagonismo se dilua” (Faoro, 2001, p. 834).

A verdade é que mesmo diante de todas revoluções políticas vivenciadas pelo Brasil nos

séculos XIX e XX, nada foi modificado em relação ao estamento de poder. “A pressão da ideologia liberal e democrática não quebrou, nem diluiu, nem desfez o patronato político sobre a nação, impenetrável ao poder majoritário, mesmo na transação aristocrático-plebeia do elitismo moderno” (Faoro, 2001, p. 837).

A noção de patrimonialismo tem origem nas teorias do alemão Max Weber (1864-1920), que é considerado um dos fundadores da sociologia. Dentro da sua teoria, a dominação patrimonial é um dos tipos de dominação social. Em geral, para Weber, a dominação numa sociedade pode ter três bases (1999, p. 198). Se tem por base a lei, a dominação é chamada de racional, legal ou burocrática. Se tem por base a lealdade, a emoção e o carisma, é chamada de dominação carismática. E se a base é a tradição e os costumes, é chamada de dominação tradicional.

A dominação tradicional, por sua vez, pode se alicerçar sobre o poder feudal, do senhor das terras, ou sobre o que ele chama de poder patrimonial. Esse poder patrimonial se funda na concessão de vantagens materiais ou ainda, assumindo uma feição patriarcal, pode se fundar na coerção e na violência.

O que interessa pra nós aqui é a dominação patrimonial, em que as pessoas se subordinam aos desejos e arbitrariedades de um senhor por conta de laços pessoais ou de fidelidade. O poder do governante se assemelha ao poder doméstico e os subordinados são tratados como se fossem seus servidores pessoais.

Na dominação patrimonial, portanto, o poder público serve indistintamente o interesse público e o interesse particular de quem exerce o poder. Daí é natural que cargos sejam preenchidos por parentes, amigos e apadrinhados, pois os bens públicos são distribuídos como se fossem privilégios ou favores, contribuindo para a perpetuação do poder.

Nesse patrimonialismo, os funcionários que preenchem esses cargos públicos, em contrapartida, servem com devoção e agradecimento a seu chefe, numa relação de fidelidade que ofusca o dever de fidelidade que deveriam ter, em primeiro lugar, com as responsabilidades do cargo e com o interesse público.

Dito tudo isso, podemos entender o patrimonialismo, de modo sucinto, como o exercício do poder sem separar o que é público e o que é privado. As esferas pública e privada se confundem. O Estado e o poder correspondente são vistos como um patrimônio particular.

Assim, o agente público patrimonialista utiliza o seu poder em benefício pessoal seu e daqueles que quer agraciar. O constante uso de cargos públicos pra obter rendas particulares no período colonial brasileiro é expressão do patrimonialismo que já existia em Portugal e que herdamos de nossos colonizadores.

De fato, Portugal era uma monarquia e o Estado era uma extensão da casa do rei. O rei tudo

podia e a corrupção na colônia tinha uma função até certo ponto aceita de complementação da renda.

### **2.2.3. Coronelismo, Mandonismo e Clientelismo.**

O sistema de oligarquias de dominação política instalado no Brasil foi também tratado por José Murilo de Carvalho (1997), que tratou dos sistemas de dominação que na história ficaram conhecidos como “coronelismo”, “mandonismo” e “clientelismo”. Para ele, é relevante a distinção conceitual entre essas práticas. Segundo o autor, não se nega a existência uma dominação, mas sim encontrar a natureza da dominação.

Para correta compreensão, faz diferença se a dominação é proveniente “do conflito de classes gerado na sociedade de mercado que surgiu da transformação do feudalismo na moderna sociedade industrial, via contratualismo (...)” ou se então ela é proveniente da expansão lenta do poder do Estado que aos poucos penetra na sociedade e engloba as classes via patrimonialismo, clientelismo, coronelismo, populismo, ou corporativismo (Carvalho, 1997, p. 425)”.

O termo “coronelismo” foi citado inicialmente pelo professor Victor Nunes Leal na obra *Coronelismo, enxada e voto* (2012, p. 43) como “forma peculiar de manifestação do poder privado”. Leal (2012, p. 45) que também se utilizou da expressão de “voto de cabresto” como forma de distorção do sistema eleitoral. (Leal, 2012, p. 45).

Posteriormente, lembra Carvalho (1997, p. 425) o coronelismo se expande com uma confluência entre um fato político: o federalismo; e uma conjuntura econômica: a decadência de riqueza dos coronéis após a proclamação da República. Assim, esta forma de dominação se fortalece com a descentralização do poder ocorrida com a República, que criou novos atores com poderes políticos locais como os governadores. Antes, durante o império, os antigos presidentes de Província eram meros homens de confiança do Ministério, não possuindo poder próprio. Já o governador republicano era o chefe da política estadual, sendo eleito pelas máquinas dos partidos únicos estaduais. Em torno dele começaram se formar as oligarquias locais, sendo certo que os coronéis eram os principais representantes deste grupo.

De outro lado, a decadência econômica dos fazendeiros fez eles buscarem outras formas de manutenção do poder junto aos locais, exigindo a aproximação com o Estado.

Assim, o coronelismo consistiu em um sistema de compromissos recíprocos que se fortaleceu com o federalismo, em que os governadores eram apoiados pelas oligarquias locais,

formadas pelos “coronéis”. Representou ainda o aumento do poder do Estado sobre os latifundiários, que se tornaram dependentes do Poder estatal para manutenção de sua influência na comunidade. A troca era simples: o governo estadual garantia o poder do coronel, principalmente, com a indicação de cargos “desde o delegado de polícia até a professora primária” (Carvalho, 1997, p. 231). O coronel, por sua vez, garantia a eleição dos governadores na forma de votos da comunidade local, sendo reconhecido como o poder influente local.

Na Primeira República, entre 1889 e 1930, por exemplo, o patrimonialismo teve no “coronelismo” uma de suas manifestações. A função de coronel, que era um cargo da Guarda Nacional, era atribuída a grandes proprietários de terra<sup>9</sup>. Eles governavam as localidades como se fossem uma extensão de suas fazendas. Eles tinham não só o poder econômico mas também o real poder político local.

Dentre uma série de práticas eleitorais espúrias implementadas na época estava a compra do voto pelos coronéis. Uma forma caricata era a entrega de um pé de sapato pro eleitor, que só recebia o outro pé depois da apuração dos votos se o candidato indicado ganhasse a eleição.

Embora a definição acima seja mais aceita, na teoria de Leal (2012, p. 43), são mencionadas as críticas a este conceito feita por alguns autores como Cammack (Carvalho, 1997, p. 236), que nega “poder dos coronéis de controlar os votos e também o valor do voto como mercadoria política”. Segundo afirma, as eleições na época eram escandalosamente fraudadas, sendo que quem definia e homologava os resultados das disputas eleitorais locais era o próprio Congresso em acordo com o presidente da República. Assim, os coronéis poderiam até influir nas atas eleitorais, mas a definição do resultado ficava por conta do poder central.

Mesmo assim, não era politicamente recomendável que os governadores não tivessem o apoio político dos coronéis. O sistema exigia um mínimo de estabilidade e houve casos em que governadores de Estados como Bahia, Goiás, Ceará e Mato Grosso foram depostos por desafiar coronéis (Carvalho, 1997, p. 243).

Outra crítica levantada contra o coronelismo de Leal era que ele, supostamente, enxergaria os coronéis como um poder político, mas não como uma classe produtora dominante. Carvalho (1997, p. 237) discorda da crítica ao afirmar que os coronéis seriam sim uma classe dominante que busca a manutenção do poder com a aproximação do Estado diante de um quadro de crise econômica. Além disso, a entrega de cargos públicos aos coronéis tinha um sentido que extrapolava o meramente política, também caracterizando ganhos econômicos. Oliveira Viana (1949, citado por

---

<sup>9</sup>Embora Leal (2012, p. 45), ressalte que eles poderiam ser advogados, médicos e outras profissões, desde que possuíssem uma função de comando no seio social

Carvalho, 1997, p. 237) lembra que na época a justiça brasileira caracterizava-se pelas figuras como o “juiz nosso” ou do “nosso delegado”, estando estes agentes públicos a serviço dos mandões.

Ainda, conforme explica Carvalho (1997, p. 231) o coronelismo como fruto da alteração das relações de poder existiu de 1889 (ano da proclamação da República) até 1930 (ano da prisão dos coronéis baianos), sendo definitivamente enterrado com a implantação do Estado Novo em 1937 e “à derrubada de Flores da Cunha, o último dos grandes caudilhos gaúchos”.

O conceito de coronelismo não se confunde com o de mandonismo. De acordo com Carvalho (1997, p. 232), este mais se aproxima do caciquismo na “literatura hispano-americana”. No mandonismo, “há estruturas oligárquicas e personalizadas de poder”. Em razão de exercer o controle de algum recurso econômico estratégico como a terra, por exemplo, o mandão exerce o seu poder de forma pessoal e arbitrária, impedindo o acesso livre da comunidade ao mercado e à sociedade política.

Diferentemente do coronelismo, o mandonismo existe desde a colonização até os dias atuais, sendo uma característica presente na política tradicional. Desapareceria somente com o fortalecimento dos direitos civis e políticos de todos os cidadãos. O coronelismo surge de uma crise econômica dos “mandões”, que apelam ao estado para manter sua dominação. Segundo Carvalho, (1997, p. 232), boa parte da doutrina nacional trata coronelismo como sinônimo de mandonismo, sendo que a confusão entre os dois termos é negativa, trazendo uma “frouxidão que lhe tiram o valor heurístico”.

Outro conceito relevante para tratar das dominações oligárquicas brasileiras é o do clientelismo, que se trata de um termo muito empregado por autores estrangeiros ao falarem do Brasil. Segundo Carvalho (1997, p. 233) indica um tipo “de relação entre atores políticos que envolve concessão de benefícios públicos, na forma de empregos, benefícios fiscais, isenções, em troca de apoio políticos, sobretudo na forma de voto”. Embora não sejam sinônimos, o coronelismo impõe doses de clientelismo no seu exercício, embora se trate de um conceito muito mais amplo. O clientelismo acompanha toda a história política brasileira.

Há clientelismo na relação do deputado que troca votos por emprego para lideranças comunitárias. Esta relação dispensa a presença de coronéis e pode se dar diretamente entre o político e o eleitor. Outro exemplo exposto por Carvalho ocorre em uma cidade dominada por duas famílias na década de 60, que não tinham os recursos próprios como os coronéis, mas se alternavam no domínio do poder mediante a concessão de “empregos e benefícios públicos em troca de votos” (1997, p. 234).

#### 2.2.4. O Homem Cordial.

Ao abordar um viés mais histórico do Brasil, Sérgio Buarque de Holanda (1995, p. 160) trata da questão da democracia brasileira e do liberalismo. Ensina que no Brasil a democracia foi sempre “um lamentável mal-entendido”. Isso porque no país “a aristocracia rural e semifeudal importou-a e tratou de acomodá-la, onde fosse possível aos seus direitos e privilégios que tinham sido, no Velho Mundo, o alvo da luta da burguesia contra os aristocratas”. Nossa mudança para a democracia não foi acompanhada de um regime verdadeiramente impessoal como supostamente deveria ser. Na realidade, havia apenas uma fachada democrática para a dominação de uma minoria que gozava dos mais diferentes tipos de privilégios do Estado.

Na mesma linha que propõe Faoro (2001), Holanda (1995, p. 160) explica que no Brasil os movimentos reformistas vieram sempre das elites para as camadas mais pobres, inexistindo uma revolução popular. A proclamação da independência brasileira se aproximou mais de um golpe de elites do que um movimento popular genuíno, sendo que a massa da população recebeu a notícia com “displícência” (Holanda, 1995, p. 160). Esta situação não era muito diferente em outros países da América Latina. Acemoglu e Robinson (2012, p. 45) lembram que “a motivação por trás da declaração de independência do México foi proteger o conjunto de instituições econômicas desenvolvido durante o período colonial”. Estas instituições foram criadas e mantidas pelas elites enviadas pela colônia, o que transformou o México num grande celeiro de pobreza e desigualdade.

No Brasil, não havia participação popular na Coroa portuguesa ou mesmo nos movimentos revolucionários que proclamaram a independência ou a República. Como registrou Auguste de Saint Hilaire em cartas da época da independência (1822), “as agitações do liberalismo anteriores ao 12 de janeiro foram promovidas por europeus e que as revoluções das províncias partiram de algumas famílias ricas e poderosas” (Holanda, 1995, p. 161). Enquanto isso o povo “ficou indiferente a tudo”.

As famílias brasileiras se desenvolveram com uma estrutura tipicamente patriarcal, o que acarretou um desequilíbrio social que se faz sentir até os dias atuais. Nesse contexto, nos lugares em que a ideia de família se assentou com bases muito sólidas, há uma maior dificuldade de adaptação dos indivíduos a um mecanismo social, em que há um “triunfo de certas virtudes antifamiliares por excelência, como o são, sem dúvida, aquelas que repousam no espírito de iniciativa pessoal e na concorrência entre os cidadãos” (Holanda, 1995, p. 144).

Em outras palavras: no Brasil sempre houve uma impossibilidade histórica de compreensão do bem comum e dos interesses objetivos da coletividade como algo positivo. Isso gerou uma dificuldade grande “aos detentores das posições públicas de responsabilidade, formados por tal ambiente, compreenderem a distinção fundamental entre os domínios do privado e do público” (Holanda, 1995, p. 145).

A fim de explicar o tema, Holanda invoca a distinção de Max Weber entre o puro burocrata e funcionário “patrimonial”.

Para o funcionário patrimonial “a gestão política apresenta-se como assunto de seu interesse particular” (Holanda, 1995, p. 146). Todos os benefícios da função pública são direitos pessoais do funcionário e não existe a ideia de bem comum. A seleção dos servidores públicos é feita de acordo apenas com a confiança pessoal que os detentores do poder têm em determinados candidatos, sendo que a meritocracia e as capacidades técnicas não são relevantes. Nesse ponto, ao funcionário patrimonial falta de impessoalidade que, em tese, estaria presente no Estado Burocrático de Weber, em que prevalece o esforço para assegurar as garantias aos cidadãos (Holanda, 1995, p. 146).

Weber sempre ressaltou a importância de a burocracia estatal funcionar de um modo impessoal, sendo que os funcionários públicos deveriam ser pessoas comprometidas, selecionadas por critérios técnicos, devendo se submeter a um poder correicional caso infrinjam seus deveres. De fato, estudos relevantes indicam que o recrutamento por mérito e profissionalismo constituem peças-chaves para o bom desempenho estatal e para redução dos índices de corrupção na Administração Pública (Rose-Ackerman, 2020, p. 217).

No Brasil, apenas de forma excepcional houve um corpo de servidores públicos voltados para atingimento de interesses objetivos e do bem comum. Embora alguns servidores públicos fossem arregimentados por mérito desde 1937, somente com a Constituição Federal de 1988 a exigência de concurso público passou a ser a regra para ingressar em cargos públicos. Estudos defendem que a médio e longo prazo os efeitos da exigência de mérito para ingresso no serviço público são positivos<sup>10</sup> (Rose-Ackerman, 2020, p. 218).

---

<sup>10</sup>Além da exigência do concurso público, para obtenção de melhoras sensíveis dos servidores públicos brasileiros, do modelo burocrático weberiano foi associado com outras variáveis como alinhamento de salário entre o público e o privado; escolas de capacitação de servidores; bônus baseados em desempenhos; planos de carreira e; maior flexibilidade na alocação dos colaboradores públicos. Trata-se do que alguns autores classificam como Escola da Nova Administração Pública, que passa a entender os funcionários do governo como fornecedores de serviços aos “clientes”, que são os cidadãos. Como resultado das reformas estruturais implementadas no Brasil, houve aumento significativo dos servidores públicos com grau superior, pulando de 39,2% em 1996 para 94,1% em 2001 (Rose-Ackerman, 2020, p. 218).

Contudo, ainda em dezembro de 2022, de acordo com o Painel Estatístico do Ministério da Economia, registraram-se 9.587 cargos comissionados de livre nomeação exclusivamente para o Poder Executivo Federal. O quadro já foi pior: de acordo com a mesma fonte, em 2016 eram 17.993 cargos de livre nomeação e exoneração para o Governo Federal.

A principal contribuição brasileira para a civilização estaria na “cordialidade” , representada pelo “homem cordial” (Holanda, 1995, p. 146). Este cidadão pode iludir na sua atitude polida “em uma espécie de mímica deliberada de manifestações que são espontâneas” (Holanda, 1995, p. 146). Na realidade, a cordialidade não é sincera e seria apenas uma máscara para manter a supremacia particular sobre o social.

Ao tratar do brasileiro como “homem cordial”, Holanda (1995, p. 143) faz uma ironia, não se trata de um elogio ao cidadão. Lembra que o conflito entre a lei geral do Estado e lei particular sempre provocou crises na sociedade e sempre houve uma dificuldade de “substituir-se aos laços de afeto e sangue” por uma nova ordem, baseada em instituições e relações sociais impessoais. O homem cordial abomina as relações impessoais que seriam características do Estado, sempre procurando reduzi-las para o padrão pessoal e afetivo, próprio das famílias tradicionais patriarcais. Ele atua para conseguir seus objetivos nas suas relações sociais de uma forma que extrapola aquilo que é definido legalmente e formalmente no país.

De fato, o contexto brasileiro na época de dominação pela Coroa portuguesa ajuda a explicar o “homem cordial”. Não havia um sistema judiciário consolidado. Nesse cenário, a coroa portuguesa gozava de grande poder discricionário para solução das controvérsias. Em geral, os cidadãos comuns como comerciantes demandavam muito mais a amigos com contatos junto ao governo português do que às normas ordinárias e contratos para resolução de seus problemas.

O ambiente de “favores” obtidos pela existência de laços pessoais evoluiu pelas gerações no Brasil e produziu um terreno fértil para a ocorrência de subornos. Afetou ainda a qualidade dos serviços públicos, tendo em conta que a burocracia estatal em geral de uma imagem de ineficiência crônica, mormente pelo loteamento de cargos públicos para pessoas com laços políticos. Acostumou-se com a ideia que para conseguir qualquer direito ou mesmo vantagem indevida perante a Administração Pública era necessário ter algum “conhecido” em determinado órgão público.

### 2.3. Teorias de poder aplicadas à corrupção.

Como visto, a corrupção é uma forma de manifestação de poder própria de Estados com instituições políticas e econômicas extrativistas, que tentam perpetuar o poder e a riqueza para uma elite política e econômica em detrimento da maioria da população. Ao longo dos anos, diversas teorias tentaram explicar as relações de poder que regem a sociedade.

Michel Foucault tratou das relações de poder como a perpetuação de uma força política conquistada pela guerra. Max Weber preferiu analisar o poder sob a perspectiva de legitimação. Hannah Arendt, por sua vez, cuidou dessas relações sob uma perspectiva de força. Daron Acemoglu e James A. Robinson (2022) debateram a dominação por intermédio do que chamam de gaiola de normas que restringem a liberdade e criam um Estado despótico.

A relação entre o poder, o estado de direito e a democracia é objeto de constante tensão.

Moisés Naím (2023) afirma que atualmente o mundo passa por uma “recessão democrática”, com a democracia e o estado de direito perdendo força por todo o mundo. Cada vez mais os países carecem de instituições que garantam que a sociedade funcione adequadamente com o cumprimento de normas de forma imparcial. O poder tem superado os limites do Estado do Direito, desaguando em corrupção, falta de decisões transparentes e no enfraquecimento dos direitos civis. As normas legais vêm sendo cada vez mais violadas pelas próprias instituições políticas estatais, que vem ultrapassando os limites de seus poderes, levando ao constante enfraquecimento das democracias.

Para corroborar seu argumento, o autor lembra que o estudo que apresenta o índice de Estado de Direito do World Justice Project (já citado nesta tese) conclui que 59% dos 142 países analisados tiveram reduções na efetividade do Estado de Direito ao redor do mundo<sup>11</sup>.

Para completa compreensão sobre a corrupção, deve ser feita a análise sob a perspectiva de poder e dominação. Sem entender corretamente as teorias de poder, não há como entender a razão pela qual a corrupção é aceita como norma social em alguns locais, sendo comum que apurações de crimes de suborno sejam invalidadas ou mesmo esquecidas até o advento da prescrição.

---

11 Disponível em [Worldjusticeproject.org](https://www.worldjusticeproject.org) acesso em 14/11/2023.

### 2.3.1. Genealogia do Poder – Michel Foucault

No texto *Microfísica do poder*, Michel Foucault tenta buscar explicações sobre a origem do poder por intermédio do que chama de genealogia. Em geral, Foucault voltou-se para “o estudo dos mecanismos informais de exercício e reprodução do poder, relativizando categorias como centro e periferia, colônia e metrópole, para substituí-los por uma percepção mais dinâmica e fluida das relações entre os poderes central e locais” (Romeiro, 2017, p. 25).

O autor menciona os chamados saberes dominados em duas classes: 1) conteúdos históricos que estão presentes e mascarados no interior dos conjuntos funcionais e sistemáticos; 2) saberes dominados como uma série de saberes que tinham sido desqualificados como não competentes; saberes ingênuos provenientes dos psiquiatrizados; doentes; enfermeiros; médicos paralelos e dos marginais.

Ambos os saberes são resultados de um embate, sendo que a genealogia do poder visa redescobrir essas lutas e as memórias dos combates. Segundo o autor “genealogia é o acoplamento do conhecimento com as memórias locais, que permite a constituição de um saber histórico das lutas e a utilização deste saber nas táticas atuais” (2015, p. 171). Não há imposição do rigor de um conhecimento científico, pois “trata-se de ativar saberes locais, descontínuos, desqualificados, não legitimados, contra a instância teórica unitária que pretenderia depurá-los, hierarquizá-los, ordená-los em nome de um conhecimento verdadeiro, em nome dos direitos de uma ciência detida por alguns” (2015, p. 171).

Assim, para Foucault, não deve existir hierarquia entre as formas de saber. O objetivo é lutar contra a coerção de um discurso teórico, unitário, formal e científico. Há uma batalha dos “saberes contra os efeitos do poder do discurso científico”(Foucault, 2015, p. 173). Nesse contexto, deve-se perquirir o que é poder, ou melhor “quais são em seus mecanismos, em seus efeitos, em suas relações, os diversos dispositivos de poder que se exercem a níveis diferentes da sociedade, em domínios e com extensões tão variados?” (Foucault, 2015, p. 173).

Segundo o autor, há um ponto em comum entre os filósofos liberais do século XVIII e a concepção marxista que é o economicismo na teoria do poder.

Inicialmente, busca debater duas formas clássicas de poder, que chama de economicista:

1) **da teoria clássica do século XVIII:** poder seria como “um direito de que se seria possuidor como de um bem e que se poderia, por conseguinte, transferir ou alienar, total ou parcialmente, por um ato jurídico ou um ato fundado de direito, que seria da ordem da cessão ou do contrato” (Foucault, 2015, p. 173). Cada indivíduo detém um poder concreto e cederia total ou

parcialmente para constituir um poder político, uma soberania política. Haveria uma ordem de troca contratual. O poder político teria encontrado na economia um procedimento de troca. O poder é o que cada indivíduo detém e cederia para constituir um poder político, uma soberania política

**2) teoria de poder do marxismo:** se relaciona com funcionalidade econômica no sentido de que o poder teria essencialmente como papel manter relações de produção e reproduzir uma dominação de classe em que o desenvolvimento é uma modalidade própria da apropriação das forças produtivas. “Neste, o poder político encontraria na economia a sua razão de ser” (Foucault, 2015, p. 174).

A crítica do autor se centraliza no fato de que as duas teorias se relacionam diretamente à economia: “a indissociabilidade da economia e do político não seria da ordem da subordinação funcional nem do isomorfismo formal, mas de uma outra ordem” (Foucault, 2015, p. 174).

A seguir, propõe-se uma análise não econômica do poder, mencionando que há poucos instrumentos para isso: “o poder não se dá, não se troca, nem se retoma, mas se exerce, só existe em ação, como também da afirmação que o poder não é principalmente manutenção e reprodução das relações econômicas, mas acima de tudo uma relação de força” (Foucault, p. 175). Para este exercício, o poder é obrigatoriamente repressivo, instrumentalizando-se por mecanismos de repressão.

Dessa forma, Foucault (2015, p. 175) propõe o debate de que o poder não é troca, conforme prega a teoria clássica da relação jurídica, nem domínio das relações de produção como propõe os marxistas. O poder é repressão, é guerra, é força, conforme a posição de Clausewitz (citado por Foucault, 2015, p. 175) para quem “a política é a guerra prolongada por outros meios”.

Disso, extraem-se três coisas:

1) as relações de poder estabelecidas têm origem em determinado momento histórico com a guerra e pela guerra. Assim, o poder político tenta impor a paz na sociedade civil não para acabar com a guerra mas sim “para reinscrever perpetuamente estas relações de força, através de uma espécie de guerra silenciosa, nas instituições e nas desigualdades econômicas, na linguagem e até no corpo dos indivíduos.” (Foucault, p. 177). Na realidade, o que ocorre é que “a política continuaria a reproduzir o desequilíbrio das forças manifestadas na guerra” (Foucault, p. 177);

2) na “paz civil” as lutas políticas e os confrontos com o poder devem ser tratados como continuação da guerra;

3) a decisão final só pode vir da guerra, “de uma prova de força em que as armas deverão ser os juizes” (Foucault, p. 177).

Foucault afirma, a partir da fuga das teorias economicistas de poder, tem-se que os mecanismos de poder são repressivos (hipótese de Reich); a base das relações de poder seria o confronto belicoso das forças (hipótese de Nietzsche).

O autor conclui com dois grandes esquemas de poder.

O primeiro sistema de análise de poder seria o antigo sistema de filósofos do século XVIII, “que define o poder como direito originário que se cede, constitutivo da soberania, tendo o contrato como matriz do poder político. Este poder, quando se excede, quando rompe os termos do contrato, se torna opressivo” (Foucault, 2015, p. 178).

O outro sistema analisaria o poder político não mais com o esquema contrato-opressão, mas conforme o esquema guerra-opressão. Neste sentido, a repressão não seria a opressão com respeito ao contrato, mas sim a continuação de uma relação de dominação, sendo, na verdade, dentro de pseudo paz, uma relação perpétua de força.

Dessa forma, para Foucault, a perspectiva do poder é a manifestação da vontade por intermédio da força, conquistada em determinado momento histórico a partir de uma guerra.

Como se aplicaria a teoria de Foucault ao poder manifestado pela corrupção?

A macrocorrupção política antes de mais nada é um modelo de gestão, conquistado em determinado momento histórico após guerras travadas desde à época do descobrimento e colonização. Como salientado no trabalho de Raymundo Faoro, no Brasil os donos do poder são os mesmos há séculos, sendo que as mesmas oligarquias governam o país com a idêntica forma de fazer política. Institucionalmente, não há meios legítimos de romper com a dominação desta corrupção enraizada na própria história de Estado e qualquer tentativa de quebra paradigmática é rapidamente reprimida.

### **2.3.2. Sobre Violência e Poder- Hanna Arendt**

Hanna Arendt discorre sobre poder, definindo este como a possibilidade de fazer com que os outros se submetam a sua vontade. Trata ainda da violência na política como forma de manifestação da dominação, sendo que “para os teóricos da política da esquerda à direita, é tão somente a mais flagrante manifestação do poder” (Arendt, 2009, p. 51). Para isso, cita Wright Mills que afirmou que “toda política é uma luta pelo poder, sendo que a força definitiva do poder é a violência” (Mills, citado por Arendt, 2009, p. 51) e Max Weber que aborda o Estado como “o domínio do homem pelo homem baseado nos meios de violência legítima, quer dizer, supostamente legítima” (Weber, citado por Arendt, 2009, p. 41). Ademais, a autora menciona ainda Passerin que trata o poder como uma “força qualificada” (citado por Arendt, 2009, p. 41).

Arendt também faz algumas reflexões sobre o poder político como “organização dos meios da violência”, o que para ela só faria sentido se fosse seguida a teoria de Estado de Marx, que enxerga o Estado como um instrumento de opressão da classe dominante. Os Estados dependem da existência da guerra e de um grande inimigo que possa incutir o medo nos cidadãos para se manterem no poder. Questiona-se se o fim da guerra coincidiria com o fim do poder e dos Estados, tendo em conta que para Bertrand de Jouvenel (citado por Arendt, 2009, p. 52) a guerra seria a essência dos Estados.

A depender da compressão, a resposta a esse questionamento pode ser afirmativa ou negativa. É certo que o poder é um instrumento de domínio, sendo este do instinto do ser humano. Conforme Sartre, (citado por Arendt, 2009, p. 52), o homem sente um “prazer incomparável” quando domina os semelhantes e se “sente mais homem quando se impõe e faz dos outros um instrumento de sua vontade”, sendo a guerra “um ato de violência a fim de compelir o oponente a fazer o que desejamos” (Clausewitz, citado por Arendt, 2009, p. 52). Para Arendt (2009, p. 52) a essência do poder é a efetividade do comando, sendo o mais eficiente o proveniente do cano de uma arma.

O fato é que essas definições reforçam a teoria clássica de Estado que encara o poder como forma de dominação, associando diretamente a violência ao poder. Arendt (2009, p. 52) discorre ainda sobre uma nova forma de dominação consistente na burocracia estatal, a qual considera como uma forma de tirania perversa em que é impossível identificar o inimigo, chamando-a de “domínio de ninguém”.

Acontece que da mesma forma em que há um instinto pelo poder, há também o instinto humano pela obediência. Com as revoluções do Século XVIII, supostamente, intentou-se acabar com a dominação do homem pelo homem para dar lugar à obediência às leis. Assim, na ideia de República é o povo que dá poder às instituições de um país, sendo que num governo representativo, em tese, é o povo que domina aqueles que o governam. As instituições políticas são manifestações do poder, sendo elas extintas quando o poder vivo deixa de sustentá-las (Arendt, 2009, p. 55).

Há controvérsias envolvendo esta tese pois, na realidade, como salientado por Holanda (1995, 160), no Brasil nunca houve o governo pelo povo, sendo a democracia “um lamentável mal-entendido”. A própria proclamação da república foi um golpe de uma elite em relação a outra, sendo que os privilégios dos donos do poder continuaram os mesmos. Não houve uma quebra paradigmática para um regime de governo totalmente impessoal.

Hanna Arendt questiona se uma minoria desarmada poderia impor à sua vontade à maioria,

entendendo que o poder sempre depende de número, enquanto a violência não. Para ela, é necessária a distinção entre alguns conceitos que, embora sejam muitas vezes tratados como sinônimos, seriam fenômenos distintos.

Esses conceitos se referem a “poder” como “habilidade humana de agir em concreto” e pertence ao grupo; “vigor” como “entidade individual”; “força” referindo-se a forças da natureza; “autoridade” compreendida como sendo “o mais enganoso desses fenômenos” gerando abusos frequentes, pois investida em pessoas, comum na relação entre criança e seus pais, professor e aluno. Pode ser também investida em cargos, sendo certo que a sua conservação requer respeito pela pessoa ou cargo. “O maior inimigo da autoridade é, portanto, o desprezo, e o mais seguro meio para miná-la é a risada” e; “violência”, que possui caráter meramente instrumental, aproximando-se mais do vigor (Arendt, 2009, p. 61).

Nesse contexto, Hanna traça um relevante levantamento histórico acerca das relações de poder e como as pessoas se submeteram à vontade das outras desde a Antiguidade, sendo que “poder, vigor, força, autoridade e violência seriam simples palavras para indicar os meios em função dos quais o homem domina o homem.” Nesse raciocínio, quando a autoridade acaba, entra o poder, que pode resultar em violência”, sendo que “onde o poder acabou, as revoluções são possíveis, mas não necessárias. (Arendt, 2009, p. 62)

A realidade é que mesmo para o uso da violência é necessário o apoio de outros homens, sendo que o governo mais totalitário precisa de uma base de poder que o sustente. Nesse cenário, a ditadura de um homem sozinho “não tem poder suficiente para utilizar a violência com sucesso”, sendo esta o último recurso do poder, seja contra criminosos ou rebeldes (Arendt, 2009, p. 62). Todo regime autoritário depende de apoio para sobreviver. O fato é que mesmo para o uso da violência é ainda necessário obediência e poder, pois os comandos devem ser obedecidos por aqueles que têm as armas, ou seja, as forças armadas. Quando isso rui, acaba o poder, sendo que as rupturas feitas por revoluções demonstram que “a obediência civil nada mais é do que a manifestação externa do apoio e do consentimento” (Arendt, 2009, p. 67).

O poder precisa de legitimidade mas não justificação. São duas coisas distintas. Enquanto a legitimidade se volta para um processo construído no passado, a justificação olha para o futuro. A violência pode ser justificada, mas não legitimada. Arendt ainda fala de alguns regimes autoritários que ficam vários anos no poder porque ninguém questiona as decisões. Conforme ela, há inúmeros exemplos: “em que se permitiu a regimes totalmente impotentes continuar a existir por longos períodos de tempo – tanto porque não houve ninguém para testar o seu vigor e revelar a sua fraqueza, quanto porque eles foram espertos o suficiente para não se engajar em guerra e sofrer

derrotas” (Arendt, 2009, 51-74).

Nesse contexto de relações, o poder e a violência, embora sejam diferentes, muitas vezes aparecem juntos. A violência aparece quando o “poder está em risco”, momento em que há o auge no terror no Estado prestes a ruptura institucional: “o ápice do terror é alcançado quando o Estado policial inicia a devoração de suas próprias crias, quando o executante de ontem se torna a vítima de hoje” (Arendt, 2009, 51-74). Assim, a exemplo de Foucault, Arendt acredita que o poder é força, sendo que o surgimento da violência começa quando há contestação de poder. Se a violência seguir seu curso normal sem ser repelida haverá o esvaziamento do poder: “e esse é também o momento em que o poder desaparece completamente. (...) Violência aparece quando o poder está em risco, mas se seguir seu curso natural ela acaba com o poder (Arendt, 2009, 73).”

Essa tônica é tão aplicada na relação de dominação de Estados e explica bem como se desenvolvem as relações entre os detentores do poder e o restante da população no Brasil. A tentativa de ruptura dos paradigmas da corrupção representa uma ameaça a um regime de dominação secular em que a prática do suborno se inseriu como norma social. Nesse contexto, qualquer tentativa de ruptura deve ser neutralizada com todas as ferramentas disponíveis pelo Estado contaminado pela corrupção sistêmica. Isso pode acontecer com a destruição dos trabalhos investigativos ou mesmo com a perseguição implacável dos investigadores.

### **2.3.3. O Poder e Dominação- Max Weber**

Para Weber (1999, p. 187), a dominação é “um dos elementos mais importantes da ação social”, estando presente em um número imenso de casos em todas as áreas que são totalmente impactadas pela dominação, sempre voltada para um objetivo. Desde a época feudal até o regime de grandes empresas capitalistas, a dominação tem um papel decisivo, sendo relacionada com o conceito geral de poder.

A dominação como forma especial de poder nem sempre é voltada para interesses puramente econômicos, sendo que o poder econômico pode ser sim uma consequência da dominação, sendo um de seus meios mais importantes (Weber, 1999, p. 187). Assim, Weber explica que o exercício do poder para atingimento dos meios de produção e da arrecadação dos recursos econômicos de uma determinada sociedade não é a finalidade única do seu exercício.

A grande maioria das sociedades econômicas modernas apresenta na sua estrutura uma forma de dominação.

A dominação como poder tratada por Max Weber (1999, p. 188) seria uma “possibilidade de

impor ao comportamento de terceiros a vontade própria” com a probabilidade de encontrar obediência a ordens específicas. Como conceito extremamente amplo que é a dominação pode se fazer presente em incontáveis situações quotidianas.

Para os fins estudados por Weber, dois tipos específicos de dominação são as mais importantes.

A primeira seria a dominação em virtude de uma constelação de interesses. Esta forma de dominação estaria relacionada ao domínio do mercado, do monopólio. Aqui ela se exerce numa “ação formalmente “livre” e aparentemente voltada para interesse próprios dos dominados” (Weber, 1999, p. 189). Como exemplo, podemos citar a situação dos grandes bancos e a forma que impõe os créditos aos dominados ou mesmo a empresa que detém o monopólio quando exerce sua política de preços. Em ambas hipóteses os dominados se encontram numa posição de submissão ao poder. O exercício desta dominação tende a se tornar autoritário. Esta dominação envolve primordialmente as relações de mercado, embora Weber (1999, p. 191) também cite algumas relações de dominação em virtude de constelação de interesses envolvendo autoridades públicas que exercem poder em aduanas.

A segunda forma de dominação seria em virtude de autoridade (pode de mando e dever de obediência). Esta forma se relaciona ao poder do chefe de família e da autoridade administrativa do Estado, ligando-se ao “poder de mando autoritário” (Weber, 1999, p. 191). Trata-se de uma “situação de fato, em que uma vontade manifesta (mandado) do dominador ou dos dominados, e de fato as influencia de tal modo que estas ações, num grau socialmente relevante, se realizam como se os dominados tivessem feito do próprio conteúdo do mandado a máxima de suas ações” (Weber, 1999, p. 191).

Nesse ponto, é tratado o poder da autoridade, sendo que Weber (1999, p. 192) se refere ao poder do prefeito de uma aldeia e ao do juiz. Considera este último como “homem privilegiado pelo monopólio de fornecer a uma parte uma *decision*, por meio da qual este poder forçar terceiros a determinados atos ou, ao contrário, proteger-se contra a exigência, por parte destes de realizar certos atos.” Salienta que por este “privilégio” o juiz deve pagar uma comissão ao caixa do partido que lhe proporcionou a investida no cargo.

Na administração diretamente democrática há uma expectativa de que esteja baseada na qualificação igualitária da direção de todos assuntos, com redução de extensão do poder de mando. Nesse esquema as funções administrativas são assumidas num sistema de sorteio ou eleição direta, com períodos determinados de exercício (Weber, 1999, p. 193).

Contudo, este modelo apresenta instabilidade, principalmente em razão da existência de diferenças econômicas entre os membros da sociedade, o que gera a preocupação de apoderamento

pelos possuidores das funções administrativas. Conforme sustenta Weber (1999, p. 194), isso ocorreria porque as funções administrativas seriam primordialmente assumidas por pessoas em posição econômica privilegiada que teriam mais tempo para se afastar de seus negócios para cuidar das funções públicas, o que chama de *honoratiores* econômico. Estes, primitivamente eram os anciões da comunidade, que eram reverenciados pela sua experiência e sabedoria.

Essa democracia com administração direta se esvazia com o surgimento dos partidos, que se transformam em um complexo que luta pela dominação com tendência de assumir uma estrutura hierárquica (Weber, 1999, p. 195). Além disso, com o crescimento da sociedade, para administração das massas, tornou-se necessária a utilização de estruturas mais perenes para os fins de administração da coisa pública e para exercício da dominação. Assim, a estrutura pode vir a contar com “um colégio de *honoratiores* ou mesmo uma estrutura monocrática que subordina todos os funcionários, hierarquicamente, a uma direção única” (Weber, 1999, p. 196).

Os fundamentos de validade da dominação são tratados por Weber (1999, p. 196-197) ao discorrer sobre a dominação por intermédio de organização. Há uma vantagem de um pequeno número de pessoas que constitui o complexo de dominação das massas, sendo que a continuidade da dominação se baseia no “segredo oficial” acerca das reais intenções dos dominadores. Entretanto, os dispositivos específicos da dominação baseada em relação de associação, consiste que determinadas pessoas acostumadas “a obedecer às ordens de líderes e interessadas pessoalmente na conservação da dominação, por participarem desta e de suas vantagens, se mantêm permanentemente disponíveis e repartem internamente aqueles poderes de mando e de coação que servem para conservar a dominação (Weber, 1999, p. 196).”

Assim, o regime de dominação por meio da organização tende a se perpetuar no tempo mantendo o fundamento da sua legitimação na alegação de que alguns grupos teriam superioridade natural ou até mesmo hereditária. Esta “lenda” da superioridade natural foi contestada em alguns períodos históricos de luta de classes, entre a Antiguidade tardia, a Idade Média e principalmente na Modernidade.

Para Weber (1999, p. 198) a subsistência de qualquer tipo de dominação necessita de autojustificação por meio da invocação de princípios de sua legitimação. Em especial, três princípios são relevantes:

- 1) validade das regras de mando a partir de um sistema de regras racionais estatuídas. Nesse caso, há crença de validade em normas universalmente compromissadas, sendo o portador do poder individual obedecido por exercer o poder conforme aquelas regras. Há obediência a estas regras e não à pessoa;
- 2) autoridade pessoal: aqui o poder e o domínio encontram sua legitimação em tradições que

determinadas pessoas devem guardar obediência hierárquica a outras. Um exemplo claro seria o patriarcalismo;

3) carisma: é dada obediência a determinadas pessoas que detém a crença carismática como redentores, profetas e heróis. Aqui o domínio se apoia em autoridades não racionalmente e nem tradicionalmente fundamentadas.

Assim, analisando a razão pela qual as pessoas obedecem determinada ordem, o autor defende a tese de que o poder decorre da legitimação, que pode ser: 1) racional: que seria baseada na crença e na legitimidade das ordens estatuídas; 2) tradicional: baseada na crença cotidiana na santidade das tradições vigentes, desde sempre e na legitimidade daqueles que, em virtude dessas tradições, representam a autoridade e; 3) carismático: baseada na veneração extracotidiana da santidade, do poder heroico ou do caráter exemplar de determinada pessoa.

Esse esquema de legitimação da dominação desenvolvido por Weber explica a razão pela qual as pessoas se submetem a determinadas ordens. Para fins de análise do desvio daqueles exercem o poder dominante por intermédio da corrupção, a legitimidade do poder se finca principalmente na legitimação racional. Há uma crença dos dominados que o exercício do poder é legítimo e extraído das leis aprovadas regularmente. Assim, como exemplo, a destinação de recursos para determinada obra pública é legítima na aparência mas muitas vezes pode carregar interesses sub-reptícios de desvios de recursos públicos.

A grande questão que se apresenta é qual seria a hipótese da legitimação do poder diante da descoberta do exercício sistêmico da dominação para fins de desvios de recursos públicos em prol de interesses particulares. Nesse caso, não haveria mais legitimação racional, uma vez que evidente o desvio de finalidade da atuação do gestor público. Também não haveria legitimação tradicional ou carismática. Mesmo assim, em geral, o poder continua sendo exercido, muitas vezes arbitrariamente, com incremento da repressão na sua contestação, mais se aproximando do poder como força, nos termos propostos por Hanna Arendt.

#### **2.3.4 Leviatã de Papel.**

Em 2022, os economistas Daron Acemoglu e James A. Robinson debateram o futuro do Estado sob três perspectivas hipotéticas: o triunfo do liberalismo econômico, com todos países se curvando aos Estados Unidos da América e suas instituições políticas e econômicas, conforme proposto por Fukuyama, em 1989; o triunfo da anarquia, com a ausência total de Estado, como teorizado por Roberto Kaplan em 1994, a partir do estudo do que aconteceu em países do golfo da

Guiné como Nigéria e Congo, na África, locais em que a violência e a criminalidade dominam as relações sociais e; a ditadura digital, como previu Noah Harari em 2018, que já estaria ocorrendo durante a pandemia na China, onde o Estado monitora a vida das pessoas pelo uso da tecnologia.

Os autores lembram que a dominação não vem apenas da brutalidade ou de ameaças de imposição de males violentos, mas também da “relação de poder desigual, seja imposta por ameaças ou por outros meios sociais, tais como costume, cria um forma de dominação porque resulta sujeição a movimentos arbitrários, a vontades potencialmente caprichosas ou a julgamentos de caráter potencialmente idiossincráticos do outro.” (Acemoglu e Robinson, 2022, p. 23).

Nesse contexto, haveria opressão por intermédio de uma “gaiola de normas” que restringem a liberdade do cidadão. Vale lembrar que para John Locke (citado por Acemoglu e Robinson, 2022, p. 23) a não dominação significa liberdade, sendo que esta significa que o cidadão não é apenas livre para a escolha de suas ações, mas também pode exercer a liberdade em toda a sua plenitude. Não pode existir liberdade plena quando uma pessoa tem o poder “de coagir, ameaçar ou usar o peso das relações sociais para subjugar um indivíduo” (Acemoglu e Robinson, 2022, p. 23). Não há liberdade quando conflitos são solucionados por “relações de poder desiguais impostas por costumes arraigados”.

Os autores também trabalham a ideia de Hobbes sobre o surgimento do Estado Moderno como Leviatã, no qual as pessoas abrem mão de parte de sua liberdade para viver em sociedade e evitar o estado de natureza: “se dois homens desejam a mesma coisa, ao mesmo tempo que é impossível ela ser gozada por ambos, eles tornam inimigos e (...) esforçam-se a destruir ou a subjugar o outro” (Hobbes, citado por Acemoglu e Robinson, 2022, p. 28).

Pelo Leviatã, supostamente, as pessoas tendem a fugir da anarquia para buscar uma proteção superior como uma maneira de exercer “controle sobre si mesma” e conseguir “sair daquela mísera condição de guerra que é a consequência necessária (...) das paixões naturais dos homens” (Acemoglu e Robinson, 2022, p. 30). Para estabilizar as relações sociais havia necessidade de “um poder comum capaz de manter todos reverentes” (Hobbes, citado por Acemoglu e Robinson, 2022, p. 30).

Nesse Estado a prioridade seria evitar a guerra. Contudo, Acemoglu e Robinson criticam esta ideia, afirmando que a vida sob o julgo do Estado pode “ser sórdida, brutal e breve”, da mesma forma que Hobbes previu na sociedade sem Estado (Acemoglu e Robinson, 2022, p. 31). Ou seja, o Estado pode ser sim opressor e abusivo. Como exemplo, o Terceiro Reich alemão enquadraria-se perfeitamente na noção de Leviatã de Hobbes, mas não foi usado para prevenir a guerra e sim para oprimir os cidadãos. Nessa linha, conforme estimativas apresentadas por Acemoglu e Robinson (2022, p. 33), a burocracia estatal alemã da época da Segunda Guerra Mundial foi responsável pela

morte de 6 milhões de judeus; 200 mil ciganos; 10 milhões de eslavos na Polônia e na Rússia. Outro exemplo é a grande fome chinesa, que vitimou 45 milhões de pessoas no fim dos anos 50 numa ação planejada e executada pelo Estado dominado pelo Partido Comunista Chinês.

Na realidade, o Estado do Leviatã sempre tem duas faces. Uma, mais justa e solidária, em que ele previne a guerra, protege os cidadãos e gera confortos e oportunidades. Em outra face, mais despótica, o Leviatã cala as pessoas que pensam diferente e não se mostra disposto a realizar os seus desejos.

Por outro lado, há sociedades que conseguem conviver pacificamente sem um Estado unitário, poderosos e centralizado. Os pigmeus Mbuti da floresta tropical do Congo e muitas outras sociedades da África Ocidental, como o povo Acã de Gana conseguiram atingir a paz nas relações sociais apenas com normas sociais baseadas em costumes, tradições, rituais e padrões comportamentais que evoluíram pelas gerações.

Mesmo nessas sociedades sem Estado (Leviatã ausente) existe uma diferenciação entre as pessoas. As mais ricas, com os melhores contatos, ofereciam proteção em troca do exercício da autoridade e da dominação dos mais fracos (Acemoglu e Robinson, 2022, p. 44). As normas escritas e não escritas (costumeiras) têm a função primordial de prevenir a guerra, mas também as tradições e costumes consolidados tendem a favorecer os indivíduos mais poderosos. São os donos do poder que interpretam e aplicam as normas de acordo com os seus interesses pessoais.

A partir de todas essas ideias, são identificados três modelos concretos de sociedade: Leviatã despótico- em que o Estado é usado para oprimir o cidadão, abusando do poder; Leviatã ausente- em que não há Estado, que se aproxima da anarquia e; Leviatã agrilhado- em que o envolvimento da sociedade com a política cria uma certa relação equilibrada de poderes, gerando um Estado em que há promoção das liberdades e a resolução de conflitos fica longe do despotismo.

O Leviatã agrilhado seria uma hipótese alternativa aos demais modelos de Estado (ou da ausência deles) em que se buscaria um certo equilíbrio das relações entre Estado e Sociedade por intermédio de um corredor estreito, em que os cidadãos também teriam poder para limitar e impedir os abusos estatais. É fundamental que o “Estado tenha a capacidade de impor leis, controlar a violência, resolver conflitos e proporcionar serviços públicos, mas que siga sendo domesticado e controlado por uma sociedade assertiva e bem-organizada” (Acemoglu e Robinson, 2022, p. 51).

Ao abordar especificamente os países em desenvolvimento da América Latina como Paraguai e Argentina, Acemoglu e Robinson lembram de quanto esses Estados costumam ser arbitrários, gerando incertezas e frustrações, a começar pela alta e ineficiente burocracia para prestação de serviços públicos (Acemoglu e Robinson, 2022, p. 91).

Esses Estados não se enquadram exclusivamente como Leviatãs ausentes, pois existem com

uma grande burocracia e leis complexas que não funcionam. Também não se enquadra somente como Leviatã Despótico porque, embora possuam algumas características deste, como a indiferença, a crueldade e a insensibilidade em relação à sociedade, possuem um despotismo totalmente desorganizado e insuficiente para controle efetivo da população. Isso porque não possuem sequer capacidade de regular a economia e garantir o cumprimento das leis no país. Também estão distantes de serem Leviatãs agrilhoados, pois inexistente interação entre Estado e sociedade, sendo esta totalmente incapaz de controlar o Estado.

Na realidade, esse modelo de Estado presente na América Latina e África possui algumas características do Estado despótico por ser inimputável e não limitado pela resistência da sociedade civil, combinado com as fraquezas do Leviatã ausente, “pois não consegue resolver conflitos, fazer cumprir a lei, bem oferecer serviços públicos. É repressivo, mas não poderoso. É fraco, e enfraquece a sociedade”(Acemoglu e Robinson, 2022, p. 91).

A burocracia de Estados como o argentino, por exemplo, costuma ser ineficiente, e está longe de representar a “superioridade técnica da organização burocrática”, idealizada por Weber (citado por Acemoglu e Robinson, 2022, p. 92), também chamada de “gaiola de ferro”- metáfora cunhada para descrever a relação de sujeição do cidadão à autoridade estatal. Nesta, o aparato burocrático seria técnico e estaria a serviço dos cidadãos e haveria um exercício de uma autoridade legal-racional com servidores públicos competentes e bem selecionados.

Em sentido diametralmente oposto à gaiola de ferro, na Argentina, em 2015, o presidente Macri demitiu 20 mil funcionários públicos fantasmas nomeados pela sua antecessora, Cristina Kirchner, do Partido Peronista, de esquerda. Durante a gestão Kirchner, os funcionários públicos foram contratados não por critérios técnicos, mas sim por conexões políticas com o Partido do governo. Esta ineficiente burocracia estatal argentina levou o país a ser o primeiro da história a ser censurado pelo FMI, por deixar de fornecer dados transparentes sobre a economia nacional e a ser ignorado pela revista *The Economist*, porque esta considerou os dados sobre a economia do país como não confiáveis.

Se estados como a Argentina e outros países latino-americanos e africanos não se encaixam em nenhuma definição da classificação de Acemoglu e Robinson, que tipo de Estados eles seriam? Seriam Leviatãs de papel, pois apesar das aparências de uma organização estatal poderosa, tem apenas um poder ilusório que é “vazio; é incoerente e desorganizado em quase todos os domínios” (Acemoglu e Robinson, 2022, p. 97). Eles não passam no chamado teste do “pato”, pois esses países, assim como essa simpática ave, fazem de tudo, mas não fazem nada bem-feito.

O questionamento que se apresenta nesses países subdesenvolvidos é por qual razão as elites dominadoras que controlam a política não buscariam mais capacidade de ação para aumentar o seu

próprio poder e torná-lo efetivo.

A resposta está presente em dois pontos.

Em primeiro lugar, a efetiva capacidade de ação destes Estados na modificação da realidade social pode gerar um risco de “efeitos de mobilização” gerando uma oposição. As elites políticas preferem manter o ostracismo porque estão livres “dos freios da sociedade podem reear as reações a competição que o aprofundamento da capacidade do Estado iria gerar” (Acemoglu e Robinson, 2022, p. 97). Em outras palavras: esses líderes políticos não têm interesse real em uma modificação da realidade social, pois a miséria gera um certo conformismo e uma eterna esperança de melhoras com a transição governamental.

Em segundo lugar, os Leviatãs de Papel preferem se manter incapazes porque a capacidade estatal pode se tornar “uma ferramenta poderosa nas mãos de líderes inescrupulosos” (Acemoglu e Robinson, 2022, p. 97). Em resumo, entende-se que os líderes latino-americanos optam por manter os seus aparatos burocráticos ineficientes para poderem operar com distribuição de cargos do governo e a apoiadores ou àqueles que o governo quer que se tornem apoiadores. O aumento da capacidade estatal por intermédio de um governo técnico, consolidado numa burocracia e num Judiciário impessoal reduz o poder dos governantes e líderes políticos de usarem as leis em seu favor da forma como dizia Getúlio Vargas: “aos amigos tudo; aos inimigos, a lei”.

Esse foi o cenário perfeito para que as elites políticas dos países latino-americanos e africanos pudessem usar as instituições estatais em seu favor, mediante o aniquilamento dos inimigos políticos, pela concessão de monopólio aos amigos e pelo saqueamento do Estado. Assim, a capacidade dos governantes de se autobeneficiar do uso discricionário e abusivo das leis resulta na incapacidade do Estado e na sua desorganização em todos os Leviatãs de Papel.

O fato é que "depois que um indivíduo ou grupo angaria poder suficiente para se tornar mediador de conflitos e proporcionar segurança contra grandes ameaças, é difícil impedi-lo de conquistar o poder de ditar aos outros o que fazer em todas as áreas de suas vidas" (Acemoglu e Robinsos, 2022, p. 139). Isso acontece mesmo que as normas jurídicas existentes sejam contrárias ao incremento deste poder.

A controvérsia reside se esses Leviatãs de Papel, incapazes de controlar o Estado de forma efetiva, poderiam dar alguma maior liberdade aos seus cidadãos por uma presumível incapacidade de ação repressora. Na realidade, não. Esses Estados, em geral, são bastantes despóticos para reprimir ou assassinar seus cidadãos. Em paralelo, os cidadãos desses países não contam com um Estado forte e impessoal para resolver controvérsias e prestar serviços públicos de qualidade. Em resumo, os cidadãos do Leviatã de Papel tem o pior dos dois mundos e poucas liberdades.

Para manter o Leviatã de Papel, os donos do poder precisam de uma sociedade bem

fragmentada, sendo que, para isso, é imprescindível que os países subdesenvolvidos possuam uma péssima estrutura rodoviária. Quanto pior a estrutura de estradas mais a comunidade permanecerá desunida e apenas se incomodará com assuntos paroquiais.

As sociedades ficam mais mobilizadas e organizadas à medida que o Estado cresce, organiza-se e provém uma melhor infraestrutura. Não é o caso, por exemplo, da Colômbia. Com diversos municípios isolados e sem ligação entre eles, o país tem uma péssima estrutura rodoviária. Em 2013 uma convulsão social despertou inúmeras greves e protestos. Contudo, eram movimentos estanques: os mineiros reivindicavam interesses exclusivos da classe; os cafeeiros idem. Não havia uma união comum da sociedade para demandar melhorias por parte do Estado. Protesto esparsos e poucos numerosos são muito mais fáceis para as elites dominarem: “uns subsídios aqui, umas compras de panela ali, e o gênio volta para a Lâmpada” (Acemoglu e Robinson, 2022, p. 56).

Os leviatãs de papel são cenários perfeitos para saqueamento dos cofres públicos por gestores inescrupulosos. Em geral, esses Estados possuem um Poder Judiciário controlado pelas elites políticas, uma sociedade desorganizada, contando ainda com uma forte burocracia que aumenta o poder de agentes públicos corruptos, representando um terreno fértil para o surgimento de megas esquemas de propinas sistêmicas. Como exemplo, o mandato de Samuel Moreno, como prefeito de Bogotá em 2008, ficou marcado na história dos colombianos pelas sistemáticas solicitações de vantagens indevidas em licitações públicas. Os subornos eram chamados carinhosamente de “mordidas”. Um caso emblemático é da ponte ligando a Carrera 9 à Calle 94 em Bogotá que custou USD 15 milhões e nunca teve um único pilar erguido.

Além disso, onde há um Estado ausente, fragmentado e ineficiente, os problemas com a criminalidade organizada violenta costumam florescer. Os Leviatãs de papel não costumam manter o monopólio da força, dividindo-o com as organizações criminosas violentas que se instalam nos vácuos deixados pela inexistente atuação estatal. Essas organizações criminosas se aproveitam da ausência do Estado em locais tomados pela falta de oportunidades de trabalho honesto para angariar seus membros de baixo escalão, também chamados de células ostensivas visíveis ou soldados.

Os grupos criminosos, mafiosos ou terroristas têm em comum a atuação na ausência do Estado, dominando espaços territoriais não atendidos pelo poder público formal e cooptando jovens vulneráveis para compor suas fileiras. Assim, seja nos cartéis colombianos, mexicanos, nas favelas cariocas, ou no subúrbio de Hong Kong, a cooptação dos membros subalternos dessas organizações criminosas acontece nos grandes guetos de pobreza, onde a vulnerabilidade dos serviços públicos básicos provoca uma situação de severa exclusão social.

De acordo com Montoya (2007, p.6), estudos históricos apontam que a região da Sicília, ao sul do da Itália, conhecida como berço da máfia italiana, era notoriamente conhecida pela ausência

do Estado. Havia uma forte debilidade dos órgãos de poder oficial, que não contavam com a confiança da população, o que fez as pessoas buscarem por um sistema informal de autoajuda para sobreviverem dignamente.

Mas qual a razão que os países da América Latina ficaram tão suscetíveis à dominação? A exemplo do narrado por Raymundo Faoro e Jose Carvalho, há uma perspectiva histórica que deve ser lembrada. Acemoglu e Robinson (2022, p. 61) citam uma carta escrita por Simon Bolívar em 9 de novembro de 1830 ao general Juan José Flores. Na época, a maioria dos países da América Latina já estavam independentes, mas assim mesmo o pessimismo do libertador era contundente. Conforme Bolívar: 1) A América era ingovernável; 2) os revolucionários “aram o mar”; 3) depois que “tivermos sido comidos vivos por todos os crimes e extintos pela ferocidade, a Europa nem vai se preocupar em nos conquistar”; 4) o caos primitivo, caso existisse, seria na América nos seus momentos finais.

Já para René Antonio Mayorga (citado por Streck e Moraes, 2010, p.81), a correta compreensão da modernidade estatal na América Latina exige entender que o continente possui algumas peculiaridades. Em primeiro lugar, o Estado de Bem-Estar social (Welfare State) jamais chegou de fato ao continente. A própria democratização efetiva desses países é questionável, tendo em vista que passaram por anos de colonização, séculos de governos autoritários, golpes militares e com uma economia com industrialização tardia. Na realidade, o verdadeiro intervencionismo estatal que os países latino-americanos conheceram em meados do século XX foi o Estado autoritário, por vezes imposto por golpes de Estado.

Assim, para compreender a situação da América Latina é necessário lembrar que o continente foi criado com uma perspectiva histórica de hierarquia e desigualdade. As colônias eram sociedades hierarquizadas institucionalizadas com os brancos no topo da pirâmide e os índios e escravos embaixo. Com a mistura das raças, foram sendo criadas “castas” e separação de pessoas que tinham mais importância que outras, sendo que a sociedade desigual ao extremo era mantida pela força, e os latino-americanos sabiam que ela nunca poderia sobreviver sob o tipo de instituições democráticas que havia emergido nos Estados Unidos (Acemoglu e Robinson, 2022, p. 64). ”

Ao mesmo tempo que emergiu com um forte sistema de hierarquia e desigualdade, os Estados latino-americanos jamais contaram com um governo e uma burocracia estatal forte, presente e capaz de atender a comunidade. Nunca houve um Estado efetivo, sendo que este historicamente somente serviu para “controlar o poder, e a lei, um instrumento para estabilizar esse status quo desigual” (Acemoglu e Robinson, 2022, p. 65). Diferentemente da América do Norte, a América do Sul já contava com povos indígenas sedentários que exploravam a terra, sendo que

nesta região as “elites conseguiram construir instituições políticas para controlar essa energia” [vinda das revoluções] (Acemoglu e Robinson, 2022, p. 67).

Além de possuir problemas de corrupção sistêmica e de criminalidade organizada violenta, os Leviatãs de Papel apresentam crescimento econômico insignificante. Oportunidades e incentivos econômicos precisam de segurança jurídica, infraestrutura rodoviária e serviços públicos qualificados, que não existem nesses tipos de países. Até é possível imaginar um forte crescimento econômico no Leviatã Despótico, como ocorre, por exemplo, com a China, cujo Estado é forte e autoritário, mas isto não acontece nos países da América do Sul e da África que possuem Estados fracos com “pouca capacidade de fazer grandes coisas, exceto talvez enriquecer as elites políticas que estão no poder (...)” (Acemoglu e Robinson, 2022, p. 82).

Embora apresente grandes índices de corrupção política, esse Leviatã de papel “muitas vezes nem quer controlar o roubo” (Acemoglu e Robinson, 2022, p. 82), pois conta com instituições políticas fracas e controladas por elites desinteressadas na correta aplicação dos recursos públicos. Dessa forma, o impacto desse tipo de Estado nos países da América Latina e da África “tem sido não apenas o medo contínuo, a violência e a dominação, para a maior parte de seus cidadãos, mas uma economia tomada pela corrupção e organizada de modo ineficiente” (Acemoglu e Robinson, 2022, p. 83).

O Brasil também apresentou uma modernidade tardia e arcaica. As promessas de melhorias da modernidade nunca chegaram faticamente ao país, sendo que o Estado social nunca existiu pelas terras tupiniquins. Ainda hoje, a realidade fática brasileira é totalmente contrária à prevista normativamente pela Constituição de 88, que aponta “para um Estado forte, intervencionistas e regulador, na esteira daquilo que, contemporaneamente, se entende como Estado Democrático de Direito” (Streck e Morais, 2010, p. 84).

O Brasil ainda apresenta uma intocável estrutura de dominação secular. Todas as grandes mudanças no país como independência, abolição da escravatura ou da proclamação da República, partiram de alianças de elites para perpetuação do poder e não genuinamente de mobilizações populares.

Na realidade, a ideia de Leviatã de papel também se aplica ao Brasil, em que existe uma enorme e ineficiente burocracia estatal (mais de 9.000 pessoas podem ser indicadas diretamente somente pelo Poder Executivo Federal), que muitas vezes só funciona mediante a prática de pagamento de propinas e a existência de laços pessoais com o agente público.

Além disso, mesmo contando com dimensões continentais, o país conta com uma sofrível estrutura rodoviária que dificulta a ligação entre as diversas regiões do país. Não suficiente, na década de 60 a capital brasileira foi transferida do Rio de Janeiro para Brasília, local longe e com

difícil acesso das grandes metrópoles como São Paulo, Belo Horizonte, Curitiba, Porto Alegre e Rio de Janeiro.

As dimensões continentais do país com pouca estrutura de conexão rodoviária e o isolamento da capital do país em um local de acesso complexo aumenta a fragmentação do Estado. Esse quadro gera maiores dificuldades de mobilizações e de fiscalizações populares em face do Poder Público. Por outro lado, há uma maior facilidade para o exercício do poder de forma desviada e autoritária.

#### **2.4. O Isolamento no Combate à corrupção.**

O economista indiano Kaushik Basu (2018, 143) alega que em muitas sociedades contemporâneas a corrupção é tolerada como uma norma social. Acrescenta que muitos líderes mundiais nada fazem contra a corrupção porque dela muito se beneficiam. De fato, ao escrever interessante obra sobre crime cometidos pelas elites, Edwin Sutherland já alertava sobre “a pouca expressividade da comoção pública contra os crimes do colarinho branco (2015, p. 103)”, o que para Mattos (2018, p. 32) gera uma aceitação social das práticas criminosas. Como exemplo, deve ser lembrado o fato de que dois ex-presidentes da República no Brasil terem sido denunciados por pertencimento à organização criminosa envolvida em crimes de corrupção não gerou grande comoção pública, sendo que em pouco tempo os denunciados voltaram ao debate público, sendo um deles eleito novamente em 2022.

As acusações de corrupção com frequência são usadas como armas na competição política e não no interesse de um governo melhor. Nas sociedades em que a maioria dos políticos é de corruptos, escolher um para seu punido em geral não é um sinal de reforma, mas de luta pelo poder. (Fukuyama, 2018, p. 87)

Basu (2018, p. 144) também trata das dificuldades envolvendo o combate à corrupção, especialmente sobre o isolamento dos combatentes em contextos de corrupção generalizada. Considerando o grande nível de disseminação da corrupção nas instituições políticas, o enfrentamento à corrupção é extremamente difícil porque se escolher combater as propinas de todos os partidos políticos, em breve o combatente estará sozinho: “suponha que agora você tenha a capacidade de capturar e processar pessoas corruptas. Quais pessoas corruptas você escolherá? No mundo divisivo da política, se você escolher seus amigos e membros do seu partido e começar a puni-los, logo estará sozinho e isolado” (tradução livre) (Basu, 2018, p. 144).

O economista indiano salienta a necessidade de compreensão do contexto político para

começar uma luta contra a corrupção. As investigações de corrupção necessitam de força política para avançar. Se o investigador escolhe combater irrestritamente a corrupção, irá gradativamente perdendo apoiadores até finalmente se encontrar sozinho. Trata-se de uma difícil encruzilhada: se houver um combate seletivo aos corruptos, apenas aqueles de outros partidos políticos, haverá uma verdadeira caça às bruxas aos inimigos do líder. Caso escolha o combate imparcial à corrupção, haverá o total isolamento que gerará reações de todos os lados.

Na realidade, Basu (2018, p. 144) salienta com precisão que: “o mundo está repleto de líderes que não levam a sério acabar com a corrupção porque eles ganham muito com isso.” (tradução livre). É fato que a corrupção gera ganhos diretos e indiretos para várias lideranças políticas. Diretamente, esses líderes corruptos podem aumentar seu patrimônio pessoal de forma desonesta. Indiretamente, governantes corruptos podem usar a corrupção como uma forma de loteamento de cargos públicos para conseguir aprovar os projetos de interesse de seus governos. Rose-Ackerman (2010, p. 53) ensina que “in some cases, however, even if the damage done by corruption can be documented, no one may have the power or the political will to make systemic changes” - “em alguns casos, no entanto, mesmo que os danos causados pela corrupção possam ser documentados, ninguém pode ter o poder ou a vontade política para fazer mudanças sistêmicas.”

Basu (2018, p. 144) pondera que diversas iniciativas genuínas de combate à corrupção sistêmica dão errado porque “o líder descobre que ao controlar a corrupção em uma sociedade onde a corrupção é generalizada, ser imparcial é suicídio político para ele ou ela” (tradução livre). A crença comum de que para acabar a corrupção é necessário somente força de vontade e determinação é uma falácia, pois: “na realidade, a corrupção é um fenômeno complexo, no qual os incentivos econômicos se entrelaçam com as normas sociais, costumes e considerações estratégicas e explica por que muitos esforços genuínos acabam em fracasso” (Basu, 2018, p. 144) (tradução livre).

É certo que diversos teóricos economistas, advogados e estudiosos defendem a existência de uma predominância técnica intelectual e científica para o controle do suborno. No Brasil, é bastante comum os “teóricos”, em geral, advogados de réus envolvidos em grandes esquemas de corrupção, tecerem ácidas críticas ao combate da corrupção. Contudo, nenhum deles apresentou satisfatoriamente uma política e planos práticos para o enfrentamento deste problema. Como registra Basu: “economistas e advogados, ao contrário da maioria dos líderes políticos, reconhecem o componente intelectual e científico do controle da corrupção, mas não tiveram muito sucesso na produção de políticas práticas e planos” (Basu, 2018, p. 144) (tradução livre).

Jose Murilo de Carvalho (2012, p. 203) identificou o problema de isolamento no combate à

corrupção também na reação à corrupção pela população. A classe média seria a única parcela da sociedade passível de engajamento na luta contra corrupção. Em geral, estas pessoas dispõem de recursos para a identificação e o combate de problemas de suborno. Também são os cidadãos que costumam ter o maior conhecimento das leis em razão da sua inserção profissional, sendo os maiores pagadores de impostos ao mesmo tempo que são os menos beneficiados pelas políticas sociais.

No Brasil, a classe média liderou o processo de *impeachment* do Presidente Collor, contando com apoio das classes altas e baixas. Contudo, atualmente, não existe mais solidariedade entre as classes, havendo um isolamento da classe média na guerra contra a corrupção. Os cidadãos “da classe de cima não têm razões de queixa, graças à alta lucratividade dos grandes negócios nos setores financeiros agrícola e industrial. Os de baixo também não reclamam, beneficiados que são pelas políticas sociais” (Carvalho, 2012, p. 203).

Há um distanciamento entre a opinião pública e a popular.

O problema do isolamento no combate contra o crime organizado também era salientado pelo magistrado Giovanni Falcone que afirmou que na luta contra a máfia: “em dado momento alguns políticos ficam isolados no seu próprio contexto. Eles ainda se tornam vulneráveis e se transformam inconscientemente em potenciais vítimas(...)” (Falcone, 2012, p. 190). Assim, para o magistrado antimáfia na luta contra o crime: “se morre porque se está sozinho ou porque se entrou num jogo grande demais” (Falcone, 2012, p. 190).

A luta contra a corrupção se transforma no combate a todo um sistema corrompido, sendo difícil pensar em quebras de paradigmas com o apoio de instituições que muitas vezes sofrem certa influência de um sistema político corrompido. Nesse contexto, as investigações de macrocorrupção se afastam da seara jurídica para se aproximar da política, passando a ser uma guerra entre “amigo” e “inimigo”, ou uma disputa de “nós” contra “eles”.

Não há critérios objetivos para definição de inimigo e amigo, sendo que muitas vezes esta distinção é feita de forma subjetiva pelos detentores do poder, conforme a conveniência política e pessoal do momento. Como salienta Mouffe (2000), ao tratar do adversário na democracia, é relevante uma determinação que demarque “um nós e um eles”, o que para Carl Schmitt também se relacionaria às relações de inclusão e exclusão.

Sendo o sistema político o detentor do monopólio da narrativa do quem é bom ou mau, o restante da sociedade que não participa do poder vive num “véu da ignorância” que, conforme Chantal Mouffe, caracterizaria por evitar que os cidadãos conheçam conceitos gerais do bom, tendo

em conta que acabam forçados a aceitar as concepções compartilhadas da sociedade (Mouffe, 2000).

Isso também acontece com a corrupção, sendo que muitas vezes a solução da disputa política entre grupos antagônicos caberá ao Poder Judiciário, investido de suposta imparcialidade, pôr fim às controvérsias políticas com roupagem jurídica envolvendo apuração de suborno envolvendo políticos. É atualmente o que acontece no Brasil, no qual qualquer investigação sobre corrupção de políticos se transforma em disputas políticas encampadas por grupos antagônicos, que rapidamente chegam à Corte Suprema.

A reação contra apurações de corrupção do sistema político funciona como uma manifestação pura e simples de poder, uma força coercitiva de submissão à vontade da classe dominante. O combate à corrupção se transforma na luta contra todo um sistema político-econômico afetado pelo suborno, sendo difícil implementar quebras de paradigmas sem o apoio de instituições políticas que muitas vezes estão cooptadas pelo próprio sistema corrupto.

## **2.5. O papel das instituições políticas brasileiras no combate à corrupção.**

Em 2023 foi publicado um grande estudo que apresenta o índice de Estado de Direito do World Justice Project, que se trata de um projeto da justiça mundial e que menciona as percepções e experiências em 142 países do mundo. Conforme os dados apresentados, 59% dos países analisados tiveram reduções na efetividade do Estado de Direito<sup>12</sup>. A situação do Brasil é bastante preocupante. O país ficou no 83º lugar dos 142 países analisados, em que o primeiro é a Dinamarca, que possui o Estado de Direito mais forte. São oito critérios examinados pelo estudo: 1) restrições aos poderes governamentais; 2) ausência de corrupção; 3) abertura do Governo; 4) direitos fundamentais; 5) ordem e segurança; 6) força regulatória; 7) justiça civil e; 8) justiça criminal.

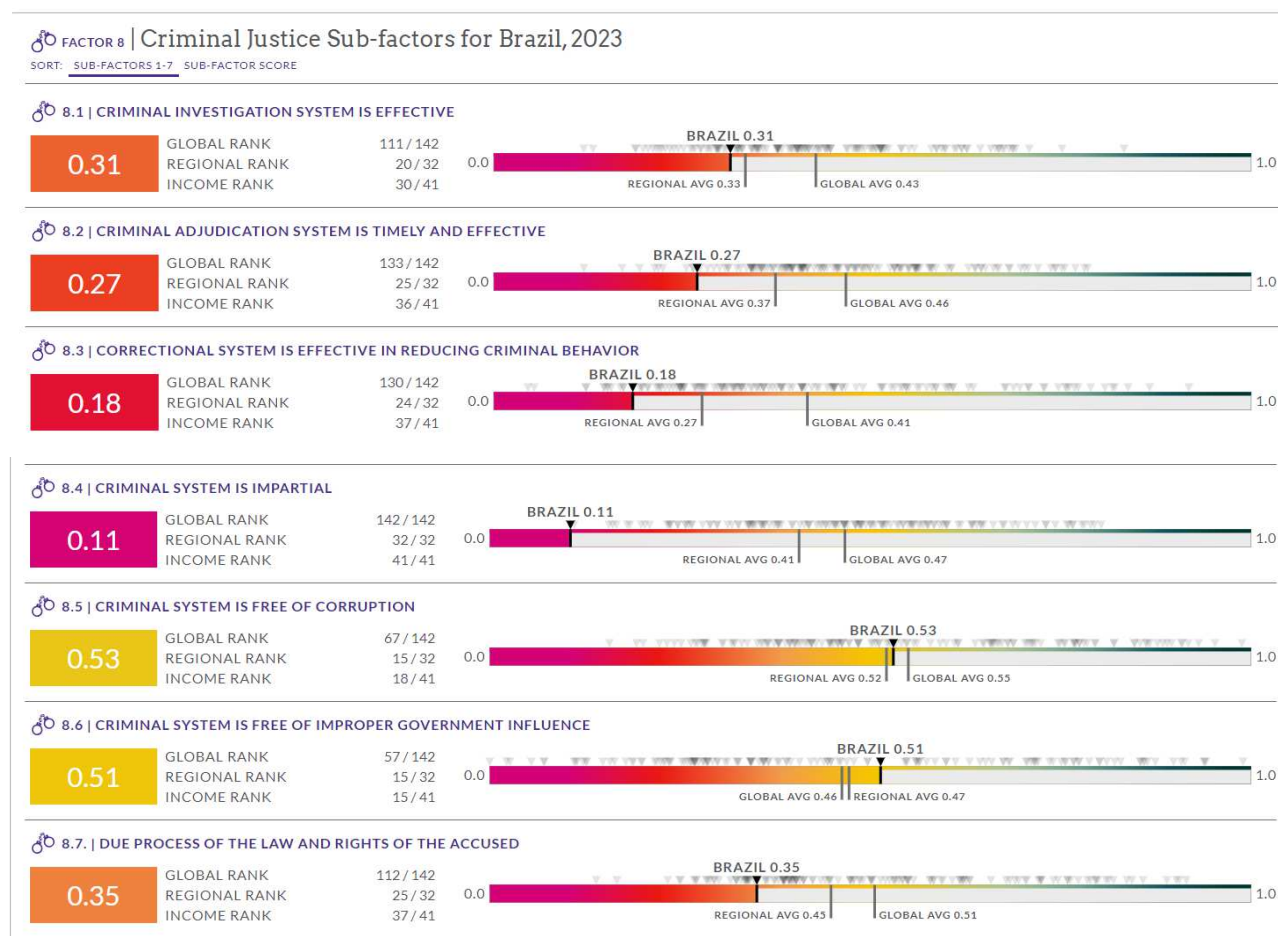
Destes critérios, o Brasil piorou em quatro: abertura do governo, ordem e segurança, justiça civil e justiça criminal. Em três se manteve estável: restrições aos poderes governamentais, ausência de corrupção e força regulatória. Houve melhoria somente na matéria de direitos fundamentais.

Destaque negativo para as notas envolvendo a efetividade do sistema de justiça criminal: 0.32 de 100 pontos possíveis e de ausência de corrupção: 0.43 de 100 pontos possíveis. Em relação a justiça criminal, a avaliação considerou a brasileira a 8ª pior do mundo. Para formação da nota dos indicadores analisados em relação ao sistema de justiça criminal, foram analisados sete

---

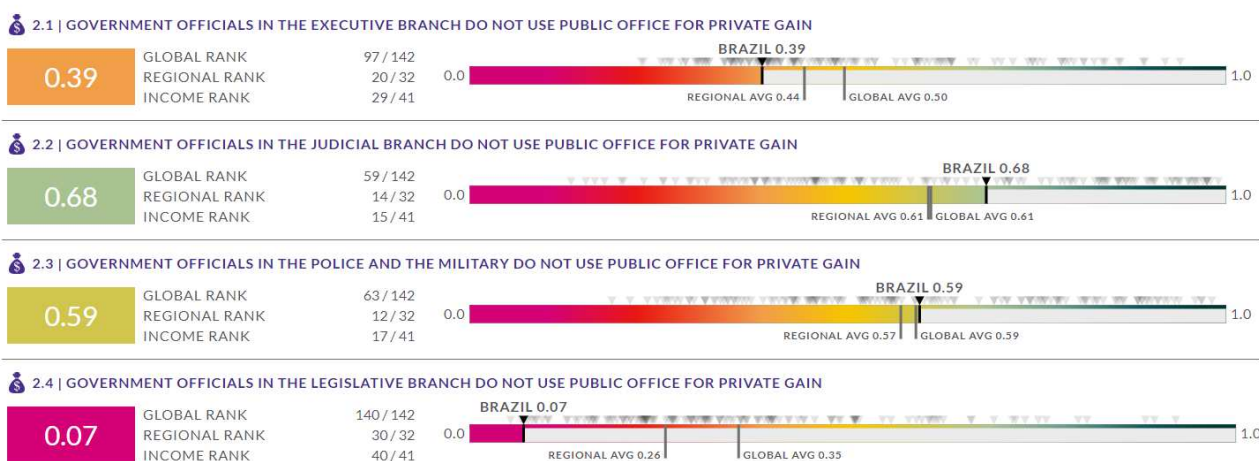
<sup>12</sup> Disponível em [Worldjusticeproject.org](https://www.worldjusticeproject.org) acesso em 14/11/2023.

quesitos. O resultado pode ser analisado abaixo:



Como se vê, a pior nota ficou em relação à imparcialidade do sistema de justiça criminal brasileiro, que recebeu apenas 11 dos 100 pontos possíveis.

Em relação à ausência de corrupção nas instituições políticas brasileiras, foram analisados quatro quesitos, cujo resultado pode ser visualizado abaixo:



A percepção do estudo é que o Poder Legislativo brasileiro é altamente corrupto, tendo obtido uma nota de apenas 7 pontos de 100 possíveis.

Com esse arcabouço, far-se-á a crítica sobre o real papel que as instituições políticas vem desempenhando no combate à corrupção no Brasil, explorando-se a captação dos poderes pela corrupção. A grande provocação neste ponto é: será que existe real vontade política de enfrentamento à corrupção?

Nessa linha, reflete-se sobre o papel da justiça criminal no enfrentamento do combate à corrupção. Afinal, seria a luta contra a macrocorrupção organizada um problema exclusivamente de justiça criminal? Qual seria a melhor estratégia do ponto de vista institucional para o combate à corrupção? Quais são os papéis das instituições políticas no combate à corrupção?

### 2.5.1. Poder Judiciário.

Cabe ao Poder Judiciário a última palavra sobre investigações e denúncias envolvendo corrupção. É do Poder Judiciário a competência para proferir condenações criminais, ou condenações em sede de ações cíveis anticorrupção ou de improbidade administrativa.

Antes de analisar se o Poder Judiciário brasileiro vem desempenhando satisfatoriamente este mister, deve-se compreender as nuances de composição das Cortes judiciais no país.

Em primeiro lugar, vale lembrar que a organização do Poder Judiciário brasileiro é bastante complexa. Há quatro instâncias de análise e revisão nas esferas cível e criminal. Na primeira instância, exige-se concurso público de provas e títulos para ingresso na carreira da magistratura.

Na segunda instância, composta pelos Tribunais Regionais Federais e pelos Tribunais de Justiça estaduais, 80% dos membros dos tribunais locais são magistrados concursados promovidos por critérios alternados de antiguidade e merecimento. Outros 10% dos magistrados destes tribunais são provenientes de indicações da advocacia e outros 10% provenientes de indicações de membros do Ministério Público.

Após os tribunais regionais (Justiça Federal) e tribunais de justiça (Justiça Estadual), os casos podem ir para as Cortes Superiores sediadas em Brasília. Basicamente, são duas: o Superior Tribunal de Justiça, a quem constitucionalmente cabe a fiscalização da correta aplicação da legislação federal; e o Supremo Tribunal Federal, Corte máxima constitucional, a quem a Constituição atribui a guarda da Constituição, devendo analisar a compatibilidade das decisões com o texto da Carta Maior. Isto na teoria, porque na prática o Supremo Tribunal Federal já decidiu recentemente em 7/12/2023 inclusive qual time de futebol deveria ser considerado campeão brasileiro de 1987<sup>13</sup>.

O Superior Tribunal de Justiça é formado por 33 magistrados. Um terço destes devem ser escolhidos pelo Presidente da República dentre membros do Ministério Público ou da advocacia; um terço dentre membros dos Tribunais de Justiça e; um terço proveniente dos Tribunais Regionais Federais. Por fim, o Supremo Tribunal Federal conta com onze membros, escolhidos livremente pelo Presidente da República dentre cidadãos maiores de 35 anos com notável saber jurídico e reputação ilibada.

Cada instância tem um número ilimitado de recursos que podem ser apresentados pelos réus. Nas causas criminais, em paralelo aos recursos, os réus condenados ainda podem ingressar com Habeas Corpus, que deveria ser utilizado exclusivamente para discutir legalidade de eventual prisão, mas no Brasil se transformou em um verdadeiro agravo inominado do processo penal, sendo usado para debater uma ampla gama de assuntos que dizem respeito ao mérito de provas ou de eventuais condenações.

Antes de o processo transitar em julgado em todas essas instâncias e passar por todos os recursos possíveis, réus eventualmente condenados por corrupção no âmbito criminal não podem ser presos. Da mesma forma das ações penais por corrupção, as ações por improbidade administrativa demoram muitos anos e costumam ser pouco efetivas. Tomam tanto tempo que muitas vezes os réus morrem, o que prejudica parte das punições, ou o dinheiro desaparece. Segundo o levantamento do Conselho Nacional de Justiça na “Pesquisa Justiça” concluída em 2014, em apenas 10% de 3.528 ações de improbidade com condenações analisadas houve algum tipo de ressarcimento e, quando há ressarcimento, na maior parte dos casos ele é parcial (Gavronski, 2019,

---

13 <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetlhe.asp?idConteudo=521760&ori=1> acesso em 19/2/2024.

p. 18). No caso, as condenações somavam um total de R\$ 1.657.286.608,32 (um bilhão, seiscentos e cinquenta e sete milhões, duzentos e oitenta e seis mil, seiscentos e oito reais e trinta e dois centavos), mas apenas aproximadamente 10% deste valor foi recuperado.

O grande problema é que não há limite de recursos possível nem prazo para julgamento dos apelos, sendo que muitas vezes demora-se tanto para julgar que o processo simplesmente é fulminado pela prescrição. Um relatório do CNJ de 2013 “demonstra que entre 2010 e 2011 a Justiça brasileira deixou prescrever 2.918 ações envolvendo crimes de corrupção, lavagem de dinheiro e atos de improbidade administrativa” (Mattos, 2018, p. 112), sendo que este número representava cerca de 10% do total dos 25.799 processos de corrupção, lavagem de dinheiro ou atos de improbidade que tramitaram na Justiça no período.

No julgamento do HC nº 126.292, de 17 de fevereiro de 2016, o Ministro Luis Barroso exemplificou o labirinto jurídico que passa um processo penal no Brasil tratando de um caso de homicídio cometido em 1991 e que, mesmo após a sentença condenatória do Tribunal do Júri ter sido mantida em todas instâncias, foi fulminado pela prescrição em 9 de junho de 2016:

Trata-se de um crime de homicídio cometido em 1991. Vinda a sentença de pronúncia houve um recurso em sentido estrito. Posteriormente, houve a condenação pelo Tribunal de Júri e foi interposto um recurso de apelação. Mantida a decisão, foram interpostos embargos de declaração. Mantida a decisão, foi interposto recurso especial. Decidido desfavoravelmente o recurso especial, foram interpostos novos embargos de declaração. Mantida a decisão, foi interposto recurso extraordinário. Isso nós estamos falando de um homicídio ocorrido em 1991 que o Supremo está julgando em 2016. Pois bem: no recurso extraordinário, o Ministro Ilmar Galvão, o estimado Ministro Ilmar Galvão, inadmitiu-o. Contra a sua decisão, foi interposto um agravo regimental. O agravo regimental foi desprovido pela 1ª Turma, e aí foram interpostos embargos declaratórios igualmente desprovidos pela 1ª Turma. Desta decisão, foram interpostos novos embargos de declaração, redistribuídos ao Ministro Carlos Ayres Britto. Rejeitados os embargos de declaração, foram interpostos embargos de divergência, distribuídos ao Ministro Gilmar Mendes. E da decisão do Ministro Gilmar Mendes que inadmitiu os embargos de divergência, foi interposto agravo regimental, julgado pela Ministra Ellen Gracie. Não parece nem uma novela. Parece uma comédia. E em seguida à decisão da Ministra Ellen Gracie, foram interpostos embargos de declaração, conhecidos como agravo regimental, aos quais a 2ª Turma negou provimento. Não obstante isso, nós estamos com embargos de declaração no Plenário. Portanto, mais de uma dúzia de recursos, quase duas dezenas de recursos. E, conseqüentemente, em relação a um homicídio cometido em 1991 até hoje a sentença não transitou em julgado.

Outra questão relevante que é vista com óbice à efetividade da Justiça é que no Brasil há um

número enorme de agentes públicos com foro privilegiado, que podem ser apenas julgados por tribunais.

No Inquérito nº 687 (Questão de Ordem) do STF, o então ministro Sepúlveda Pertence mencionou que “poucos ordenamentos são tão pródigos quanto a vigente Constituição brasileira na outorga da prerrogativa de foro”, lembrando que, na época, a extensão do foro por prerrogativa de função a todos os membros do Congresso Nacional, alcançando tanto os crimes comuns quanto os funcionais, só existia na Constituição da Espanha<sup>14</sup> (art. 71) e na Constituição da Venezuela (art. 215). Mattos (2018, p. 62) registra que países como Itália, Portugal, França, Alemanha, Inglaterra e Áustria possuem foro privilegiado exclusivamente para o Chefe do Poder Executivo, enquanto Cabo Verde, Estados Unidos e Inglaterra não possuem previsão de foro privilegiado nem para o Presidente da República ou primeiro-ministro.

Esse acúmulo grande de competências das Cortes Superiores pode afetar a efetividade dos julgamentos. Como exemplo, a prescrição levou a extinção de punibilidade de 24 casos dos 56 inquéritos e ações penais arquivados no STF entre agosto e novembro de 2015 (Sardanha, 2015). Ainda no STF, são poucos os casos de condenados com foro privilegiado fora o processo da AP 470 (Mensalão). Na vigência da Constituição de 1988, o primeiro condenado criminal com foro privilegiado a cumprir pena foi o deputado federal Natan Donadon (PMDB-RO), somente em 2013, 25 anos após a promulgação da Carta Cidadã.

Fora as dificuldades relacionadas à demora do processo judicial pelas distorções geradas pelo excessivo número de recursos e pelo imenso número de pessoas com foro privilegiado, no Poder Judiciário Brasileiro há ainda uma cultura de considerar a nulidade probatória como regra em processos envolvendo macrocorrupção. Como pondera Chemin (2017, p. 44) “a liberdade interpretativa que insiste em se fazer presente no cotidiano dos processos criminais acaba premiando corruptos, que uma hora conseguem encontrar algum magistrado disposto a lhes dar razão decidindo contra o que outros tantos já haviam deliberado antes.”

Claro que mentes razoáveis podem discordar em relação a determinadas decisões. Contudo, são escassos ou talvez inexistentes casos de grande corrupção que transitaram em julgado no Poder Judiciário brasileiro com sentença condenatória e cumprimento de pena privativa de liberdade. Em geral, os casos acabam antes sem exame do mérito, em virtude da decretação da prescrição ou de

---

14Os arts. 102 e 71 da Constituição Espanhola tratam do foro por prerrogativa de função para o Presidente e demais membros do governo, e para os deputados e senadores, respectivamente. Não há expressa limitação da competência especial para os crimes funcionais, existindo decisão do Tribunal Constitucional (Sentencia 22/1997) que entendeu que o foro por prerrogativa de função perdura em relação aos crimes funcionais mesmo após o fim do mandato. Essa decisão vai de encontro ao entendimento do Supremo Tribunal Federal que manifestou na ADIn 2797 pela inconstitucionalidade do art. 84, § 1º e 2º do CPP, o qual previa o foro especial após o fim do mandato, independente da natureza do delito.

alguma nulidade processual.

O fato é que em processos envolvendo corrupção política, a questão mais relevante é questionar o real impacto do direito e dos fatores políticos e comportamentais no processo de decisão judicial.

Será que os processos prescrevem pelo labirinto jurídico do Poder Judiciário brasileiro ou então por que simplesmente não há vontade política de que os casos envolvendo macrocorrupção sejam finalizados com condenações definitivas? E o caso de nulidades, em todos eles teria havido erro de investigadores e juízes que precisa ser corrigido pelas instâncias superiores por intermédio da aplicação imparcial do direito ou os processos de macrocorrupção, quando não prescritos, estão simplesmente fadados à anulação pela pressão do sistema e pela vontade política dos julgadores?

Alguns modelos teóricos tentam explicar esses mecanismos decisórios.

Em primeiro lugar, há modelos formalistas que afirmam que as fontes formais do direito associadas ao caso concreto seriam suficientes para definir o resultado da atuação judicial.

Dentre eles, o modelo legalista sustenta que a decisão da Corte é “substantially influenced by the facts of the case in light of the plain meaning of statutes and the Constitution, the intent of the Framers and/or precedent” (Segal e Spaeth, 2002, p. 47) - substancialmente influenciada pelos fatos do caso concreto, à luz do significado das leis, da intenção dos legisladores e/ou dos precedentes (tradução livre).

Em geral, os juízes defendem publicamente que utilizam o método legalista para suas decisões. Nessa linha, o juiz Harry Edward da Corte de Apelação asseverou que “it is law-and not the personal politic of individual judges that controls judicial decision making in most cases resolved by the court of appeals”- “é a lei – e não a política pessoal de juízes individuais que controla a tomada de decisões judiciais na maioria dos casos resolvidos pelo tribunal de apelações” (Segal e Spaeth, 2002, p. 47).

Na doutrina, Dworkin é citado (Segal e Spaeth, 2002, p. 48) como partidário do modelo legalista ao afirmar que em casos difíceis (em que não existe regra clara) caberia ao juiz descobrir a melhor solução a partir dos precedentes e dos princípios do direito. Ou seja, haveria uma resposta jurídica correta considerando casos anteriores e a análise principiológica.

A crítica ao modelo legalista é que, em geral, ambas as partes da lide possuirão argumentos jurídicos e precedentes razoáveis que embasarão seus pedidos (Segal e Spaeth, 2002, p. 86). Assim, o modelo legalista não encontra soluções claras nas decisões judiciais da Corte Suprema norte-americana.

Já uma vertente mais crítica denominada atitudinal associa a decisão judicial muito mais a

fatores relacionados a conceitos chaves do realismo, da ciência política, da psicologia e da economia (Segal e Spaeth, 2002, p. 86). Pelo modelo atitudinal, a Corte Suprema decide em determinado sentido em razão da posição política ideológica dos seus magistrados e as ideias de justiça associadas a estas posições. Como exemplo, o juiz Marshall decidiu o caso *Marbury v. Madison* em favor de Madison porque era extremamente liberal, enquanto William Rehnquist (1024-2005) votou contra o democrata Bill Clinton por ser extremamente conservador (Segal e Spaeth, 2002, p. 86).

O modelo atitudinal têm raízes no movimento realista da década de 1920, que defende uma maior liberdade decisionista dos magistrados, tendo em conta que os conceitos legais seriam fluídos e estariam constantemente em movimento, o que permitiria uma liberdade criativa para os juízes (Segal e Spaeth, 2002, p. 86).

As análises comportamentais também exercerão influência no método atitudinal, aceitando que determinados comportamentos são previsíveis, considerando a ciência política, os dados relacionados a decisões, observações e pesquisas de processos decisórios anteriores. Como exemplo de análises comportamentais como determinantes no processo decisório, Herman Pritchett escreveu suas conclusões na obra *Roosevelt Court* (citado por Segal e Spaeth, 2002, p. 89). Em suma, Pritchett faz uma análise política e ideológica da Suprema Corte na era Roosevelt, debatendo as votações não unânimes e as posições pessoais de cada magistrado.

De acordo com os estudos de Schubert (citado por Segal e Spaeth, 2002, p. 89) há também influências psicológicas e ideológicas envolvidas no processo decisório judicial. Em geral, em temas criminais como validade de mandados de busca e apreensão ou outras irregularidades formais da prisão, magistrados mais liberais tendem a decidir em favor dos presos, enquanto juízes mais conservadores provavelmente julgam em favor do Ministério Público (Segal e Spaeth, 2002, p. 89).

A corrente atitudinal também leva em conta que noções de racionalismo econômico devem ser consideradas no processo decisório. Nesse ponto, para compreensão das decisões, deve-se atentar para os objetivos políticos que orientam a atuação dos magistrados, as regras do jogos formais e informais; e a situação política do momento da decisão. Esse conjunto circunstancial de situações também podem mudar a decisão judicial da Corte Suprema.

Nos Estados Unidos, os magistrados da Corte Suprema são vitalícios, o que acaba por dar uma enorme margem de liberdade para que decidam conforme suas preferências políticas individuais, sem ter que prestar contas aos eleitores.

Além disso, esses magistrados não galgam um cargo superior e suas decisões não podem ser revistas por ninguém, salvo por eles mesmos. Esses fatos são criticados por Segal e Spaeth

(2002, p. 96) ao ressaltar que: “members of the supreme court can further their policy goals because they lack electoral or political accountability, have no ambition for higher office, and comprise a court of last resort that controls its own caseload”- “os membros da Corte Suprema podem promover os seus objetivos políticos porque não têm responsabilidade eleitoral ou política, não têm ambição para um cargo mais alto e constituem um tribunal de última instância que controla os casos que vão a julgamento” (tradução livre).

Segal e Spaeth (2020, p. 93) ressaltam a falta de *political accountability* dos magistrados da Corte Suprema americana em razão de não serem eleitos e possuírem vitaliciedade. Nos estados americanos em que os juízes estaduais são eleitos, submetem-se a uma *electoral accountability*, sujeitando-se ao controle popular e a sanções eleitorais. Esses magistrados são mais suscetíveis de decidir de acordo com a opinião popular, mormente quando estão atuando nos grandes centros urbanos, tendo em conta que há estudos que sugerem que juízes sediados em áreas mais afastadas não tendem a seguir o clamor popular (Segal e Spaeth, 2002, p. 93).

Essa corrente atitudinal argumenta que as decisões judiciais são influenciadas por determinados grupos políticos que: “miram e capturam instituições projetadas para serem independentes do controle político (...), como tribunais, promotores e comissões” (Gardbaum, 2020), o que gera uma captura das decisões, com uma queda da *accountability* horizontal e da democracia representativa com um surgimento de um processo político corrompido.

Posner (1999, p. 36-40) lembra que o controle judicial da Constituição será necessário para casos em que a Carta Magna não é clara. Nesses casos, a decisão judicial tende a se guiar pelas preferências e preconceitos políticos do juiz muito mais do que o conteúdo da própria Constituição. Isso ocorre porque o texto constitucional envelhece e com o passar do tempo o seu sentido fica cada vez mais carregado de significado político, principalmente para casos controversos, em que a discricionariedade judicial tende a prevalecer muito mais do que o processo interpretativo.

Por fim, ao lado do modelo legalista e do modelo atitudinal, existe ainda o modelo de escolha racional de decisão. Por ele, procura-se aplicar e adaptar as teorias e métodos da economia a todas interações políticas e sociais humanas. Assim, os juízes tendem a decidir conforme critérios que lhe permitam maximizar a sua satisfação pessoal dentre as alternativas possíveis e disponíveis.

O modelo racional também exerce influência no modelo atitudinal, tendo em conta que este último prevê as influências comportamentais como determinantes para a decisão dos magistrados. Contudo, os dois modelos se diferem. O primeiro prevê que qualquer objetivo pessoal do magistrado que busque atingir o maior bem-estar utilitarista pode ser usado no processo decisório. Já o segundo foca nos objetivos políticos.

O modelo racional também serve como uma poderosa ferramenta para explicar a interação entre as partes por intermédio de uma análise equilibrada. O problema é que este equilíbrio dificilmente é usado de fato no comportamento judicial. Já o modelo atitudinal é mais realista, pois considera o magistrado suscetível a tomar a posição de uma das partes. Ademais, este modelo é mais ativista para declarar a invalidade de normas, enquanto o modelo racional, em geral, tenderia a referendar as decisões do Congresso em matéria de leis infraconstitucionais com mais frequência, respeitando as decisões dos representantes eleitos.

De fato, a fim de buscar respostas para os critérios que influenciam as decisões judiciais da Corte Suprema norte-americana, Segal e Spaeth (2002) decidiram analisar criteriosamente os julgados daquele tribunal entre 1993 e 2002. Ao analisar os julgamentos, começaram a perceber que havia uma certa previsibilidade sobre o comportamento de cada magistrado, conforme a posição política. Este fato indica que o processo decisório da Corte americana se aproxima do modelo atitudinal. Como exemplo, cita-se a controvérsia envolvendo a recontagem de votos na Flórida na eleição entre Bush e Gore em novembro de 2000.

O pleito estava extremamente acirrado e quem vencesse na Flórida seria o vencedor da eleição, sendo que Bush estava à frente de Gore por uma pouca centena de votos. No início da madrugada de 8 de novembro de 2000, Gore chegou a parabenizar Bush pela vitória e depois se retratou. A contagem não estava clara. Houve controvérsia sobre uma possível falha técnica da máquina usada para perfurar as cédulas de votação. Em 10 de novembro de 2000 uma decisão judicial de um magistrado estadual da Flórida impediu a promulgação do resultado até o fim da recontagem de votos solicitada por Gore. A controvérsia sobre a recontagem de votos chegou à Corte Suprema e, em 12 de dezembro de 2000, foi proferida a decisão por 5x4 por interrupção da contagem de votos na Flórida, o que fez que Bush fosse declarado o presidente eleito.

Na análise dos votos, Segal e Spaeth (2002, p. 1) sustentam que os juízes notoriamente conservadores mais extremistas (e portanto mais alinhados ao Partido Republicano de Bush)-William Rehnquist, Antonin Scalia and Clarence Thomas reformaram a decisão da Justiça da Flórida para declarar que a recontagem de votos violaria o princípio da igualdade. Outros dois magistrados também conservadores e menos extremistas -Anthony Kennedy e Sandra Day O'Connor concordaram com seus colegas de que a recontagem violaria o princípio da igualdade e teria que ter um limite de duas horas após o pleito.

De outra banda, os dois magistrados mais moderados, David Souter e Sephen Breyer, juntamente com os outros dois magistrados mais liberais, Ruth Bader Ginsburg e John Paul Stevens- estes dois últimos que em geral sempre defenderam efusivamente o princípio da igualdade

em outros casos- não acharam nada de errado com a recontagem.

O mesmo padrão de votação dos cinco considerados conservadores também foi observado em outras votações. Contudo, todos decidiram em favor da autonomia dos estados para não seguir a legislação federal quando esta possuía pautas progressivas inseridas como temas ligados a pessoas violentas- caso *Bord of Trustees v. Garret*, 148 L Ed 2d 866 (2001), violência contra a mulher- Caso *United States v. Morrison*, 146L Ed 2d 658 (2000), discriminação no emprego pela idade- *Kimel v. Florida Board*, 145L Ed 2d 658 (2000), pagamentos de horas extras – Caso *Alden v. Maine*, 144 L Ed 2d 636 (1999) e liberação de armas nas zonas escolares – *United States v. Lopez*, 514 U.S. 549 (1995).

Em resumo, a orientação política dos magistrados parecia ter sido determinante para a decisão dos magistrados, sendo que o direito ficou em segundo plano. Em razão disso, concluíram os autores que o modelo atitudinal é prevalente na Suprema Corte dos Estados Unidos. A crítica levantada é que, mesmo estando numa democracia representativa, nove magistrados que não foram eleitos pelo povo acabam decidindo conforme seu desejo pessoal diversos temas polêmicos como aborto, pena de morte, casamento de pessoas do mesmo sexo e até mesmo quem será o Presidente da República. Assim, a Suprema Corte americana acaba fazendo política.

Embora os juízes frequentemente afirmem a seu favor que apenas fazem a interpretação da lei, a realidade é mais próxima da fala do ex-governador de Nova Iorque Charles Evans Hughes (1862-1948) que afirmou “nós estamos sob uma Constituição, mas uma Constituição que é o que os juízes dizem que ela é” (Segal e Spaeth, 2002, p. 2).

Segal e Spaeth (2002) também fazem outras reflexões sobre casos relevantes nos Estados Unidos como o caso *Roe v. Wade* (1973)- a decisão que permitiu o aborto nos Estados Unidos; *Marbury v. Madison* (1803) – que tratou do controle difuso de constitucionalidade e *Brown v. Board of Education*- no qual se decidiu ser inconstitucional a divisão racial nas escolas nos Estados Unidos (1954).

Pode-se pensar que a leitura atenta dos votos dos magistrados desses casos promoveria um elevado conhecimento jurídico para o leitor, com bastante pesquisas sobre os temas polêmicos. Contudo, não é bem isto que acontece. Em geral, esses casos complexos são marcados por um forte componente político na decisão, sendo que pesquisadores experientes em determinado assunto podem não compreender os julgados. O processo decisório é extremamente complexo, sendo que, em geral, é difícil de se entender o nosso próprio processo decisório, sendo ainda mais difícil entender as decisões dos outros (Segal e Spaeth, 2002, p. 44).

Assim, muitas vezes compreender os fatores políticos e comportamentais que influenciam determinadas decisões é muito mais importante do que aprender tudo sobre determinados temas jurídicos que são objetos das mesmas decisões.

No Brasil, o Min. Luis Barroso (2020, p. 1297) enfatiza que “a efetividade da Constituição e sua concretização perante os tribunais avançou tanto que, ultimamente, tenho feito reflexões sobre os riscos da judicialização excessiva em determinadas áreas.”

Em relação ao Supremo Tribunal Federal, trata da escolha dos casos a serem julgados conforme a agenda do tribunal, sendo que Arguelhes (2023, p. 13) lembra que no “Brasil, estamos acostumados à “judicialização da política”. Estamos habituados a que toda questão minimamente controversa no campo da política seja levada ao Judiciário e transformada em uma disputa jurídica.”

Já Oscar Vilhena (2018, p. 134) lembra o papel de protagonismo destinado ao Supremo Tribunal Federal pela Constituição de 1988. Em todos os temas de relevância para os cidadãos como política, economia, legislação, educação, cultura ou mesmo corrupção cabe à Corte Constitucional dar a última palavra: “todas as questões mais relevantes discutidas na sociedade brasileira parecem, mais dia menos dia, reclamar uma decisão do STF, tornando a sua presença uma constante na nossa vida pública” (Vilhena, 2018, 134).

A este excessivo poder, o autor chama de “supremocracia” como decorrência da desconfiança generalizada na política e no excesso de constitucionalização da vida dos brasileiros. Vilhena (2018, p. 135) ainda destaca que o exercício dessas funções tem ocorrido com pouco controle em virtude da “ausência de uma cultura consolidada de precedentes no país; das dificuldades do Tribunal de estabelecer *standards* interpretativo; assim como da indisposição do STF de se submeter apenas àquilo que foi pedido pelas partes”.

Na realidade, a expansão dos poderes do Poder Judiciário não é um fenômeno exclusivamente brasileiro, e tem sido observado em outras partes do mundo inclusive como uma decorrência lógica da expansão dos mercados, que enxergariam nos tribunais uma fonte mais confiável para garantir segurança jurídica (Hirschl, 2019).

Mas afinal, como seriam as decisões das Cortes Superiores brasileiras em matéria de corrupção?

Nos últimos anos, em matéria de corrupção as decisões têm sido bastante previsíveis no sentido favorável aos réus. Nessa linha, em favor de acusados houve a reversão de entendimentos consolidados pelo plenário do STF como a possibilidade de prisão em segunda instância; anulação de condenações criminais por vícios formais com fundamento em discordância razoável na

interpretação do direito; criação de novos entendimentos para regras de competência; anulação do acordos de leniência da Odebrecht e da J&F por decisão monocrática de apenas um ministro entre outras coisas. Esse quadro tem demonstrado que as instâncias superiores não têm sido favoráveis à apuração de casos de corrupção.

Aliás, tais entendimentos jurisprudenciais como o direito do delatado falar por último nas alegações finais ou a competência da Justiça Eleitoral para casos em que há mera alegação do uso de recursos de propina para campanhas políticas se transformaram em verdadeiras regras jurídicas e, embora criadas após o início dos processos, têm sido aplicadas para regular o passado, anulando alguns incontáveis casos. Assim, relevantes esquemas de corrupção tiveram suas condenações invalidadas como as investigações da refinaria de Pasadena; a Operação Integração; o caso envolvendo o ex-presidente da Petrobras Aldemar Bendine e o caso envolvendo o ex-presidente da Câmara dos deputados Eduardo Cunha. Há ainda o risco de anulação de muitos outros casos.

Já o tema de prisão em segunda instância, por exemplo, foi inacreditavelmente apreciado pelo plenário do STF por 4 vezes em apenas três anos até finalmente ser revertido em favor dos réus em 7/11/2019: 1)HC nº 126.292 julgado em 17/2/2016; 2) Agravo em Recurso Extraordinário (ARE) nº 964246 julgado em 11/11/2016; 3) HC nº 152752 (HC de Lula) julgado em 5/4/2018; 4) ADCs 43, 44 e 54 julgadas em 7/11/2019.

### **2.5.2. Poder Legislativo.**

O Poder Legislativo tem incumbência típica de elaborar as leis do país segundo a vontade popular de seus membros eleitos. Também tem como função fiscalizar os outros poderes por atividades desenvolvidas nas suas comissões temáticas.

Atualmente, no Brasil, em relação ao Poder Legislativo, há críticas a uma forte crise de representatividade entre os eleitos e os eleitores, decorrente principalmente distorções geradas pelo sistema proporcional com lista aberta para cargos da Câmara dos Deputados e das Assembleias Legislativas estaduais, em que partidos fisiológicos formam coligações partidárias que elegem candidatos com pouca representatividade democrática. Além disso, há também desproporções no sistema bicameral do Senado Federal, o que garante representatividade igualitária a todos estados nacionais com 3 representantes independentemente da população.

O min. Luis Barroso, (2020, p. 1304) menciona a necessidade de se aprimorar o sistema político, pois a “política passou a ser um fim em si mesmo, um mundo à parte, desconectado da sociedade, visto ora com indiferença ora com desconfiança”. Há problemas em todo o sistema

político que abrange o sistema de governo, o sistema eleitoral e o sistema partidário. A grande dificuldade nesse ponto é que essas reformas exigem esforços dos mesmos políticos que serão afetados pelas mudanças.

Em primeiro lugar, as eleições para o Poder Legislativo precisam ficar mais baratas, pois não é razoável que, em 2020, a campanha de um deputado federal custe R\$ 5 milhões a R\$ 10 milhões para ter chance de ser eleito, tendo em conta que o máximo que ele acumularia de salário no período do mandato em valores líquidos seria de aproximadamente R\$ 1,1 milhão (Barroso, 2020, p. 1306). Esta distorção tende a indicar que a diferença de valores pode tentar ser buscada em outro lugar, o que gera um terreno fértil para a corrupção.

Rose-Ackerman (1978, p. 15) trata da corrupção no processo legislativo, com a sua consequente afetação na democracia a partir da estrutura dos grupos de interesses organizados para pressionar o parlamento com aprovação de projetos de lei de seus interesses (Rose-Ackerman, 1978, p. 20). Esses grupos de interesses estrategicamente interagem com as autoridades legislativa para promover seus próprios interesses. Nesse contexto, muitas vezes os parlamentares não possuem as informações suficientes sobre determinados projetos legislativos (Rose-Ackerman, 1978, p. 20) e acabam sendo captados pelos grupos de interesse, mormente quando estes atuam com generosas contribuições para campanhas políticas.

Em segundo lugar, deve-se aumentar a representatividade democrática dos parlamentares eleitos. No Brasil vige o sistema de lista aberta “em que o eleitor vota em quem ele quer, mas elege quem ele não sabe, porque o voto vai, em última análise para o partido. Os mais votados dos partidos obtêm as vagas, de acordo com o número de vezes que o partido preenche o quociente eleitoral” (Barroso, 2020, p. 1306).

Os estudos de Rose-Ackerman também indicam que o sistema proporcional de votação é mais suscetível à corrupção, sendo que o pior dos sistemas combina o sistema presidencialista com um sistema proporcional, em que o presidente tem excessivo poder para negociar cargos público com poucos líderes partidários (Rose-Ackerman, 2010, p. 58) .

Prova desta relevante distorção se constata na eleição para a Câmara dos Deputados em 2022. Um levantamento feito pelo Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar demonstrou que dos 513 deputados eleitos no último pleito de 2022, apenas 28 atingiram o quociente eleitoral, o que representa somente 5,46% dos eleitos. O quociente eleitoral representa a soma dos votos válidos dividido pelo número de vagas em disputa para cada Estado. A título de exemplo: um Estado que tem direito a 10 vagas à Câmara dos Deputados e na eleição foram contabilizados 100 mil votos válidos para o cargo, o quociente eleitoral é de 10 mil votos. Se não atingir o quociente eleitoral, o candidato pouco votado pode ser “puxado” para ser eleito pelo voto

de candidatos que atingiram mais de um quociente eleitoral na sua coligação. Explica-se: Se o candidato João fez 30 mil votos, ele dará a seu partido o direito a mais duas cadeiras na Câmara dos Deputados, que serão destinadas a candidatos que não atingiram o quociente eleitoral, sendo que isto acontece com frequência.

Em outras palavras: o percentual de quase 95% dos representantes do povo na Câmara dos Deputados não atingiu votação suficiente para serem eleitos sozinhos, sendo “puxados” por votos do partido. Nesse sistema, “o eleitor não sabe exatamente quem elegeu e o candidato não sabe exatamente a quem prestar contas. Não tem como funcionar” (Barroso, 2020, p. 1306).

A proposta de adoção do sistema distrital misto poderia atenuar esses problemas. Por ele, metade das cadeiras do parlamento seriam preenchidas pelo voto distrital e a outra metade pelo voto no Partido. Assim, o eleitor votaria duas vezes: 1) em um candidato do seu distrito (região geográfica em que vive) e votaria também; 2) em um partido político. O voto distrital pode fortalecer lideranças comunitárias locais, baratear o custo das eleições (que seriam feitas num único distrito e não no Estado inteiro) e aproximar eleitores dos eleitos.

Outro exemplo desta distorção de crise de representatividade verifica-se na distribuição das cadeiras da Câmara dos deputados por Estado.

Em São Paulo, que é o maior colégio eleitoral do Brasil segundo dados divulgados pelo TSE em 15/7/2022<sup>15</sup>, 34.667.793 de eleitores e eleitoras (que representam 22,16% de todo eleitorado do país) estavam aptos a votar no pleito de 2022 e puderam escolher apenas 70 deputados federais para serem representados. Isso significa que cada eleito representará a vontade de 495.254 eleitores.

De outra banda, conforme os mesmos dados do TSE, o Estado de Roraima, que possui o menor colégio eleitoral do Brasil, com apenas 366.240 cidadãos aptos a votar (que representam somente 0,23% do eleitorado nacional), que foram às urnas para escolher 8 deputados federais. Cada deputado deste representará a vontade de 45.780 cidadãos brasileiros, número mais de dez vezes menor do que dos eleitores paulistas.

Considerando que na Câmara dos Deputados o voto do deputado paulista e roraimense vale o mesmo, conclui-se que o eleitor de Roraima possui muito mais poder democrático do que o de São Paulo, sendo que esta distorção é reproduzida em diversos outros estados brasileiros com pequenos colégios eleitorais.

Esses fatos levantam reflexões sobre a real legitimidade democrática dos representantes populares na Câmara Federal, aumentando a crise de representatividade entre eleitores e eleitos.

Aliás, a fim de evitar distorções desta magnitude, a Constituição Federal previu que:

---

15 <https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/seai/r/sig-eleicao-eleitorado/home?session=1102990723028> acesso em 9/11/2022.

Art. 45. (...) § 1º O número total de Deputados, bem como a representação por Estado e pelo Distrito Federal, será estabelecido por lei complementar, proporcionalmente à população, procedendo-se aos ajustes necessários, no ano anterior às eleições, para que nenhuma daquelas unidades da Federação tenha menos de oito ou mais de setenta Deputados. (Vide Lei Complementar nº 78, de 1993)

Contudo, a última lei complementar editada para distribuição das cadeiras proporcionalmente por Estado é a lei complementar nº 78/1993. Ou seja, passados mais de 30 anos, o Congresso Nacional não promoveu a atualização da distribuição das cadeiras do Parlamento.

Recentemente, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO) 38, ajuizada pelo governo do Pará, o Supremo Tribunal Federal (STF), por unanimidade, fixou um prazo até 30 de junho de 2025 para que o Congresso Nacional elabore a lei complementar, prevista no art. 45, § 1º da Constituição Federal, com a finalidade de revisar a distribuição do número de cadeiras de deputados federais proporcionalmente em relação à população de cada unidade da federação.

Em seu voto, o Ministro Luiz Fux destacou a assimetria representativa afirmando que o não cumprimento da regra sobre a revisão periódica da proporcionalidade na relação deputado/população ofende a Constituição Federal e viola o direito político fundamental ao sufrágio e ao princípio democrático. Destacou ainda que a omissão do Congresso Nacional ocasionou em “mau funcionamento do sistema democrático, relacionado à sub-representação das populações de alguns estados na Câmara dos Deputados em grau não admitido pela Constituição”.

No Brasil, o Poder Legislativo é bicameral, a fim de possibilitar a participação dos estados na vontade nacional. O federalismo brasileiro é fortemente centrífugo, com concentração de poderes na União Federal e pouca autonomia aos Estados-membros. Mesmo assim, a Constituição atribui representatividade igualitária no Senado Federal para todos os Estados, independentemente da população, sendo que isso gera distorções na representatividade do eleitor.

No pleito de 2022, o senador Marcos Pontes (PL) foi eleito por São Paulo por 10.040.453 votos (49,9% do total). Já Hiran Gonçalves (PP) foi também eleito senador pelo Estado de Roraima com 118.760 votos (46,43% do total). Assim, o senador de São Paulo representa um número de eleitores nacionais quase 100 vezes maior do que o de Roraima. Mesmo assim, no Senado Federal, o voto de ambos tem o mesmo peso.

Em terceiro lugar, no Poder Legislativo há dificuldades em relação à chamada governabilidade, sendo que “o sistema partidário impõe ao Executivo práticas reiteradas de fisiologismo e favorecimentos. As regras em vigor fomentam a multiplicação de partidos e a criação



2) em outubro de 2019, o ex-deputado e ex-ministro Geddel Vieira Lima foi condenado a 14 anos de prisão pelos crimes de lavagem de dinheiro e associação criminosa (AP 1030), no episódio envolvendo a apreensão de R\$ 51 milhões em espécie num apartamento ligado ao ex-ministro. Em sede de embargos de declaração, em 23/08/2021, parte da condenação foi revista, sendo excluído o decreto condenatório pelo crime de associação criminosa. Geddel foi preso em 3/7/2017, progrediu para o semiaberto em setembro de 2021, tendo sido concedida liberdade condicional em 9/2/2022;

3) em 9 de junho de 2020, o ex-deputado federal Aníbal Gomes (DEM-CE) foi condenado pelo STF pelos crimes de corrupção passiva e lavagem de dinheiro a pena de 13 anos e um mês de reclusão (AP 1002) por fatos envolvendo a corrupção na Petrobras. O ex-parlamentar não foi preso e segue recorrendo, sendo a última movimentação do processo um despacho do Min. Fachin de 8/2/2023 em que se determina aguardar o equacionamento acerca da proclamação do resultado do julgamento;

4) o ex-presidente e ex-senador Fernando Collor de Mello (AP 1025) condenado em 25/05/2023 a pena de 8 anos de reclusão por corrupção passiva e lavagem de dinheiro, em fatos envolvendo a BR Distribuidora. Collor ainda recorre da condenação no próprio STF.

Em pronunciamento na tribuna do Senado Federal em 14/06/2022, o então senador Álvaro Dias lembrou que o Brasil possui mais de 55 mil autoridades com foro especial e defendeu a aprovação da PEC 333/2017 (do fim do foro privilegiado) já aprovada em dois turnos no Senado em 2017 e que, desde então, aguarda votação no plenário da Câmara dos Deputados.

No mesmo pronunciamento, o ex-senador teceu críticas ao modelo de foro privilegiado adotado de forma ampla para parlamentares no STF principalmente em razão do fato que cabe ao Senado Federal julgar os possíveis crimes de responsabilidade dos ministros da Corte Suprema. Ou seja, cabe ao STF julgar os senadores em casos criminais e cabe aos senadores julgar os ministros em possíveis crimes de responsabilidade que poderiam resultar em *impeachment*. Segundo Dias, esta situação geraria um conflito de interesses entre as instituições políticas, o que resulta em impunidade. Em outras palavras: O Senado Federal não instaura nenhum processo de *impeachment* de ministros do STF; já o STF, por sua vez, julga poucos casos criminais contra senadores e deputados federais.

Talvez uma mudança de atitude dos parlamentares pode ser vislumbrada com a aprovação da PEC 8/2021 pelo Senado Federal em 22/11/2023 com o voto de 52 senadores favoráveis. A referida proposta de emenda à Constituição limita a concessão de decisões monocráticas individuais em tribunais, fortalecendo o princípio da colegialidade e possui o seguinte conteúdo:

Art. 1º A Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 97. .... § 1º

O disposto no caput aplica-se igualmente às cautelares ou outras decisões de qualquer natureza, vedada a concessão de decisão monocrática, que suspendam: I – a eficácia de lei, com ou sem redução de texto, sob pena de nulidade; II – ato do Presidente da República, do Presidente do Senado Federal, do Presidente da Câmara dos Deputados ou do Presidente do Congresso Nacional. § 2º Formulado, durante período de recesso, pedido de cautelar ou de qualquer outra decisão cujo atendimento implique, com ou sem redução de texto, a suspensão da eficácia de lei nos termos do § 1º, o Presidente do Tribunal, no caso de grave urgência ou perigo de dano irreparável, poderá decidir monocraticamente, devendo o Tribunal resolver sobre essa decisão no prazo de 30 (trinta) dias corridos após o reinício dos trabalhos judiciais, sob pena de perda de eficácia da decisão concedida.”

(NR) “Art. 102. ....

I

– .....

..... p) o pedido de medida cautelar nas ações diretas de inconstitucionalidade, nas ações declaratórias de constitucionalidade, nas arguições de descumprimento de preceito fundamental ou nas ações diretas de inconstitucionalidade por omissão, observado o disposto nos §§ 1º e 2º do art.

97; .....

..... § 4º Deferido o pedido de cautelar em ação direta de inconstitucionalidade, ação declaratória de constitucionalidade, arguição de descumprimento de preceito fundamental ou ação direta de 2 inconstitucionalidade por omissão, o respectivo mérito deve ser apreciado em até 6 (seis) meses. § 5º Não concluído o julgamento no prazo de que trata o § 4º, o processo deve ser automaticamente incluído na pauta do Plenário, com preferência sobre todos os demais, respeitada a ordem cronológica para apreciação, caso exista mais de 1 (um) processo com prazo vencido, sob pena de perda de eficácia da decisão cautelar. § 6º Somente na forma dos §§ 1º e 2º do art. 97 pode ser proferida decisão em processo em andamento no Supremo Tribunal Federal que, alternativamente: I –

suspenda a tramitação de proposição legislativa que viole as normas constitucionais do devido processo legislativo; ou II – em caráter geral: a) afete políticas públicas; ou b) crie despesas para qualquer Poder, inclusive as decorrentes de concessão de aumentos ou extensão de vantagens ou pagamentos de qualquer natureza. § 7º Às decisões de que trata o § 6º aplica-se o disposto nos §§ 4º e 5º.” (NR) “Art. 103. .... § 3º Quando o Supremo Tribunal Federal apreciar a inconstitucionalidade, em tese, de norma legal ou ato normativo, citará, previamente, o Advogado-Geral da União para se manifestar acerca do ato ou texto impugnado. § 3º-A. As Casas Legislativas do Congresso Nacional das quais emanou a norma legal ou o ato normativo serão também citadas previamente para se manifestarem acerca do ato ou texto impugnado, por meio de seus órgãos próprios. ....” (NR) “Art. 125. .... § 2º Cabe aos Estados a instituição de representação de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais ou municipais em face da Constituição Estadual, vedada a atribuição da legitimação para agir a um único órgão, respeitadas, no que cabível, as regras do art. 97 e dos parágrafos do art. 102. ....” (NR)

Art. 2º Esta Emenda à Constituição entra em vigor após decorridos 180 (cento e oitenta) dias de sua publicação oficial, aplicando-se, inclusive, às decisões cautelares proferidas nos processos em que ainda não houve julgamento de mérito

Nos bastidores, a aprovação da PEC foi vista como uma primeira reação do Senado Federal a supostos abusos do Supremo Tribunal Federal e gerou reações imediatas de alguns ministros da Corte Suprema, que teriam se referido aos senadores de “pigmeus morais” (Porto, 2023). A fala gerou reação do presidente do Senado, Rodrigo Pacheco, que considerou as críticas recebidas como desproporcionais.

Mesmo nos Estados Unidos, em que os parlamentares não são julgados pela Corte Suprema

(inexiste foro privilegiado), Segal e Spaeth, (2002, p. 93) criticam a dependência da Corte mais alta do país em relação ao Congresso em razão da possibilidade de *impeachment* dos ministros: “the Court’s appellate jurisdiction totally depends on Congress and Congress may alter it as it sees fit.” Em toda a história americana, apenas um magistrado do Supremo, Samuel Chase, chegou a sofrer processo de impeachment do Congresso em 1804 e não foi retirado do cargo pela ausência de votos suficientes.

Apesar de ter o poder do *impeachment*, o Congresso americano não costuma fiscalizar efetivamente a atividade dos ministros da Corte Suprema. Isso ocorre pelo receio de consequências políticas decorrentes da possível afetação da independência da magistratura. Mesmo assim, Segal e Spaeth (2002, p. 93) registram dois casos de reversão de decisões não populares por pressão do Congresso americano (juiz Roberts em 1937 e juiz Harlan em 1959). Contudo, essas ocorrências são raras.

Outra reflexão que deve ser feita é sobre a atuação da função legiferante numa situação em que diversos parlamentares são alvos de investigações criminais envolvendo corrupção. Haveria autonomia e independência do parlamento para aprovação de leis de forma imparcial ou boa parte dos projetos legislativos em matéria de corrupção estaria contaminada por um instinto de autodefesa e proteção da classe e até mesmo vingança e intimidação das autoridades responsáveis pela persecução penal?

Ao tratar da Operação italiana Mãos Limpas, que investigou esquemas de macrocorrupção na política italiana dos anos 90, Chemim (2016, p. 10) afirmou que o Congresso italiano aprovou a toque de caixas diversas leis com o inequívoco propósito de frear a possibilidade de avanço das investigações dos crimes do colarinho branco. Dentre outras normativas aprovadas na Itália no período entre 1994 e 2006:

**1. Decreto Biondi** – Também conhecido como decreto *Salva Ladri*, de 13 de julho de 1994, dia em que a Itália jogava a semifinal da Copa do Mundo contra a Bulgária, que proibiu a prisão preventiva para crimes contra a Administração Pública e o Sistema Financeiro Nacional e converteu em prisão domiciliar todos os decretos de prisões preventiva da Operação Mãos Limpas. De acordo com Chemim (2016, p. 14), nessa época 2.764 pessoas estavam presas por crimes financeiros ou contra a administração pública, dentre estes, 350 eram pessoas relacionadas à Operação Mãos Limpas. O decreto não foi aprovado pelo parlamento, vigendo apenas uma semana. Contudo, teve efeitos práticos caóticos nas investigações criminais em andamento, pois as solturas não foram revertidas.

**2. Mudanças nas leis de produção de provas, Lei 267/1997** – Na época das Mãos

Limpas, o ordenamento jurídico italiano permitia a utilização de depoimentos colhidos unilateralmente durante o processo, sendo que a mudança legislativa passou a vedar tal prática, resultando na anulação de diversos atos processuais da Operação.

**3. Alteração do alcance do termo abuso de ofício, Lei 234/1997** – A partir da nova legislação, passou-se a exigir um elemento subjetivo diverso do dolo para condenação pelo crime de abuso de ofício, uma espécie de prevaricação;

**4. Anulação de provas obtidas por intermédio de cartas rogatórias** – Em 2001, foi aprovada uma lei que declarava nulas todas as provas provenientes do exterior obtidas por cartas rogatórias que não haviam passado pelo Ministério da Justiça. Segundo Chemim (2016, p. 15), isso impactou em diversas provas provenientes da Suíça que comprovavam a corrupção de juízes romanos. Além disso, foi aprovada a Lei nº 367/2001 que anulava os atos transmitidos por juízes estrangeiros que não estivessem no original ou autenticados. Posteriormente, os tribunais italianos entenderam que essas leis iam de encontro às convenções internacionais;

**5. Discordância na aprovação do mandado de prisão europeu, 2001** – Conforme registra Chemim (2016, p. 15), o Governo italiano de Berlusconi foi o único, em Bruxelas, a votar contra o mandado de capturas internacional europeu. O então presidente queria excluir do âmbito de incidência do mandado de capturas internacional alguns crimes como a corrupção, fraudes, lavagem de dinheiros e outros financeiros. O detalhe é que eram exatamente esses crimes que Berlusconi deveria responder na Espanha, na época, tendo receio de ser preso por uma decisão de um juiz espanhol. Somente em 2004, Berlusconi concordou com a aprovação do mandado de captura internacional, que acabou sendo ratificado pela Itália em 2005.

**6. Suspensão dos processos Lodo Maccanico-Schifani, 2003** – Em 18 de junho de 2003, foi aprovada a Lei nº 140, que suspendeu todos os processos contra os Presidentes da República, da Câmara dos Deputados, do Senado, do Conselho dos Ministros e da Corte Constitucional. Posteriormente, registra Chemim (2016, p. 16), a Corte italiana considerou a alteração legislativa inconstitucional por intermédio da sentença 24/2004;

**7. Mudança no crime de contabilidade falsa, 2001/2002** – Segundo Chemim, “em 28 de setembro de 2001 o Parlamento italiano aprovou a lei que entrou em vigor em 2002 diminuindo a pena destes crimes e, assim, diminuindo a contagem do lapso prescricional. A lei ainda proibia a prisão preventiva e a produção de provas via interceptação de comunicação telefônica.” Na mesma alteração, transformou em ação personalíssima a legitimidade para alguns crimes relacionados e extinguiu algumas condutas criminosas.

**8. Abrandamento da prescrição etária e prisão domiciliar para maiores de 70 anos, 2005** – No dia 29 de novembro de 2005, o Parlamento italiano aprovou a Lei *Ex Cirielli* (Lei nº

251), que reduziu marcos da generosa prescrição penal italiana e permitiu apenas a prisão domiciliar para acusados ou condenados com mais de setenta anos.

**9. Proibição de recurso do Ministério Público, 2006** – Consistiu na aprovação da Lei nº 46/2006 (Lei *Pecorella*), que tinha por escopo impedir o Ministério Público de recorrer de decisão absolutória ou que decretava prescrição. Segundo Chemim (2016, p. 16), tal legislação foi aprovada por influência do advogado de Berlusconi, Gaetano Pecorella. A Corte de Cassação considerou inconstitucional a modificação legislativa.

**10. Indulto Mastella, 2006** – Conforme assinala Chemim (2016, p. 17), “em julho de 2006 foi aprovado o indulto patrocinado pelo Ministro da Justiça, Clemente Mastella, prevendo o desconto de três anos na pena para quem praticou delitos, inclusive contra a administração pública”.

**11. Suspensão dos processos, Lodo Alfano, 2008** – Consistiu na Lei 124/2008, que novamente suspendeu os processos contra os Presidentes da República, da Câmara dos Deputados, do Senado e do Conselho de Ministro. Na época, aproximava-se a sentença de Berlusconi, sendo que em 2009 a lei também foi considerada inconstitucional.

**12. Lei delegada que despenaliza crimes de sonegação fiscal, 2014** – No final de 2014, foi publicada na Itália, a Lei delegada 67/2014 que “despenalizou crimes de fraudes fiscais, falsas faturas e omissão de declaração de imposto” (Chemim, 2016, 18).

No Brasil, Mattos (2018, p. 277) sustenta que “durante os anos de 2015, 2016 e 2017 debateram-se outras iniciativas casuístas que têm por inequívoca finalidade uma reação institucionalizada contra a Operação Lava Jato.”

Nos últimos anos, houve a propositura de projetos que dificultam o combate à corrupção no país. Nessa linha, houve iniciativas legais que intentam vedar a colaboração premiada de réus presos (Projeto de Lei nº 4.872/2016); que vedam colaboradores de prestar esclarecimentos complementares (Projeto de Lei nº 2.755/2015); alteração na lei anticorrupção pela Medida Provisória nº 703/2015, que retirou a exigência de admissão da prática do ilícito, previu que o acordo firmado com advocacia pública impede a ação do Ministério Público e dificultou o compartilhamento de informações; aprovação de lei nº 13.254/2016, que autoriza a repatriação de ativos não declarados no exterior; projeto de lei nº 233/2015, que limita os poderes ministeriais no inquérito civil e indica a necessidade encerramento das investigações em doze meses; lei 13.869/2019, que aprovou o crime de abuso de autoridades de juízes e promotores; lei 13.964/2019 (pacote anticrime), que alterou o art. 3º do Código de Processo Penal e instituiu o juiz das garantias; PEC nº 5/2021 que intenta aumentar o poder político no Conselho Nacional do Ministério Público; lei nº 13.964/2019 (pacote anticrime) que alterou a lei nº 12.850/2013, limitando os fatos que o colaborador pode depor (art. 3º-C, § 3º); lei 13.964/2019 (pacote anticrime) que alterou o art. 316

do CPP exigindo que o juiz reanalise a cada 90 dias a necessidade de manutenção da prisão preventiva. Embora o STF tenha declarado constitucional o referido dispositivo legal, entendeu impossível a revogação automática da prisão em caso de não manifestação judicial no prazo legal (Adis 6581 e 6582, j . 14/03/2022).

### **2.5.3. Poder Executivo.**

No sistema de tripartição de poderes, cabe ao Poder Executivo a execução das políticas públicas, sendo destinatário da maior parte do orçamento do Estado, com atribuição para execução de obras e programas públicos. Em geral, boa parte dos desvios de recursos públicos por intermédio da corrupção acontece em projetos da alçada pelo Poder Executivo.

Na doutrina há debates sobre o melhor sistema de governo para o Poder Executivo a fim de existir prevenção de práticas corruptas. As pesquisas de Rose-Ackerman, (2010, p. 58) demonstram que, em geral, sistemas presidencialistas são mais corruptos que democracias parlamentares. A mesma autora cita estudos que defendem que estados federativos tendem a ser mais corruptos que estados unitários (Treisman, 2000, citado por Rose-Ackerman, 2010, p. 59).

Qual é o papel esperado do Poder Executivo no combate à corrupção?

Em primeiro lugar, o Poder Executivo tem uma função preventiva e pode criar e executar diversas políticas públicas de enfrentamento ao suborno.

Como exemplo de política pública contra a corrupção pode-se citar que, atualmente, o Estado do Paraná que dispõe de uma Rede de Controle como “um centro decisório interorganizacional que visa aprimorar a efetividade da função de controle do Estado sobre a gestão pública<sup>17</sup>”. Um dos principais objetivos da Rede é justamente o desenvolvimento de ações voltadas à fiscalização da própria gestão pública, incluindo o enfrentamento à corrupção mediante o fortalecimento do controle social. Para isto, utiliza-se da estratégia de formação de parcerias e redes de contatos de órgãos públicos estaduais e federais focados no objetivo comum.

O Poder Executivo Federal também tem a competência para aprovar indulto e conceder graça a réus condenados. Quanto mais benevolentes forem os critérios para concessão de indulto em crimes contra a administração pública, menor será o custo da corrupção.

Houve bastante controvérsia sobre decretos n. 8.490/2016 e 9246/2017 aprovados pelo então Presidente Temer. Os referidos atos previram a extinção de punibilidade para aqueles que tivessem cumprido uma pequena fração da pena aplicada, mesmo que não tivessem reparado o dano causados pelos crimes, o que, nos termos do art. 33,º 4º, do Código Penal, eram exigências para

---

17 [Sobre a Rede | Rede de Controle da Gestão Pública - Paraná](#) acesso em 15/09/2023.

progressão de regime em crimes contra a administração pública.

O referido decreto nº 9246/2017 chegou a ser suspenso por medida liminar da Min. Carmen Lúcia do STF em 28/12/2017, atendendo a pedido da Procuradoria-Geral da República em sede de ADI 5874<sup>18</sup>. Contudo, ao julgar o mérito da ADI em 9 de maio de 2019, o STF entendeu que o Presidente da República possui discricionariedade ampla para concessão de indulto.

Interessante notar que, pouco tempo depois, em 10/5/2023, com a mesma formação, ao julgar a ADPFs 964, 965, 966 e 967, o STF decidiu de forma diametralmente oposta ao anular o indulto concedido pelo Presidente Bolsonaro ao deputado federal Daniel Silveira, recém-condenado pela própria Corte Suprema na AP 1044 a oito anos e nove meses de reclusão por crimes de ameaça ao Estado Democrático de Direito e coação no curso do processo. Como fundamento, afirmou-se que o decreto de indulto de Silveira era nulo porque ele tinha vínculo de afinidade com o presidente da República; em razão de se tratar de crime político, que seria impassível de indulto e; por não ter motivação idônea<sup>19</sup>.

De outro lado, o chefe do Poder Executivo estadual e federal possui iniciativa de lei, podendo utilizar este poder para propositura de projetos de enfrentamento ao suborno, sendo que, em geral, tanto o Governador quanto o Presidente da República mantém interlocução com o Poder Legislativo para priorização de projetos de lei de interesse do Governo.

Em segundo lugar, o Poder Executivo também possui uma função repressiva, sendo que nos termos da lei 12.846/2013 (lei anticorrupção), possui atribuição para instaurar processos administrativos para investigar, apurar e punir a corrupção praticada dentro dos órgãos públicos. Além disso, a mesma legislação prevê aos órgãos responsáveis do Poder Executivo a legitimidade para celebração de acordos de leniência com empresas envolvidas em esquemas de propinas. No plano federal, cabe à Controladoria Geral da União a instauração de processos para aplicação de penalidades administrativas e declaração de empresas inidôneas para contratar com o Poder Público.

Em terceiro lugar, também como função repressiva, o Poder Executivo possui o poder de autotutela, podendo anular administrativamente os atos ilegais e revogar os atos que não considere mais oportunos. Assim, na esfera administrativa, a Lei nº 9784/99 dispõe nos arts. 53-55 sobre o poder de autotutela genérico dispondo: “a Administração deve anular seus próprios atos, quando eivados de vício de legalidade, e pode revogá-los por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos”.

Quase idêntico é o teor das seguintes súmulas do STF:

---

18 <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=365887> acesso em 15/2/2018.

19 <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=507050&ori=1> acesso em 2/10/2023.

A administração pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos" (Súmula 346);"

A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial (Súmula 473).

Na jurisprudência da Corte Suprema, tem-se que: “o Supremo Tribunal já assentou que diante de indícios de ilegalidade, a Administração deve exercer seu poder-dever de anular seus próprios atos, sem que isso importe em contrariedade ao princípio da segurança jurídica.” [AO 1.483, rel. min. Cármen Lúcia, 1ª T, j. 20-5-2014, DJE 106 de 3-6-2014.]

Em relação aos atos administrativos, de acordo com Di Pietro (2017, p. 246), “os vícios podem atingir os cinco elementos do ato, caracterizando os vícios quanto à competência e à capacidade (em relação ao sujeito), à forma, ao objeto, ao motivo e à finalidade.

Caso comprovada a corrupção, há evidente vício na formação de vontade do ato administrativo, mormente sob o prisma do desvio de finalidade do agente público e de falsidade dos motivos, sendo estes “a situação de fato (alguns denominam de “circunstâncias de fato”) por meio da qual é deflagrada a manifestação de vontade da Administração” (Santos Filho, 2010, p. 124). Assim, será viável a abertura de processo administrativo com o escopo de declarar a nulidade do ato administrativo.

Embora parecesse lógico que processos administrativos envolvendo atos de corrupção deveriam ser imediatamente instaurados para revisá-los em razão da ilegalidade existente, a experiência demonstra que, mesmo com a descoberta de grandes esquemas de corrupção, licitações e contratos administrativos bilionários dificilmente são anulados no exercício de poder de autotutela administrativa.

Nesse contexto, esses atos administrativos provenientes da corrupção continuam a produzir efeitos como se nada tivesse acontecido, sendo que isso ocorre por uma série de razões, como estruturas burocráticas ineficientes, conivência do próprio gestor responsável pela ordem de revisão do ato (que muitas vezes está envolvido nos esquemas criminosos), como também a falta de regulamentação normativa clara a respeito do tema.

Quando se judicializa a questão, pleiteando a suspensão judicial de atos maculados pela corrupção, também se constata pouca efetividade na tutela jurisdicional. A um, pela inexistência de regulamentação legal clara acerca da óbvia nulidade dos atos firmados mediante suborno. A dois, pela existência de verdadeiros instrumentos de controle político das decisões do Poder Judiciário de

duvidosa constitucionalidade, como a possibilidade de manejo de pedido de suspensão de liminares por delegatários de serviços públicos aos presidentes dos tribunais com base na lei nº 8.437/92,<sup>20</sup> o que provoca distorções significativas e praticamente inviabiliza a tutela efetiva jurisdicional.

Outra crítica em relação ao Poder Executivo é o alto número de presidentes da República envolvidos em casos de corrupção. Desde a redemocratização, o Brasil teve seis presidentes eleitos. Destes, pelo menos a metade chegou a responder processos criminais por crimes de corrupção. Além disso, outra questão problemática do Poder Executivo, é a forte influência de setores fisiológicos do parlamento, composto de parlamentares envolvidos em processo de corrupção.

#### 2.5.4. Ministério Público.

As origens remotas do Ministério Público não encontram consenso na doutrina.

Alguns autores como Mario Vellani (citado por Mazzilli, 2007, p. 37) apontam como origem remota do órgão ministerial a figura dos *magiaí*, funcionários reais no Egito Antigo, há 4.000 anos. Esses agentes eram responsáveis por castigar rebeldes, reprimir atos de violência, proteger os cidadãos pacíficos e faziam “ouvir as palavras da acusação, indicando as disposições legais que se aplicavam ao caso; tomava parte das instituições para descobrir a verdade” (Mazzilli, 2007, p. 37). Alguns outros teóricos como Tourinho Filho (citado por Mazzilli, 2007, p. 37) defendem a origem do Ministério Público na Antiguidade clássica. Para ele, os primeiros resquícios históricos do Ministério Público se encontrariam ora nos *éforos* de Esparta, ora nos *testótetas* gregos, como também em alguns agentes romanos como *advocati fisci*, *praetores fiscalis*, *censores*, *defensor civitatis*, *irenarcha*, *curiosi*, *stationari e frumentarii e procuratores caesaris*.

Também se encontram traços de um órgão com feição semelhante ao Ministério Público atual nos *saions germânicos*, que ficavam encarregados de defender o senhor feudal perante o juiz ou no *Gemeiner Anklager* da Alemanha, que tinha a atribuição de exercer a acusação quando o particular não o fazia. Há ainda teorias que identificam a origem do órgão ministerial no *vindex religionis* do direito canônico; do *procureurs du roi* do direito antigo francês ou no *advocatus de parte publica* do direito italiano (Mazzilli, 2007, p. 37-38).

Uma corrente identifica a origem próxima do Ministério Público na França na Ordenança de 25 de março de 1302 de Felipe IV, o Belo, rei da França, como primeiro texto legislativo a tratar

20 Art. 4º Compete ao presidente do tribunal, ao qual couber o conhecimento do respectivo recurso, suspender, em despacho fundamentado, a execução da liminar nas ações movidas contra o Poder Público ou seus agentes, a requerimento do Ministério Público ou da pessoa jurídica de direito público interessada, em caso de manifesto interesse público ou de flagrante ilegitimidade, e para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas

dos procuradores do rei, constando o dever de prestarem o mesmo juramento dos juizes e vedando-lhes patrocinar outro interesse que não fosse o do rei. Contudo, Mazzilli (2007, p. 38) registra que este documento tão somente regulamentou o juramento e as obrigações dos procuradores da coroa.

Assim, em relação à origem próxima, para Mazzilli, (2007, p. 42) o surgimento do Ministério Público com a feição mais atual se confunde com o declínio da idade média e o surgimento do Estado Moderno com tribunais mais estruturados e independentes, o que demandava a nomeação de procuradores por parte do rei. Os ideais iluministas foram relevantes para a configuração mais atual do Ministério Público a partir do declínio do Estado totalitário e do surgimento da separação dos poderes.

Ao longo dos anos, os procuradores franceses foram adquirindo maiores garantias. Em 1790 foi concedida vitaliciedade; no mesmo ano um decreto do rei dividiu as funções entre duas pessoas distintas: uma seria comissário do rei, velando pela aplicação da lei, sendo inamovível; o outro seria o acusador público, eleito pela população para sustentar exclusivamente as acusações criminais.

Apesar destas garantias iniciais, as funções ministeriais ainda eram muito limitadas. Foram somente os textos napoleônicos que instituíram o Ministério Público com o formato mais parecido com o atual, que posteriormente serviria de exemplo para implementação do órgão ministerial em diversos outros Estados.

Dessa forma, o direito francês exerceu inegável relevância na configuração atual do Ministério Público, sendo que a expressão francesa *parquet (assoalho) ou magistrature débou* (magistratura de pé) advém da tradição francesa de os procuradores do rei “antes de adquirirem a condição de magistrados e terem assento ao lado dos juizes, tiveram inicialmente assento sobre o assoalho na sala de audiências, em vez de terem assento sobre o estrado, lado a lado à *magistrature assise* (magistratura sentada)” (Mazzilli, 2007, p. 39). É também do direito francês o surgimento da expressão Ministério Público, que já constava em algumas cartas de 1730 e 1736 (Mazzilli, 2007, p. 44).

Já no Brasil a configuração inicial do Ministério Público remonta à época da Coroa Portuguesa, havendo controvérsia sobre o marco histórico: 1) uma corrente defende o início do órgão ministerial nas Ordenações Manuelinas de 1514, no Livro I que cuida “Do procurador dos Nossos Feitos” e no Livro XII que previa o “promotor da Justiça da Casa da Sopricaçam”; 2) outra teoria se apoia na criação dos procuradores da Coroa por parte do rei D. Afonso III em 1289 em Portugal; 3) outra hipótese seriam as normativas de D. João I, que cuida da intervenção dos

procuradores do rei em causas penais; 4) havendo ainda a posição que identifica as Ordenações Afonsinas de 1447 na disposição dos Título VIII, Livro I, que tratam “Do procurador dos Nossos Feitos” como o marco legal do Ministério Público para terras brasileiras (Mazzilli, 2007, p. 40). O registro histórico da primeira vez que a expressão “Ministério Público” foi usada consta do art. 18 do Regimento das Relações do Império, de 2 de maio de 1847 (Mazzilli, 2007, p. 44).

Até a proclamação da independência o Ministério Público brasileiro esteve diretamente relacionado ao direito português. Entre o Brasil-colônia e o Brasil-Império não havia a configuração do Ministério Público como instituição. Desse modo, a Constituição de 1824, atribuiu ao Procurador da Coroa e Soberania Nacional a acusação no juízo de crimes, enquanto o Código do Processo Criminal Português previa uma seção exclusiva para os promotores públicos, que eram nomeados pelo Poder Executivo a partir de lista tríplice fornecida pelas Câmara Municipal, com atribuições voltadas para ação penal pública e demais consequências, como requisição de prisão e execução das sentenças penais (Mazzilli, 2007, p. 45-46).

A Constituição de 1891 também não previu o Ministério Público como instituição independente, tratando somente da forma de escolha do procurador-geral da República dentre os ministros do STF (art. 58, § 2º, dentro do Poder Judiciário) e da sua função de revisão *pro reo* (art. 81, § 1º). Contudo, alguns documentos legais desta época já previam o Ministério Público como instituição, como exemplo o Decreto nº 848 de 11 de outubro de 1890 que estruturou a Justiça Federal (Mazzilli, 2007, p. 46).

A Constituição de 1934 foi a primeira a tratar do Ministério Público como instituição, colocando-o num capítulo à parte como “órgão de cooperação nas atividades governamentais” com garantias e impedimentos (Capítulo VI, arts. 95-98).

A Carta ditatorial outorgada por Vargas em 1937 representou um retrocesso, pois deixou de prever o órgão ministerial como instituição, fazendo apenas menções esparsas, inclusive à possibilidade de nomeação e demissão do procurador-geral da República por parte do Poder Executivo.

A Constituição Democrática de 1946 voltaria a prever o Ministério Público como instituição independente. Atribuiu aos membros as garantias da estabilidade e inamovibilidade, bem como previu a nomeação do procurador-geral da República dentre pessoas que preenchem os requisitos para serem ministros do Supremo Tribunal Federal.

Houve nova ruptura institucional em 1964. Contudo, a Constituição de 1967 pouco alterou a configuração do Ministério Público prevista pela Carta de 1946, tratando do órgão ministerial

entre os arts 137-139 na seção dedicada ao Poder Judiciário. A Emenda Constitucional n. 1/1967 passou a prever o Ministério Público dentro do Poder Executivo, sendo o procurador-geral da República demissível e nomeável livremente pelo chefe do Executivo.

Finalmente, a Constituição Federal de 1988 passou a prever o Ministério Público como entidade independente, assegurando-lhe as garantias da vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade dos vencimentos.

Assim, exceto pela Carta Ditatorial de 1937, durante o período republicano o Ministério Público foi progressivamente sendo estruturado com mais funções e mais garantias, especialmente a partir da Constituição de 1946. O Código do Processo Penal de 1941 regulamentou as funções criminais enquanto os Códigos de Processo Civil de 1939 e de 1973 deram cada vez mais funções na área civil, como fiscal da lei.

Em 1981 a Lei Complementar nº 40/81 significou a edição da Primeira Lei Orgânica do Ministério Público Brasileiro, definindo um estatuto básico para todo o país, com uma regulamentação detalhada das funções, garantias e vedações. Logo em seguida, a lei nº 7.347/1985 (Lei de Ação Civil Pública) passou a prever relevantes funções ministeriais para tutela coletiva não penal, como a presidência do inquérito civil público e a legitimidade para ação civil pública para promoção de direitos difusos e coletivos ligados ao meio ambiente, consumidor, bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

Com a promulgação da Constituição de 1988, o Ministério Público conquistou ainda maior espaço com a atribuição para tutela de direitos em inúmeras áreas: como pessoas portadoras de deficiência, criança e adolescente e, com a promulgação da lei nº 8.429/92, a probidade administrativa, que engloba patrimônio público e o combate à corrupção.

A partir do surgimento de novas funções na área da tutela coletiva e do combate à improbidade administrativa, o Ministério Público passou a ser alvo de ataques inéditos. Como registra Mazzilli, (2007, p. 48) “de um lado, não há dúvidas, surgiram abusos isolados de membros da instituição, ainda despreparados para as novas funções e, de outro, passaram a surgir ataques sistemáticos à instituição, provindo agora de pessoas, instituições e órgãos que passaram a ser atingidos”.

Mazzilli, (2007, p. 48) lembra de projetos de lei para reduzir a independência ministerial como, por exemplo, definindo a livre escolha do procurador-geral de Justiça fora da lista tríplice e proibindo manifestações de membros na imprensa. A Medida provisória 2.088-35 de dezembro de

2000<sup>21</sup> impôs sanções e a possibilidade de reconvenção contra membro do Ministério Público que movesse ações de improbidade.

Mais recentemente, a PEC nº 37 visava retirar os poderes de investigação criminal do órgão ministerial (embora estes poderes já tenham sido declarados constitucionais pelo STF); a lei nº 13.869/2019 passou a punir abuso de autoridade de promotores criminalizando condutas a partir da utilização de conceitos bastante abertos como “decretar a condução coercitiva de testemunha ou investigado manifestamente descabida”; a PEC nº 5/2021 visa praticamente institucionalizar o controle político no CNMP, alterando a composição do órgão para que a maioria dos membros sejam indicados fora da estrutura do Ministério Público.

No contexto atual, o Ministério Público possui protagonismo no combate à corrupção. Contudo, para conseguir exercer essas funções de forma efetiva, é imprescindível a preservação da real autonomia da instituição e dos procuradores. Em outros termos, é necessário refletir se as garantias constitucionais são preservadas a fim de possibilitar o correto exercício das funções ministeriais.

Nessa linha, a exemplo da forma de escolha dos ministros da Corte Suprema brasileira, algumas reflexões devem ser feitas sobre os critérios de escolha do Procurador-Geral da República. Nos termos do Art. 128. (...) § 1º e § 3º, da Constituição Federal:

O Ministério Público da União tem por chefe o Procurador-Geral da República, nomeado pelo Presidente da República dentre integrantes da carreira, maiores de trinta e cinco anos, após a aprovação de seu nome pela maioria absoluta dos membros do Senado Federal, para mandato de dois anos, permitida a recondução.

(...)

§ 3º Os Ministérios Públicos dos Estados e o do Distrito Federal e Territórios formarão lista tripartite dentre integrantes da carreira, na forma da lei respectiva, para escolha de seu Procurador-Geral, que será nomeado pelo Chefe do Poder Executivo, para mandato de dois anos, permitida uma recondução.

Como se pode observar, enquanto a Constituição prevê que os Ministérios Públicos estaduais formam uma lista tripartite para escolha do Procurador-Geral da Justiça por parte dos governadores estaduais, não há previsão de nenhuma lista para escolha do Procurador-Geral da

---

21 Agregava-se o § 10º ao art. 17 da lei nº 8429/92 a fim de prever que “§ 10. O réu poderá, em reconvenção, no prazo da contestação, ou em ação autônoma, suscitar a improbidade do agente público proponente da ação configurada nos termos do art. 11, incisos I e VIII, desta Lei, para a aplicação das penalidades cabíveis”

República por parte do Presidente da República.

Considerando a simetria das carreiras, como também o princípio da unidade que rege o órgão ministerial, não se verifica fator razoável para diferenciação nos critérios de escolha, sendo que a elaboração de uma lista tríplice para a escolha do cargo de Procurador-geral da República permitiria uma maior transparência e legitimidade democrática na escolha do chefe da instituição.

Em razão disso, a partir de 2/5/2001 a Associação Nacional dos Procuradores da República passou a organizar uma eleição interna na carreira, entregando-a para o Presidente da República realizar a escolha. No primeiro ano de sua elaboração, ainda sob o governo Fernando Henrique Cardoso, a lista não foi seguida. Cardoso escolheu pela quarta vez consecutiva o então subprocurador Geral da República Geraldo Brindeiro, o qual já estava há seis anos no cargo por indicação pessoal do ex-presidente. Na época, a atuação de Brindeiro foi bastante criticada na imprensa (Gondim, 1997<sup>22</sup>) por suposta conivência com possíveis ilegalidades do Governo Federal, recebendo o apelido de engavetador-geral da República.

Entre 2003 e 2017 a lista tríplice foi seguida pelos Governos de Luiz Inácio Lula da Silva, Dilma Roussef e Michel Temer. Os dois primeiros optaram por escolher o mais votado da lista, enquanto o último escolheu a segunda mais votada. De fato, entre 2003 e 2019 a atuação do Ministério Público Federal abrangeu investigações de corrupção, mesmo em casos que afetavam o Governo vigente.

Nessa linha, o procurador-geral da República Antônio Fernando de Souza protocolou em 2006 a denúncia da Ação Penal nº 470, conhecida como esquema do Mensalão. O caso somente foi finalizado pelo seu sucessor, Roberto Monteiro Gurgel Santos, em 2012, que, em sede de alegações finais, pleiteou a condenação da cúpula do Partido dos Trabalhadores por corrupção.

A escolha do procurador Rodrigo Janot em 17/9/2013, mais votado da lista tríplice da instituição, proporcionou um procurador-geral da República com autonomia suficiente para

---

22 Nesta linha a matéria do Jornal Folha de São Paulo de 25/5/1997 disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc250512.htm>: O procurador-geral da República, Geraldo Brindeiro, que terá que decidir se denuncia ou não o ministro Sérgio Motta (Comunicações) por suposto envolvimento no escândalo da compra de votos a favor da emenda da reeleição, deverá ser reconduzido em junho para novo mandato de dois anos. Levantamento feito pela Folha sobre a atuação de Brindeiro desde 95, quando assumiu, mostra que ele arquivou pelo menos três inquéritos contra políticos aliados do governo e está retardando resposta sobre ações contra três ministros e dois governadores. A lentidão de Brindeiro gerou reações internas na própria procuradoria. Na semana passada, os subprocuradores da República Eitel Santiago e Cláudio Fonteles enviaram ofícios a Brindeiro pedindo a apuração das denúncias sobre compra de votos. Segundo eles, o procurador-geral não precisava esperar pela conclusão da sindicância da Câmara pois as denúncias envolvem autoridades de sua área de competência -Motta, os governadores Amazonino Mendes (AM) e Orleir Cameli (AC) e três deputados. Na quinta passada, Brindeiro disse à Folha que examinará o caso o quanto antes, mas com a "cautela que a matéria requer". "Como essa cautela virou regra, ele parece sempre indicar que não vai fazer nada", disse a nova presidente da Associação Nacional dos Procuradores da República, Ela Castilho, adversária de Brindeiro. Para ela, Brindeiro deixou a procuradoria com uma "imagem negativa" junto à opinião pública

continuar os avanços no combate à corrupção. Nesse sentido, em maio de 2014, Rodrigo Janot constituiu a Força Tarefa da Operação Lava Jato para investigar os escândalos de corrupção da Petrobras, envolvendo nomeações políticas da petrolífera para recebimento de propinas.

Contudo, durante a sua gestão, Rodrigo Janot acumulou críticas de todos espectros políticos. Inicialmente, o Partido dos Trabalhadores o acusava de perseguição e parcialidade. Posteriormente, quando as investigações alcançaram outros partidos como PMDB e PSDB, o discurso de abusos genéricos por parte do ex-procurador geral da República se intensificou.

Ao final do segundo mandato de Janot, já sob o comando do Poder Executivo pelo então Presidente Michel Temer, a escolha para chefiar o Ministério Público Federal da 2ª mais votada na lista tríplice da ANPR, em 2017, Raquel Dodge, iniciou uma quebra da tradição de 13 anos da escolha do mais votado para chefiar o Ministério Público Federal.

Posteriormente, a total desconsideração da lista tríplice pelo então Presidente Jair Bolsonaro ocasionou retrocessos nos avanços anteriormente obtidos na luta contra as práticas de propinas sistemáticas no país.

A total liberdade na escolha do procurador-geral da República por parte do Presidente produziu uma verdadeira corrida de candidatos dispostos a mostrar maior afinidade com o governo da ocasião. Veja-se, nesta linha, a atuação da então procuradora-geral da República, Raquel Dodge, que em 2018 denunciou Jair Bolsonaro por racismo ao STF por supostas ofensas proferidas contra quilombolas (Salomão, 2018<sup>23</sup>). Em 2019, Dodge sequer se candidatou à lista tríplice da instituição e chegou a dizer publicamente que “estava à disposição para eventual recondução” (Stochero, 2019<sup>24</sup>). Na mesma época, a ex-procuradora geral da República foi criticada pela imprensa por “segurar por 120 dias investigação sobre o ex-presidente Jair Bolsonaro (PSL) ao mesmo tempo em que articulava a recondução ao cargo” (Matoso, Bragon, 2019<sup>25</sup>). Contudo, ao ser preterida na escolha, ajuizou uma série de ações contra o então presidente no seu último dia de gestão (Abrão, 2019<sup>26</sup>).

O mesmo caminho de ignorar a participação na eleição interna da carreira foi trilhado pelo

---

23 PGR denuncia Jair Bolsonaro por racismo. Jornal o Globo. 13/4/2018. <https://g1.globo.com/politica/noticia/pgr-denuncia-deputado-jair-bolsonaro-por-racismo.ghtml> acesso em 30/8/2023.

24 Raquel Dodge diz estar à disposição para 'eventual' recondução na PGR. Jornal O Globo. 7/6/2029. Disponível em <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2019/06/07/raquel-dodge-diz-estar-a-disposicao-de-bolsonaro-para-eventual-reconducao-na-pgr.ghtml> acesso em 29/08/2023.

25 Dodge seguiu investigações sobre Bolsonaro enquanto articulava recondução. Jornal Folha de São Paulo, 13/8/2019. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/08/dodge-seguiu-investigacoes-sobre-bolsonaro-enquanto-articulava-reconducao.shtml> acesso em 29/8/2023.

26 Ações em série contra o governo Bolsonaro: como foi a saída de Raquel Dodge da PGR. Jornal Gazeta do Povo, 18/9/2023. Leia mais em: <https://www.gazetadopovo.com.br/república/raquel-dodge-medidas-contrabolsonaro-ultimo-dia-pgr/> acesso em 30/8/2023.

procurador-geral da República Augusto Aras que, em 2019, foi escolhido pelo presidente Jair Bolsonaro como chefe do Ministério Público Federal sem sequer ter concorrido na lista tríplice formada pela ANPR. Conforme declarado em manifestações à imprensa, Aras entendia a lista como “corporativista” e que ela só “trouxe consequências ruins para o Ministério Público Federal e para o país” (Calegari, Valente, 2019<sup>27</sup>). Segundo ele, a lista criava campanhas eleitorais dentro do órgão ministerial e, por consequência, fazia surgir um “establishment” de poder dentro do Ministério Público.

Durante o exercício do cargo de Procurador-Geral da República, por quatro anos, Augusto Aras recebeu críticas por uma suposta conivência em relação a investigações contra o ex-presidente Jair Bolsonaro. Além disso, Aras adotou uma postura extremamente crítica à Força Tarefa da Operação Lava Jato a quem acusou ser uma “caixa de segredos” (Talento, 2020<sup>28</sup>), sendo que o momento era de “corrigir os rumos para não estender o lavajatismo” (Poder360, 2020). De fato, por intermédio de Augusto Aras, a força-tarefa da Operação Lava Jato foi extinta em 3/2/2021 (Motoryn, 2021<sup>29</sup>).

Em sabatina para recondução ao cargo, Augusto Aras voltou a criticar a Lava Jato e defendeu ministros do STF de ataques de aliados do Presidente Bolsonaro. Mesmo num momento de crise institucional do governo, o então procurador-geral não encontrou resistência do Senado para sua recondução. De acordo com Machado e Luiz (2021<sup>30</sup>) “mesmo senadores de oposição se manifestaram favoravelmente à recondução. Um dos motivos é que Aras atuou contra a Operação Lava Jato, que havia levado à prisão figuras importantes da oposição, como o ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva”.

Segundo o editorial do Jornal Gazeta do Povo de 8/3/2023, o mandato de Aras ficou marcado pelo “fim da Lava Jato, com a dissolução da força-tarefa constituída em 2014; o apoio (revertido tardiamente) aos inquéritos abusivos do Supremo; e uma subserviência ao Planalto que ficou longe da missão institucional do MPF de defesa dos interesses da sociedade”.

Em 2022, o opositor de Jair Bolsonaro, Luiz Inácio Lula da Silva, foi eleito presidente do

---

27 Entrevista de Augusto Aras disponível na reportagem “Lista tríplice da ANPR criou establishment para proteger a si próprio no MPF” disponível em <https://www.conjur.com.br/2019-set-05/lista-anpr-criou-casta-autoprotege-mpf-disse-pgr> acesso em 30/8/2023.

28 Lava-Jato de Curitiba rebate Aras e afirma ao STF que não possui 'caixa de segredos' Disponível em <https://oglobo.globo.com/politica/lava-jato-de-curitiba-rebate-aras-afirma-ao-stf-que-nao-possui-caixa-de-segredos-24590929> acesso em 30/8/2023.

29 MPF anuncia fim da força-tarefa da operação Lava Jato no Paraná. Poder 360 de 3/2/2021 disponível em <https://www.poder360.com.br/justica/mpf-anuncia-fim-da-forca-tarefa-da-operacao-lava-jato-no-parana/>

30 Por 55 votos a 10, Senado confirma recondução de Aras para mais 2 anos à frente da PGR. Uol de 24/8/2021. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2021/08/por-55-votos-a-10-senado-confirma-reconducao-de-aras-a-pgr.shtml> acesso em 30/8/2023.

Brasil pela terceira vez. Nesta função, caberia a ele a indicação do novo procurador-geral da República. A partir da vitória de Lula, Augusto Aras começou a fazer acenos de afinidade com o novo presidente visando uma recondução.

Em 12/7/2023 no X (antigo Twitter), o procurador-geral da República, outrora considerado aliado de Jair Bolsonaro, fez um post comentando a indicação do próximo chefe do MPF: "resta saber se todos eles terão a disposição que o procurador-geral demonstrou nesses quatro anos, para enfrentar e desestruturar as bases do lavajatismo enquanto recebia ao revés uma chuva de projéteis traçantes iluminados por um jornalismo alimentado pelo denunciismo atroz e acrítico". Para Oliveira (2023<sup>31</sup>) "a publicação de Aras foi vista nos bastidores do Planalto como mais um aceno do atual Procurador-Geral na tentativa de conquistar mais um mandato por meio da indicação que será feita por Lula".

Antes disso, outros atos de Aras já haviam sido interpretados como um aceno amigável ao PT como, por exemplo, a alteração do entendimento da PGR na ADI sobre a Lei das Estatais no STF. Em um primeiro momento, em fevereiro de 2023, Aras defendeu a constitucionalidade da legislação, que, aprovada em 2016, barrava a indicação política para cargos nas estatais. Em seu parecer afirmou que a lei era constitucional pois: "orientadas por critérios de profissionalismo e qualificação técnica, objetivando combater a ingerência indevidas de fatores externos às finalidades e funções empresariais". Contudo, em 5 de março de 2023, apresentou entendimento diverso e, em novo parecer, sustentou que trechos da legislação seriam "óbice à participação de cidadãos na vida político-partidária". Em 16/03/2023, no bojo da ADI nº 7331 proposta pelo Partido Comunista do Brasil (PCB), a referida lei das estatais foi suspensa por uma decisão monocrática do então Min. Lewandowski. Atento à decisão, em 24/10/2023 o Conselho de Administração da Petrobras convocou assembleia tendo, entre outras pautas, a mudança do estatuto para "excluir vedações para a indicação de administradores previstas na Lei nº 13.303/2016 consideradas inconstitucionais por meio de Tutela Provisória Incidental na Ação Direta de Inconstitucionalidade 7.331-DF, em curso perante o Supremo Tribunal Federal (Trindade, 2023)."

Para indicação do procurador-geral da República em 2023, o presidente Lula já havia sinalizado que não iria seguir a lista tríplice da instituição. Em entrevista à rádio Bandnews em 01/08/2023, afirmou que "não penso mais em lista tríplice da PGR... Vou ser mais criterioso". Interessante ressaltar que, quando o presidente Jair Bolsonaro ignorou a lista tríplice em 2019, o PT

---

31 Para afagar Lula, Aras defende sua atuação para "desestruturar as bases" da Lava Jato. Jornal Gazeta do Povo. 12/7/2023. Disponível em <https://www.gazetadopovo.com.br/republica/para-afagar-lula-aras-defende-sua-atuacao-para-desestruturar-as-bases-da-lava-jato/#:~:text=A%20publica%C3%A7%C3%A3o%20de%20Aras%20foi,que%20ser%C3%A1%20feita%20por%20Lula>.

afirmou que este fato caracterizava “o maior retrocesso em 20 anos” (Gazeta do Povo, 2023).

Salles (Gazeta do Povo, 2023) afirma que um dos principais predicados do escolhido para o cargo por Lula será garantir que a Lava Jato não se repita. Conforme afirma: “Lula deve escolher um nome que tenha pouco apetite para instaurar processos investigativos contra o governo, mas que esteja disposto a investigar o ex-presidente Jair Bolsonaro (PL) e seus aliados.”

Já Adriano Cerqueira, do Instituto Brasileiro de Mercado de Capitais (IBMEC) (citado por Salles, 2023) afirma que “um procurador-geral da República mais independente ainda é um trauma para o mundo político. Especialmente após o ex-procurador Rodrigo Janot ter dado grande apoio às ações de combate à corrupção promovidas pela operação Lava Jato.”

Ou seja, o critério técnico tem ficado em segundo plano para a escolha de um cargo tão relevante para o país.

Por essas razões, o sistema de escolha do Procurador-Geral da República merece ser aperfeiçoado, mormente a fim de preservar uma maior independência do chefe do Ministério Público nacional frente ao chefe do Poder Executivo, a quem tem a missão de fiscalizar e até mesmo investigar e processar criminalmente o Presidente da República, na hipótese da ocorrência de delitos.

É certo que houve alguma melhoria na Constituição de 1988. Como salientado, durante o regime militar, o chefe do Ministério Público era demissível *ad nutum* pelo chefe do Poder Executivo. A atual configuração constitucional prevê um mandato fixo de 2 (dois), embora seja tempo demasiado curto para pensar num mínimo de autonomia e independência efetiva.

Também é correto afirmar que nenhum modelo garante a certeza de uma atuação independente e servil apenas aos interesses da sociedade. Contudo, o fato é que: “o rompimento da praxe e algumas posições do atual Procurador-Geral fizeram aumentar (a pretensão sempre houve) no Ministério Público Federal o movimento para mudança constitucional para impor a necessidade de escolha pela própria instituição (Magalhães, Limongi, 2020).”

Uma reforma constitucional para o fim de inserir a obrigação de seguir a lista tríplice da instituição, a exemplo do que ocorre com os Ministérios Públicos estaduais, já seria um passo importante para uma independência efetiva do órgão em relação ao Executivo. Melhor ainda seria que a escolha da chefia da instituição não passasse pelo crivo de nenhum outro poder, a fim de efetivar o preceito constitucional que prevê o órgão ministerial como função essencial à justiça autônoma e independente.

## 2.6. CONCLUSÃO PARCIAL

Nesse tópico, trabalhou-se como a história da formação das instituições políticas impactaram no desenvolvimento econômico do Estado e na corrupção. Estados com instituições políticas extrativistas tendem a ser mais corruptos e menos livres. Em contrapartida, países que tiveram instituições políticas inclusivas são mais pluralistas, apresentam melhor qualidade de vida de seus cidadãos e índices mais baixos de corrupção.

No Brasil, a corrupção aparece como relevante disfunção histórica, sendo parte de instituições políticas e econômicas extrativistas.

A corrupção como degeneração moral ou mesmo como apropriação privada de recursos públicos acompanha boa parte da história do país, sendo um problema crônico. As teorias clássicas de patrimonialismo, coronelismo, mandonismo e clientelismo são ferramentas úteis para compreender como se desenvolveram as relações entre governantes e governados no país. Além disso, a ideia de homem cordial desenvolvida por Holanda evidencia a dificuldade do brasileiro em aceitar as relações impessoais que, supostamente, deveriam balizar o contato entre agentes públicos e privados no país.

A análise das teorias de poder ajudam a compreender o fenômeno da corrupção como forma de dominação de elites em instituições políticas extrativistas. Assim, antes de mais nada, a corrupção é uma forma de expressão de controle e poder de um determinado segmento da sociedade.

Por último, a análise do papel das instituições políticas brasileiras no combate à corrupção evidencia que aperfeiçoamentos são necessários a fim de obter um melhor enfrentamento dessa prática deletéria ao Estado de Direito e à democracia.

### **3. O IMPACTO DA CORRUPÇÃO NA SOCIEDADE: ECONOMIA, DESENVOLVIMENTO E DEMOCRACIA.**

A corrupção impacta vários segmentos da vida em sociedade. Em geral, estados corruptos são extremamente extrativistas e não medem esforços para apropriar as riquezas sociais em prol de uma pequena elite política e econômica, ainda que isto resulta na piora da qualidade de vida de toda a população.

Nesse sentido, deve-se refletir sobre os efeitos da corrupção na economia, no desenvolvimento social e na democracia.

#### **3.1.1. Teoria da Graxa**

Durante boa parte da guerra fria os Estados Unidos e outros países fortes economicamente pouco se preocupavam com a corrupção nas suas relações comerciais internacionais. Pelo contrário, alguns defendiam a corrupção como benéfica à economia de países subdesenvolvidos (instituições políticas extrativistas) numa corrente doutrinária que ficou conhecida como teoria da graxa.

Conforme enfatiza Hayashi (2015, p. 30), até a década de 1970, a corrupção de grandes empresas era vista como algo natural e positivo para os países pobres, sendo vista como lubrificante da economia, pois “facilitaria o processo de obtenção de registro de empresas, licenças de exportação ou reuniões com autoridades” (Fukuyama, 2018, p. 87).

Nesse contexto, havia uma corrente da doutrina econômica que entendia que o combate à corrupção poderia gerar custos excessivos, sendo negativo à sociedade. Esta vertente que ficou conhecida na década de 50 como “teoria da graxa”, “teoria da modernização” ou “hipótese revisionista”, defendia que a corrupção poderia ser benéfica aos países em desenvolvimento, pois proporcionaria investimentos e superaria a burocracia e a regulamentação excessiva, podendo aumentar a eficiência do sistema e combater monopólios (Câmara, 2018, p. 59).

De fato, alguns analistas possuem argumentação que, sob determinadas perspectivas, a corrupção pode melhorar os resultados econômicos, sendo uma aliada das empresas e dos indivíduos para eliminação das fortes barreiras burocráticas. Este quadro seria ainda mais promissor em países com instituições políticas frágeis, em que supostamente a corrupção poderia aumentar a eficiência.

Até essa época havia “uma visão generalizada de que pouco poderia ser feito a respeito da corrupção e que, até certo grau, era inevitável ou não era grave ao ponto de impedir o crescimento

econômico (Fukuyama, 2018, p. 86).”

Com esse cenário, a dimensão dos esquemas de corrupção sistêmica em alguns países subdesenvolvidos se tornou tão grande que, na aduana da Indonésia, nos anos 1950 e 1960, “o governo decidiu terceirizar a função [de inspeção de navios], entregando-a a uma empresa Suíça que inspecionava todos os contêineres vindos do exterior” (Fukuyama, 2018, p. 90).

### **3.1.2. O *Foreign Corrupt Practice Act (FCPA)* norte-americano**

O início da mudança dessa percepção de aceitação generalizada da corrupção nos países pobres começou com uma onda de moralização na política americana, mormente após o escândalo de Watergate, que gerou a renúncia do então presidente Richard Nixon, em 1972.

Em 1975, o parlamentar Stephen Salarz já havia feito um pronunciamento no parlamento norte-americano condenando práticas corporativas de empresas americanas que pagavam suborno no exterior. Caberia aos americanos manter um padrão de integridade e honestidade nos negócios ao redor do mundo (Zenkner, 2019, p. 344).

Em meados da década de 70 ficou notório o caso envolvendo a Lockheed Aircraft Corporation, empresa que empregava 25.000 funcionários no sul da Califórnia e atuava no ramo aeroespacial. Naquele tempo, essa sociedade passava por crise econômica em virtude de reduções significativas nas encomendas de aeronaves de defesa aeroespacial. Em uma negociação com autoridades públicas japonesas, a sociedade optou por pagar milhões de dólares em suborno para que as empresas estatais do Japão comprassem algumas aeronaves, o que realmente acabou acontecendo.

Em fevereiro de 1976 o vice-presidente da Lockheed confessou a um subcomitê do Senado americano o pagamento de propinas em torno de USD 3 milhões em favor dos japoneses, sob a alegação de precisar manter o emprego dos funcionários que estariam em risco caso a empresa fechasse. A alegação do empresário era que o pagamento era uma responsabilidade social, a fim de garantir a manutenção do emprego de cidadãos americanos no próprio país, sendo que nenhum ato ilícito havia sido praticado em território americano. Logo, tratava-se de uma corrupção benigna, cuja punição era controversa.

Contudo, na época, este escândalo ensejou a criação da primeira lei anticorrupção transnacional, o FCPA (*Foreign Corrupt Practice Act*) no ano de 1977, que pune severamente as empresas americanas envolvidas na corrupção de funcionários públicos estrangeiros.

Em suma, o FCPA norte-americano regulamenta: a) o crime de proibir pessoas físicas e jurídicas de subornar funcionários públicos estrangeiros para obter vantagem nos negócios; b)

disposições legais sobre livros e registros contábeis, impondo uma manutenção de dados precisos no controle interno de contabilidade; c) proíbe a falsificação de livros e registros para fins de burla no controle interno da empresa; d) prevê sanções e multas significativas aplicadas aos transgressores (Zenkner, 2019, p. 345).

A partir disso, as empresas originárias nos Estados Unidos e mesmo as estrangeiras que negociavam ações em território americano passaram a ser obrigadas a manter um padrão maior de integridade nas suas operações comerciais. Além disso, o fato de poderem ser processadas nos Estados Unidos, que possuem instituições políticas fortes e consolidadas, serviu de forte fator dissuasório para práticas ilícitas.

Para o caso em que as práticas ilícitas são descobertas, a efetividade de legislação norte-americana fez essas empresas buscarem o caminho de firmar acordo com as autoridades públicas encarregadas pela persecução penal em ambos os países, ainda que nos países de pagamento de suborno tenha um risco concreto de não haver condenação por alegações de vícios formais provenientes de um Poder Judiciário controlado politicamente.

### **3.1.3. Teoria da Areia sobre Rodas**

Com o início das mudanças paradigmáticas na década de 70 a própria concepção revisionista passou por uma mudança de rumos, passando-se a compreender a corrupção como um obstáculo ao desenvolvimento, constatando-se que: “o suborno é estático como ferramenta alocativa, pois agentes públicos corruptos têm discricionariedade de redesenhar suas atividades para continuar exigindo pagamento indevidos” (Câmara, 2018, p. 59).

A tese de que a corrupção é benéfica à economia foi se mostrando cada vez mais controversa na doutrina. Em 1978, Susan Rose-Ackerman passou a contestar fortemente esta tese afirmando que a prática de suborno afeta negativamente a economia e as instituições estatais, prejudicando ainda as estruturas da sociedade (1978, p. 65). A corrupção também foi criticada por Kaufmann (1997, p. 114) que enfatizou que em países com alta corrupção os homens de negócios passam muito tempo interagindo com agentes públicos corruptos, ao invés de produzir.

Para Méon e Sakkat (2005, citados por Ackermann, 2020, p. 46) “a corrupção se mostrou mais custosa para o desenvolvimento quando a qualidade da governança é ruim”. Assim, as pesquisas mais modernas passaram a sustentar que a corrupção ajuda a “favorecer produtores ineficientes e a distribuição de recursos públicos escassos de maneira injusta e desigual, fazendo com que as receitas vazem dos cofres públicos para os privados” (Câmara, 2018, p. 60).

A lei americana anti-suborno de 1977 impactou a pressão de governos para redução dos

níveis de corrupção nas transações internacionais. Entretanto, mesmo com a transformação relevante produzida pela FCPA e pelas teorias econômicas, os Estados Unidos permaneceram durante muito tempo isolados na luta contra a corrupção internacional. Este fato gerava às empresas americanas uma desvantagem competitiva porque a Alemanha, por exemplo, além de não punir rigorosamente o suborno internacional, até 1995 continuou admitindo que as suas multinacionais abatessem os valores pagos a título de propina em países de terceiro mundo nas declarações de Imposto de Renda.

O fato é que “o povo alemão nutria uma autoconfiança moral de que sua sociedade era uma das menos corruptas da Europa e do mundo” (Hayashi, 2015, p. 30). Contudo, o quadro começou a ser alterado quando houve uma mudança na opinião pública alemã diante da descoberta e da divulgação de inúmeros escândalos de corrupção no ano de 1995. A partir dali, a aceitação social das pessoas daquele país em relação aos subornos internacionais começou a ser revista (Hayashi, 2015, p. 30).

A mudança mais significativa no âmbito internacional veio a ocorrer com o final da Guerra Fria e o início da Globalização nos anos 90, época em que os esforços internacionais no combate à corrupção ganharam vigor. A partir desse momento, houve “um forte impulso, por parte das organizações internacionais de desenvolvimento, para combater a corrupção como parte de um esforço mais amplo para construir Estados e fortalecer instituições” (Fukuyama, 2018, p. 86).

Assim, após a década de 1990, inciam-se esforços globais concentrados para lutar contra a corrupção e sua percepção como fator de atraso do desenvolvimento. Organizações como Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional passaram a ter um papel de transformação social, negando empréstimos e ajudas bilaterais para países que constem na lista negra da corrupção, tráfico de drogas e outras práticas ilícitas. A fundação da Transparência Internacional e a criação do índice de percepção da corrupção inaugurado em 1995<sup>32</sup> veio a incorporar esforços mundiais contra o suborno. Os dados utilizados para calcular o índice de percepção da corrupção da Transparência Internacional são provenientes de pesquisas aplicadas a cidadãos residentes, homens de negócios, especialistas e complementado por estatísticas provenientes de fontes oficiais.

A crítica à utilização do índice da Transparência Internacional ou de outros referenciais teóricos como o índice de comparação da corrupção entre os países elaborada pelo Banco Mundial advém no fato de que o cálculo desconsidera algumas variáveis relevantes. Como exemplo, não fica claro se a percepção da corrupção se refere à macrocorrupção ou à pequena corrupção. Também não há maiores detalhes sobre a distinção entre a corrupção política, da corrupção aduaneira ou da

---

32 Se encontra disponível no website da TI [www.transparency.org](http://www.transparency.org).

corrupção nos negócios, sendo impossível que o índice calcule precisamente o volume de propinas e o seu real impacto na economia dos países. Também há críticas no fato de que a medição do índice pode ser influenciada por divulgação de escândalos de corrupção (o que estaria diretamente relacionado com a existência de imprensa livre nos países) como também por não levar em conta fatores culturais que indicam que transações normais em determinados países podem ser consideradas corruptas em outros.

De qualquer forma, desde sua criação a divulgação em larga escala do referencial da Transparência Internacional tem aumentado a conscientização dos cidadãos ao redor do mundo, como também tem servido de ferramenta para estudiosos identificarem as causas da corrupção e para determinar o efeito das práticas de suborno na economia e até mesmo sua influência nas taxas de crescimento do Produto Interno Bruto de cada país (Rose-Ackerman, 2020, p. 33).

A congregação de esforços internacionais culminou com a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção Transnacional, também conhecida como Convenção de Mérida de 2003, adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003.

Nesse documento, os Estados-partes demonstram preocupação: “com a gravidade dos problemas e com as ameaças decorrentes da corrupção, para a estabilidade e a segurança das sociedades, ao enfraquecer as instituições e os valores da democracia, da ética e da justiça e ao comprometer o desenvolvimento sustentável e o Estado de Direito” (preâmbulo). Além disso, também são manifestadas preocupações com os impactos das propinas na estabilidade política, no desenvolvimento sustentável e nos próprios regimes democráticos dos Estados. Estes, passaram a entender o suborno como um problema transnacional que afeta todas as economias do mundo e demanda um combate unificado com um enfoque multidisciplinar para prevenção e combate eficaz (preâmbulo da Convenção).

Nesse contexto, surge a teoria da Areia Sobre Rodas que sustenta que a corrupção é deletéria para a economia, produzindo efeitos ainda mais negativos às democracias.

Mesmo com todos os recentes esforços internacionais para unir os Estados contra a corrupção, no Brasil, ainda na atualidade, muitas vozes ainda defendem a corrupção como algo bom para a economia. Entre outros argumentos, alega-se que em um passado recente do país investigações de corrupção produziram danos a empresas nacionais envolvidas em esquemas de suborno.

O ex-ministro da Justiça e ex-Subprocurador-Geral da República, Eugênio Aragão, criticou ostensivamente investigações de corrupção chegando a alegar que a corrupção era boa para a economia (Aragão, 2023). Segundo ele, “há uma ideia falso-moralista de que o País tem de ser

limpo. A Corrupção existe em todas as partes do mundo. Não é um problema moral, é sobretudo um problema estrutural simples”. Além disso, alega que a “teoria da graxa” prega que a corrupção facilita o andamento de licenças e aumenta os investimentos, cumprindo a função social das empresas.

Já o presidente da República Lula defendeu numa entrevista em 21/3/2023<sup>33</sup> que “a Lava Jato fazia parte de uma mancomunação entre o Ministério Público brasileiro, a Polícia Federal brasileira e a Justiça americana, o Departamento de Justiça”. Este “acordo” tinha por objetivo quebrar as empresas brasileiras do ramo de construção civil para abrir espaço para empresas americanas.

A realidade é que num primeiro momento a corrupção, assim como o tráfico de drogas e tráfico de armas, injeta dinheiro sujo que movimenta a economia, embora se trate de um capital improdutivo. Contudo, a longo prazo esse crescimento artificial pode ter efeitos negativos, mormente se os “projetos escolhidos fizeram pouco para alcançar o crescimento duradouro e a redução da pobreza” (Rose-Ackerman, 2020, p. 46)

Também é real que com a descoberta dos esquemas criminosos, empresas que adotam esta prática como modelo de negócio tendem a entrar em crise.

Em longo prazo, no entanto, o próprio mercado se ajusta, com a substituição dos *players* corruptos por outros empresários que não concordam com o pagamento de propinas. Ainda, com o passar do tempo, o dano invisível da corrupção se torna um relevante fator de atraso no desenvolvimento social e que acarreta prejuízos à economia sob todos aspectos, como a seguir se pretende explicar.

Nessa conjuntura, a corrupção no setor público vai de encontro aos objetivos de desenvolvimento econômico e distributividade igualitária dos recursos públicos, conflitando também com os valores democráticos.

#### **3.1.4. Efeitos Microeconômicos na agência.**

Em relação aos efeitos da corrupção na agência, vale verificar qual o impacto do suborno nas decisões estratégicas dentro dos órgãos públicos e empresas estatais. Rose-Ackerman (2020, p. 46) lembra que em cenários de instituições tomadas pela corrupção, “funcionários em altos postos aceitam demasiado investimento público improdutivo e cuidam mal da manutenção de

---

33 Disponível em <https://jc.ne10.uol.com.br/colunas/jc-negocios/2023/03/15203555-lula-volta-defender-tese-de-que-lava-jato-foi-para-empiteiras-brasileiras-sairem-do-mercado-internacional.html> acesso em 18/4/2023.

investimentos passados”.

Sergio Lazzarini abordou as promíscuas relações entre o Poder Público e Privado tratadas por Raymundo Faoro e José Murilo de Carvalho no Brasil sob a perspectiva do que chamou de capitalismo de laços. Este foi definido como “emaranhado de contatos, alianças e estratégias de apoio gravitando em torno de interesses políticos e econômicos” (Lazzarini, 2011, p. 3).

Esse modelo de capitalismo funda-se em determinadas relações sociais valiosas para explorar oportunidades de mercado ou mesmo influenciar algumas decisões de interesse estratégico. Nele, “um contato pessoal que é estabelecido para obter algum benefício particular, ou, ainda, um gesto de apoio visando algo em troca no futuro” (Lazzarini, 2011, p. 4). Embora o capitalismo de laços possa envolver apenas corporações privadas, a regra é o estabelecimento de laços entre atores privados, governos e outros agentes públicos.

Como exemplo, o autor menciona a situação da sociedade Vale em 2009. Após ser privatizada em 1999, a empresa se tornou a segunda maior produtora global de minério do mundo, com receitas estimadas em USD 38 bilhões. Contudo, mesmo contando com o controle privado, a sociedade não ficou imune a interferências políticas. Isso porque a Vale tinha dentre seus principais acionistas diversos fundos de pensão de funcionários públicos e o BNDES.

Essas interferências teriam se iniciado em 2009 com uma pressão política por parte do então governo federal para que a Vale passasse a investir em siderúrgicas nacionais, ou invés de exportar toda sua produção. Em consonância com esta diretriz, o Ministério da Fazenda da época também começou a afirmar que a Vale deveria olhar mais para os interesses do Brasil.

Alinhado a estes “interesses” o empresário Eike Batista passou a ecoar a política do Governo para mais investimentos nacionais e anunciou que tinha vontade de adquirir participações societárias da Vale. Na época, Eike Batista tinha uma fortuna estimada em USD 7,5 bilhões, sendo que sua riqueza era impulsionada por investimentos em novas empresas lançadas em bolsa nos setores de mineração, transporte e petróleo. Para melhorar as relações com o governo federal, Baptista tinha “apoiado” com R\$ 10 milhões a campanha do Rio de Janeiro como sede das Olimpíadas de 2016, como também teria sido o maior doador individual da campanha à presidência de Lula, além de ter sido o maior doador privado do filme que conta a história do mandatário do Poder Executivo.

Para aumentar sua participação na Vale, Eike tentou sem sucesso comprar as ações controladas pelo Bradesco. Diante da recusa por sua oferta, atuou para obter ações perante o fundo de pensão Previ, chegando a afirmar na época que sua participação no controle da Vale “ia ajudar o

Brasil” que não poderia “ser um eterno exportador de matéria-prima”. Nesse contexto, Batista passou a defender que a presidência da empresa deveria ser substituída, saindo Roger Agnelli (indicado pelo Bradesco) para ser ocupada pelo então presidente da Previ, Sérgio Rosa, ex-sindicalista e participante da equipe de transição do Governo Federal em 2003.

Ao final, a gestão da Vale de Roger Agnelli cedeu às pressões e aceitou investir R\$ 20 bilhões em plantas siderúrgicas no Pará e Ceará. Resultado disso: os investimentos não deram retorno e no final de 2009 os gestores da Vale foram informados que investidores internacionais estavam vendendo ações da empresa em razão de “interferências políticas”. Em resumo: a decisão de investimento de siderúrgicas nacionais não foi tomada por razões estratégicas de mercado, mas sim por pressões políticas, sendo definida por elementos de fora do mercado.

Posteriormente, em janeiro de 2017, o empresário Eike Batista foi preso em investigações sobre corrupção. Em sede acordo de colaboração premiada, confessou ter pago suborno a inúmeros políticos e órgãos públicos para conseguir fazer valer seus interesses empresariais, incluindo o Governo do Partido dos Trabalhadores da época, justificando-os pelo “espírito democrático<sup>34</sup>”. Comprometeu-se a devolver a quantia de R\$ 800 milhões para indenizar os danos causados pelos seus crimes<sup>35</sup>.

Outro caso rumoroso que demonstra os efeitos da corrupção na gestão de empresas públicas pode ser encontrado na compra dos navios-sonda Vitória 10.000 e Petrobras 10.000 pela Petrobras.

Em 13 de julho de 2006, o diretor da área internacional da Petrobras, Nestor Cerveró, submeteu à diretoria executiva da companhia uma proposta de aquisição de um navio-sonda batizado como Petrobras 10.000 da empresa SAMSUNG HEAVY INDUSTRIES pelo valor de USD 586.000.000,00. Para obter fundamentos técnicos para o seu pedido, Cerveró se apoiou num relatório elaborado pelo gerente Eduardo Musa, que indicava um cenário otimista de exploração de águas profundas no exterior.

Acontece que, posteriormente, tanto Musa quanto Cerveró confessaram que a contratação da Samsung para construção do navio-sonda ocorreu única e exclusivamente pelo oferecimento de propina no montante de USD 15.000.000,00 (quinze milhões de dólares). Após a descoberta do esquema, auditoria realizada pela própria Petrobras indicou inúmeras irregularidades no procedimento de contratação. Como exemplo, concluiu-se que:

---

34 <https://www.gazetadopovo.com.br/vida-publica/eike-batista-justifica-propina-ao-pt-por-espírito-democratico-7n3gab2vaou0zhx6uegrsp8rk/> acesso em 25/4/2023.

35 <https://www.conjur.com.br/2020-mar-24/pgr-fecha-acordo-delacao-eike-batista-800-milhoes> acesso em 25/4/2023.

a necessidade de contratação suportada por estudo baseado em premissas otimistas e sem o embasamento em dados geológicos ou negócios firmes – previsões, inclusive, que não se realizaram; (ii) falta de processo competitivo para suportar a escolha do estaleiro SAMSUNG para construção do referido navio sonda, sem qualquer seleção de propostas – e sem negociação efetiva das condições comerciais iniciais, que partiram da MITSUI/SAMSUNG, não existindo discussão real do preço (tanto assim que houve reajuste de 3% – US\$ 19 milhões – no preço de construção do navio PETROBRAS 10000 pela SAMSUNG, sem indicação de qualquer objeção ou questionamento pela Área Internacional); (iii) elevada e indevida autonomia detida pela Área Internacional, em especial representada pelo recebimento de propostas, negociações e assinaturas de memorandos de entendimento sem prévia autorização da Diretoria Executiva, conforme era necessário. (Relatório de auditoria da Petrobras, disponível na denúncia dos autos nº 5014170-93.2017.404.7000 da 13ª Vara Federal de Curitiba<sup>36</sup>)

Na mesma época, os mesmos agentes públicos, associados aos mesmos empresários e operadores financeiros decidiram contratar outro navio-sonda: o Vitória 10.000,00. Posteriormente, os envolvidos confessaram o oferecimento e pagamento de propina no montante de USD 25.000.000,00 (vinte e cinco milhões de dólares) para efetivar a contratação por USD 616.000.000,00 (seiscentos e dezesseis milhões de dólares) também da Samsung.

Mais uma vez, após a descoberta do esquema criminoso, auditoria realizada pela companhia demonstraria o descumprimento de incontáveis normas de governança corporativa como, por exemplo, frágil comprovação da necessidade de contratar, ausência de estudo geológicos seguros; negociações diretas envolvendo a empresa interessada e a diretoria internacional, sem autorização da diretoria executiva; falta de processo competitivo, exposição falsa de motivos para contratação (Relatório de Auditoria da Petrobras citado na p. 19 da denúncia dos autos nº 5014170-93.2017.404.7000 da 13ª Vara Federal de Curitiba<sup>37</sup>).

Ao final, o resultado foi que, além da Petrobras arcar com os custos da propina e da construção dos navios, as perfurações foram frustradas. Como exemplo, o navio Vitória 10.000 alocado inicialmente no golfo do México foi cedido para área de exploração na baía de Santos e, de acordo com informações de fonte abertas estava sendo leiloado por USD 15 milhões<sup>38</sup>.

Mais um caso emblemático na Petrobras envolveu a aquisição dos direitos exploratórios de 50% do poço em Benin, na África, em 2009. Novamente, após funcionários corruptos

---

36 Disponível no link <https://www.mpf.mp.br/grandes-casos/lava-jato/entenda-o-caso/curitiba/acoes/processo-penal-59/denuncia/arquivo> acesso em 29/08/2023.

37 Disponível no link <https://www.mpf.mp.br/grandes-casos/lava-jato/entenda-o-caso/curitiba/acoes/processo-penal-59/denuncia/arquivo> acesso em 29/08/2023.

38 <https://petronoticias.com.br/petrobras-leiloe-o-navio-sonda-vitoria-10-000-por-lance-minimo-de-us-15-milhoes/> acesso em 29/08/2023.

descumprirem incontáveis normas de governança interna<sup>39</sup>, a petrolífera adquiriu os direitos exploratórios por USD 34.500.000,00 (trinta e quatro milhões e quinhentos mil dólares). Mais tarde, descobriu-se que USD 10.000.000,00 (dez milhões de dólares) ou seja, quase 1/3 do valor da operação foi revertido para o pagamento de propinas a funcionários e políticos corruptos com poder de influência na companhia.

O resultado novamente foi danoso para os interesses empresariais: o poço de Benin era seco e sua aquisição trouxe severos prejuízos para a Petrobras (Aragão, 2017)<sup>40</sup>.

A influência negativa da corrupção nas estatais também é notória na construção da Refinaria Abreu e Lima em Pernambuco, que ficou marcada por esquemas e desvios gigantescos de corrupção confessada pelas próprias empreiteiras e por diretores da Petrobras durante acordos de colaboração premiada e leniência. Em sede de auditoria, o TCU fez uma aprofundada análise de sobrepreço em apenas dois contratos paradigmas da refinaria, tendo como referencial as tabelas de custos produzidas pelo IBGE e pela Caixa Econômica Federal, que mantém atualizados os custos das obras do país.

O resultado pode ser visualizado na tabela abaixo:

	VALOR PAGO (R\$)	VALOR QUE PODERIA SER PAGO (R\$)	DIFERENÇA (R\$)	SUPERFATURAMENTO (%)
MÃO DE OBRA	655.316.493,25	253.635.326,31	401.681.166,94	158,4
ALUGUEL DE GERADOR A DIESEL	20.462.403,16	5.278.431,02	15.183.972,14	288

No total da amostra analisada, concluiu-se que um dos contratos estava superfaturado em

39 Auditoria realizada pela Petrobras identificou: 1) associação com empresa com capacidade econômica insatisfatória, o que gerou uma dívida de USD 46 milhões para a Petrobras assumir uma dívida da “parceria” com a Shell; 2) inconsistência na análise econômico do projeto, com subavaliação dos custos exploratórios; 3) deficiência do arquivamento de dados da operação; omissões de informações à diretoria executiva, dentre outras coisas. Disponível na denúncia <https://www.mpf.mp.br/grandes-casos/lava-jato/entenda-o-caso/curitiba/acoes/processo-penal-65/denuncia/arquivo>.

40 <https://www.buzzfeed.com/br/alexandrearagao/poco-na-africa-que-custou-us-100-milhoes-a-petrobras-gerou> acesso em 29/8/2023.

88,2%. O outro foi superfaturado em 68,7%, o que, somado, resulta em um superfaturamento de R\$ 1.364.000.000,00 (um bilhão, trezentos e sessenta e quatro milhões de reais), isso em apenas dois contratos da Refinaria Abreu e Lima. Em suma, o custo inicial da obra, que era de R\$ 10.000.000,00 (dez bilhões de reais), se transformou em R\$ 66.500.000.000,00 (sessenta e seis bilhões e quinhentos milhões de reais). Mesmo que a Refinaria Abreu e Lima utilize todo o potencial produtivo durante todo o tempo de vida útil, o investimento é irrecuperável.

Acemoglu e Robinson (2012, p. 87) citam como a influência política na economia pode ser desastrosa tratando do caso de Gana. O país ficou independente da Grã-Bretanha em 1957 e passou a ser governado por Kwame Nkrumah, que não se mostrou muito empenhado em libertar o país das práticas extrativistas do antigo colonizador. O governante investiu pesado na indústria estatal, o que se mostrou ineficiente. A título de exemplo, criou uma indústria de manga em lata numa parte do país em que não se cultivavam mangas e cuja produção seria maior do que a própria demanda mundial pelo produto. Depois, evidenciou-se que a construção da indústria e outras medidas econômicas mal sucedidas não visavam propriamente o desenvolvimento econômico do país, mas sim “a necessidade de Nkrumah de usá-las para comprar apoio político e sustentar seu regime pouco democrático” (Acemoglu e Robinson, 2012, p. 88).

Assim, todos esses casos indicam que esse capitalismo de laços é tratado como uma distorção do próprio capitalismo. Isso porque proporciona a má alocação de recursos privados por dois motivos.

O primeiro é pelo fato que decisões empresariais são tomadas com base em ideologias particulares ou intentos políticos dos gestores públicos. Além disso, esse sistema confere vantagens competitivas ao *crony* (amigo próximo), “independentemente do mérito pessoal”. Esse esquema acaba afastando *players* possivelmente mais capacitados mas sem tantos contatos certos. Não suficiente, há um esforço não desprezível para construir essas boas relações estratégicas, que vão “desde tempo e investimentos pessoais para construir relações recíprocas até, de forma mais extrema, ações de corrupção ativa envolvendo compra de atores públicos em troca de facilidades” (Lazzarini, 2011, p. 5). Há sim um grande desperdício de recursos da sociedade que não são alocados para finalidades produtivas e de desenvolvimento social.

Rose-Ackerman (2010, p. 61) defende que há estudos significativos demonstrando que a corrupção e o desperdício caminham juntos, salientando que funcionários corruptos tendem a incentivar projetos que geram desperdícios apenas para gerar renda para o pagamento de suborno. Uma pesquisa realizada na Itália por Golden e Picci (2005, citados por Ackermann, 2010, p. 61) evidencia que as regiões italianas com maior número de investimentos improdutivos são também as

que tem a maior parcela dos deputados acusados de corrupção, sendo que a corrupção política está diretamente relacionada a desperdícios e propinas em contratos públicos.

Essas distorções também são significativas na hipótese de um capitalismo de laços apenas com atores privados. A mais conhecida delas são os famosos cartéis, em que as companhias se associam para restringir a livre competitividade do mercado, podendo ocorrer com a restrição de produção e com o aumento de vendas induzido. A estabilidade desta prática ilícita privada demanda relações recíprocas e conluíus entre os empresários. Em geral, quando envolve concorrência por contratos públicos, essas relações de cartéis evoluem para a cooptação de agentes públicos encarregados das licitações.

Mesmo assim, Lazzarini (2011, p. 6-7) salienta que há aqueles que veem aspectos positivos nas relações sociais envolvendo a economia. Segundo afirma, alguns podem sustentar as contribuições empresariais como gesto de apoio e abertura de canal de diálogo com o governo. Outros podem dizer que o cartel contribui para o aprimoramento dos serviços empresariais com a aproximação e troca de informação dos *players*.

De outra banda, ao estudar os laços empresariais verificando os controles acionários das maiores empresas brasileiras, o autor concluiu que após a suposta abertura econômica às privatizações da década de 90, houve maior concentração do mercado. Por mais contraditória que esta afirmação possa parecer, o plano de desestatização iniciado pelo Governo Fernando Henrique Cardoso em 1998 teve como resultado a intensificação das aglomerações empresariais.

Nos leilões da privatização, surgiram diversos consórcios formados por entidades públicas como fundos de pensões e BNDES e associação com companhias privadas como Bradesco, Mitsui entre outros. Em acréscimo a isto, boa parte das aquisições foi financiada por linha de crédito com juros subsidiados do BNDES, como ocorreu fortemente com a privatização de rodovias em que atores privados assumiram a gestão das diversas estradas pelo país. Contudo, para recuperar o pavimento e fazer novos investimentos se utilizaram de linhas de créditos do BNDES (banco público) com juros muito menores que dos bancos privados.

A exemplo de diversos outros casos, a corrupção também dominou a concessão de rodovias, conforme ficou registrado em denúncia da Operação Integração no Paraná, que descobriu que aditivos contratuais que excluía obras e aumentavam as tarifas de pedágio eram obtidos por intermédio do pagamento de propinas mensais a políticos e servidores do DER/PR. Os fatos foram confessados também pelo diretor do DER em sede de colaboração premiada, quanto pelas empresas concessionárias em sede de acordo de leniência, que determinaram a devolução de mais de R\$ 1

bilhão aos cofres públicos e usuários de rodovias.

Contudo, a investigação foi posteriormente anulada pelo STF sob alegação de ser de competência da Justiça Eleitoral. Após serem enviados para a Justiça Eleitoral, no final de 2023, todos os processos foram anulados monocraticamente no bojo da Petição 11.438 pelo min. Dias Toffoli do Supremo Tribunal Federal sob alegação de “conluio processual dos investigadores”.

Outro aspecto lembrado por Lazzarini (2011, p. 10) é que com as privatizações, diversos entes públicos passaram a atuar como “conectores de aglomerações diversas”. Como exemplo mais evidente, o autor cita o próprio BNDES e os fundos de pensão de funcionários públicos.

Em resumo, as relações promíscuas entre o público e o privado no Brasil criam um ambiente muito favorável para florescer a corrupção sistêmica.

Essa prática reiterada de subornos afeta negativamente a economia num aspecto microeconômico das unidades administrativas como ministérios. Isso porque os recursos não são alocados de forma técnica para fins de interesse público, mas sim por relações espúrias que visam exclusivamente o interesse privado de majoração dos ganhos ilícitos dos agentes público e privado envolvidos.

Nas empresas estatais com atuação econômica ou mesmo nas empresas privadas que o governo participa como a Vale, as decisões de alocação de recursos deveriam seguir estratégias de mercado visando a saúde financeira das empresas. Não é o que costuma ocorrer no Brasil, em que decisões estratégicas de empresas com influência do governo costumam ser tomadas com base em relações políticas muitas vezes não muito republicanas, o que gera consequências negativas para a saúde financeira dessas sociedades.

### **3.1.5. Efeitos Macroeconômicos.**

Francis Fukuyama (2018, p. 87) salienta que a corrupção afeta a eficiência, a política e o crescimento econômico: “ter um Estado forte e eficaz envolve mais que apenas o controle da corrupção, mas governos altamente corruptos têm muitos problemas para fornecer serviços, fazer com que as leis sejam cumpridas e representar de forma adequada os interesse públicos”.

O mesmo autor (2018, p. 87) lista razões pelas quais a corrupção impacta o desenvolvimento econômico: 1) ela distorce o destino dos incentivos econômicos, que acabam indo para fins não produtivos, mas sim para o bolso de políticos corruptos; 2) a corrupção também atua como um imposto regressivo, porque a propina vai para as elites, que utilizam do seu poder para extrair as

riquezas da população de forma ilícita; 3) ela produz um desvio intelectual, pois a energia das pessoas fica focada no desvio de recursos ao invés da produção de riquezas; 4) ela gera uma redução de legitimidade do governo aos olhos dos cidadãos normais.

Casos de corrupção endêmica geram um poder de influência nas decisões econômicas do Poder Público e da iniciativa privada. Da parte da iniciativa privada, a percepção do suborno como “regra do jogo” afasta *players* honestos de concorrências públicas, o que vai gerar uma perda manifesta de eficiência para a população nas avenças governamentais, pois as obras tendem a ficar mais caras e com menor qualidade. Da parte do Poder Público, a percepção da corrupção sistêmica pela população gera uma forte crise de legitimidade nas instituições públicas que passam a carecer de credibilidade sob a óptica dos cidadãos comuns. Assim: “um alto grau de corrupção indica que algo está errado com as instituições e incentivos pertinentes ao estado, sinalizando a necessidade de uma reforma estrutural- não apenas a aplicação mais vigorosa da lei” (Rose-Ackerman, 2020, p. 29).

Rose-Ackerman, no seu texto *Corruption: Greed, Culture and State* (2010), salienta oito condições relevantes para o controle da ocorrência da corrupção: primeiro, a transparência; segundo, o controle social; número três, a existência de licitações competitivas e transparentes; quarto, a punição; em quinto lugar, a existência de órgãos aptos a receber e tratar rapidamente as denúncias; seis, a abertura em regulações administrativas; sete, os salários e as condições de trabalho de servidores públicos; e em oitavo lugar, o sistema político-eleitoral.

A mesma autora (2020, p. 43) aborda as causas e consequências econômicas da corrupção. Na parte macroeconômica, cita o baixo crescimento econômico, baixo investimento, a inflação, a desvalorização monetária e a evasão fiscal.

Os efeitos macroecômicos da corrupção são bem sintetizados por Sérgio Moro (citado por Barbacetto, 2016, p. 6), ao afirmar que a corrupção sistêmica gera: 1) ineficiência da Administração; 2) afastamento de investimentos externos e internos; 3) incremento da dívida pública, perda de produtividade econômica, o atraso no desenvolvimento e; 4) Afetação da confiança no próprio regime democrático.

Muramatsu e Bianchi (2021, p. 101) ressaltam que nos governos corruptos há um menosprezo pelo crescimento econômico, com uma violação das regras de coordenação de um mercado livre, punindo investidores e competidores honestos, gerando ainda aumento no custo dos negócios, prejudicando a inovação.

As distorções na alocação dos recursos públicos geram um baixo crescimento econômico, mormente porque recursos que deveriam ser aplicados em infraestrutura são desviados por

empresário e políticos por práticas de suborno. Este acontecimento também faz reduzir os investimentos privados, tendo em conta que as infraestruturas dos países com altos índices de corrupção costumam ser deficitárias. Ademais, “países corruptos tendem a apresentar mais dificuldades burocráticas, as quais podem ter sido intencionalmente criadas por burocratas em busca de receita” (Rose-Ackerman, 2020, p. 45). A necessidade do incremento de gastos públicos ineficientes para o pagamento de propinas faz o governo gastar mais do que arrecada, o que gera inflação e desvalorização da moeda. Por fim, a corrupção gera a falta de confiança dos cidadãos na correta alocação dos recursos dos impostos, o que faz aumentar a evasão fiscal (Rose-Ackerman, 2010, p.57).

As práticas de corrupção geram a perda da eficiência administrativa porque, como salientado no tópico anterior, as decisões internas das unidades administrativas e nas empresas estatais passam a não ser tomadas levando em conta o interesse público, mas sim o interesse privado. Em resumo: a corrupção passa a influenciar negativamente a tomada de decisões estratégicas relacionadas à políticas públicas e econômicas. Essas decisões acabam influenciando toda a sociedade e a economia, mormente quando decisões políticas de intervenção nos mercados são tomadas em razão do suborno. Como exemplo, cite-se os depoimentos de executivos da Odebrecht, que apontam o pagamento de propinas sistêmicas para o Governo, incluindo os então ministros da Fazenda Guido Mantega e Antônio Pallocci para o fim de beneficiar a empresa em questões estratégicas como a elaboração de normas relacionadas à tributação e renegociação de dívidas com o Governo<sup>41</sup>.

As propinas impactam diretamente no PIB e na renda per capita. Dreher e Herzfeld (2005, citados por Rose-Ackerman, 2020, p. 45) acreditam que “um aumento da corrupção por um ponto (na escala de 0 a 10) reduz o crescimento do PIB por 13 pontos de base(isto é, 0,13, pontos percentuais) e rebaixa o PIB per capita em cerca de USD 524.” Na mesma linha, os estudos de Sandholtz e Koetzle (2000, p. 31-50) sustentam que, em geral, países com alto nível de PIB per capita, alta liberdade econômica, boa abertura para o comércio e tradição protestante possuem baixos índices de corrupção.

No Brasil, registra Luis Barroso (2020, p. 1310) que, entre 2015 e 2016, no auge do esquema de propinas desvelado pela Operação Lava Jato, o PIB do país caiu 7,2 %, sendo que um levantamento feito pela Federação das Indústrias de São Paulo estima que até 2,3 % do PIB são perdidos anualmente pela corrupção..

O suborno deixa as obras públicas mais caras e demoradas, sendo que quem sai perdendo é

---

41 <https://www1.folha.uol.com.br/paywall/login.shtml?https://www1.folha.uol.com.br/poder/2017/04/1877048-compra-de-mps-continuou-mesmo-apos-inicio-da-lava-jato-diz-odebrecht.shtml> acesso em 9/5/2023.

a população que depende delas para melhorar o seu desenvolvimento econômico.

Como caso relevante, vale citar a transposição do Rio São Francisco, no Nordeste brasileiro, que deveria livrar quase 400 municípios do sertão nordestino da seca. A obra foi orçada inicialmente em R\$ 4 bilhões com previsão inicial de término<sup>42</sup> para 2012. Infelizmente, a corrupção também inundou o projeto de transposição do Velho Chico e com estimativa de desvios de mais de R\$ 200 milhões<sup>43</sup> o orçamento final passou de R\$ 8 bilhões, sendo que a entrega de parte das obras, após sucessivos adiamentos, aconteceu em março de 2017.

Os efeitos nefastos da corrupção na macroeconomia também foram sentidos na Itália, ao escrever sobre a Operação Mãos Limpas, Barbacetto (2016, p.51) mencionou um levantamento do jornal *Il Mondo* em que se compararam os custos das obras públicas de Milão, durante o início das investigações da *Tangentopoli* – terra da propina, com outras grandes cidades europeias – que não registravam problemas de corrupção sistêmica. A conclusão foi que as obras públicas em Milão eram sempre mais caras e demoravam mais tempo para ficar prontas. Problema idêntico ao vivenciado em obras públicas brasileiras.

Segundo Barbacetto (2016, p. 51-52), o sistema de propinas tão lucrativo para os políticos foi negativo para o bolso do contribuinte. Como exemplo, o autor cita três obras: 1) a Linha 3 do metrô de Milão, que custou na época 192 bilhões de liras por quilômetro, contra 45 bilhões do metrô de Hamburgo; 2) o eixo ferroviário teve previsão de custo de cem bilhões de liras por quilômetro em 12 anos de trabalho, enquanto o de Zurique, construído em sete anos, custou cinquenta bilhões por quilômetro; 3) os trabalhos para ampliação do estádio de Meazza de San Siro para a Copa de 90, duraram mais dois anos e custaram mais de 180 bilhões de liras, enquanto as obras do Estádio Olímpico de Barcelona, feito para as Olimpíadas de 1992, foram concluídas em dezoito meses com um investimento que não superou 45 bilhões de liras.

Essa perda de eficiência administrativa gerada pelas propinas impacta negativamente o desenvolvimento social e produz um modesto e insignificante crescimento econômico. Analisando o *ranking* da Transparência Internacional de percepção mundial da corrupção, verifica-se que os países escandinavos com alto grau de desenvolvimento econômico e social como a Finlândia, a Suécia e a Dinamarca são os considerados com menor número de corruptos do mundo. Nesses

---

42

Disponível em: <http://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2012/11/obra-que-poderia-aliviar-efeitos-da-seca-no-nordeste-atrasada-e-mais-cara.html>

43

Disponível em: <http://g1.globo.com/pe/pe-noticia/2015/12/pf-cumpre-mandados-de-busca-e-prisao-sobre-fraudes-no-s-francisco.html>

países, há um alto grau de rejeição cultural à corrupção sendo que, conforme Hayashi (2015, p. 59), “se um corrupto aparecesse, sua esposa e seus filhos tornariam a sua vida muito difícil, seus amigos o expulsariam de seu círculo social, a sociedade toda o excluiria. Isso porque a cultura dessas sociedades não legitima a corrupção”.

A existência de esquemas de corrupção sistêmica produz uma violação ao princípio básico da livre concorrência, tendo em conta que inexiste competição efetiva entre as empresas, mas sim, uma simulação de disputa. Este fato faz reduzir a confiança na economia, gerando insegurança jurídica, o que afasta os investidores externos.

O suborno também faz crescer a dívida pública estatal. Isso acontece quando a necessidade de geração de recursos para propinas induz o Estado a contrair empréstimos e aumentar a taxa de juros. Como exemplo, Barbacetto (2016, p. 52) expõe um estudo do economista italiano Mario Deaglio, professor de economia internacional da Universidade de Torino, que em 1992 comparou o crescimento da dívida pública italiana com o avanço da corrupção e a eliminação da livre concorrência dos mercados.

Segundo o economista, a dívida pública italiana cresceu de forma diretamente proporcional à corrupção, sendo que na Itália, a relação entre a dívida pública e o produto interno bruto passou de 60%, em 1980, para 115%, em 1992, no auge do sistema de propina desvendado pela Operação Mãos Limpas. Isso ocasionou o colapso da lira (moeda italiana da época), o rebaixamento do grau de segurança de investimento da Itália na agência Moody's e o risco de insolvência do Estado (Barbacetto, 2016, p. 52).

### **3.1.6. Efeitos políticos sociais.**

Ao analisar os efeitos da corrupção na economia, Susan Rose-Ackerman (2020, p. 20) mencionou que os objetivos de desenvolvimento do Milênio estabelecidos em 2000 sob os desejos das Nações Unidas objetiva reduzir até 2015 pela metade a extrema pobreza (assim considerada, pessoas que vivem com menos de USD 1,25 por dia), tendo sido atingida esta meta em 2010. Contudo, não houve distribuição equitativa desse números, tendo em conta que 94% da redução dos números de miseráveis ocorreu na China.

Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio foram reformulados. Em 2013 o Banco Mundial anunciou o estabelecimento de uma nova missão audaciosa: a eliminação da extrema pobreza até 2030. Muitos têm entendido como um objetivo dificilmente alcançável, sendo que parte dos obstáculos “está na disfuncionalidade de instituições públicas e privadas, que tanto atrasam o crescimento quanto restringem o fluxo de benefícios para os que se encontram na base da

distribuição de renda” (Rose-Ackerman, 2020, p. 20). Há uma séria dificuldade dos países pobres em alocar os recursos para uma melhor distribuição de renda, fazendo o desenvolvimento chegar aos mais pobres, necessitando esses países de uma reforma institucional que fortaleça o setor privado a fim de gerar o desenvolvimento. Não se trata de realizar obras faraônicas de engenharia, como rodovias, pontes e represas, mas sim fomentar a iniciativa privada de forma efetiva.

Independentemente das diferenças culturais ao redor do mundo, um traço humano universal é a defesa do interesse próprio, chamado pelos economistas de maximização da utilidade, sendo que “a corrupção endêmica sugere incapacidade generalizada de regular e controlar a defesa dos próprios interesses que vise propósitos legítimos e produtivos” (Rose-Ackerman, 2020, p.22). Isso gera uma dificuldade de compreensão do interesse coletivo e uma maior priorização do interesse individual egoístico na busca de proveitos econômicos.

Os efeitos políticos sociais da corrupção também são tratados por Muramatsu e Bianchi (2021, p. 101), que lembram que a prática reiterada de propinas constrange a qualidade de vida das pessoas, provoca a ruína em carreiras e reputações; impede os indivíduos de baixa renda de ter acesso a serviços públicos básicos; reduz as oportunidades de empregos e viola os direitos fundamentais como da liberdade e a dignidade. Além disso, a corrupção ameaça a democracia e a regra da lei promovendo a perda de confiança nos oficiais do governo e nas instituições públicas.

Rose-Ackerman (2020, p. 45) apresenta um gráfico que correlaciona o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) das Nações Unidas – que trata de indicadores de educação, saúde e Produto Interno Bruto (PIB) e os níveis de percepção da corrupção conforme medição realizada pela Transparência Internacional em 2012. Esta análise é uma das “mais robustas que tem emergido das pesquisas sobre corrupção” (Rose-Ackerman, 2020, p. 43).

A conclusão é clara: quanto maior o nível de corrupção em determinado país, mais baixo é o índice de desenvolvimento humano (IDH).

Outra correlação interessante do ponto de vista social é aquela que tende a ligar a corrupção e a desigualdade social. Dependendo do cenário, em um primeiro momento, a corrupção pode produzir um artificial crescimento econômico, ao injetar recursos na economia. Assim, “altas taxas de crescimento podem coexistir com crescente desigualdade, com aqueles na base da distribuição de renda recebendo poucos benefícios, e o crescimento de renda sendo canalizado para os do topo da distribuição” (Rose-Ackerman, 2020, p. 46). Além disso, a corrupção pode afetar negativamente programas sociais voltados para ajudar os pobres, como ocorreu com os desvios constatados no programa de distribuição de arroz na Indonésia (Rose-Ackerman, 2010, p. 57).

Ainda, conforme registra a mesma estudiosa (2020, p. 46) pesquisas encontraram uma

relação curvilínea entre a corrupção e o coeficiente de Gini, que é uma medida sumária da desigualdade amplamente usada, chegando-se a conclusão que à medida que cresce a corrupção, aumenta-se a desigualdade social, sendo que a correlação é ainda mais acentuada na América Latina e África.

Há ainda outros problemas na qualidade de vida dos cidadãos comuns. Rose-Ackerman (2020, p. 43) cita inúmeros efeitos sociais da corrupção, afirmando que as propinas geram educação deficiente, infraestrutura de má qualidade, alta criminalidade, tráfico de drogas, maiores danos ambientais e maiores riscos para a saúde e segurança das pessoas. Estradas construídas por empresas envolvidas em corrupção, são mais perigosas. Países corruptos tendem a aprovar mais facilmente o desmatamento e a degradação ambiental. O acesso à água potável, à educação, a serviços médicos e utilidades básicas pode ser comprometido (Transparência Internacional, 2006, 2008, e 2013c). Os serviços públicos em países tomados pela corrupção costumam ser mais custosos e ineficientes.

### **3.1.7. Efeitos da corrupção nas democracias**

Acemoglu e Robinson (2012, p. 487) defendem que a democracia isolada não cria necessariamente instituições inclusivas. A Colômbia tem um longo histórico de eleições democráticas, mas nunca teve instituições inclusivas. Já a Coreia do Sul no pós II Guerra foi governada por Syngman Rhee, presidente não eleito, que criou instituições políticas e econômicas inclusivas, gerando desenvolvimento.

Para compreensão da influência da corrupção nas democracias, dois fenômenos econômicos intimamente ligados à corrupção são citados por Fukuyama (2018, p 89): 1) a criação e extração de riquezas e; 2) o clientelismo.

Sob o prisma da economia, o rendimento representa a diferença entre o custo de um bem ou um serviço e seu preço. A escassez gera e aumenta o rendimento. Por isso o aluguel em bairros nobres das cidades é mais caro do que em bairros populares. Pelo mesmo motivo, em épocas de alta demanda e pouca oferta, o preço do petróleo será vendido com maior lucro, muito acima do seu custo marginal de produção. Em geral, a escassez deve ser gerada pelas relações de mercado. Contudo, excepcionalmente, o rendimento pode ser gerado artificialmente pelos governos. Como exemplo, Fukuyama (2018, p. 89) cita os licenciamentos de táxis em Nova Iorque. Como o número de licenciamentos era pequeno e a demanda crescente, isto fez aumentar o custo das licenças.

O governo pode criar as escassez artificial de várias maneiras, que representam um terreno

promissor para a corrupção. Essa capacidade do governo de gerar rendimentos faz com que muitas pessoas ambiciosas migrem para a política como caminho para a riqueza em detrimento do empreendedorismo privado. Embora a criação de rendimentos pelo governo tenha “um alto grau de sobreposição com a corrupção” (Fukuyama, 2018, p. 91) não se tratam da mesma coisa. Isso porque deve-se antes perquirir se a finalidade do rendimento gerado pela atuação do governo é apropriada por um agente público ou se serve a um propósito de bem comum.

Já o patronato ou o clientelismo são fenômenos bastante identificados com a corrupção: “uma relação de patronato é uma troca recíproca de favores entre duas pessoas de posições e poderes diferentes, envolvendo normalmente favores feitos pelo benfeitor ao cliente em troca da sua lealdade e seu apoio” (Fukuyama, 2018, p. 91). Por sua vez, o clientelismo seria o patronato numa escala mais elevada, em que não há relação direta entre patronos e clientes, muitas vezes exigindo uma relação hierárquica entre os intermediários.

O clientelismo gera distorções na democracia pois subverte a expectativa democrática de que as pessoas votem em determinados partidos ou candidato por razões ideológicas e buscando o bem comum. Na realidade, as relações clientelistas fazem as pessoas votarem considerando as expectativas de privilégios ou contraprestações individuais que receberão futuramente, como empregos públicos ou benefícios assistenciais.

O patronato e o clientelismo geram reações negativas na economia e na política. Na política, haverá queda da qualidade governamental, pois a burocracia pública será ocupada por pessoas sem qualificações técnicas, sem meritocracia e competência. Isso fará com que o governo tenha um desempenho ruim, pois a máquina estatal estará recheada de indicações políticas para cargos estratégicos. Vale lembrar que, diferentemente do setor privado, o setor público não se sujeita à falência e tem grandes dificuldades para medir objetivamente a eficiência dos seus agentes.

Um segundo ponto a ser lembrado é que o clientelismo vai de encontro à boa democracia porque ele fortalece as elites existentes, em que políticos ricos exclusivamente focados no próprio interesse compram o apoio de cidadãos comuns. Aqui reside uma diferença relevante entre a América Latina e a Europa. Enquanto nesta a partir do século XX as pessoas começaram a votar em partidos pelo seu conteúdo programático ideológico, naquela os eleitores continuam propensas a votar em partidos clientelistas que, no lugar em buscar recursos para toda a sociedade, direcionam subornos individuais para os eleitores de sua base de apoio exclusivamente (Fukuyama, 2018, p. 93).

Governos corruptos afetam a democracia e não abrem espaços reais para a participação do

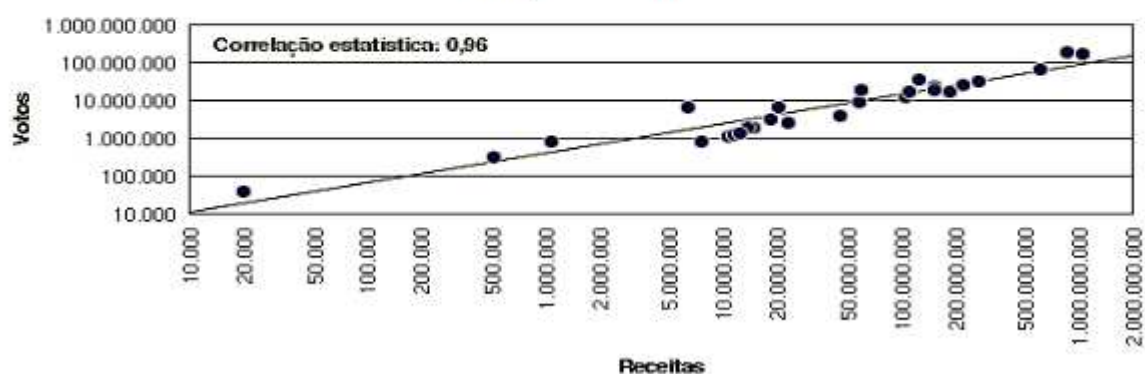
cidadão, levando em consideração que as decisões políticas são falhas. Além disso, a necessidade constante de obtenção de recursos ilegais para campanhas políticas acaba distorcendo o exercício das liberdades públicas.

Em países que não possuem uma democracia efetiva, o sistema eleitoral pode ser corrompido, com o dinheiro aplicado em campanhas eleitorais determinando o resultado do pleito. O problema é bem percebido por Rose-Ackerman (2010, p. 54), salientando que: “a nominal democracy may have a corrupt electoral system, with money determining the outcome” – “numa democracia meramente nominal o sistema eleitoral pode ser corrompido com o dinheiro determinando o resultado das eleições” (tradução livre).

Sobre esse tema, tratando as influências do financiamento privado nas campanhas eleitorais, Mattos e Cambi (2014, p.6) salientam que “a indevida influência do Poder Econômico no resultado das eleições pode ser demonstrada quando analisada a relação entre os recursos empregados nas campanhas eleitorais e número de votos obtidos nas eleições”.

Ao analisar o gráfico que relaciona o valor investido por partido com o número de voto na eleição de 2010 a conclusão de Sarmiento e Osório (2013, p. 8) foi clara: obtiveram maior número de votos os partidos que empregaram mais dinheiro na campanha eleitoral:

**Gráfico 2 - Correlação entre receitas e votações de partidos nas Eleições 2010<sup>5</sup>**



Fonte Sarmiento e Osório (2013, p. 8)

De outro vértice, a democracia também pode ser afetada pela corrupção quando políticos

corruptos oferecem recompensas diretas aos eleitores para compra de voto, sendo tal possibilidade também considerada por Rose-Ackerman, que lembra que muitas vezes a distinção entre propina para compra e voto e benefício público assistencial é tênue (2010, p. 54) “politicians may make payoffs to voters to get their support. There is no agreement about what should count as ‘corrupt’ in this context. The extremes are clear – vote buying and outright quid pro quo purchases of public benefits, but the more subtle distinctions are hotly contested”- “os políticos podem fazer recompensas aos eleitores para obter o seu apoio. Não há acordo sobre o que deve ser considerado “corrupto” neste contexto. Os extremos são claros – compra de votos e compras diretas de benefícios públicos, mas as distinções mais sutis são fortemente contestadas.” (tradução livre)

### **3.2. CONCLUSÃO PARCIAL**

A disseminação da corrupção nos países com instituições políticas extrativistas é deletéria para toda a sociedade. Impacta negativamente a economia, inibe o desenvolvimento econômico e social. Também afeta as democracias, tendo em conta que dinheiro proveniente de propinas é utilizado para influenciar eleições.

#### 4. A ECONOMIA INSTITUCIONAL NA CORRUPÇÃO.

Nos capítulos anteriores, foi explorada a corrupção como parte do processo de formação das instituições políticas dos países, aprofundando o papel que as instituições políticas brasileiras podem desempenhar no combate à corrupção. Também foi trabalhada a forma como a corrupção afeta negativamente a sociedade.

No presente capítulo, será explorado o efeito dissuasório positivo ou negativo que as instituições políticas podem produzir.

A corrupção tem sido explicada sobre a vertente da nova economia institucional com a teoria do chamado *rent-seeking* como marco teórico. Esta teoria é definida como “usar o sistema político para ganhos privados” (Fukuyama, 2018, p. 87) e teve como precursora a teoria da decisão racional, desenvolvida por intermédio de uma análise de custos e benefício no artigo denominado Crime e Punição: uma abordagem econômica (1968) de Gary Becker, professor da Universidade de Chicago, ganhador do prêmio Nobel Memorial em Ciências Econômicas em 1992. Vejamos os detalhes da teoria econômica de Becker e suas derivadas.

##### 4.1. Teoria da Decisão Racional

A teoria da decisão racional de Becker foi criada a partir de um acontecimento bem trivial. Conforme ensina Ariely (2021, p. 10), um dia Gary Becker estava atrasado para uma reunião e, não encontrando vaga para estacionar decidiu parar em um local proibido, arriscando a levar uma multa. Em suma, Gary percebeu que sua decisão levou em consideração a comparação entre o possível custo de ser multado e até de ter o carro rebocado com o benefício de chegar à reunião a tempo. Ademais, ele “também notou que, ao comparar custos com benefícios, não houve lugar para considerações de certo ou errado. Tratou-se simplesmente de comparar os possíveis resultados positivos e negativos” (Ariely, 2021, p. 10). Ali surgia o modelo simples do crime racional (em inglês Simple Model of Rational Crime- SMORC).

Ao escrever sobre o tema em seu artigo Crime e Punição, Gary Becker (1968, p. 602) iniciou suas reflexões com a constatação de que, a partir do início do Século XX, o Estado passou a ser cada vez mais presente em diversos tipos de atividades, que antes não eram de sua alçada. Nesse contexto, o Estado deixou de ser meramente *absenteísta* (negativo) e começou a incorporar diversas outras funções que influenciaram no mercado e na competição entre os *players*. Se antes o Estado protegia as pessoas contra roubos e assassinatos, em um determinado momento histórico começou a

proteger a discriminação de minorias, a violação a regulamentações administrativas, além de cuidar até da qualidade dos materiais utilizados em construção.

Esse fato levou a um aumento crescente de legislações que afetaram cada vez mais pessoas de diferentes raças, grau de escolaridade e nacionalidade. Contudo, houve a constatação de que “a probabilidade de um infrator ser descoberto e condenado e a natureza e extensão das punições diferem muito de pessoa para pessoa e atividade para atividade” (Becker, 1968, p. 601).

Nesse contexto, como a obediência à lei não é certa, são gastos muitos recursos públicos e privados para prevenir a ocorrência de crimes, como também para prender e punir os infratores. A questão nodal proposta por Becker é como quantificar os recursos financeiros e as punições que devem ser aplicados para o cumprimento de uma lei e o porquê que a aplicação é diferente conforme o tipo de legislação e o tipo de infrator. Em outras palavras: Becker busca responder o quanto de recursos financeiros e o quanto de punição devem ser utilizados para aplicar às diferentes legislações. Sob outra perspectiva, quantas ofensas legais são toleráveis e quantos violadores da lei devem ficar impunes.

Assim, “a quantidade ideal de execução é mostrada como dependente, entre outras coisas, do custo de captura e condenação de infratores, da natureza das punições — por exemplo, sejam multas ou penas de prisão — e das respostas dos infratores as mudanças na execução” (Becker, 1968, p. 601). Busca-se formular uma teoria útil do comportamento criminoso, relacionando as perdas sociais causadas pelos delitos e os custos para manutenção do aparato estatal de persecução penal e aplicação de penas, envolvendo os gastos da Polícia, da magistratura, do Ministério Público e dos presídios, além de eventuais custos privados para prevenção de crimes, como alarme de roubo, a segurança privada entre outras coisas. Nesse conceito de “crimes” Becker inclui desde roubos, assassinatos até crimes tributários e de colarinho branco que, com o crescimento econômico experimentado após 1930, aumentaram exponencialmente.

Para tentar determinar um modelo de combate ideal da criminalidade, Becker (1968, p. 603-604) analisou algumas variáveis como: 1) o número e o custo dos crimes; 2) o número de delitos e as punições que foram aplicadas; 3) o número de delitos, prisões e condenações e os gastos públicos com a polícia e tribunais; 4) o número de condenações e os custos financeiros em prisões ou outros tipos de pena, e; 5) o número de violações e os gastos privados em proteção e prevenção de crimes.

Embora reconheça que as teorias sobre o comportamento criminoso diferem bastante entre si, Becker (1968, p.607) lembra que todas elas concordam que, mantidas as outras variáveis constantes, o aumento da probabilidade de punição é um fator dissuasivo da prática de crimes, sendo inclusive muito mais efetivo do que o aumento das punições. Nesse ponto, o autor segue a

análise tradicional dos economistas no sentido de que a escolha que uma pessoa toma em cometer um delito “excede a utilidade que ele poderia obter usando seu tempo e outros recursos em outras atividades.”

Vai ao encontro dos ensinamentos de Becker o entendimento de Posner (1997, p. 68) que ressalta que, para fins dissuasórios, a baixa probabilidade de aplicação da pena privativa de liberdade não pode ser compensada com o incremento da sanção, ressaltando que uma campanha de mídia que mencione a alta probabilidade de sanção é muito mais persuasiva do que as notícias dos poucos casos de punição.

Conforme registram Júnior, Costa e Mendes (2016, p.9), de um modo geral, a teoria racionalista de Becker se conecta à concepção hobbesiana da natureza humana, pela qual na origem do estado de natureza “o homem é o lobo do homem”. A ideia é de que o homem decide delinquir de forma racional e imoral, sendo que, para a teoria da decisão racional, o ser humano atua como um homem-econômico, de modo frio, racional e calculado. Desse modo, ele sempre escolhe a melhor opção, aquela com maior utilidade, dentre as disponíveis.

O professor da Universidade de Chicago também faz reflexões sobre a questão da multa criminal, defendendo que há vários benefícios nesta pena em relação a outras punições. A título de exemplo, as multas conservam recursos, produzem uma compensação com a sociedade, além de punir os infratores e simplificar a equação econômica que considera as variáveis entre custos e danos criminais, a qual utiliza o referencial teórico utilitarista desenvolvido por Bentham (Becker, 1968, p. 641).

Contudo, caso existissem multas ótimas (que são aquelas que compensam totalmente o dano social do crime) a função do direito penal teria que ser alterada, pois o objetivo dos processos não seria mais a punição (caráter retributivo da pena) ou dissuasão (caráter preventivo), mas sim tão somente uma avaliação do dano causado pelo crime. A definição da ação criminosa não seria mais pela natureza do delito, mas sim pela capacidade ou incapacidade de uma pessoa de compensar os danos causados. Em outras palavras: só haveria crime em casos de danos não compensados (Becker, 1968, p. 631).

Ao trabalhar com a questão das punições, Becker (1968, p. 637) enfatiza que “a previsão de condenação e punição reduz a perdas causadas pelas ofensas criminais e, assim, aumenta o bem-estar social, desencorajando alguns infratores”. Ou seja, a questão da impunidade atua de forma determinante tanto na questão da decisão pelo comportamento criminoso, como também no aumento do bem-estar social produzido pela condenação.

Ao propor a teoria da colusão, o autor trata dos crimes societários, mais especificamente dos esforços conjuntos de empresas para empreender preços monopolísticos, violando a livre

concorrência, em uma prática que no Brasil conhecemos como cartel. Nessa temática, deve-se atentar para os proveitos econômicos almejados pelas empresas conluiadas, sustentando que: “o dano resultante à coalizão dependeria do número de violações e das elasticidades de demanda e curvas de custos marginais, uma vez que o ganho de coalizão depende dessas elasticidades” (Becker, 1968, p. 639). Em outros termos, a prática de cartel será compensatória se houver estabilidade e os danos causados por potenciais violações forem menores que os ganhos com a ação ilícita.

A teoria de crime e punição de Gary Becker é fortemente influenciada pelos referenciais teóricos de Cesare Beccaria (1738-1794) e Jeremy Bentham (1749-1832). Como o próprio Becker concluiu: “dois importantes contribuintes para a criminologia durante os séculos XVIII e XIX, Beccaria e Bentham, aplicariam explicitamente um cálculo econômico (Becker, 1968, p. 643).”

Beccaria se notabilizou pela obra *Dos Delitos e das Penas* (1764), na qual defende que não é a gravidade da pena ou o rigor da execução penal, mas a certeza (ou a probabilidade, ou o risco) da punição que desestimularia o autor de praticar crimes. Já Bentham é considerado o precursor do utilitarismo, pelo qual se deve buscar no processo o bem-estar do maior número de pessoas envolvidas na ação ilícita, buscando-se medidas preventivas para toda a sociedade. Conforme registra Lima (2021, p. 109) “aliando a equação de Becker com a lição de Bentham, conclui-se que, se o benefício auferido pelo crime for maior que a probabilidade de condenação, somada com a quantidade de pena efetivamente aplicada, em condições normais com racionalidade natural, o crime será cometido”.

Assim, a efetividade em dissuadir o potencial criminoso está diretamente relacionada com a probabilidade da descoberta e punição, tanto pelo sistema legal formal, como também pelos meios ordinários sociais, que envolverão a perda da reputação e a vergonha. Em sociedades com alto grau de ineficiência do sistema de justiça criminal para crimes de corrupção e que aceitam o pagamento de propinas como normal social, o caráter dissuasório da lei penal é inexistente.

Os estudos de Gary Becker foram voltados para os crimes em geral, não se dedicando especificamente à corrupção.

Susan Rose-Ackerman (1978) passou a aplicar a teoria de Becker aos crimes de corrupção, ressaltando a importância da punição como efeito preventivo de comportamentos corruptos. Mesmo penalidades leves podem ter um efeito dissuasório, se for alta a probabilidade de punição (Rose-Ackermann, 2020, p. 258)

Na mesma linha proposta por Becker (1968) para os crimes em geral, Rose-Ackerman afirma que um indivíduo praticará corrupção quando a fórmula de relação de custo-benefício do comportamento corrupto lhe for favorável. Esta fórmula vai considerar o benefício líquido da

corrupção e corresponde aos benefícios da corrupção menos os custos da corrupção (custos morais e chance de punição).

Nessa linha, por exemplo, se aumentarmos o custo da corrupção, elevando a punição, ou aumentando a chance de o crime ser descoberto e punido, a corrupção se tornará menos tentadora. A corrupção será a escolha racional apenas em um número de situações muito mais restritas quando o benefício é muito elevado. Pelo lado contrário, se diminuirmos o custo da corrupção, o resultado será o oposto. Se o custo é baixo, não será preciso que o benefício da corrupção seja muito alto para que ela valha a pena racionalmente. Assim, a escolha racional será a opção pelo comportamento corrupto em um número muito maior de situações e a corrupção se tornará mais disseminada.

A corrupção é vista como um crime de cálculo, não um crime passional sendo que é praticada por: “seres racionais tentando promover seus próprios interesses em um mundo de recursos escassos” (tradução livre) (Rose- Ackerman, 1978, p. 5). Para a teoria da decisão racional, as pessoas agem de modo frio, racional e calculado. Desse modo, elas sempre escolherão a melhor opção, aquela com maior utilidade, dentre as disponíveis.

Rose-Ackerman (2010, p. 49) salienta como o contexto institucional impacta no comportamento dos cidadãos comuns, que tendem a responder aos incentivos, tanto como aos eventuais castigos, criados por instituições políticas. Em geral, aqueles que detêm o poder político e econômico buscam moldar os incentivos para mudar a estrutura institucional a seu favor. Além disso, ainda que se evoquem fatores culturais e sociais para análise do comportamento corrupto, não se pode negar que o interesse próprio desempenha um papel primordial neste tema (Ackerman, 2010, p. 62).

Em resumo: os autores dos crimes de corrupção avaliam muito bem as seguintes variáveis:

1. Potencial proveito econômico;
2. Chances de ser descoberto;
3. Chances de ser efetivamente punido.

Assim, partindo da teoria de Becker, Susan Rose-Ackerman passou a defender que a prática da corrupção está muito mais relacionada ao contexto de incentivos institucionais. No estudo, Ackerman (1978) utilizou essa premissa para compreender quais os programas públicos que eram especialmente susceptíveis à corrupção e para sugerir formas de diminuir esses incentivos.

Para isso, Rose-Ackerman (1978) propôs uma fórmula que traz de um lado o benefício líquido da prática de propinas, que corresponde aos benefícios menos os custos da corrupção. Já do outro lado da fórmula, aparece uma equação que representa o benefício líquido da honestidade e que corresponde aos benefícios da honestidade menos os custos da honestidade. Trata-se da relação de custo-benefício do comportamento honesto.

Rose-Ackerman (1978, p. 59) também faz a diferenciação da corrupção oportunista de baixo nível e a corrupção sistêmica. A primeira acontece quando os responsáveis pela implementação de determinadas leis ou regras aproveitam oportunidades de se beneficiar pessoalmente. Já a segunda, mais grave, ocorre quando há toda uma hierarquia burocrática, sistema eleitoral ou estrutura governamental envolvida na prática de subornos.

Como resultado, a nova vertente da economia recomendará políticas anticorrupção que incrementem o controle e a repressão das práticas, aumentando a punição e fiscalização desses crimes, sob um viés de desestimular a decisão de delinquir. Em outros termos, a nova economia institucional enxerga a redução da impunidade como uma forma efetiva de combate à corrupção.

Se um setor do aparelho estatal for apanhado em uma armadilha de alta corrupção, uma resposta é eliminar completamente o departamento corrupto, substituindo-o por um novo dotado de uma equipe recém-contratada. Essa abordagem foi usada com êxito na Geórgia, após a Revolução da Rosa: muitos dos antigos empregados do estado, inclusive juízes, foram completamente substituídos por jovens idealistas, apoiadores das reformas. A corrupção do Judiciário foi assim bem severamente reduzida na Geórgia, embora o Estado, aparentemente, ainda exerça influência indevida sobre algumas decisões judiciais (Rose-Ackerman, 2020, p. 266).

#### **4.2. Teoria Econômica Comportamental**

A segunda abordagem da corrupção é a teoria econômico-comportamental, ou simplesmente teoria da análise comportamental, que aperfeiçoou o modelo da escolha racional a partir do reconhecimento de que, muitas vezes, o agente não atua de forma totalmente racional, mas sim também movido por pressões, por emoção, por intuição ou por empatia.

No livro *Why They Do It: Inside the Mind of the White-Collar Criminal* (2016), o pesquisador de Harvard Eugene Soltes entrevistou uma série de autores de crimes de colarinho branco condenados por fraudes e corrupção e chegou à conclusão de que boa parte deles investiu pouco tempo decidindo sobre seu comportamento e refletindo sobre as consequências. Em vários casos ele afirma que é até difícil dizer que houve um processo de decisão totalmente racional.

Sobre as influências do meio de inserção da pessoa, Edwin Sutherland desenvolveu a teoria da associação diferencial pela qual (2015, p. 351) indica “que o comportamento criminoso é aprendido em associação com aqueles que definem de forma favorável tal comportamento criminoso e em isolamento daqueles que o definem de forma desfavorável”. Em outros termos, o comportamento criminoso nasce de um processo de aprendizagem e interação com outras pessoas

que já estão inseridas na delinquência.

Décadas depois da teoria de Sutherland, um dos experimentos comportamentais liderados por Dan Ariely (2021, p. 15) afirmou que: “um dos principais benefícios práticos da abordagem da economia comportamental é mostrar as influências internas e ambientais sobre nossas atitudes cotidianas”. As pesquisas lideradas por Ariely (2021, p. 24) apontaram que, em certos casos, o simples racionalismo econômico é insuficiente para analisar as taxas de desonestidade, que aumentam significativamente quando os participantes do experimento observam a trapaça de um colega de universidade, alguém que faz parte do seu grupo. A conclusão é que a desonestidade de um estimula a desonestidade dos outros.

Assim, a abordagem comportamental da corrupção demonstra que em grande parte das situações de desonestidade, as pessoas não fazem cálculos, mas simplesmente cedem às diferentes pressões do contexto. Na realidade, comportamentos eticamente errados são praticados por pessoas comuns, sendo que isso ocorre “porque muitos indivíduos se tornam, gradualmente, eticamente cegos, no sentido de que deixam de ver as consequências de suas decisões sobre terceiros no momento de suas ações” (Silveira, 2018, p. 66). Dessa forma, essas pessoas “entram num processo de cegueira ética, com uma incapacidade temporária de visualizarmos as implicações éticas de nossas decisões, o que pode nos levar a agir de forma contrária aos princípios e valores que gostaríamos de nos ater” (Silveira, 2018, p. 66).

Conforme abordagem de Alexandre Di Miceli da Silveira (2018, p. 67) essas pressões podem estar em três tipos de contextos: o imediato, o organizacional e o social.

Primeiro, as pressões podem acontecer num contexto próximo, imediato ou da situação, que se refere ao dia a dia em que as pessoas estão inseridas. Aqui, pode haver pressões de tempo, dos colegas ou pares, dos superiores, da complexidade da situação, do papel atribuído à pessoa. Para melhor elucidação Silveira (2018, p. 68) subdivide essas pressões em: 1) de autoridade ou liderança; 2) dos pares; 3) autoimposta decorrente do cargo ou papel social.

Nas pressões de autoridade, considerada a mais poderosa, as pessoas tendem a reproduzir comportamentos de pessoas que representam referenciais hierárquicos como pais, professores ou chefes. Por exemplo, é comum nos grandes esquemas de corrupção a prática de pagamento de propinas ser transmitida de pai para filho ou de superior hierárquico para subordinados. Também durante a II Guerra Mundial no Tribunal de Nuremberg muitos militares alegaram que mataram judeus apenas “cumprindo ordens”.

Em relação à pressão dos pares, Silveira (2018, p. 74) explica que os colegas de trabalho e demais pessoas próximas também podem influenciar determinado comportamento antiético. O ser

humano é um ser social e tende a agir conforme o grupo, o que pode levar as pessoas a aceitar opiniões ou agir de uma forma que isoladamente não agiriam. A existência de comportamentos antiéticos socialmente aceitáveis faz com que as pessoas se sintam mais livre para trapacear também.

A autopressão decorrente de um cargo ou papel social também influencia no comportamento em razão do que alguns pesquisadores chamam de moralidade do papel social, o que conferiria “uma espécie de permissão especial para agirmos de forma antiética, mesmo que essa atitude possa ser considerada condenável em outras circunstâncias” (Silveira, 2018, p. 79). Nesse caso, o padrão ético-profissional pode acabar sendo mais elástico do que o padrão ético pessoal.

Como exemplo, Silveira (2018, p. 80) cita o experimento do professor Philip Zimbardo de Stanford que fez uma simulação em que parte dos alunos se tornariam prisioneiros e outra parte carcereiros por quinze dias. O resultado: em pouco tempo os alunos carcereiros passaram a adotar comportamentos violentos e passaram a torturar fisicamente e psicologicamente os antigos colegas prisioneiros. Os problemas foram tão sérios que o experimento teve que ser encerrado precocemente no sexto dia. Como conclusão, Zimbardo descobriu que as pessoas se ajustam ao papel social que delas se espera.

O segundo contexto em que podem existir pressões é o organizacional, que se relaciona à cultura e as práticas de organização nas quais as pessoas atuam. Organizações como órgãos públicos, empresas e outras entidades influenciam o aspecto ético do comportamento de seus integrantes de diferentes formas, por exemplo, por meio das rotinas, do enquadramento que dão à realidade, do nível de agressividade da competição interna, do modo como se definem as metas, pela linguagem que se utiliza e pelo exemplo dos líderes.

Silveira (2018, p. 87) adota como subdivisão dessas pressões: 1) de metas irrealistas; 2) competição interna excessiva reforçada por um sistema de avaliação de desempenho no qual o vencedor leva tudo; 3) uma linguagem carregada de expressões fortes como guerra ou jogo, que podem aliviar ou justificar a sensação de que algo errado está acontecendo.

O estabelecimento de metas pode estimular a performance, mas há igualmente muitos exemplos hoje que advertem que elas devem ser prescritas com uma série de cuidados e acompanhadas de perto para que não acabem lançando por terra os valores, a reputação e o propósito maior de uma empresa.

Na década de noventa, por exemplo, a empresa Sears estabeleceu metas irrealistas de faturamento no conserto de veículos. Mais tarde, a empresa reconheceu publicamente que a pressão dessas metas fez com que seus funcionários enganassem seus consumidores, realizando cobranças indevidas por reparos desnecessários. Na operação Lava Jato, gerentes de bancos faziam vista

grossa a movimentações bancárias milionárias e ilícitas de doleiros porque isso os ajudava a bater metas por meio da venda de produtos do banco como seguros e títulos de capitalização. Com isso, doleiros movimentaram milhões de reais em contas bancárias, usando empresas fictícias em nome de laranjas e testas de ferro.

Já o excesso de competição pode fazer os competidores se tornarem mais propensos a trapacear, sendo que “o medo de ser considerado um fracassado diante dos outros e de cair no ostracismo tende a levar as pessoas a fazer tudo o que puderem para não serem categorizadas dessa forma, incluindo omissões, atitudes antiéticas ou mesmo ilegalidades” (Silveira, 2018, p.97). Mais efetivo é a criação de um sistema cultural com enfoque na solidariedade e confiança dos colegas no ambiente empresarial.

O terceiro elemento relacionado ao contexto organizacional é a linguagem, que pode influenciar a forma com que as pessoas se comportam. Como exemplo: no caso Siemens a propina era chamada “custo do negócio”. Na Operação Lava Jato vantagens indevidas receberam o apelido carinhoso de “pixuleco”. Em outras situações empresariais fraudes contábeis foram chamadas de “contabilidade criativa”. Toda essa linguagem tinha o escopo de amenizar a conduta antiética que estava sendo praticada.

Por último, o contexto social ou institucional também exerce pressões que influenciam comportamentos. Aqui entra o ambiente de inserção e o conjunto de crenças, de valores, de práticas e de regras, formais e informais, da sociedade e do setor da sociedade em que nos incluímos, que fazem com que pessoas tendam a ter uma forma semelhante de ver o mundo e de agir no mundo.

Silveira (2018, p. 102) subdivide as pressões de contexto institucional em: 1) cultura do país; 2) dogmas da educação e; 3) comportamento de pares do setor.

A cultura do país onde a pessoa nasce pode afetar fortemente a sua percepção de moralidade que, por sua vez, tem potencial de afetar o comportamento ético. Estudos demonstram que pessoas formadas em países mais coniventes com a corrupção tendem a desrespeitar normas de conformidade ética com mais frequência.

Como exemplo, Frisman e Miguel (citados por Silveira, 2019, p. 104) analisaram multas recebidas por 1.700 diplomatas da ONU em 147 países entre 1997 a 2002. A conclusão: diplomatas que cumpriam missão em países mais corruptos receberam muito mais multas. No topo da lista citaram Kuwait, Egito, Chade e Sudão. O Brasil ficou na 29ª posição dos diplomatas que mais receberam multas, perto de países como Bangladesh, Serra Leoa, Cazaquistão e Argélia. Já em último lugar da lista ficaram Japão, Noruega, Suécia e Canadá, países em que os diplomatas não receberam nenhuma multa em cinco anos!! Esta pesquisa tentou demonstrar como a cultura influenciou o descumprimento das regras.

A questão dos dogmas internalizados no ambiente empresarial é também fator de influência no comportamento ético. O objetivo de maximização dos lucros a qualquer custo pode ter um efeito negativo. A situação do rompimento da barragem da mineradora Samarco ilustra bem este quadro. Segundo o Ministério Público Federal, o Conselho de Administração da companhia ignorou os alertas de risco de rompimento a fim de economizar custos e de aumentar os resultados financeiros. Em abril de 2014, ao mesmo tempo que os riscos eram ignorados, foi aprovada uma distribuição de R\$ 2 bilhões aos acionistas. A barragem rompeu em novembro de 2015 matando 19 pessoas e gerando impactos ambientais inestimáveis.

Por fim, como último fator de influência no comportamento antiético em virtude do contexto institucional, Silveira (2018, p. 115) lembra do comportamento dos pares. Em geral, no mundo dos negócios, as empresas tendem a adotar o mesmo comportamento de outras empresas do setor em um fenômeno conhecido como isomorfismo. Esse fato ficou assente na Operação Lava Jato em que 20 empresas compunham um cartel de fraudes licitatórias e pagamento sistemático de propinas na Petrobras.

Esse caso demonstra que para elucidar o problema da corrupção muitas vezes é necessário ir além da teoria das maçãs podres no cesto, em que, para eliminá-la, bastaria retirar as maçãs podres e o cesto ficaria limpo novamente. Ou seja, a questão não se limita a indivíduos racionais mal intencionados, mas abrange sim um “barril podre” em que algumas organizações têm um funcionamento que encoraja as pessoas a agir de forma antiética.

Ainda, sobre o contexto social, é interessante mencionar um estudo publicado em 2002 por um professor da Universidade do Michigan que comparou o que acontecia com itens perdidos por pessoas no Japão e nos Estados Unidos.<sup>44</sup>

Em Tóquio, noventa e cinco por cento dos celulares que eram propositalmente abandonados pelos pesquisadores foram devolvidos diretamente a seus donos ou pra polícia, enquanto em Nova Iorque foram setenta e sete por cento. Já dentre as carteiras com dinheiro, oitenta e cinco por cento foram devolvidas intactas na cidade japonesa contra trinta por cento na norte-americana.

O pesquisador entrevistou uma parte das pessoas que devolveram os itens abandonados pra entender o porquê o fizeram e, de modo interessante, 84% dos entrevistados japoneses fizeram referência às leis, que são rigorosas inclusive com pequenas violações e preveem recompensas pra devolução da propriedade, enquanto cinquenta e quatro por cento deles mencionaram regras sociais como o dever cívico. Em Nova Iorque apenas 5% fizeram referência às leis e trinta e dois por cento às regras sociais.

---

44 <https://www.uol.com.br/esporte/olimpiadas/ultimas-noticias/2021/07/30/seguranca-no-japao-e-comum-reaver-bens-perdidos-inclusive-dinheiro-vivo.htm> acesso em 5/10/2023.

Em Nova Iorque a explicação central daqueles que devolveram os itens, invocada por noventa e um por cento dos entrevistados, foram do tipo altruísta, indicando a preocupação com o dono do item ou a sua própria honestidade.

Enquanto a explicação norte-americana estava centrada na qualidade do caráter da própria pessoa que devolvia os itens, no Japão apenas dezoito por cento das pessoas deram esse tipo de explicação do tipo altruísta – como vimos, as explicações estavam mais focadas nas instituições formais e informais, nas leis e regras sociais.

Uma das conclusões do pesquisador foi que embora o altruísmo gere bons resultados, ele sozinho não gera os mesmos resultados positivos para a sociedade quando comparado ao altruísmo somado a boas práticas, valores e regras sociais.

Dessa forma, embora relevante a teoria da racionalização de custos e benefícios para explicar o comportamento corrupto, deve-se também compreender as influências institucionais no comportamento desviado eticamente. Muramatsu e Bianchi (2021, p. 106) entendem que a corrupção é um fenômeno multidisciplinar complexo que demanda uma análise abrangente e multifatorial. Em razão disso, defendem a necessidade complementar as teorias racionais por outros estudos de comportamentos econômicos multidisciplinares, que abrangem psicologia e fatores cognitivos, emocionais, sociais e culturais. A mesma posição parece ser defendida por Luis Barroso (2020, p. 1311 ) que afirma que “a mera repressão criminal, ainda que fosse altamente eficaz – e está longe de ser –, jamais poderá ser vista como o melhor caminho para a transformação. É preciso desarmar os mecanismos que estimulam os comportamentos desviantes.”

Nessa linha, a crítica á vertente racional para explicar a corrupção recai no fato de que o excessivo controle pode afetar a motivação intrínseca para o indivíduo se comportar de forma ética (Muramatsu e Bianchi, 2021, p. 101). Esta posição conclui, a partir de pesquisas de Schulze e Frank (2003, citados por Muramatsu e Bianchi, 2021, p. 105), que a vigilância excessiva tende a incrementar o comportamento corrupto.

Assim, melhor seria focar na transparência e na informação como uma das ferramentas para lutar contra a corrupção e produzir uma motivação intrínseca da integridade dos indivíduos.

Como exemplo da relevância da transparência, Rose-Ackerman cita o exemplo dado por Reinikka e Svensson (2004, citado por Rose-Ackerman 2010, p. 58) que analisaram desvios de recursos para a escola primária de Uganda, obtendo documentos que demonstravam que a cada dólar investido na escola primária do país africano, apenas 0,13 dólar ia para o orçamento das escolas locais. A descoberta destes desvios colocou a opinião pública contra o governo que se viu obrigado a adotar medidas.

Para aprimoramento, foi introduzido pelo governo um sistema simples baseado em

informações estratégicas que permitiam o monitoramento da destinação dos recursos. Com esta medida, para cada dólar de investimento, 0,80 dólar passou a chegar às escolas, que aumentaram seu orçamento. Boa parte da melhora pode ser atribuída a campanhas de jornais que permitiram aos pais o conhecimento de quanto de recursos seus filhos tinham direito (Rose-Ackermann, 2010, p. 58).

Para correta compreensão do processo decisório em matéria de corrupção, Muramatsu e Bianchi (2021, p. 106) salientam pela necessidade de associar ainda a transparência e a informação à teoria de economia comportamental em matéria decisória cunhada por Kahneman. Assim, estes autores concluem que o comportamento corrupto também está relacionado ao processo decisório de aversão a perdas, tendo em vista que o homem tem uma percepção assimétrica entre ganhos e perdas. Na mesma linha, Posner (1997, p. 68) inclui a aversão à perda como uma das particularidades cognitivas que trazem limites para a maximização racional.

Em outra perspectiva: os indivíduos tendem a optar por escolhas arriscadas quando, entre duas alternativas, uma é de perda certa e a outra é de risco de ganhos possíveis, mas arriscados.

Para melhor ilustrar, como exemplo, Muramatsu e Bianchi (2021, p.108) citam uma proposta feita por Kern e Chug (2009, p. 379, citadas por Muramatsu e Bianchi, 2021, p.108 ) na qual, numa situação hipotética, uma pessoa é entrevistada para uma pesquisa. Deve-se imaginar que o entrevistado é um empresário interessado em adquirir um negócio que atualmente pertence a um concorrente, que não quer vender a empresa.

Contudo, para obter informações internas deste concorrente, este empresário (pessoa entrevistada) pode contratar um consultor externo para identificar as fraquezas desta outra empresa a partir de informações internas privilegiadas.

Assim o entrevistado poderia usar tais informações sobre os problemas do concorrente para aliciar e contratar os funcionários desta outra empresa e forçar o concorrente a vendê-la.

Numa análise estatística, o entrevistado teria 25% de chance de ganhar e 75% de chance de perder a aquisição. Qual seria a probabilidade de o entrevistado contratar este consultor (1= muito improvável, 7= muito provável)?

Diante de um quadro de perdas prováveis (25% de chance de ganhar e 75% de chance de perder a aquisição), o resultado demonstrou que a maioria dos entrevistados preferiu adotar um comportamento ético desviado e contratar o consultor, o que fez os autores do estudo concluírem que sob o domínio da possibilidade concreta de perdas os indivíduos reagem de forma automática ajustando suas preferências éticas.

Outra situação tratada como potencialmente geradora do comportamento corrupto recai sobre casos de conflitos de interesses, tratada por Eliran Halali (2017) (citada por Muramatsu e

Bianchi, 2021, p. 108) a partir do modelo de racionalidade limitada de Kahneman.

O exemplo clássico é do empregado da agência reguladora que adota uma postura benevolente em relação ao fiscalizado, visando futuramente um emprego na iniciativa privada junto a empresas reguladas. O autointeresse acaba produzindo uma espécie de “cegueira moral” para julgamentos impessoais e éticos. Em seu lugar, há uma tendência de um julgamento automático em favor do regulado, sendo que esta influência exercida pelo regulado em relação ao regulador é chamada de teoria da captura: “para indicar a situação em que a agência se transforma em via de proteção e benefício para setores empresariais regulados ” (Justen Filho, 2002, p. 389).

Também ocasionam distorções comportamentais tendentes a comportamentos desonestos a autoimagem distorcida que os indivíduos podem possuir de si próprios (Muramatsu e Bianchi, 2021, p. 110). Cidadãos com muito poder, que lidam com pressão o tempo todo, tendem a ser mais prepotentes e não conseguem perceber que seu excesso de confiança os impede de enxergar suas condutas antiéticas. Pelo contrário: pessoas com este perfil acham justificativas para todos os comportamentos adotados, ainda que antiéticos.

Como exemplo, pode-se citar o caso de um renomado oncologista que acaba influenciando suas prescrições medicamentosas em razão do lobby da indústria farmacêutica. Caso o paciente venha a falecer, haverá muito mais dificuldade para este profissional reconhecer que outro medicamento seria mais efetivo, tendo em conta que no seu autojulgamento ele se considera uma “pessoa boa” e competente.

Por fim, Muramatsu e Bianchi, (2021, p. 111) reforçam a problemática dos fatores sociais e culturais como motivadores do comportamento antiético. Para sobreviver, a corrupção precisa de um comportamento cooperativo entre corruptor e corrompido. Sem esta relação de reciprocidade não há crime. Em geral, os indivíduos tendem a apresentar uma postura retributiva e colaborativa diante de uma situação antiética. A existência do *plea bargain* poderia ser um fator externo e extrínseco de mudança de comportamento. Por ele, um dos envolvidos na prática corrupta poderia delatar o crime diante da concessão de prêmios relacionados à aplicação da pena.

Contudo, a concessão de prêmios penais aos colaboradores da justiça também é criticada por Muramatsu e Bianchi, (2021, p. 111) sob a alegação de que esta possibilidade abre brecha para existência de um ambiente institucional que premia desvios éticos e acaba incentivando ainda mais as pessoas a adotar práticas corruptas.

### 4.3. Teoria agente-principal

A teoria do agente principal nasceu de um estudo de Michael Jensen e William Meckling publicado em 1976 analisando o problema enfrentado por empresas americanas e britânicas quando o sócio (principal) decide contratar um terceiro (agente) para gerir sua empresa como executivo. Há duas premissas básicas que devem ser consideradas nesta relação.

A primeira é que os interesses entre as partes são divergentes, tendo em conta que o agente tende a agir para maximizar os seus ganhos pessoais com um maior salário e estabilidade no emprego em detrimento dos interesses do principal e da empresa.

A segunda questão relevante é que pelo exercício da atividade o agente passa a ter mais informações do que o principal, que se torna incapaz de fiscalizar a atuação do executivo, o qual diante da assimetria de informações, terá maiores condições de atuar em seu proveito pessoal. Para minimizar os problemas, Jensen e Meckling (1976, p. 305-260, citados por Zenkner, 2019, p. 353) sugerem uma série de medidas de conformidade para alinhamento dos interesses envolvidos.

O fato é que a teoria do agente-principal é facilmente aplicada à corrupção, seja pelo prisma do agente público que indica subordinados para cargos estratégicos (por exemplo o diretor de uma empresa estatal que indica os gerentes), seja pela própria sociedade quando escolhe os seus governantes públicos (agentes).

Nesse contexto, há diversas providências adotadas pelo Poder Público para reduzir supostamente o nível de discricionariedade do gestor público, aprimorando os mecanismos de fiscalização e promovendo uma maior transparência. Contudo, o efeito concreto destas políticas é questionável, mormente considerando que a sua efetividade depende da boa vontade política dos “principais”, sendo que esta é ausente em boa parte das vezes (Zenkner, 2019, p. 353).

Assim, a teoria agente-principal parte da ideia de que economia e política são relações contraditórias. Para ela, as leis e a política são resultados de interações entre atores que não possuem interesses coincidentes (Junior, Costa e Mendes, p.12). A corrupção seria maior nos arranjos das instituições que proporcionam um sistema de privilégios e monopólios para determinados agentes econômicos, sendo certo que o ato corrupto estaria diretamente relacionado às fraquezas das instituições.

Rose-Ackerman (2010, p. 47) trata da teoria do agente-principal na corrupção. Conforme explica, a corrupção ocorre quando a vontade de aumento da riqueza privada e o Poder Público se conectam, havendo a disposição ilícita de realizar e receber o pagamento indevido como um critério de tomada de decisão das partes envolvidas. Assim, o agente privado paga para obter um benefício

ou evitar um custo indesejável. As propinas aumentam a riqueza privada dos agentes públicos (agente) e o induzem a tomar decisões e medidas que vão contra o interesse dos seus superiores hierárquicos ou mesmo toda coletividade (principal).

Independente do caso, a corrupção se caracteriza pela violação de um dever de confiança depositada pelo principal sobre o agente.

A aplicação da teoria do agente-principal na corrupção também sofre críticas. Como exemplo, Rothstein (citado por Rose-Ackerman, 2010, p. 48) afirma que em cenários de corrupção sistêmica em espiral, todos estão corrompidos e por isto não haveria um principal. Mesmo nos casos em que o principal seria a população em geral o autor entende complexa a aplicação da teoria pelo fato de que a população acaba reelegendo políticos notoriamente corruptos e por esta razão não poderia ser considerada “vítima” do agente.

De fato, Rose-Ackerman (2010, p. 48-49) argumenta que nos cenários de espirais de corrupção há problemas também explicados pela economia comportamental em que o comportamento desonesto de um agente público acaba afetando a conduta dos demais, que passam a normalizar a situação. Contudo, a autora sustenta que este fato não é suficiente para afastar aplicação da teoria do agente-principal ao crime de corrupção. Argumenta, ainda, que o fato de a população reeleger políticos corruptos não significa que ela concorde com as propinas, mas que provavelmente não têm opções honestas à sua disposição.

Assim, no comportamento corrupto há justamente um privilégio do interesse pessoal (agente) frente ao interesse de toda a coletividade (principal).

#### **4.4. Teoria da ação coletiva**

A teoria da ação coletiva tem como origem o livro *The Logic of Collective Action- Public Goods and the Theory of Group*, de Marcur Olson, publicado em 1965. Conforme o estudo, muitas coletividades não conseguem realizar seus propósitos e ideais de forma plena por um problema de ação coletiva. Isso ocorre quando membros do grupo não concorrem para a noção de interesse comum por se empenharem apenas nos seus interesses particulares, o que além de não possibilitar o atingimento do resultado coletivo produz um agravamento da situação quando aqueles que nada contribuem se beneficiam do esforço coletivo (Zenkner, 2019, p. 355).

Ao perceber as pessoas como seres extremamente racionais, Olson afirmou que as pessoas “tendem a optar pela comodidade quando sabem que sua contribuição para o interesse coletivo não terá impacto sobre o seu estado de beneficiário” (Zenkner, 2019, p. 355). Em resumo: se não há

nenhuma forma de excluir os usuários que não contribuem dos benefícios coletivamente almejados, haverá uma redução da motivação daqueles que rotineiramente contribuem para o atingimento do bem comum.

Como exemplo: nas democracias as pessoas tendem a se sentir menos motivadas a votar conscientemente se souberem do alto grau de abstenção de eleitores do seu grupo, ou se perceberem que os candidatos escolhidos podem ser cassados arbitrariamente por um governo autoritário que controla o Poder Judiciário. A longo prazo, este “parasitismo” leva ao esgotamento dos recursos ou dos objetivos buscados pelo bem comum. Zenkner (2019, p. 356) associa a teoria da ação coletiva à sonegação fiscal: como aquele que sonega tem acesso aos mesmos serviços do pagador de imposto, a longo prazo toda a sociedade será prejudicada por se ver carente de recursos para custeio dos serviços públicos com qualidade.

O autor ainda associa a teoria da ação coletiva à figura do passageiro clandestino de John Rawls. Nesta passagem, Rawls (1997, p. 295, citado por Zenkner, 2019, p. 356) defende que quando o público é grande e inclui muitos indivíduos, existe a tentação de que cada pessoa tente se eximir de fazer a sua parte, tendo em conta que a omissão não afetará de modo significativo a ação conjunta.

#### **4.5. Teoria dos Jogos**

A teoria dos jogos relaciona-se também à escolha racional, aproximando do chamado dilema do prisioneiro, em que os agentes têm escolhas limitadas e com afetações significativas para cada um deles. Essa teoria traz para a agenda de pesquisa da corrupção um modelo de análise de estratégias a partir dos dilemas da confiança e da previsibilidade limitada (Junior, Costa e Mendes, 2016, p.12).

#### **4.6. A Corrupção assimétrica**

A fórmula criada por Becker passou a servir de paradigma para o estudo do comportamento criminoso do corrupto à luz da análise econômica.

Em estudo publicado na obra “The Republic of beliefs”, o economista Kaushik Basu trata do flagelo da corrupção sobre a vertente racionalista. Para o autor, a corrupção se liga muito à ideia de crime e punição, pois o autor desse tipo de crime em geral o comete a partir de uma decisão racional, em que se avalia muito bem os custos e riscos. De fato, autores de crimes de corrupção em geral têm alto grau de instrução, são sistemáticos e organizados, preparam bem seus esquemas

criminosos, nunca agindo por impulso, mas sim atuando de forma racional, avaliando minuciosamente as chances de sucesso e de fracasso da empreitada criminosa.

Para Basu (2018) a corrupção é sempre praticada com a conivência dos aplicadores da lei e para entendê-la é necessário compreender que essas pessoas são humanos como qualquer outro. Nessa linha, o autor propõe uma análise racional da corrupção a partir de uma fórmula que envolve o valor de uma eventual fiança/multa pela prática de um crime e o hipotético valor da propina a ser paga para o policial. Aduz que a corrupção é difícil de ser detectada e propõe a descriminalização do pagamento de propina e manutenção do recebimento de propina como crime, alegando que isso vai facilitar a descoberta de casos. Assim, o principal objetivo seria identificar e punir os agentes públicos desonestos, proporcionando aos particulares que corrompem um “prêmio” pela identificação do outro participante da corrupção.

De fato, a corrupção sempre necessita de dois envolvidos para existir, sendo que esta não acontecerá se houver uma forma efetiva de dissuadir ao menos uma das partes. Em geral, os estatutos normativos nacionais, como no Brasil, não distinguem a quantidade da punição entre aquele que oferece, promete e paga (corrupção ativa) e aquele que aceita, solicita ou recebe (corrupção passiva). Ambos são transgressores legais merecedores das mesmas penas.

Contudo, na linha proposta por Basu (2018), em alguns países a lei não é simétrica. Em Taiwan o pagador de propina só estará sujeito à lei criminal se o suborno for para um ato ilegal, sendo que o funcionário estará sujeito à sanção criminal mesmo nas hipóteses em que ele não viole seus deveres funcionais (Rose-Ackerman, 2020, p. 259). Na Índia, o Prevention of Corruption Act de 1988 sanciona com penas de até cinco anos de prisão e multa a conduta daquele que dá ou recebe propina. Entretanto, a mesma legislação garante imunidade aos pagantes de suborno que delatarem o funcionário corrompido (Basu, 2011, citado por Rose-Ackerman, 2020, p. 259).

Em relação à punição da corrupção, Rose-Ackerman (2020, p. 262) atenta-se para um possível paradoxo: se há uma probabilidade alta de punição da corrupção, isto pode fazer os casos de corrupção diminuir, mas vai subir o valor das propinas, a fim de que os ganhos esperados superem os custos marginais. Assim, como melhor elemento de dissuasão, sugere “que as penalidades devem ser uma função crescente dos pagamentos recebidos e uma função inversa da probabilidade de detecção” (Rose-Ackerman, 2020, p. 262).

Em relação ao pagador, considerando que o suborno gera uma perda imediata, não há sentido de que a penalidade seja proporcional ao valor da propina paga. O melhor caminho neste caso é que a punição esteja diretamente vinculada a quantidade de ganho esperada, sendo que para “terem efeito marginal, as penalidades deveriam ser vinculadas aos ganhos do pagador (isto é, ganhos adicionais derivados do ato corrupto), não ao tamanho da propina”(Rose-Ackerman, 2020, p. 263).

A maioria das legislações nacionais de países como Reino Unido (até 10 anos de prisão e multa não especificada), Austrália (até 10 anos de prisão) e Botswana não consideram o dano social como simétrico à pena da corrupção, o que é objeto de críticas doutrinária pelo questionável caráter dissuasório (Rose-Ackerman, 2020, p. 265). Há simetria também nas punições nas leis dos Estados Unidos [18, U.S.C. § 201], embora as diretrizes para aplicação de penas por juízes federais permitam que seja considerado no cálculo da multa os benefícios recebidos pelos pagantes da propina. Ainda nos Estados Unidos, há uma interessante previsão legal “que permite ao presidente da República rescindir qualquer contrato ou outro benefício caso tenha havido condenação pela legislação concernente a suborno, fraude e conflito de interesse (Rose-Ackerman, 2020, p.265).”

A legislação norte-americana ainda permite ao país recuperar “a quantia despendida ou a coisa transferida ou entregue em seu nome ou o razoável valor pertinente” (18, U.S.C. § 218). No Brasil, a reparação do dano associado à pena de multa permite que os ganhos esperados com a corrupção por parte do pagador seja critério para ressarcimento do dano social causado pelo crime.

#### **4.7. CONCLUSÃO PARCIAL**

No capítulo anterior foi trabalhada a ideia de como a corrupção domina as instituições políticas extrativistas, proporcionando a apropriação privada da riqueza do Estado em favor de pequenas elites privilegiadas.

No presente capítulo, foi desenvolvida a ideia de como a economia comportamental trata da conduta corrupta. Assim, foi demonstrado que a solidez das instituições políticas em relação à apuração e punição de práticas corruptas influencia diretamente na decisão pela adoção do ato desviante à luz da teoria da decisão racional e do pensamento de Gary Becker.

Contudo, outros fatores comportamentais também exercem essa influência negativa, conforme bem explicado pelas teorias relacionadas à economia comportamental, que preveem que influências internas em situações de pressões corporativas e dos próprios pares também podem resultar em corrupção.

## 5. ESTUDO DE CASO- OPERAÇÃO LAVA JATO

A compreensão da Operação Lava Jato passa por três fases distintas:

- 1) abril de 2014 até maio de 2017- avanço das investigações;
- 2) abril de 2017 até fevereiro de 2021- forte reação do sistema político ao avanço da operação, culminando com o fim do modelo de forças-tarefas no Ministério Público Federal.
- 3) fevereiro de 2021 até os dias atuais- vingança do sistema político contra os membros da Operação e tentativa de revisionismo histórico.

### 5.1. Avanço das investigações – abril de 2014 até maio de 2017

A Operação Lava Jato teve início com uma investigação que tinha foco nas estruturas paralelas do mercado de câmbio. Logo, apurou-se a conduta do doleiro Carlos Habib Chater e pessoas físicas e jurídicas a ele vinculadas, que estariam ligadas a um esquema de lavagem de dinheiro envolvendo o ex-deputado federal José Mohamed Janene e as empresas CSA Project Finance Ltda. e Dunel Indústria e Comércio Ltda., esta última sediada em Londrina/PR.

No momento em que foi deflagrada, a Operação Lava Jato tinha por principal objetivo investigar a ação de doleiros – operadores do mercado paralelo de câmbio. Isso fez a investigação ser dividida em quatro subnúcleos: Alberto Youssef, Nelma Kodama, Raul Srouf e Carlos Habib Chater (todos doleiros).

Desde o seu início, a inovação esteve presente na Lava Jato.

As provas iniciais contra Alberto Youssef e os demais doleiros foram obtidas a partir da interceptação das comunicações via Blackberry, espécie de aparelho comunicador que durante muito também foi considerado como não interceptável pelos doleiros: “a especialização da equipe de investigação permitiu a realização de um acordo entre a Polícia Federal brasileira e a empresa canadense fabricante dos aparelhos, garantindo acesso às comunicações dos investigados, sempre, é claro, mediante autorização judicial” (Mattos, 2018, p. 256).

Posteriormente, o avanço das apurações de corrupção que atingiu dezenas de países do mundo proporcionou o contato dos procuradores e policiais brasileiros com investigadores estrangeiros, gerando um intercâmbio relevante de informações de métodos investigativos, que puderam ser utilizados de forma inédita na Lava Jato. Além disso, Mattos (2018, p. 255) destaca como alguns fatores de inovação para o sucesso das investigações: criação de varas especializadas

em lavagem de dinheiro; existência de processo eletrônico no TRF da 4ª Região; uso eficiente da cooperação jurídica internacional, atuação conjunta da Receita Federal dentre outras coisas.

Paralelamente, a partir da relação do ex-diretor da Petrobras Paulo Roberto Costa com Alberto Youssef, iniciou-se uma investigação que elucidou um gigantesco e bilionário esquema de corrupção na maior estatal brasileira.

Após a colaboração premiada de Paulo Roberto Costa, começou-se a investigar também um esquema de financiamento e enriquecimento pessoal milionário paralelo de correligionários e parlamentares de partidos políticos que integravam a base de sustentação do Governo Federal da época. Ainda, restou demonstrada a prática de loteamento de cargos públicos para obtenção de vantagens indevidas em troca de apoio parlamentar no Congresso, aflorando a face obscura do presidencialismo de coalização.

A colaboração assinada por Paulo Roberto Costa também deu início ao chamado efeito dominó da colaboração premiada, sendo que outras pessoas potencialmente atingidas pela delação de Costa começaram a buscar o caminho do acordo. O resultado foi a expansão da investigação para centenas de acordos de colaboração premiada e mais de uma dezena de acordos de leniência com pessoas jurídicas, que revelaram esquemas de corrupção em grandes empreiteiras com contratos bilionários em centenas de áreas do Governo Federal e do governos regionais.

Para a compreensão dos avanços das apurações, de início, deve-se focar na situação política da primeira fase da investigação, que tinha como alvo principal o esquema de desvios da Petrobras e o Governo do Partido dos Trabalhadores.

Em 2014, no Brasil, iniciava-se uma grave crise econômica, que foi aprofundada nos anos seguintes. Isso gerava uma grande insatisfação popular que inclusive já havia sido manifestada pouco tempo antes, em 2013, quando milhões de pessoas foram às ruas pedir reformas estruturais. Em paralelo a isto, os partidos de oposição liderados pelo PSDB se uniam no esforço de formar uma coalizão para as eleições presidenciais daquele ano a fim de derrotar o Governo do Partido dos Trabalhadores, impedindo a reeleição da então presidente Dilma Roussef.

Em 30/4/2014, logo após a deflagração das primeiras fases da Operação Lava Jato, lembra Limongi (2023, p. 47) que a então presidente Dilma Roussef fez um comunicado à imprensa que chegou a passar despercebido na época:

O que envergonha um país não é apurar, investigar e mostrar. O que pode envergonhar um país é não combater a corrupção, é varrer tudo para baixo do tapete. O Brasil já passou por isso no passado, e os brasileiros não aceitam mais a hipocrisia, a covardia ou a conivência.

Mesmo após a vitória da Presidente Dilma Roussef nas eleições de 2014, a investigação da Operação Lava Jato continuou a tomar fôlego e passou a angariar diversos apoiadores de peso político, que enxergaram na operação uma forma de fazer alcançar seus interesses pessoais. De um lado, as investigações contavam com alto apoio popular, representado principalmente na figura do juiz federal do caso, Sérgio Moro. Ao mesmo tempo, o fato de a investigação inicialmente elucidar a corrupção do Partido dos Trabalhadores agradava a oposição do Governo Federal que, na época, era comandada pelo PSDB.

Com o passar do tempo, as apurações passariam a contar também com a simpatia do PMDB que, embora já tivesse o seu nome citado desde o início das investigações, passou a enxergar a Lava Jato como uma forma de içar o vice-presidente Michel Temer à presidência da República por intermédio do impeachment da presidente Dilma Roussef, recém-eleita no final de 2014 para um segundo mandato.

Esse apoio de atores políticos importantes se refletiu nos tribunais superiores. Em entrevista publicada no jornal o Estado de São Paulo em 19/9/2016, o procurador da República Deltan Dallagnol, então coordenador da investigação, lembrou que: “das 453 decisões em Habeas Corpus levados a 3 tribunais superiores e independentes, mais de 95% confirmaram os trabalhos dos investigadores e as decisões do Juiz Sérgio Moro.”

De fato, o próprio Supremo Tribunal Federal teve um papel imprescindível para o avanço das investigações desde o seu início. Vale lembrar que inicialmente, por intermédio da Reclamação 17623 do STF, em 18 de maio de 2014, foi determinada a soltura de Paulo Roberto Costa e a suspensão de todas as apurações da Lava Jato. O argumento era de que pessoas com foro privilegiado estavam sendo investigadas pelo juiz de primeira instância. Embora essa decisão pudesse acarretar o fim da investigação, depois se mostrou um dos principais fatores de sustentação das investigações.

Com a soltura de Paulo Roberto Costa, os advogados de outros réus presos na Operação ajuizaram pedidos de extensão no STF, requerendo a soltura de seus clientes com dezenas de alegações de nulidades processuais. A partir desse momento, a Procuradoria-Geral da República pôde tomar conhecimento e refutar todas as teses defensivas, principalmente quanto à competência da 13ª Vara Federal de Curitiba para julgar o caso.

No julgamento do mérito da Reclamação 17623, por 5 contra 0, a 2ª Turma do STF determinou improcedentes as razões invocadas pela defesa, garantindo o retorno dos autos para 13ª Vara Federal de Curitiba, permanecendo no STF somente as investigações em relação a dois parlamentares que já tinham sido remetidas pelo juízo. A decisão do STF deu confiança para os investigadores da primeira instância, e tornou mais difícil a obtenção de decisões liminares nas instâncias superiores que pudessem suspender as apurações com os mesmos argumentos.

Paradoxalmente, em um momento posterior, o próprio STF anulou diversos casos da Lava Jato sob alegação de incompetência da 13ª Vara Federal de Curitiba.

O fato é que, entre abril de 2014 e maio de 2017, além de ratificar as decisões judiciais inferiores, outros entendimentos jurisprudenciais do STF fortaleceram as apurações da Lava Jato.

Em primeiro lugar, em 17/09/2015, no bojo da ADI 4650, o STF declarou inconstitucionais os dispositivos legais que autorizavam a doação de pessoas jurídicas para campanhas eleitorais. Durante a Lava Jato ficou demonstrado que boa parte dessas doações oficiais eram propinas negociadas em troca de favorecimento dos doadores.

Em segundo lugar, foi relevante a mudança de entendimento jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal em relação à execução provisória da condenação criminal. Em julgamento do plenário no HC nº 126292/SP, em 17 de fevereiro de 2016, passou-se a admitir como constitucional a execução da pena a partir da condenação em segundo grau de jurisdição. Até então, a execução penal em crimes de colarinho branco, era uma miragem distante, sendo que, em outros países, como Estados Unidos, a regra era a prisão do réu após a sentença de primeiro grau de jurisdição.

No julgamento do HC nº 126292/SP o relator, Teori Zavascki, abriu o voto vencedor para permitir a execução da pena após o recurso em segundo grau de jurisdição. Os ministros Edson Fachin, Luís Roberto Barroso, Luiz Fux, Dias Toffoli, Cármen Lúcia e Gilmar Mendes acompanharam o relator. A ministra Rosa Weber abriu a divergência, sendo acompanhada no voto pelos Ministros Marco Aurélio Melo, Celso de Mello e Ricardo Lewandowski.

Com um ambiente favorável, a Operação Lava Jato avançou elucidando a corrupção generalizada na Petrobras. As investigações progrediram até o ex-presidente Lula, denunciado pelo recebimento de vantagem indevida em troca de benefícios a empreiteiras na Petrobras. Ao mesmo tempo, ainda que, indiretamente, as revelações impactaram a popularidade da presidente Dilma Rousseff, que, desgastada pela dimensão das denúncias de corrupção envolvendo o seu partido político, acabou afastada do cargo em 12/5/2016 sofrendo um processo de *impeachment* por crime de responsabilidade relacionado a irregularidades orçamentárias fiscais.

De fato, o *impeachment* da então presidente representou uma conjuntura crítica de grande relevância para compreender como se desenvolveriam as relações de poder ligadas à Operação Lava Jato na sequência.

Em primeiro lugar, deve-se lembrar que a mesma coalizão que elegeu Dilma em 2010 e 2014 se uniu em favor do *impeachment*. Nessa linha, agremiações como Partido Democrático Brasileiro (PMDB), Partido Progressista (PP), Partido da República (PR), Partido Republicano Brasileiro (PRB) e o Partido Social Democrático (PSD) estiveram na coligação que apoiou a

reeleição da presidente e também estiveram unidos nos votos pela retirada da mandatária. Qual a razão deste fato?

Lomongi (2023, p. 2619) tenta buscar os motivos em um diálogo entre Romero Jucá (ex-senador) e Sérgio Machado (ex-presidente da Transpetro) gravado em março de 2016, pouco antes da votação do *impeachment*. Na conversa Jucá afirma: “conversei ontem com alguns ministros do Supremo. Os caras dizem “ó, só tem condições de (inaudível) sem ela (Dilma). Enquanto ela estiver ali, a imprensa, os caras querem tirar ela, essa porra não vai parar nunca, Entendeu?” Estou conversando com generais, comandantes militares”. No mesmo diálogo o então Senador, Romero Jucá, afirmou que: “tem que mudar o Governo para estancar essa sangria... eu acho que a gente precisa articular uma ação política...”. Jucá ainda sugeriu a Machado que o eventual governo Temer deveria construir algo que chamou de "pacto nacional com o Supremo, com tudo" (G1, 2016).

A tese de Limongi (2023) é que o *impeachment* de Dilma foi apoiado e efetivado pelo próprio sistema político que a elegeu e lhe deu sustentação política no Congresso Nacional durante anos simplesmente porque a ex-presidente não tinha como oferecer mais proteção contra o avanço da Lava Jato.

De fato, os esforços do governo Dilma para conter avanços da Operação Lava Jato não tiveram êxito. Dentre essas dificuldades, destaque-se que a forte pressão do Governo nos tribunais superiores para libertação do empreiteiro Marcelo Odebrecht, preso preventivamente em junho de 2015, não teve sucesso.

A fim de conseguir a liberdade, Marcelo Odebrecht ingressou com Habeas Corpus no STJ. Na sessão do dia 3 de dezembro de 2015, ao analisar o Habeas Corpus substitutivo do Recurso Ordinário nº 339.037-PR, após o voto do relator Ribeiro Dantas, recém nomeado por Dilma, que determinava a expedição do alvará de soltura do empresário, o Ministro Jorge Mussi pediu vista. Jorge Mussi apresentou o voto-vista na sessão do dia 12 de fevereiro de 2016 e assinalou “no que diz respeito à necessidade da prisão preventiva do paciente para a garantia da ordem pública, os fundamentos declinados pelas instâncias de origem são embasados em fatos concretos e suficientes à manutenção da medida”. O voto de Mussi foi acompanhado pelos demais integrantes da Quinta Turma, que mantiveram a prisão da Odebrecht.

Posteriormente, em março de 2016, a divulgação de áudios envolvendo uma tentativa de proteção da então presidente Dilma para nomear o presidente Lula como ministro de Estado e evitar sua prisão na Lava Jato foi a gota d'água para o *establishment* político decidir que era hora de mudança no comando do país.

Havia um anseio da denominada estabilidade política, que não poderia ser atrapalhada por denúncias constantes de corrupção. Em geral, em instituições políticas extrativistas, escândalos de corrupção geram o medo de destruição criativa e de pressões para moralização dos governantes. Acemoglu e Robinson (2012, p. 303), tratando dos embargos ao comércio internacional produzido pelos governos extrativistas das Dinastias Ming e Qing na China do Século XIV, salientam que “o objetivo primordial dos líderes é a estabilidade política”.

O PMDB que ocupou a Presidência após o governo Dilma tinha todos os seus líderes envolvidos em esquemas de corrupção descobertos na investigação sendo que: “para a classe política, o *impeachment* foi a forma encontrada para impor controles à Lava Jato. Uma tentativa de minimizar danos” (Limongi, 2023, p. 2619).

O problema, como registra Limongi (2023, p. 2619), é que Romero Jucá não havia conversado com o então Procurador-Geral da República, Rodrigo Janot, sobre “estancar a sangria”, sendo que, para o então chefe do Ministério Público Federal, a investigação da Lava Jato ainda tinha muito o que fazer, principalmente para atingir os principais líderes do PMDB. “Jucá, subentende-se, não conversou com o MPF. Isto é, esqueceu o principal. Não seria fácil recolocar o gênio na garrafa. Para as duas sedes da Lava Jato, Brasília e Curitiba, não era hora de encerrar a operação. Havia muito a fazer.”

Mesmo após o impeachment de Dilma Roussef, as investigações da Lava Jato prosseguiram em ritmo acelerado, sendo que entre 2014-2017 a operação atingiu em cheio o sistema político. Além de condenar o ex-presidente Lula, nos primeiros anos (2014-2017), a investigação chegou a diversos outros políticos de vários partidos diferentes: 1) os ex-presidentes da Câmara dos Deputados, Eduardo Alves e Eduardo Cunha (MDB) foram condenados e presos por corrupção passiva; 2) o ex-ministro chefe da Casa Civil, Jose Dirceu, foi condenado e preso por corrupção passiva; 3) o ex-senador Delcídio do Amaral (MDB) foi preso no exercício do cargo por obstar investigações; 4) o ex-deputado federal Luiz Argolô (SDD-BA) foi condenado e preso por corrupção passiva; 5) o ex-deputado federal Pedro Correa (PP) foi condenado e preso por corrupção passiva; 6) o ex-governador do Rio de Janeiro, Sergio Cabral (MDB), foi condenado e preso por corrupção passiva; 7) o ex-senador e ex-candidato à presidência da República, Aécio Neves (PSDB) chegou a ser afastado do cargo e foi denunciado por corrupção passiva.

Naquele momento, a Operação Lava Jato contava com um grande número de condenações e prisões de agentes políticos e empresários do alto escalão dos Governos Federal e Estadual de vários Estados. Esse fato não passou despercebido pelo Min. Luis Barroso (2020, p. 1310) que salientou a situação em que:

a) o Presidente da República foi denunciado duas vezes, por corrupção passiva e obstrução de justiça, e é investigado em dois outros inquéritos; b) um ex-Presidente da República teve a condenação por corrupção passiva confirmada em segundo grau de jurisdição; c) outro ex-Presidente da República foi denunciado criminalmente por corrupção passiva; c) dois ex-chefes da casa civil foram condenados criminalmente, um por corrupção ativa e outro por corrupção passiva; d) o ex-Ministro da Secretaria de Governo da Presidência da República está preso, tendo sido encontrados em apartamento supostamente seu 51 milhões de reais; e) dois ex-presidentes da Câmara dos Deputados estão presos, um deles já condenado por corrupção passiva, lavagem de dinheiro e evasão de divisas; f) um presidente anterior da Câmara dos Deputados foi condenado por peculato e cumpriu pena; g) mais de um ex-governador de Estado se encontra preso sob acusações de corrupção passiva e outros crimes; h) todos os conselheiros (menos um) de um Tribunal de Contas estadual foram presos por corrupção passiva; i) um Senador, ex-candidato a Presidente da República, foi denunciado por corrupção passiva.

Em todos esses casos o Min. Luis Barroso afirmou que a carga forte probatória afasta a tese de conspiração geral, pois havia áudios, vídeos, malas de dinheiros que comprovaram a corrupção além de qualquer dúvida razoável.

Contudo, a assunção da presidência por Michel Temer em maio de 2016 deu outro ânimo para os políticos que queriam conter os avanços da investigação. O sistema político começou a se reorganizar. A maior parte dessas condenações seria revertida nos anos seguintes.

Desde o seu início, as críticas à Operação Lava Jato eram encabeçadas por advogados de réus denunciados e por políticos de partidos de esquerda e costumavam ser as mesmas. Basicamente, falava-se que a investigação era partidária; que os investigadores tinham finalidade de promoção pessoal; que a investigação abusava da prisão preventiva para obter acordos de colaboração premiada e; que utilizava de vazamentos para fins políticos (Exame, 2016).

O interessante é que a grande questão que iniciou a derrocada da Lava Jato foi justamente a falta de partidarismo e a imparcialidade. Se a investigação tivesse sido encerrada logo após o impeachment de Dilma Rousseff, os investigadores teriam saído de cena como heróis aclamados. Apenas os partidos de esquerda continuariam tecendo críticas.

Acontece que, para Rodrigo Janot, as investigações tinham abranger todos os partidos envolvidos em corrupção, sendo que “após o impeachment, as lideranças político-partidárias de peso se uniram para controlar danos e impor controle à operação (Limongi, 2023, p. 2814). O ex-

procurador-geral da República costumava dizer que enquanto houvesse bambu, haveria flechas.

O combate irrestrito à corrupção gerou o isolamento de Janot e da Lava Jato. Vale lembrar a citação de Basu (2018, p. 144): “suponha que agora você tenha a capacidade de capturar e processar pessoas corruptas. Quais pessoas corruptas você escolherá? No mundo divisivo da política, se você escolher seus amigos e membros do seu partido e começar a puni-los, logo estará sozinho e isolado” (tradução livre)

Em 2016, após a revelação do Setor de Operações Estruturas, também conhecido como a contabilidade da propina, a Odebrecht se entregou. Além disso, a manutenção da prisão de Marcelo Odebrecht, associado ao quadro de grave crise financeira que passava a empreiteira, que sofria com a negativa de crédito em instituições financeiras e com uma investigação do DOJ (Departamento de Justiça norte-americano), o único caminho possível a salvação da Odebrecht foi o acordo de leniência. Nele, a partir do relato de 70 executivos, a empresa revelou toda sua contabilidade da propina, abrindo a caixa-preta do chamado Setor de Operações Estruturadas, que envolveria o pagamento de propinas para 415 políticos de 26 partidos diferentes.

Embora a Lava Jato viesse atingindo resultados expressivos, os rumores sobre um possível acordo da Odebrecht causavam pânico no mundo político. Em um áudio gravado por Sérgio Machado e divulgado em 26 de maio de 2016, o ex-presidente José Sarney (PMDB-AP) afirmou que: “Odebrecht vem com uma metralhadora de (calibre) ponto 100”.

Diante das notícias de assinatura do referido acordo, no final de 2016, a investigação aumentou a preocupação generalizada no meio político.

O contexto era diferente do governo Dilma. Com Temer na presidência, o sistema político confiava plenamente que poderia reagir às revelações da Odebrecht.

A partir do envolvimento de membros de praticamente todas as agremiações políticas no esquema de corrupção, o apoio inicial de diversos atores importantes foi se perdendo cada vez mais.

As primeiras reações vieram no Congresso Nacional, que depenou o pacote das 10 Medidas Contra Corrupção idealizado pelo MPF em novembro de 2016: “os congressistas souberam driblar as pressões e aprovaram uma versão inteiramente modificada do projeto inicial” (Limongi, 2023, p. 2814). Ao mesmo tempo, foram aprovadas iniciativas legislativas que tornaram o enfrentamento da criminalidade organizada mais complexo. As propostas previram, dentre outras coisas, alterações na lei nº 12.850/2013, a fim de dificultar a celebração de acordos de colaboração premiada e criar uma nova lei de abuso de autoridade contra atos de juízes, promotores e policiais.

Contudo, mesmo com a reorganização do sistema político a partir do início do Governo Temer, a Lava Jato ainda continuava forte no início de 2017. Como exemplo, em 7 de março de

2017, a Segunda Turma do STF recebeu por unanimidade a denúncia em face do senador Valdir Raupp (INQ 3982) aceitando a tese de que a doação eleitoral oficial pode ser utilizada como estratégia para recebimento de propina, caracterizando corrupção passiva e lavagem de dinheiro. Na época, ficou registrado que “há elementos indicando que poderia haver esse propósito subjacente às doações a políticos intermediadas pelo esquema”. E que “uma doação eleitoral declarada pode em tese se prestar ao branqueamento de recursos ilícitos (lavagem de dinheiro)<sup>45</sup>”. Raupp chegou a ser condenado por esses crimes. Contudo, a Segunda Turma, em sede de embargos de declaração, reuiu a condenação e o absolveu por falta de provas em 2/5/2022<sup>46</sup>.

## **5.2. Reação do sistema político- maio de 2017 até fevereiro de 2021.**

Embora seja elogiável que o Brasil tenha tido a coragem de enfrentar o mal causado pela corrupção, com uma mudança de atitude de boa parte do Poder Judiciário e da sociedade que demandava integridade, uma confluência de fatores mudou drasticamente a trajetória de avanço das investigações. Assim, o combate à corrupção passou a enfrentar resistência de diversas ordens, às vezes ostensivas e às vezes dissimuladas, o que deflagrou uma verdadeira “Operação Abafa”, encabeçada pelos representantes da Velha Ordem “que não querem ser punidos pelos malfeitos cometidos ao longo de muitos anos” (Barroso, 2020, p. 1319).

O grande divisor de águas da investigação foi a data de 18 de maio de 2017, quando veio a público o acordo de Joesley Batista. Nele, entre outros, estavam implicados o então Presidente da República Michel Temer/PMDB, que teve o seu assessor pessoal (Rodrigo Rocha Loures) filmado recebendo uma mala de dinheiro; o então Senador e ex-líder da oposição durante o Governo Dilma Rousseff, Aécio Neves (PSBD), que apareceu numa gravação solicitando R\$ 2 milhões ao empresário Ricardo Saude da JBS. Além disso, o acordo implicava 1829 políticos de 28 partidos diferentes, além do então presidente da República, ex-Presidentes e dezenas de Deputados, Senadores e Governadores (Barroso, 2018, p. 10).

Como reflexo imediato do acordo, em 26 de junho de 2017, pela primeira vez no país um Presidente (Michel Temer) foi denunciado durante o exercício do cargo pela prática de corrupção, por fazer parte de uma organização criminosa que praticava crimes contra a administração pública e por obstrução da justiça. Com ele foram também denunciados o executivo Ricardo Saude, da JBS, e

---

<sup>45</sup>Mais tarde, ao analisar o mérito da AP 1015 (proveniente do INQ 3982) da acusação em 6/10/2020, os ministros da Turma apresentaram outro entendimento pela absolvição de Valdir Raupp sob argumento de que “não há qualquer relação entre a doação eleitoral de R\$ 500 mil e o concreto exercício das funções públicas do parlamentar” disse um dos ministros.

<sup>46</sup> <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=486229&ori=1> acesso em 26/10/2023.

os políticos Eliseu Padilha, Moreira Franco, Geddel Vieira Lima, Henrique Alves, Eduardo Cunha e Rodrigo Rocha Loures do PMDB (Benites, 2017).

Foi o momento de maior reviravolta do apoio às investigações, sendo que a política é jogo jogado que reclamava preservação do *establishment*, que partiu para o ataque ostensivo.

Nesse campo do conflito, de um lado, políticos importantes de partidos do PMDB e PSDB passaram de supostos apoiadores a inimigos declarados das investigações. Em paralelo, diante da possível influência negativa na economia de uma nova crise política gerada pelas denúncias de corrupção, boa parte da classe empresarial passou a criticar as apurações, pleiteando estabilidade política para recuperar a economia. A nova crise gerada pelas denúncias de corrupção sepultou a tentativa de reforma da previdência do Presidente Temer.

A perda de apoio se refletiu em importantes veículos de comunicação patrocinados pelo empresariado paulista. A título de exemplo, o Jornal Estado de São Paulo, que até então tinha uma posição editorial favorável, passou a fazer críticas diárias aos métodos da investigação, acusando o então Procurador-Geral de buscar promoção pessoal.

A denúncia contra Temer dependia de anuência da Câmara dos Deputados. O problema é que a maior parte do sistema político ainda confiava em Michel Temer para salvação contra as apurações de corrupção da Lava Jato. Sem apoio político e também dos principais órgãos de imprensa, a autorização foi rejeitada em 2 de agosto de 2017 por 263 votos contrários à denúncia e 227 votos favoráveis.

Janot e o MPF ficaram isolados. Antes de deixar o cargo de procurador-geral da República, em setembro de 2017, Rodrigo Janot apresentaria mais uma denúncia criminal em face de Michel Temer. Limongi (2023, p. 2716) afirma que ele “com certeza sabia que o segundo pedido teria o mesmo destino do primeiro: não havia chance alguma de a Câmara conceder a autorização solicitada. A segunda denúncia, portanto, foi sua carta de despedida, a reafirmação de sua luta contra a cúpula do PMDB e seus aliados.”

A partir dali, iniciou-se uma campanha ostensiva do sistema político contra a Operação Lava Jato. Essa atuação se deu em várias frentes, que envolveu a prática de atos praticados por pessoas ligadas ao Poder Executivo Federal, Poder Legislativo Federal, Poder Judiciário, Ministério Público e aos órgãos de controle correcional da magistratura e do Ministério Público.

Urgia o imediato enfraquecimento e desmobilização da força-tarefa, já que é condição para possibilidade da corrupção sistêmica e generalizada a falta de instrumentos adequados de transparência e controle (La Rocque, 2018, p.83).

Em primeiro lugar, o Poder Executivo Federal, então chefiado pelo Presidente denunciado Michel Temer, escolheu para o cargo de Procurador-Geral da República a subprocuradora Raquel

Dodge, que havia ficado em segundo lugar na lista tríplice enviada pela instituição, em detrimento do subprocurador Nicolao Dino, primeiro colocado. Assim agindo, Temer quebrou a tradição que vinha ocorrendo desde 2003 para escolha do Procurador-Geral da República, período em que o mais votado pela instituição foi sempre escolhido (Calgaro, 2017).

Conforme Limongi (2023, p. 2717) Dodge “deu início à domesticação do MPF e da Lava Jato. Somente seu sucessor, Augusto Aras, daria cabo da tarefa.”

Na sequência, o mesmo presidente Temer indicou em novembro de 2017 para o comando da Polícia Federal o delegado Fernando Segóvia. No seu discurso de posse, Segovia afirmou que “uma mala não prova nada” (Exame, 2017), referindo-se à mala de R\$ 500 mil pagos como propina a Rodrigo Rocha Loures (assessor pessoal de Michel Temer) no escândalo da JBS.

Em dezembro de 2017, o ex-procurador geral da República Rodrigo Janot alertava sobre a mudança de postura em relação às investigações: “o ex-procurador-geral da República Rodrigo Janot e outras duas autoridades graduadas disseram que os novos encarregados pela PGR e pela Polícia Federal estão restringindo as investigações da operação Lava Jato” (Brooks, 2017).

Conforme Janot:

Segóvia veio para cumprir uma missão: de desviar o foco dessa investigação. Ao que me parece, pelas declarações que deu, ele tem a missão de desacreditar as investigações ou as investigações que envolvem essas altas autoridades da República brasileira. E nas investigações ele pode ter o efeito de atrapalhar sim. (Brooks, 2017).

De fato, Segovia adotou uma postura crítica a determinadas investigações contra o então Presidente Temer, chegando a afirmar em fevereiro de 2018 que a Polícia Federal recomendaria o arquivamento de uma investigação rumorosa contra Temer envolvendo propinas de empresas que operam no Porto de Santos. A fala gerou reação dos próprios delegados (Netto; Palma, 2018) e do ministro-relator da investigação no STF, Luis Barroso, que determinou explicações sobre a possível interferência de Segovia nos delegados da apuração (Ramalho; Netto, 2018).

Ainda, conforme o ex-procurador Geral da República, Rodrigo Janot, a nova gestão da PGR ficou marcada pelo início de colocação de entraves ao trabalho da investigação, mormente em relação a processos de pessoas com prerrogativa de foro no STF (Guimarães, 2018). A então Procuradora-geral chegou a ser questionada sobre o andamento das apurações pelo relator da Lava Jato no STF, Edson Fachin, que listou 14 casos que aguardavam a mais de um ano a manifestação do PGR no STF:

A procuradora-geral da República, Raquel Dodge, ‘segurou’ casos da Lava-Jato por um ano ou até mais. A desaceleração nos ritmos de trabalho da investigação levou o ministro Edson Fachin, relator da operação no Supremo

Tribunal Federal, a questionar, no mês passado, a chefe do Ministério Público Federal sobre o andamento das apurações, conforme documento obtido pelo jornal O Estado de S. Paulo. [...] Fachin listou 14 casos que estavam, na época, aguardando um posicionamento da Procuradoria, de dezembro de 2017 até hoje - uma soma que chega a 21 meses. Um dos mais emblemáticos é um inquérito que investiga o ex-presidente do Senado Eunício Oliveira (MDB-CE). (ESTADO DE MINAS, 2019).

Em paralelo às investidas do Poder Executivo, iniciou-se uma forte pressão no Poder Judiciário para decisões favoráveis ao sistema político.

Antes de tudo, havia necessidade de dar cabo à ação no TSE que visava cassar a chapa Dilma-Temer. Caso a ação prosperasse, Michel Temer perderia o cargo. Conforme Limongi (2023, p. 2717) o Governo Temer teve tempo “para manobrar e assegurar que venceria por margem estreita, por 4 a 3, cabendo ao ministro Gilmar Mendes, então presidente do tribunal das o voto de minerva”. A ação foi julgada em 9 de junho de 2017.

Depois, houve bastante apelo ao Supremo Tribunal Federal para mudança de posições favoráveis à Lava Jato.

Nesse clima, o plenário do STF voltou a apreciar a possibilidade de prisão em segunda instância no julgamento do HC nº 152752 (HC de Lula) em 5/4/2018. Um detalhe incrível: seria a quarta análise do colegiado em menos de dois anos. Nunca um tema foi apreciado e reapreciado tantas vezes em tão pouco tempo. Mesmo diante das pressões, que envolveram a mudança de posicionamento de dois ministros a respeito do tema (antes eram favoráveis e passaram a ser contrários à prisão em segunda instância), o STF ratificou a possibilidade de prisão em segunda instância, o que resultou na prisão do ex-presidente Lula em 7/4/2018, o que deu sobrevida às investigações.

Aliado a isto, no final de 2018, no mundo da velha política, também havia certa preocupação com a possibilidade de eleição do então deputado federal Jair Bolsonaro, que se dizia entusiasta da Operação Lava Jato. Durante a campanha, ele afirmou que, se eleito, chamaria o Juiz Federal Sérgio Moro para o cargo de Ministro da Justiça e para o STF. O fato é que diante do isolamento político das apurações, Bolsonaro se apresentou como um possível salvador da campanha contra a corrupção, tendo em conta que todos possíveis apoiadores políticos das investigações desapareceram após o impeachment e a operação contra a JBS.

Além disso, na época, começaram as avolumar reclamações disciplinares remetidos por políticos afetados pelas investigações contra Sérgio Moro no CNJ, sendo que para aceitar a nomeação ao cargo de Ministro, o ex-juiz Moro afirmava ter se inspirado no magistrado italiano Giovanni Falcone, famoso pela forte atuação contra mafiosos nos anos 80. No início dos anos 90,

Falcone abandonou a toga para assumir um cargo no Ministério da Justiça italiano e costumava dizer que a “guerra contra máfia se luta em Palermo mas se vence em Roma” (Stille, 1996). Moro acreditou que a guerra contra a corrupção se daria em Curitiba, mas se venceria em Brasília.

Na época que deixou a magistratura, Giovanni Falcone “já não dispunha dos meios necessários para as suas investigações e a divisão dos instrutores havia paralisado a força-tarefa antimáfia” (Padovani, 2012, p. 23) pois:

o clima na capital Palermo mudara: acabara a euforia dos anos 1984-1987, findo o período de surgimento dos arrependidos, distante do tempo do pool antimáfia, dos processos magnificamente instruídos contra a Cúpula. Nessa cidade, impenetrável e misteriosa, onde o bem e o mal se expressa de maneira igualmente excessiva, respirava-se uma sensação de cansaço, um desejo de retorno à normalidade.” (PADOVANI, 2012, p. 23).

No final de 2018, Moro e os investigadores da Lava Jato já percebiam a mudança dos ventos de apoio. Os casos de corrupção envolvendo o presidente Temer e os políticos do PMDB se encaminhavam para serem enterrados sem nenhuma comoção popular. Limongi (2023, p. 2650) registra que o escândalo do PMDB foi com o tempo absorvido, sendo que, “salvo o MPF, ninguém estava interessado em criar problemas e, muito menos, em pôr fogo no circo. (...) O silêncio cumpria a função de sustentar o mito de que a corrupção era coisa dos governos petistas.”

Contra a impunidade de Temer “os” indignados que haviam ocupado as ruas e se disposto a marchar de São Paulo a Brasília [contra Dilma] não convocaram manifestações ou protestos” (Limongi, 2023, p. 2717). Percebeu-se que havia muito gente contra a corrupção do PT, mas muito menos pessoas dispostas a luta contra a corrupção de todos os partidos.

Assim, mesmo diante da onda crescente de ataques à Lava Jato, por parte da classe política e da imprensa, havia uma expectativa de que a eleição de Bolsonaro e a indicação de Moro para o Ministério da Justiça fosse uma vitória dos investigadores. Desse modo, a causa contra a corrupção passaria a ter apoiadores em cargos de destaque em Brasília. Aliás, a principal bandeira da campanha à Presidência da República foi de combate à corrupção e as velhas práticas, conforme registram Lopes, Albuquerque e Bezerra (p.6, 2020):

A avalanche promovida pela Lava Jato sobre os partidos tradicionais adensou o sentimento de desconfiança e de aversão à política, contribuindo para o desejo de uma liderança outsider ‘com discurso combativo e antipolítica’ (Gonzales-O-cantos e Pavão 2018). O discurso anticorrupção e de defesa da Lava Jato perpassou a maior parte das 13 candidaturas do pleito ganhando destaque na campanha de Jair Bolsonaro(PSL), que se constituiu como o representante genuíno das insatisfações populares com o sistema.

Não foi o que aconteceu.

No primeiro ano do mandato de Jair Bolsonaro as reações institucionais se intensificaram, algo que já vinha sido inclusive notado pelos Ministros do STF Edson Fachin e Luis Roberto Barroso, conforme acentuara o Desembargador Federal do TRF4 Gebran Neto (2021). Nunca foi tão evidente a guerra da informação pois “vivemos uma guerra da informação, que elege e depõe presidentes, cria e derruba ídolos, compromete ou salva políticos, torna mito ou algoz um cidadão comum” (Mosé, 2018, p.41).

Logo no início do ano, em fevereiro de 2019, a então procuradora-geral da República ingressou com uma ADPF contra a própria Lava Jato questionando judicialmente o acordo dos Procuradores da Lava-Jato com os promotores americanos que permitiria o repatriamento de USD 2,5 bilhões em multas aplicadas à Petrobras pelo DOJ nos Estados Unidos. A demanda teve pedido liminar deferido pelo Ministro Alexandre de Moraes.

Já em março de 2019, o protagonismo ficou com o STF, que passou a ser comandado pelo Min. Dias Toffoli, declarado crítico das investigações da Lava Jato. Em apertada decisão de 6x5, a Corte Suprema retirou da Justiça Federal casos da delação da Odebrecht em que haveria alegação de solicitação de propina para o chamado caixa 2 de campanha política, remetendo-os para a Justiça Eleitoral.

Esse entendimento provocaria o esvaziamento das competências da Justiça Federal de primeira instância para análise das investigações em curso, como também produziria uma enxurrada de anulações de ações penais decorrentes de desdobramentos da Lava Jato nos anos seguintes. Como exemplos, cabe citar: 1) a anulação em 14 de setembro de 2021 pela Segunda Turma do STF<sup>47</sup> da condenação do ex-presidente da Câmara, Eduardo Cunha; 2) anulação e o envio à Justiça Eleitoral do caso envolvendo o ex-Governador do Paraná, Beto Richa<sup>48</sup> e; 3) anulação do caso envolvendo a corrupção na compra da rumorosa Refinaria da Pasadena, no Texas, que gerou um prejuízo bilionário à Petrobras<sup>49</sup>.

Antes disso, diversas decisões da Segunda Turma do STF determinaram a retirada de investigações da Justiça Federal de Curitiba, sob argumento de falta de conexão, como ocorreu, por exemplo, no caso Guido Mantega (Oliveira, 2018).

---

47 [STF manda para Justiça Eleitoral ação da Lava Jato contra Cunha \(gazetadopovo.com.br\)](https://www.gazetadopovo.com.br/justica/stf-manda-para-justica-eleitoral-acao-da-lava-jato-contr-a-cunha) acesso em 28/09/2021.

48 [STF manda processos das operações Integração e Rádio Patrulha para a Justiça Eleitoral | Paraná | G1 \(globo.com\)](https://g1.globo.com/parana/noticia/stf-manda-processos-das-operacoes-integracao-e-radio-patrolha-para-a-justica-eleitoral-parana-1.2148888) acesso em 28/09/2021.

49 [Como um precedente do STF derrubou o processo da refinaria que deu um prejuízo bilionário \(gazetadopovo.com.br\)](https://www.gazetadopovo.com.br/justica/como-um-precedente-do-stf-derrubou-o-processo-da-refinaria-que-deu-um-prejuizo-bilionario) acesso em 28/09/2021.

Em meio a um ambiente de crescentes críticas ao Supremo Tribunal Federal, em março de 2019, o então presidente do STF, decidiu adotar um expediente bastante heterodoxo para defender a honra dos Ministros: instauração um polêmico inquérito judicial (INQ 4781) para investigar supostas *fake news* contra magistrados da Corte Suprema.

O procedimento investigatório chegou a ser arquivado pela ex-Procuradora-Geral da República, Raquel Dodge, sob os argumentos de: 1) violação ao princípio do sistema acusatório, tendo em conta que a investigação criminal foi instaurada sem a presença do Ministério Público para investigar fatos indeterminados; 2) vício absoluto de competência, por inexistir qualquer investigado com foro por prerrogativa de função no STF; 3) irregularidade na escolha do relator, pois não houve distribuição regular por sorteio da relatoria, que ficou a cargo do Ministro Alexandre de Moraes por escolha pessoal do Ministro Dias Toffoli, o que também representaria violação ao princípio do juiz natural.

O arquivamento foi desconsiderado pelo relator Alexandre de Moraes e, em 18/6/2020, o Plenário do STF, ao apreciar a ADPF 572, validou o Inquérito, declarando-o constitucional desde que respeitasse as seguintes diretrizes que ficaram consignadas no voto do relator Eson Fachin:

(a) seja acompanhado pelo Ministério Público; (b) seja integralmente observada a Súmula Vinculante nº 14; (c) limite o objeto do inquérito a manifestações que, denotando risco efetivo à independência do Poder Judiciário (CRFB, art. 2º), pela via da ameaça aos membros do Supremo Tribunal Federal e a seus familiares, atentam contra os Poderes instituídos, contra o Estado de Direito e contra a Democracia; e (d) observe a proteção da liberdade de expressão e de imprensa nos termos da Constituição, excluindo do escopo do inquérito matérias jornalísticas e postagens, compartilhamentos ou outras manifestações (inclusive pessoais) na internet, feitas anonimamente ou não, desde que não integrem esquemas de financiamento e divulgação em massa nas redes sociais.

Em paralelo a tudo isso, cresceram os ataques aos investigadores por grande parte da imprensa. Na guerra informacional, “domina quem mais simula, distorce; ganha mais quem sabe inventar realidades, produzir verdades, fatos por encomenda” (Mosé, 2018, p.41). O feito não é novo. Na Itália da máfia, “com o passar do tempo, parte da mídia, outrora festiva com os combates à corrupção e à máfia siciliana, passou a atacar os trabalhos da força-tarefa, antes mesmo do início do julgamento do primeiro maxiprocesso” (Gebran Neto, 2021).

Em junho de 2019, um blog de esquerda começou a publicar mensagens subtraídas criminosamente por um hacker do celular do procurador Deltan Dallagnol, então coordenador das investigações no MPF. Conforme a narrativa do blog, Deltan e Sérgio Moro trocavam mensagens comprometedoras, o que minaria a imparcialidade do ex-magistrado. A autenticidade das

mensagens nunca foi comprovada, mas, posteriormente, a defesa de Lula obteve êxito em anular a condenação do ex-Presidente no STF, sob argumento de parcialidade do ex-juiz Sérgio Moro<sup>50</sup>.

Em julho de 2019, durante o plantão judiciário, a Presidência do STF deferiu uma liminar em favor do senador Flávio Bolsonaro, então investigado pelos crimes de lavagem de dinheiro, peculato e organização criminosa. Sob argumento de possível invalidade de provas provenientes do COAF (Conselho de Controle de Atividades Financeiras), suspendeu-se o processo de Bolsonaro e todos demais processos do país que utilizaram algum compartilhamento de dados sigilosos sem autorização judicial (JORNAL O GLOBO, 2019).

A decisão provocou danos imensuráveis às investigações sobre corrupção no país inteiro. Não poderia ser outro o resultado: o COAF constitui “o órgão por excelência talhado para a detecção de práticas criminosas” no Brasil (Estellita; Paula Júnior, 2017, p.105). A OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico) e o Gafi (Grupo de Ação Financeira), que é o principal órgão de combate à lavagem de dinheiro do mundo, manifestaram perplexidade. Cogitou-se a inclusão do Brasil no rol de paraísos fiscais. O presidente da OCDE chegou a afirmar que a decisão (PODER360, 2019): “torna combate à lavagem impossível”.

O tema da prisão em segunda instância voltou a ser pautado no Plenário do Supremo Tribunal Federal (pela quinta vez em três anos). Desta vez, em 7 de novembro de 2019, o STF mudou de posicionamento e passou a vetar prisões em segundo grau de jurisdição, o que permitiu a soltura do ex-Presidente Lula, que cumpria pena por corrupção passiva.

Após decisões desfavoráveis no Poder Judiciário, os ataques voltaram a se intensificar dentro do Congresso Nacional. Na Itália, depois do maxiprocesso, “sucessivas leis foram aprovadas para beneficiar condenados, sendo que, na segunda metade de 1988, segundo a jornalista Claire Sterling, dos 2.992 dos prisioneiros que estavam em liberdade ou em regime semiaberto desapareceram[ do cárcere]” (Gebran Neto, 2021). No Brasil, veio a lume uma das reações legislativas pela aprovação da lei de abuso de autoridade em 5 de setembro de 2019, que utilizou de termos imprecisos para capitulação de possíveis violações criminais de juízes, promotores e delegados, a exemplo do art. 30 do referido diploma legislativo em que consta como crime a conduta de “dar início ou proceder à persecução penal, civil ou administrativa sem justa causa fundamentada ou contra quem sabe inocente”. Não há consenso do que vem a ser uma falta de justa causa fundamentada.

Não suficiente, a exemplo do que já havia ocorrido com a Dez Medidas Contra a Corrupção, o Congresso Nacional também desfigurou completamente o Pacote Anticrime apresentado pelo então Ministro da Justiça Sérgio Moro. Para isso, aproveitou-se a iniciativa para incluir disposições

---

50 [Plenário do STF anula condenações de Lula na Lava Jato | Poder360](#) acesso em 28/09/2021.

legais na lei nº 13.964/2019 que dificultaram a colaboração premiada, incluindo previsões que limitam os temas de depoimento de réus colaboradores. Além disso, houve também limitação da prisão preventiva, com a inclusão da necessidade de reavaliação da cautelar a cada 180 dias, e a necessidade de existência concreta de fatos novos ou contemporâneos que justifiquem a prisão. O afrouxamento da prisão preventiva acabou sendo usado de fundamento para a soltura do líder do PCC (o que é o PCC?), André de Rap, por parte do min. Marco Aurelio, do STF (RIBEIRO, 2020).

Na época de Giovanni Falcone, na Itália, o Parlamento italiano aprovou alteração legislativa semelhante como reação às investigações entre o mundo político e a máfia, ao prever no Código Processual italiano limitação de 180 dias para prisão preventiva:

A legislação italiana ainda não está adequada à gravidade e à dimensão do problema, especialmente no que se refere a investigações patrimoniais e bancárias. E o Novo Código de Processo Penal de certo não melhorará a situação, com seus limites temporais-seis meses, com limitadas possibilidade de prorrogação [ para a prisão preventiva]- e a imposição de que os suspeitos sejam informados de que estão sob investigação'. (FALCONE, 2012, p. 156).

Por último, ainda no pacote anticrime, foi prevista a criação do chamado “juiz das garantias”, que exige que o magistrado que atua na fase investigativa não seja o mesmo que julga a ação penal. Nessa linha, foi acrescido o Art. 3º-D do Código de Processo Penal que expressou: “O juiz que, na fase de investigação, praticar qualquer ato incluído nas competências dos arts. 4º e 5º deste Código ficará impedido de funcionar no processo.”

A figura do juiz das garantias chegou a ser suspensa por uma liminar do Min. Luiz Fux nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) 6298, 6299, 6300 e 6305 em 22/1/2020. Conforme a decisão<sup>51</sup> o juiz das garantias seria inconstitucional pelos seguintes argumentos: 1) houve inconstitucionalidade formal em virtude do vício de iniciativa do projeto de lei que, alterando a estrutura do Poder Judiciário e causando impacto orçamento significativo, deveria partir do próprio Judiciário; 2) ausência de prévia dotação orçamentária para implementação do juiz das garantias viola a autonomia orçamentária do Poder Judiciário; 3) não poderia existir uma presunção generalizada de que os juízes criminais teriam tendência em favorecer a acusação; 4) a complexidade da matéria exigiria debates mais aprofundados. Contudo, ao julgar o mérito das ações, o STF formou maioria para validar a inovação legislativa em 19/08/2023.

Já o presidente Jair Bolsonaro, que se elegeu com discurso de combater a corrupção, também tomou diversas decisões que dificultaram o combate ao suborno. Além da inércia para movimentar a base do governo a apoiar qualquer projeto de lei no Congresso em favor do tema,

---

51<https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADI6298.pdf>

Bolsonaro aceitou a retirada do COAF do Ministério da Justiça e decidiu escolher para o cargo de Procurador-Geral da República Augusto Aras, que não figurou na lista tríplice da instituição e se declarava crítico dos trabalhos da Lava Jato. De fato, Aras iniciaria uma atuação bastante contrária à Lava Jato, manifestando publicamente críticas à força-tarefa do MPF, a quem acusava de ser uma “caixa de segredos” (Oliveira, 2020).

A nova postura da Procuradoria-Geral da República culminou com a extinção do modelo de Forças-Tarefas no Ministério Público Federal em fevereiro de 2021<sup>52</sup>. De modo similar, na Itália, “também a Procura de Roma, instituição responsável pela organização da força-tarefa, promoveu diversas alterações no seu funcionamento, dificultando as operações” (Gebran Neto, 2021).

### **5.3. Início da vingança e do revisionismo histórico.**

Em 4 de junho de 1989, estudantes organizaram uma manifestação pacífica contra o Partido Comunista chinês. Alguns acreditaram que o episódio poderia levar a uma maior abertura política do país asiático ou até mesmo ao colapso do regime comunista. Contudo, não foi bem o que aconteceu. O governo reprimiu fortemente a manifestação com tanques de guerra. Estudantes foram mortos. O Secretário do Partido Comunista Zhao Ziyang, que apoiou a manifestação, foi colocado em prisão domiciliar por 15 anos e foi expurgado da política.

Os acontecimentos foram usados com forte caráter pedagógico: os que desafiassem o regime comunista chinês, pagariam caro por isto.

Como ensinam Acemoglu e Robinson (2012, p. 431): “as instituições extrativistas criam forças igualmente poderosas que favorecem sua permanência no processo do círculo vicioso”. No Brasil, as instituições extrativistas seculares não tinham a menor vontade de perder poder por intermédio da apuração e punição de crimes de corrupção, sendo que, após a Lava Jato, elas tornaram muito mais difíceis as apurações de crimes de corrupção e qualquer tentativa de quebra do paradigma da corrupção.

De início, com o fim do modelo de forças tarefas, as pressões continuaram para invalidação das condenações dos réus processados por condenação e para a condenação dos investigadores.

Em 22/04/2021, durante sua fala no julgamento dos HCs nº 164493 e 193726 que pleiteavam a suspeição do juiz Sérgio Moro para os casos envolvendo o presidente Lula, o Min. Luis Barroso do Supremo Tribunal Federal foi enfático ao afirmar: “na Itália, a corrupção

---

<sup>52</sup> [MPF acaba com a força-tarefa da Lava Jato; investigação continua com estrutura reduzida \(gazetadopovo.com.br\)](https://www.gazetadopovo.com.br/brasil/mpf-acaba-com-a-forca-tarefa-da-lava-jato-investigacao-continua-com-estrutura-reduzida) acesso em 28/09/2021.

conquistou a impunidade. Aqui, entre nós, ela quer vingança. Quer ir atrás dos procuradores e juízes que ousaram enfrentá-la. Para que ninguém nunca mais tenha a coragem de fazê-lo.”

Ao final do julgamento, votaram a favor da suspeição de Sergio Moro: Gilmar Mendes, Nunes Marques, Alexandre de Moraes, Dias Toffoli e Ricardo Lewandowski e as ministras Rosa Weber e Cármen Lúcia. Foram vencidos os ministros Edson Fachin, Luis Roberto Barroso, Luiz Fux e Marco Aurelio de Mello.

O esforço para invalidação de processos conseguiu êxito em diversas decisões do Min. Ricardo Lewandowisk na Reclamação 43.007, que dentre outras coisas, monocraticamente anulou provas da Odebrecht contra Lula em 28/6/2021.

Em maior extensão ainda foi a decisão do Min. Dias Toffoli que também monocraticamente anulou todo o acordo de leniência da Odebrecht em 6/09/2023 no bojo da Reclamação 43.007. Na decisão, o Ministro ainda determinou que órgãos de controle investigassem procuradores por possíveis irregularidades.

O conteúdo da decisão é marcado por fortes elementos de revisionismo histórico e fundamentos não jurídicos quando afirma que a investigação teria se valido de “uma verdadeira tortura psicológica, um pau de arara do Século XXI, para obter ‘provas’ contra inocentes”. O Ministro também argumentou que as investigações “destruíram tecnologias nacionais, empresas, empregos e patrimônios públicos e privados”.

A decisão foi tão polêmica que até a OAB/PR emitiu nota em 13/09/2023 contestando o seu conteúdo. De acordo com a OAB/PR, houve desconsideração do devido processo legal na decisão anulatória que “ao reconhecer erros e abusos praticados no âmbito da operação Lava Jato pudesse também passar uma borracha hermenêutica sobre a corrupção nela revelada”. A entidade ainda revela a surpresa em decorrência do tempo decorrido “sem, em princípio, qualquer fato novo, considerando que a própria corte havia, anos atrás, homologado o acordo após intensos trabalhos envolvendo agentes públicos de diversas instituições, do Poder Judiciário, além de dezenas de advogados”. Além disso, os advogados paranaenses criticam o fato de que a decisão nada fala sobre os bilhões desviados pela Odebrecht e que seriam devolvidos no acordo agora considerado nulo, gerando “instabilidade no país”.

O detalhe é que na Reclamação 43.007 nenhum membro do Ministério Público ou magistrado que tiveram seus atos contestados tiveram oportunidade de manifestação.

Na sequência, outras decisões rumorosas foram tomadas monocraticamente pelo Ministro Dias Toffoli em feitos relacionados à mesma Reclamação: 1) em 20 de dezembro de 2023 foi determinada a suspensão do pagamento de multa de R\$ 10, 3 bilhões, que deveriam ser ressarcidos pelo grupo J&F, como acordado com o MPF em sede de acordo de leniência e; 2) também no bojo

da Petição 11972, em 31/1/2024, foi suspenso o pagamento de uma multa de R\$ 8,5 bilhões, que haviam sido acordados como reparação dos danos causados pela corrupção confessada com a Odebrecht no bojo de acordo de leniência com o Ministério Público Federal.

Já o esforço para punição dos investigadores contou com forte pressão política no Conselho Nacional do Ministério Público, órgão de controle da instituição, para que passassem a promover a punição de procuradores da Lava Jato. Isso também ocorreu na Itália na época do combate à máfia, em que as autoridades responsáveis pelo maxiprocessos, como Giovanni Falcone e Paolo Borsellino, tiveram vozes que se ergueram dentro do próprio Conselho Superior da Magistratura (Gebran Neto, 2021).

O então coordenador da Lava Jato em Curitiba, Deltan Dallagnol, sofreu uma pena de censura aplicada pelo CNMP em setembro de 2020 por ter feito uma publicação na internet contrária à eleição do senador Renan Calheiros (Sousa, 2020). Ao todo, Dallagnol foi alvo de 36 representações disciplinares, boa parte delas propostas por Renan Calheiros (que teve contra si denúncia de corrupção recebida em 03/12/2019 pelo STF no Inquérito 4.215) e outros políticos que chegaram a ser investigados na Operação Lava Jato (Victor, 2019). Grande parte dessas representações eram totalmente infundadas e foram arquivadas.

Posteriormente, em 3/11/2021 Deltan se exonerou do Ministério Público Federal e se elegeu como deputado federal mais votado no Paraná, com 344.971 votos. Contudo, seu mandato não durou muito. Em 16/5/2023, por unanimidade o TSE decidiu cassar o registro de candidatura do ex-procurador sob alegação de enquadramento no art. 1º, I, “q” da lei complementar nº 64/1990 (lei do ficha limpa) que expressa que são inelegíveis:

os magistrados e os membros do Ministério Público que forem aposentados compulsoriamente por decisão sancionatória, que tenham perdido o cargo por sentença ou que tenham pedido exoneração ou aposentadoria voluntária na pendência de processo administrativo disciplinar, pelo prazo de 8 (oito) anos; (Incluído pela Lei Complementar nº 135, de 2010).

O relator da ação, ministro Benedito Gonçalves, alegou que o ex-procurador pediu exoneração para fazer uma “manobra” para evitar a perda do cargo e o enquadramento na lei da ficha limpa. Em resumo: o TSE entendeu que, mesmo sem sofrer nenhuma condenação disciplinar grave, ou mesmo sem ter sido instaurado contra si processo disciplinar que pudesse resultar em sua demissão, as meras representações disciplinares subscritas por investigados da Lava Jato eram suficientes para cassar o mandato de Deltan Dallagnol.

A defesa de Dallagnol protestou contra a decisão alegando que, na época de sua exoneração,

o então procurador não respondia a nenhum processo administrativo disciplinar, chegando a apresentar uma certidão do CNMP neste sentido. O editorial do Jornal Gazeta do Povo de 17/5/2023<sup>53</sup> afirmou que “a reação recente do TSE está sendo vista por analistas e políticos como novo capítulo da desmontagem da operação, após série de revisões de condenações na Justiça e de afrouxamentos da legislação.”

O ex-procurador sofreria ainda diversos outros reveses judiciais. Em 22/3/2022 o STJ reverteu a decisão das instâncias inferiores que o absolviam e condenou Dallagnol a indenizar o presidente Lula por danos morais no valor de R\$ 75.000,00, decorrentes de afirmações feitas numa entrevista coletiva. Em 25/4/2023 foi a vez do Tribunal de Justiça do Alagoas manter uma sentença que condenou Deltan a indenizar em R\$ 40.000 o parlamentar Renan Calheiros como compensação por danos morais em virtude de uma postagem no X (antigo twitter). Por fim, em 7/6/2023 a Corte Especial do STJ suspendeu uma decisão das instâncias inferiores que consideravam nula a condenação do ex-deputado pelo TCU no caso de supostas irregularidades das diárias da Lava Jato. Assim, foi determinada a retomada do processo que pode resultar numa execução de R\$ 2,8 milhões de ressarcimento individual contra Deltan.

Além dos casos contra Deltan, em setembro de 2021 o corregedor nacional do CNMP pugnou a instauração de Processo Administrativo disciplinar buscando a demissão de onze procuradores da Força Tarefa Lava Jato do Rio de Janeiro, sob argumento de vazamento de denúncia criminal em face dos ex-senadores Edison Lobão e Romero Jucá, ambos do MDB, que representaram contra os membros do MPF. O caso terminou com a condenação de Eduardo El Hage (ex-coordenador da Força Tarefa carioca) em 10/3/2023 a pena de suspensão. Contudo, a condenação foi suspensa por decisão do Min. Luix Fux do STF em 1º/8/2023 na AO 2739.

Outro personagem que sofreu processos disciplinares foi o juiz federal Marcelo Bretas, ex-titular da Lava Jato no Rio de Janeiro. Em 23/2/2023 Bretas foi afastado cautelarmente pelo CNJ no bojo dos RD 0004278-39.2021.2.00.0000, RD 0006499-58.2022.2.00.0000 e RD 0007861-95.2022.2.00.0000), e a Correição Ordinária 0007388-12.2022.2.00.00. Os fatos que levaram ao afastamento não foram divulgados.

Na Itália, durante a época das investigações contra máfia, os procuradores também sofriam com alegações de ilegalidades: “em suma, se consegui algum resultado na luta contra a máfia, segundo aquela carta, era porque eu tinha pisoteado o Código e cometido graves delitos” dizia Falcone (2012,p. 82).

De fato, a experiência italiana de reação institucional ao Maxiproceto e à Mani Pulite não

---

53 Disponível em <https://www.gazetadopovo.com.br/republica/cassacao-de-dallagnol-pelo-tse-configura-novo-capitulo-do-desmonte-da-lava-jato/> Copyright © 2023, Gazeta do Povo. Todos os direitos reservados. Acesso em 22/8/2023.

foi suficiente para precaver que o mesmo não acontecesse aqui no Brasil (Gebran Neto, 2021).

Como registra Rios (2013, p. 8) “estaríamos fadado a um discurso conceitualmente ilusório se pensarmos que a perspectiva normativa é suficiente para abarcar todas as variáveis e formas de corrupção, resumindo-se a controvérsia a uma objetiva questão de aplicação da lei.” Certamente, o combate à corrupção trata-se de um problema que extravasa o campo jurídico-penal dogmático ou mesmo o processo penal, tangenciando por assuntos sociológicos e pelo histórico de como as relações de poder de desenvolveram nas instituições políticas e econômicas extrativistas, em que uma pequena elite se enriquece ilicitamente ao custo do esforço de toda uma nação.

Desse modo, verifica-se que no Brasil a Operação Lava Jato passou por um forte processo de desconstrução em diversas frentes. Os bons resultados alcançados entre 2014-2017 deixaram de se repetir após metade de 2017, mormente em decorrência de fortes reações institucionais dos poderes constituídos. Por fim, parte dos investigadores ficaram isolados e passaram a ser investigados a pedido de réus envolvidos em corrupção, numa inversão de papéis. As anulações de processos de corrupção e a condenação de Deltan Dallagnol são elementos relevantes para demonstrar que o Estado brasileiro não é favorável ao combate à macrocorrupção.

#### **5.4. CONCLUSÃO PARCIAL**

A Operação Lava Jato representou um acontecimento histórico e uma conjuntura crítica que apresentou uma janela de oportunidade para tornar as instituições políticas brasileiras mais inclusivas. A possibilidade concreta de apuração e punição da corrupção envolvendo as elites do poder político e econômico demonstrou a possibilidade de um Estado mais pluralista e independente, com a aplicação da lei de forma isonômica.

Contudo, em que pese sejam louváveis os esforços de moralização das instituições políticas nos primeiros anos de investigação, viu-se uma forte reviravolta após 2017, sendo que as mesmas instituições políticas que apoiaram a moralização do país mudaram drasticamente de postura e não só passaram a barrar o avanço de apurações, como também a incentivar apurações contra os próprios investigadores.

Esse fato tornou ainda mais difícil a apuração da macrocorrupção para o futuro.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

À guisa de conclusão, a corrupção como apropriação de recursos públicos pelo agente privado nasce junto com o Estado Moderno e com a separação definida entre a esfera público e privada, não havendo consenso entre o seu conceito e significado. Para fins da presente abordagem, a corrupção foi tratada como apropriação indevida de recursos públicos por agentes públicos e particulares, podendo ser definida como o uso indevido do poder público para ganho privado.

O grau de corrupção se liga diretamente ao processo de formação das instituições políticas de um país. Quanto mais independência e liberdade para os cidadãos e para as instituições, menos corrupção e mais desenvolvimento existirá. De outro lado, instituições fracas e facilmente manipuladas tendem a gerar um cenário próspero para a apropriação indevida de riqueza por parte de uma elite política e econômica, prejudicando o desenvolvimento social e aumentando a prática de subornos.

Essa elite dominante tende a gerar esforços para se manter no poder, evitando inovações que possam gerar a chamada destruição criativa, processo pelo qual o novo dá lugar ao velho em virtude de avanços tecnológicos e sociais. As instituições políticas extrativistas tendem a ter pouca efetividade na aplicação da lei penal para os casos de corrupção, mormente por receio de que a descoberta de escândalos de suborno gere demandas pela criação de instituições políticas e econômicas mais inclusivas.

Essa atuação extrativista afeta negativamente a economia, prejudica fortemente o desenvolvimento social e a democracia, tendo em conta que recursos públicos são desviados para finalidades espúrias e a iniciativa privada passa a ter dificuldade de prosperar. Em cenários com instituições políticas e econômicas extrativistas a corrupção se prolifera e não há igualdade de oportunidade no mercado, que é controlado pelos *players* próximos do poder político.

Os casos concretos demonstram efeitos nefastos da prática sistêmica de cobrança de propinas para a economia, tanto dentro das agências públicas quanto em relação aos impactos macroeconômicos. Além disso, o pagamento de propinas para campanhas políticas afeta o regime democrático, tendo em conta que candidatos com mais investimentos ilícitos nas campanhas eleitorais têm mais chances de vencer a disputa.

No Brasil, o processo de formação das instituições políticas ficou marcado por um forte caráter exploratório da Colônia em relação aos colonizados, o que refletiu em práticas como patrimonialismo, coronelismo, mandonismo e clientelismo. Esses costumes formaram um conjunto perfeito para apropriação indevida de recursos públicos por agentes privados e agentes públicos corrompidos.

A corrupção é uma forma de poder e dominação de pequenas elites extrativistas em relação à maioria das pessoas que não tem capacidade real de reação ou decisão. A manutenção do sistema de privilégios de poucos é uma questão de força e expressão do poder. Em razão disso, tentativas de investigações bem-sucedidas de grandes esquemas de corrupção podem produzir um efeito inverso paradoxal de dificultar novas apurações futuras pela existência de fortes reações políticas contrárias à responsabilização de agentes políticos envolvidos na prática de propina.

Isso gera um isolamento dos agentes públicos responsáveis pela persecução penal, sujeitando investigadores a uma reação institucional negativa, motivada pelo grau de abalo que determinada investigação criminal em estruturas seculares extrativistas de poder e dominação.

Mudanças institucionais são pré-requisitos para a transição de instituições extrativistas para instituições políticas e econômicas inclusivas. Esta quebra de paradigmas somente ocorrerá como resultado de uma interação profunda entre as instituições vigentes e uma determinada conjuntura crítica, que se trata de um grande acontecimento histórico que pode impactar as relações de poder existentes. A redução dos índices de impunidade exige um redesenho dos papéis das instituições políticas, a fim de torná-las mais inclusivas e pluralista, mormente com o aumento da autonomia e fortalecimento do Poder Judiciário e do Ministério Público em relação ao Poder Legislativo e o Poder Executivo.

Do contrário, haverá uma perda de talentos pelo receio da chamada destruição criativa na superação de paradigmas vigentes em relação à aceitação da corrupção política como algo natural, gerando um efeito dissuasório inverso em que a corrupção é fomentada e seu enfrentamento é repreendido.

Na economia institucional, há duas abordagens complementares que explicam o surgimento do comportamento criminoso ou desonesto: a teoria da decisão racional e a teoria econômica-comportamental.

Pela teoria da decisão racional, a pessoa opta pelo comportamento corrupto quando o benefício líquido da corrupção é maior do que o benefício líquido da honestidade em uma dada situação. O potencial criminoso pesa, de um lado, os benefícios da corrupção, como o ganho ilícito, e de outro lado, os custos da corrupção. Em relação aos custos, está o tamanho da punição e a probabilidade da punição. Ao analisar a corrupção pelo prisma da decisão racional, reforça o problema da sua impunidade como fator persuasivo da prática criminoso, sendo que a probabilidade de punição é um dos mais importantes fatores dissuasórios da repressão e prevenção das práticas corruptas.

Pela teoria econômica-comportamental, ou somente comportamental, que defende que os fatores ambientais também influenciam na adoção de comportamentos desonestos e corruptos.

Contextos de uma grande aceitação social de pessoas envolvidas em corrupção tendem a gerar cada vez mais comportamentos corruptos. A análise comportamental aperfeiçoou o modelo da escolha racional a partir do reconhecimento em pesquisas de campo de que muitas vezes os criminosos não agem de forma totalmente racional, mas também movidos por pressões, por emoção, por intuição ou por empatia.

Para demonstrar como os incentivos à corrupção funcionam na prática, este estudo utilizou a metodologia de estudo de casos, enfatizando o papel das instituições políticas e suas contribuições para o enfrentamento ou enfraquecimento do combate à corrupção.

Assim, o estudo de caso prático da Operação Lava Jato demonstra como as elites políticas e econômicas se mobilizam em países com instituições políticas extrativistas para o fim de evitar quaisquer mudanças que possam ressignificar as relações de poder existentes em prol de um Estado mais pluralista e inclusivo.

A conjuntura crítica gerada pelos avanços das investigações de corrupção gerou uma janela de oportunidade para inovação na atuação de investigadores públicos, proporcionando uma chance de quebra de paradigmas de dominação gerados pela corrupção com a moralização da política. Contudo, a forte repressão gerada pelas instituições políticas acabaram por tornar as instituições brasileiras ainda mais extrativistas, tornando a elite política e econômica ainda mais poderosa em detrimento da maioria e dificultando apurações futuras de corrupção.

Assim, o enfrentamento à corrupção política não se trata apenas de um problema criminal de produção probatória e processo, envolvendo complexas questões políticas, econômicas e sociológicas. Conclui-se que o enfrentamento da corrupção transforma-se num embate contra o próprio sistema político extrativista.

Por fim, as eventuais reações a tentativas de rompimento de um determinado *status quo* vigente, em que práticas de corrupção são toleradas socialmente, podem ser vistas como manifestações fortes de poder, dominação e submissão dos demais cidadãos a um determinado bem comum escolhido por uma elite dominante.

A corrupção é um fenômeno multifatorial complexo, sendo que o seu enfrentamento exige uma redefinição total das relações entre Estado e sociedade, mormente para situações em que há uma corrupção generalizada e sistêmica. Se a corrupção é um dos pilares de sustentação de um sistema político, é imprescindível uma reforma política e institucional levando em conta a análise econômica institucional.

A existência de leis rigorosas é inútil se não houver real vontade política de aplicá-las.

É extremamente complexo pensar em uma forma de combater a corrupção de forma efetiva. Isso ocorre por diversas razões como a dificuldade investigativa, aliada a um sistema processual

penal lento e benevolente, ou até mesmo a falta de vontade política real de enfrentamento dessa modalidade de crimes.

Como diria o africano Wole Soyinka, ganhador do prêmio Nobel de literatura: “quando você combate a corrupção, a corrupção revida.”

## REFERÊNCIAS

ABRÃO, Camila. **Ações em série contra o governo Bolsonaro: como foi a saída de Raquel Dodge da PGR.** Jornal Gazeta do Povo, 18/9/2023. Leia mais em: <https://www.gazetadopovo.com.br/republica/raquel-dodge-medidas-contra-bolsonaro-ultimo-dia-pgr/> acesso em 30/8/2023.

ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James A. **O corredor estreito: estados, sociedades e o destino da liberdade.** Editora Intrínseca Ltda. Rio de Janeiro. Edição digital: 2022.

\_\_\_\_\_. **Por que as Nações fracassam: as origens do poder, da prosperidade e da pobreza.** Editora Intrínseca. Rio de Janeiro, 2012.

ARAGÃO, Eugênio. **Falso-moralismo militantes. Leviandades?.** Poder 360. 7 de março de 2023.

ARENDDT, Hannah. **Sobre a violência.** Tradução: André Duarte. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.

ARGUELHES, Diego Werneck. **O Supremo: entre o direito e a política.** História real, 2023.

ARIELY, Dan. **A (honesta) verdade sobre a desonestidade.** Tradução de Ivo Korytowski. 01.ed. Rio de Janeiro: Sextante, 2021

ARISTÓTELES. **Sobre a geração e a corrupção.** Tradução e notas: Francisco Chorão. Lisboa: Imprensa Nacional- Casa da Moeda, 2009.

AVRITZER, Leonardo; BIGNOTTO, NEWTON; GUIMARÃES, Juarez; STARLING, Heloisa Maria Murgel (organizadores). CARDOSO, Sergio; ADVERSE, Helton; CHAUI, Marilena; RIBEIRO, Renato; ARAÚJO, Cícero; SOUZA, Jessé; CARVALHO, José Murilo; STARLING, Heloisa; SCWARCZ, Lilia; MOTTA, Rodrigo Patto Sá (autores) e outros. **Corrupção: ensaio e críticas/...** [et al.]. (org.) 2. ed.- Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012.

BARBACETTO, Gianni; GOMEZ, Peter; TRAVAGLIO, Marco. **Operação Mãos Limpas: a verdade sobre a operação italiana que inspirou a Lava Jato;** Porto Alegre: CDG, 2016.

BARROSO, Luis Roberto. **30 Anos da Constituição. A República que ainda não foi.** In Processo Constitucional/Organizadores Paulo Pessoa, Cleverton Cremonese: Coordenação Luiz Guilherme Marinoni, Ingo Wolfgang Sarlet- 2 e rev. Atual. E ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil,

2021.p. 1291-1313.

\_\_\_\_\_, BARROSO, Luis Roberto. **Corrupção e Estado de Direito: a experiência brasileira.** Revista Justiça & Cidadania. Janeiro de 2018.

BARROS FILHO, Clóvis de. **O que é política?** In: BARROS FILHO, Clóvis de; MOSÉ, Viviane; LA ROCQUE, Eduarda; GIACOIA JUNIOR, Oswaldo. **Política: nós também sabemos fazer.** Petrópolis: Vozes, 2018. p. 9-33.[Edição do Kindle]

BASU, Kaushik. **The Republic of Beliefs\_ A New Approach to Law and Economic.** Princeton University Press, 2018.

BECKER, Gary S. **Crime e Punição: uma abordagem econômica.** Tradução de BECKER, Gary S. Crime and punishment: an economic approach. In: BECKER, Gary S.; LANDES, William M. (eds.) Essays in the economic of crime and punishment. 1974, p. 01-54. Tradução de Samuel Ebel> Revista Humus. V.11, n. 31, 2021 in BRASIL E PORTUGAL: leituras, experimentações, práticas comunitárias e coesão social e territorial.

BENITES, A. **Temer é denunciado por corrupção e se torna primeiro presidente a responder por crime durante mandato Rodrigo Janot acusa Temer de atuar em conluio com Rodrigo Loures em crimes relatados pela JBS.** El Pais de 27 de junho de 2017. Disponível em [https://brasil.elpais.com/brasil/2017/06/26/politica/1498485882\\_380890.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2017/06/26/politica/1498485882_380890.html) acesso em 5/10/2023.

BÍBLIA SAGRADA, A. Almeida.

BRASIL, Painel estatístico do Ministério da Justiça, dezembro de 2022.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Ação Penal nº 307/DF. Relator Ministro Ilmar Galvão. Julgamento: 12/12/1994. Publicação do acórdão: Revista Trimestral de Jurisprudência — RTJ, v. 162, p. 3-340, p. 2708/2710.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Reclamação 43007. Decisão monocrática Min. Dias Toffoli Julgamento: 6/09/2023.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Ação Penal nº 470/MG. Relator: Min. Joaquim Barbosa. Julgamento 17/12/2012.

BOBBIO, Norberto. **Estado, Governo, Sociedade.** Por uma teoria geral da política. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 2007.

BRANDÃO, Junito de Souza. **Mitologia grega, vol.I. 26 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2015.**

BROOKS, Brad. **Dodge e Segóvia estão desacelerando investigações, diz Janot. Terra.** Publicado em: 1 dez. 2017. Disponível em: <https://www.terra.com.br/noticias/brasil/politica/lava-jato/exclusivo-janot-diz-que-dodge-e-segovia-estao-desacelerando-investigacoes-de-corrupcao,af864b073d008d1e7f86ec57da5bababjuziu2d0.html>. Acesso em: 12 de outubro de 2023.

BOLZONI E D'AVANZO, **La giustizia è cosa nostra: il caso Carnevale tra delitti e impunità.** Glifo Eddizione. 2018.

CÂMARA, Juliana de Azevedo Santa Rosa. **Corrupção empresarial e responsabilidade da pessoa jurídica.** São Paulo: LiberArs, 2018.

CALEGARI, Luiza; VALENTE, Fernanda. **Lista tríplice da ANPR criou establishment para proteger a si próprio no MPF. Disponível em [ConJur - Lista da ANPR criou casta que se autoprotege no MPF, disse novo PGR](#) acesso em 2/10/2023.**

CALGARO, Fernanda. **Temer escolhe Raquel Dodge para suceder Janot no comando da PGR. G1.** Publicado em: 28 jun. 2017. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/temer-escolhe-raquel-dodge-para-substituir-janot-na-pgr.ghtml>. Acesso em 12 outubro de 2023.

CARVALHO, José Murilo de. **Mandonismo, coronelismo, clientelismo: uma discussão conceitual. DADOS – Revista de Ciências sociais,** Rio de Janeiro, v. 40, n. 02, 1997.

CHAI; Cassiu Guimarães. AMORIM, Maurício Oliveira. **A corrupção e a teoria da escolha racional.** In: CHAI, Cassius Guimarães; COURA, Alexandre de Castro (orgs.). **Mediação, Sistema de Justiça e Administração Pública: O Poder Judiciário, O Ministério Público e a Advocacia.** São Luís: Procuradoria Geral de Justiça do Estado do Maranhão/Jornal da Justiça/Cultura, Direito e Sociedade (DGP/CNPq/UFMA). 2014. p. 13-42.

CHEMIM, Rodrigo. **Déja vu: diálogos possíveis entre a Operação “Mãos Limpas” italiana e a realidade brasileira.** Sala de imprensa MPF. 2016 disponível em <http://www.mpf.mp.br/regiao3/sala-de-imprensa/docs/2016/artigo-rodrigochemim-maoslimpaserealidadebrasileira.pdf> acessado em 16/08/2023.

\_\_\_\_\_. **Mãos Limpas e Lava Jato: A corrupção se olha no Espelho.** Editora Citadel. 2017.

DALLAGNOL, Deltan. **A luta contra a corrupção: A Lava Jato e o futuro de um país marcado pela impunidade.** Editora Primeira Pessoa, 2017.

DI PIETRO, Maria Silvia, Thiago Marrara (Coord). **Lei Anticorrupção comentada.** Belo Horizonte: Forum, 2017.

DUSZCZAK, André. **A questão da determinação de um ato de ofício para configuração do crime de corrupção no âmbito de uma política pública inclusiva e sua comparação com a normativa norte-americana.** Dissertação de mestrado da PUC-PR. Curitiba, 2018 disponível em <https://archivum.grupomarista.org.br/pergamumweb/vinculos/000095/00009594.pdf> acesso em 26/09/2023.

ESTELLITA, Heloisa; PAULA JÚNIOR, Aldo de. **Consequências tributárias e penais-tributárias da corrupção.** In: LEITE, Alaor; TEIXEIRA, Adriano (org.). **Crime e política: corrupção, financiamento irregular de partidos políticos, caixa dois eleitoral e enriquecimento ilícito.** Rio de Janeiro: FGV Editora, 2017. p.105-132. [Edição do Kindle.]

EXAME. **Diretor da PF afirma que "uma mala" não é prova de corrupção.** Publicado em: 21 nov. 2017. Disponível em: <https://exame.com/brasil/diretor-da-pf-afirma-que-uma-mala-nao-e-prova-de-corrupcao/>. Acesso em: 12 outubro. 2023.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro.** 3. ed. São Paulo: Globo, 2001.

FARIA, Renato Maia de. **Análise econômica do direito à segurança pública no Brasil.** Dissertação de mestrado. Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2021.

FÉDER, Jean Luiz; JUNIOR, Jair Elias dos Santos. **1971 Conspiração Conflitos e Corrupção A Queda de Haroldo Leon Peres.** Editora Nova História, 2021.

FOUCAULT, Michel. **Microfísica do Poder.** Rio de Janeiro: Paz e Terra. 2015.

FUKUYAMA, Francis. **Ordem e Decadência Política. Da Revolução Industrial à Globalização da Democracia.** Rocco, 2018.

GARDBAUM, Stephan. **Comparative Political Process Theory.** 8 International Journal of Constitutional Law 1429 (2020) UCLA School of Law, Public Law Research Paper No. 20-11.

GASPARI, Elio. **A ditadura envergonhada.** São Paulo: Companhia das Letras, 2002, p. 170.

GRAVONSKI, Alexandre Amaral. **Efetivação das condenações nas ações de responsabilização por improbidade administrativa. Manual e Roteiro de atuação.** Brasília: MPF, 2019.

GONDIM, Abnor. Jornal Folha de São Paulo de 25/5/1997. **Brindeiro segura ações contra o governo.** disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc250512.htm>: acesso em 2/10/2023.

G1. **Ouçã trechos dos diálogos entre Romero Jucá e Sérgio Machado 'Folha' divulgou conversa gravada de ministro e ex-dirigente da Transpetro. No diálogo, em março, Jucá teria sugerido 'pacto' para barrar Lava Jato.** Disponível em <https://g1.globo.com/politica/noticia/2016/05/leia-os-trechos-dos-dialogos-entre-romero-juca-e-sergio-machado.html> acesso em 5/10/2023.

GARSCHAGEN, B. **Para de acreditar no governo: Por que os brasileiros não confiam nos políticos e amam o Estado.** 8. ed. Rio de Janeiro: Record, 2016.

GEBRAN NETO, João Pedro. **Era uma vez na Itália.** Estadão. Jornal digital. 26 abr.2021. Disponível em <https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/era-uma-vez-na-italia/>. Acesso em: 25 set. 2023.

GOMES, Laurentino. **1808: como uma rainha louca, um príncipe medroso e uma corte corrupta engaram Napoleão e mudaram a história de Portugal e do Brasil.** 2 Ed. São Paulo: Editora Planeta do Brasil, 2007.

GOMES, Luiz Flavio. **O Jogo Sujo da Corrupção.** Astral Cultural; 1ª edição (15 maio 2017)

GONTIJO, Conrado Almeida Corrêa. **O crime de corrupção no setor privado: estudo de direito comparado e a necessidade de tipificação do delito no ordenamento jurídico brasileiro.** Dissertação de mestrado. Universidade de São Paulo. Faculdade de Direito, 2015.

GUIMARÃES, Levy. **Pelo Twitter, Janot faz críticas a Temer, Cármen Lúcia e Raquel Dodge.** Jornal da Manhã da Jovem Pan de 12/3/2018 Disponível em <https://jovempn.com.br/programas/jornal-da-manha/pelo-twitter-janot-faz-criticas-a-temer-carmen-lucia-e-raquel-dodge.html> acesso em 23/8/2023.

HAYASHI, Felipe. **Corrupção. Combate Transnacional, Compliance Investigação Criminal.** Lumen Juris. Rio de Janeiro, 2015.

HIRSCHL, Ran. **Towards Juristocracy: the origins and consequences of the new constitutionalism**. Cambridge: Harvard University Press, 2009.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26 ed., São Paulo: Companhia das letras, 1995.

JORNAL Gazeta do Povo. Editorial de 8/3/2023 disponível em <https://www.gazetadopovo.com.br/opiniao/editoriais/a-lista-triplice-para-a-pgr-a-lei-e-a-hipocrisia/> acesso em 31/8/2023.

JUSTEN, Filho, Marçal. **O direito das agências reguladoras independentes**. Editora Dialética. São Paulo, 2002.

KAUFMAN, Daniel. **Corruption: the facts**. Foreign policy, v. 1, n. 107, p. 114-31, 1997

LAZARINI, Sérgio. **Capitalismo de laços: Os donos do Brasil e suas conexões**. Rio de Janeiro: Elvise, 2011.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil**. Editora Companhia das Letras. São Paulo, 2012.

LIMONGI, Fernando. **Operação Impeachment: Dilma Rousseff e o Brasil da Lava Jato**. Editora Toavia. São Paulo, 2023.

LOCKE, John. **Dois tratados sobre o governo**. São Paulo, Martins Fontes, 1998.

LOPES, Monalisa Soares; ALBEQUERQUE, Grazielle; BEZERRA, Gabriella Maria Lima. **“2018, a batalha final”: Lava Jato e Bolsonaro em uma campanha anticorrupção e antissistema**. DOSSIÊ: LUTA CONTRA A CORRUPÇÃO: ESTADO DA ARTE E PERSPECTIVAS DE ANÁLISE. **Revista Civitas**. PUC-RS. Porto Alegre, 2020

MAGALHÃES, Mário de; LIMONGI, Papaterra. **A autonomia das instituições e a nomeação do Procurador-Geral da República**. *Conjur*, 17/8/2020. Disponível em <https://www.conjur.com.br/2020-ago-17/mp-debate-autonomia-instituicoes-nomeacao-procurador-geral> acesso em 31/8/2023.

MACHADO, Renato; LUIZ, Washington. **Por 55 votos a 10, Senado confirma recondução de Aras para mais 2 anos à frente da PGR.** Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2021/08/por-55-votos-a-10-senado-confirma-reconducao-de-aras-a-pgr.shtml> acesso em 30/8/2023.

MAQUIÁVEL, Nicolau. **O príncipe.** Edipro. Edição de bolso. 2014.

MATTOS, Diogo Castor. **O amigo do direito penal: Por que nosso sistema favorece os criminosos de colarinho branco.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2018.

MATTOS, Diogo Castor. CAMBI, Eduardo. **As influências políticas do financiamento privado nas campanhas eleitorais.** Revista dos Tribunais | vol. 945/2014 | p. 81 | Jul / 2014 DTR\ 20143035.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **O regime jurídico do Ministério Público.** 6ª Edição. Revisada e ampliada. São Paulo: Saraiva, 2007.

MENDONÇA, Ricardo. **Pela 1ª vez, corrupção é vista como maior problema do país, diz Datafolha.** Folha digital, 29 de novembro de 2015. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2015/11/1712475-pela-1-vez-corrupcao-e-vista-como-maior-problema-do-pais.shtml>. Acesso em: 13 de maio de 2017.

MONTOYA, Mario Daniel. **Máfia e Crime Organizado,** Lumens Juris, Rio de Janeiro de 2007.

MOTORYN, Paulo. **MPF anuncia fim da força-tarefa da operação Lava Jato no Paraná.** Poder 360 de 3/2/2021 disponível em <https://www.poder360.com.br/justica/mpf-anuncia-fim-da-forca-tarefa-da-operacao-lava-jato-no-parana/>

MATOSO, Camila; BRAGON, Ranier. **Dodge seguiu investigações sobre Bolsonaro enquanto articulava recondução.** Jornal Folha de São Paulo, 13/8/2019. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/08/dodge-seguiu-investigacoes-sobre-bolsonaro-enquanto-articulava-reconducao.shtml> acesso em 29/8/2023.

MONTOYA, Mario Daniel. **Máfia e Crime Organizado,** Lumens Juris, Rio de Janeiro de 2007.

MOSÉ, Viviane. **O poder e as redes.** In: BARROS FILHO, Clóvis de; MOSÉ, Viviane; LA ROCQUE, Eduarda; GIACOIA JUNIOR, Oswaldo. **Política: nós também sabemos fazer.** Petrópolis: Vozes, 2018. [Edição do Kindle]. p.34- 73.

MOUFFE, Chantal. **Democracia, cidadania e a questão do pluralismo**. Revista Política e Sociedade n.3, 2003.

MOUFFE, Chantal. **The Democratic Paradox**. London and New York: Verso, 2000.

MURAMATSU, Roberta; BIANCHI, Ana Maria. **Behavioral economics of corruption and its implications**. Brazilian Journal of Political Economy, vol. 41, nº 1, pp . 100-116, January-March/2021

MILITÃO, Eduardo. **REVISTA Congresso em foco**. 9/5/2014. Disponível em [Janot: metade do Congresso tem pendências criminais - Congresso em Foco \(uol.com.br\)](#) acesso em 13/9/2023.

NAÍM, Moisés. **La democracia y el Estado de derecho no son lo mismo, este último está en retroceso, y la degradación es un fenómeno mundial**. Jornal El País. 30 de outubro de 2023. Disponível em <https://elpais.com/internacional/2023-10-30/la-recesion-encubierta.html> acesso em 14/11/2023.

NETTO, Vladimir; PALMA, Gabriel. **Delegados da Lava Jato não apoiam fala de Segovia sobre arquivar inquérito contra Temer**. G1. Publicado em: 10 fev. 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/delegados-da-lava-jato-nao-apoiam-fala-de-segovia-sobre-arquivar-inquerito-contratemer.ghtml>. Acesso em: 12 de outubro de 2023.

NETTO, Vladimir. **Veja os novos nomes de políticos da 'lista do Janot' revelados pela TV Globo**. Portal G1. 15/03/2017. Disponível em [Veja os novos nomes de políticos da 'lista do Janot' revelados pela TV Globo | Operação lava jato | G1](#) acesso em 14/9/2023.

OAB/PR. **Manifestação em relação à decisão monocrática na Reclamação 43.007**. 13/9/2023. Disponível em <https://hojepr.com/oab-pr-divulga-manifestacao-anulacao-acordo-odebrecht/> acesso em 10/10/2023.

OLIVEIRA, Marcelo. **Aras diz que Lava Jato em Curitiba tem dados de 38 mil pessoas**. UOL. Publicado em: 28 jul. 2020. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2020/07/28/aras-diz-que-ft-da-lava-jato-em-curitiba-tem-dados-de-38-mil-pessoas.htm> Acesso em: 16 set. 2023.

OLIVEIRA, Wesley. **Para afagar Lula, Aras defende sua atuação para “desestruturar as bases” da Lava Jato**. Jornal Gazeta do Povo. 12/7/2023. Disponível em <https://www.gazetadopovo.com.br/republica/para-afagar-lula-aras-defende-sua-atuacao-para-desestruturar-as-bases-da-lava-jato/#:~:text=A%20publica%C3%A7%C3%A3o%20de%20Aras%20foi,que%20ser%C3%A1%20feita%20por%20Lula>.

OLIVEIRA JÚNIOR, T. M.; COSTA, F. J. L.; MENDES, A. P. **Perspectivas Teóricas da Corrupção no Campo da Administração Pública Brasileira: Características, Limites e Alternativas**. Revista do Serviço Público, v. 67, n. Ed. Especial, p. 111-137, 2016.

OLIVEIRA, Mariana. **Segunda Turma do STF retira de Sérgio Moro mais trechos das delações da Odebrecht que citam o ex-presidente Lula**. G1. Publicado em: 14 ago. 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2018/08/14/segunda-turma-do-stf-retira-de-segio-moro-mais-trechos-das-delacoes-da-odebrecht-que-citam-o-ex-presidente-lula.ghtml>. Acesso em 12 outubro. 2023.

PADOVANI, 2012. Marcelle. FALCONE, Giovanni. **Coisas da Cosa Nostra: A máfia vista por seu pior inimigo**. Editora Rocco. São Paulo, 2012.

PASQUINI, Mauro. **Falcone e Borsellino. Due vite per la giustizia**. Area 51, 2016. San Lazzar di Savena (Bologna)

PODER 360. **É hora de corrigir os rumos para que o lavajatismo não perdure’, diz Aras**. Disponível em <https://www.poder360.com.br/justica/e-hora-de-corrigir-os-rumos-para-que-o-lavajatismo-nao-perdure-diz-aras/> acesso em 30/8/2023.

PODER360. **Decisão de Toffoli ‘torna combate à lavagem impossível’, diz diretor da OCDE**. Publicado em: 25 out. 2019. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/justica/decisao-de-toffoli-torna-combate-a-lavagem-impossivel-diz-diretor-da-ocde-dw/>. Acesso em 07 ago. 2023.

PONTES, Jorge. **Artigo Corrupção sistêmica institucionalizada**. Disponível em: [http://www.adpf.org.br/adpf/admin/painelcontrole/materia/materia\\_portal.wspmp.edt.materia\\_codigo=7230&tit=corrupcao-sist%Edamica-institucionalizada#.VnmeRr9RIVQ](http://www.adpf.org.br/adpf/admin/painelcontrole/materia/materia_portal.wspmp.edt.materia_codigo=7230&tit=corrupcao-sist%Edamica-institucionalizada#.VnmeRr9RIVQ)> acesso em 28/09/2023.

PORTO, Douglas. **Pacheco diz que PEC não é retaliação e que não admite “receber agressões” de ministros do STF**. Portal CNN de 23/11/2023. Disponível em <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/pacheco-diz-que-pec-nao-e-retaliacao-e-que-nao-admite-receber-agressoes-de-ministros-do-stf/> acesso em 24/11/2023.

POSNER, Richard. A. **Elección racional, Economía del comportamiento y derecho**. Tradução: Alvaro Estrada. Stanford Law Review, 1997.

POSNER, Richard. A. **Appeal and Consent**. The New Republic. August, 16, 1999.

RAAB, Selwyn. **Five Families: The Rise, Decline, and Resurgence of America's Most Powerful Mafia Empire.**

RAMALHO, Renan; NETTO, Vladimir. **Relator de investigação sobre Temer no STF intima Segovia a explicar declarações.** G1. Publicado em: 10 fev. 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/relator-de-investigacao-sobre-temer-no-stf-intima-segovia-a-explicar-declaracoes.ghtml>. Acesso em: 12 de outubro de 2023.

RIOS, Rodrigo. *In* LAUFER, Daniel. **Corrupção: uma perspectiva entre as diversas áreas do direito.** Juruá Editora. Curitiba, 2013.

RIBEIRO, Pedro. **Marco Aurélio mandou soltar 21 criminosos a exemplo de André do Rap.** ParanáPortal. Publicado em: 16 out. 2020. Disponível em: <https://paranaportal.uol.com.br/opiniao/sintonia-fina/marco-aurelio-mandou-soltar-21-criminosos-a-exemplo-de-andre-do-rap/>. Acesso em 17 out. 2023.

ROMEIRO, Adriana, **Corrupção e poder no Brasil: uma história, séculos XVI a XVIII.** Autêntica Editora, 2017.

ROSE-ACKERMAN, Susan; PALIFKA, Bonnie. **Corrupção e governo [recurso eletrônico]: causas, consequências e reforma/Susan Rose-Ackerman e Bonni J. Palifka; tradução de Eduardo Lessa-** Rio de Janeiro, 2020.

\_\_\_\_\_, **Corruption: A Study in Political Economy (English Edition).** Academic Press, Inc. Estados Unidos, 1978.

\_\_\_\_\_. **The institutional economics of corruption.** In: GRAAF, G.; MARAVIC, P.; WAGENAAR, P. *The good cause: theoretical perspectives on corruption.* Barbara Falls, MI, EUA: Barbara Budrich Publishers, 2010.

\_\_\_\_\_. **Corruption: Greed, Culture, and the State.** *The Yale Law Journal.* Volume 120, 2010, disponível em <https://www.yalelawjournal.org/forum/corruption-greed-culture-and-the-state> acesso em 26/09/2023.

SANDHOLTZ, Wayne; KOETLZE, William. 2000. **“Accounting for corruption: economic structure, democracy, and trade”.** *International Studies Quarterly* 44, p. 31-50.

SANTOS FILHO, Jose Carvalho. **Manual do Direito Administrativo.** Lumen Iuris. Rio de

Janeiro, 2010.

**SALOMÃO, Lucas. PGR denuncia Jair Bolsonaro por racismo.** Jornal o Globo. 13/4/2018. <https://g1.globo.com/politica/noticia/pgr-denuncia-deputado-jair-bolsonaro-por-racismo.ghtml> acesso em 30/8/2023.

SALOMÃO, Lucas. **Três anos após 'lista do Janot', veja a situação dos primeiros políticos investigados pela Lava Jato.** Por G1. 18/03/2018. Disponível em [Três anos após 'lista do Janot', veja situação dos primeiros políticos investigados pela Lava Jato | Operação lava jato | G1 \(globo.com\)](#) acesso em 14/09/2023.

SEGAL, JEFREY A. SPAETH, Harold J. **The Supreme Court and the Attitudinal Model Revisited** (English Edition). Cambridge University Press (16 setembro 2002)

SCHMITT, Carl. **The concept of the Political.** Chicago and London: The University of Chicago Press, 1996, p. 19-79.

STOCHERO, Tathiane. **Raquel Dodge diz estar à disposição para 'eventual' recondução na PGR.** **Jornal O Globo.** **7/6/2029.** Disponível em <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2019/06/07/raquel-dodge-diz-estar-a-disposicao-de-bolsonaro-para-eventual-reconducao-na-pgr.ghtml> acesso em 29/08/2023.

Sentença 22327/2003 da Corte Suprema de Cassação italiana. Réu: Corrado Carnevale.

SILVEIRA, Alexandre Di Miceli da. **Ética empresarial na prática: soluções para gestão e governança no Século XXI.** Rio de Janeiro: Atlas Books, 2018.

SALLES, Vinicius. **Lula quer escolher PGR capaz de garantir que Lava Jato não se repita.** Disponível em <https://www.gazetadopovo.com.br/republica/lula-quer-um-pgr-para-chamar-de-seu-confira-os-indicados/> acesso em 21/09/2023.

SARDANHA, Edson. **STF deixa processos contra políticos prescreverem.** Revista Congresso em foco. 15/12/2015. Disponível em <https://congressoemfoco.uol.com.br/projeto-bula/reportagem/stf-deixa-processos-contra-politicos-prescreverem/> acesso em 5/9/2023

SARMENTO, Daniel; OSORIO, Alice. **Eleições, dinheiro e democracia: ADI 4.650 e modelo brasileiro de financiamento de campanhas eleitorais**. In DIREITOS FUNDAMENTAIS & JUSTIÇA - ANO 8, Nº26, P.15-38, JAN./MAR.2014 disponível no site <https://dfj.emnuvens.com.br/dfj/article/view/233/747> acesso em 20/09/2023.

SHOVER, Neal, HOCHSTELLER. **Choosing White-collar crime**. Cambridge University Press, 2012.

SILVEIRA, de Alexandre Di Miceli da. **Ética Empresarial Na Prática**.

SILVA SÁNCHEZ, Jesús-María. **A expansão do direito penal: aspectos da política criminal nas sociedades pós-industriais**. Tradução de Luiz Otavio de Oliveira Rocha. 3.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

SILVA, Rodrigo Monteiro da. **Corrupção e controle social: a transparência como elemento de aperfeiçoamento da administração pública**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

SOLTES, Eugene F. **Why They Do It: Inside the Mind of the White-Collar Criminal**. New York: Public Affairs, 2016.

SOUSA, Jorge de. **Deltan Dallagnol é condenado pelo CNMP por interferência em eleição no Senado**. ParanáPortal. Publicado em: 8 set. 2020. Disponível em: <https://paranaportal.uol.com.br/politica/dallagnol-cnmp-senado-calheiros/>. Acesso em 16 set. 2020.

STILE, Alexander. **Excellent Cadavers: The Mafia and the Death of the First Italian Republic. 1996**.

STRECK, Lênio. **Ciência Política e Teoria do Estado**. Livraria do Advogado. 7 ed- Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

SUTHERLAND, Edwin H. **Crimes de colarinho Branco: versão sem cortes.**; tradução Clécio Lemos- 1 ed- Rio de Janeiro: Revan, 2015.

SUTHERLAND, Edwin H. **Princípios de criminologia**. Livraria Martins Editora. São Paulo: 1949 [1939].

STILE, Alexander. **Excellent Cadavers: The Mafia and the Death of the First Italian Republic. 1996**

STERLING, Claire. Octopus. Nova York, 1990.

TALENTO, Aguirre. **Lava-Jato de Curitiba rebate Aras e afirma ao STF que não possui 'caixa de segredos'**. Jornal O Globo de 17/8/2020. Disponível em <https://oglobo.globo.com/politica/lava-jato-de-curitiba-rebate-aras-afirma-ao-stf-que-nao-possui-caixa-de-segredos-24590929> acesso em 30/8/2023.

TEACHOUT, Zephyr. **Corruption in America**. Harvard University Press. Cambridge, Massachusetts. London, Englan, 2014.

UNITED STATES OF AMERICA, Supreme Court Of The United States. *McDonnell v. United States of America*, nº 792 F. 3d 478. Decided June 27, 2016. Disponível em: <<https://www.law.cornell.edu/supremecourt/text/15-474>>. Acesso em: 26/09/2023, p. 14.

UNITED STATES OF AMERICA, U.S. Supreme Court. *McCormick v. United States*, 500 U.S. 257 (1991). Decided May 23, 1991. Disponível em: <<https://supreme.justia.com/cases/federal/us/500/257/>>. Acesso em: 15 jul. de 2023

TEACHOUT, Zephyr. **Corruption in America**. Harvard University Press. Cambridge, Massachusetts. London, Englan, 2014.

TRINDADE, Marcelo. **Só o Supremo salva a Petrobras**. Valor, 23/10/2023. Disponível em <https://valorinveste.globo.com/blogs/marcelo-trindade/coluna/so-o-supremo-salva-a-petrobras.ghtml> acesso em 24/10/2023.

VICTOR, Nathan. **Reclamações contra Deltan Dallagnol no CNMP disparam em ano de Vaza Jato. Poder360**. Publicado em: 16 dez. 2019. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/justica/reclamacoes-contradeltan-dallagnol-no-cnmp-disparam-em-ano-de-vaza-jato/>. Acesso em: 17 set. 2020.

VIEIRA. Antonio. **Sermão da Visitação de Nossa Senhora, 1640**. Disponível em <https://www.literaturabrasileira.ufsc.br/documentos/?action=download&id=134929> acesso 9/8/2023.

VIEIRA. Antonio. **Sermão do bom ladrão, 1655**. Disponível em <https://www.literaturabrasileira.ufsc.br/documentos/?action=download&id=134879> acesso em 16/8/2023;

VIEIRA, Oscar Vilhena. **A Batalha dos poderes. Da transição democrática ao mal-estar constitucional**. Companhia das letras, 2018.

VITA, André L. F. S. **A teoria dos jogos no contexto social e a visão de controle**. Belo Horizonte: Revista de Direito Público da Economia, ano 8, n. 32, out-dez. 2010.

ZENKNER, Marcelo. **Integridade governamental e empresarial: um espectro da repressão e da**

**prevenção à corrupção no Brasil e em Portugal.** Belo Horizonte: Fórum, 2019.

WEBER, Max. **Economia e sociedade: fundamentos de uma sociologia compreensiva.** Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Brasília: UnB, 1999.

WORLD BANK. **ANTICORRUPTION IN TRANSITION. Contribution to the Policy Debate.**