

**UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE**  
**FACULDADE DE DIREITO**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO***  
***SENSU* EM DIRETO CONSTITUCIONAL**

LEANDRO MITIDIERI FIGUEIREDO

**COMBATE À CORRUPÇÃO EFETIVO,  
REPUBLICANO E DEMOCRÁTICO COMO  
REDUTOR DA DESIGUALDADE SOCIAL**  
**(E COMBATE À DESIGUALDADE SOCIAL COMO  
REDUÇÃO DA CORRUPÇÃO)**

**Niterói**  
2017

**UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE**  
**FACULDADE DE DIREITO**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO***  
***SENSU* EM DIREITO CONSTITUCIONAL**

LEANDRO MITIDIERI FIGUEIREDO

**COMBATE À CORRUPÇÃO EFETIVO,  
REPUBLICANO E DEMOCRÁTICO COMO  
REDUTOR DA DESIGUALDADE SOCIAL**  
**(E COMBATE À DESIGUALDADE SOCIAL  
COMO REDUÇÃO DA CORRUPÇÃO)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação *Stricto Sensu* em Direito Constitucional da Universidade Federal Fluminense, como parte dos requisitos para a obtenção do grau de mestre em Direito Constitucional.

Nível: mestre

**Orientador: Prof. Dr. Gustavo Sampaio Telles  
Ferreira**

**Niterói**  
2017

**Universidade Federal Fluminense  
Superintendência de Documentação  
Biblioteca da Faculdade de Direito**

F475 Figueiredo, Leandro Mitidieri.  
Combate à corrupção efetivo, republicano e democrático  
como redutor da desigualdade social: e combate à  
desigualdade como redutor da corrupção / Leandro  
Mitidieri Figueiredo. – Niterói, 2017.  
298 f.

Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional) –  
Programa de Pós-graduação em Direito Constitucional,  
Universidade Federal Fluminense, 2017.

1. Corrupção. 2. Desigualdade social. 3. Combate .à  
corrupção. 4. Impessoalidade. 5. Estado democrático de  
direito. I. Universidade Federal Fluminense. Faculdade de  
Direito. II. Título.

CDD 341.2

**UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE**  
**FACULDADE DE DIREITO**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM**  
**DIREITO CONSTITUCIONAL**

**LEANDRO MITIDIERI FIGUEIREDO**

**COMBATE À CORRUPÇÃO REPUBLICANO E DEMOCRÁTICO**  
**COMO REDUTOR DA DESIGUALDADE SOCIAL**  
**(E COMBATE À DESIGUALDADE SOCIAL COMO REDUÇÃO**  
**DA CORRUPÇÃO)**

**BANCA EXAMINADORA**

.....  
Prof. Dr. **GUSTAVO SAMPAIO TELLES FERREIRA** (Orientador)  
PPGDC - Universidade Federal Fluminense

.....  
Prof. Dr. **TAIGUARA LIBANO SOARES E SOUZA**  
PPGDC - Universidade Federal Fluminense

.....  
Prof. Dr. **ARTUR DE BRITO GUEIROS SOUZA**  
Universidade do Estado do Rio de Janeiro

.....  
Prof. Dr. **RODRIGO DE SOUZA COSTA**  
Universidade Federal Fluminense

**Niterói**  
2017



**Serviço Público Federal  
Universidade Federal Fluminense  
Mestrado em Direito Constitucional**

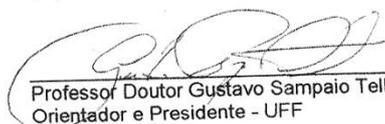
Registro de Ata  
**Leandro Mitidieri Figueiredo**  
Dissertação de Mestrado

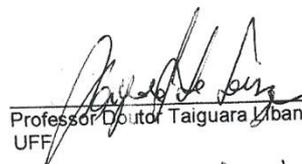
No dia 10 de abril de 2017, às treze horas, no Auditório 2 da Faculdade de Direito da Universidade Federal Fluminense, reuniu-se a Banca Examinadora constituída pelos Professores Doutores Gustavo Sampaio Telles Ferreira, Orientador e Presidente - UFF, Taiguara Líbano Soares e Souza - UFF, Artur de Brito Gueiros Souza - UERJ, e Rodrigo de Souza Costa - UFF, para examinar a Dissertação de Mestrado intitulada "COMBATE À CORRUPÇÃO EFETIVO, REPUBLICANO E DEMOCRÁTICO COMO REDUTOR DA DESIGUALDADE SOCIAL (E COMBATE À DESIGUALDADE SOCIAL COMO REDUÇÃO DA CORRUPÇÃO)" apresentada por Leandro Mitidieri Figueiredo, ao Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional da UFF, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Direito Constitucional, na área de Instituições Políticas, Administração Pública e Jurisdição Constitucional. Após exposição de cerca de 20 minutos o candidato foi arguido pelos membros da banca examinadora, tendo como resultado:

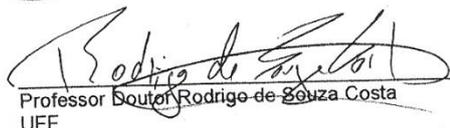
APROVADA

APROVADA COM RESTRIÇÕES (as exigências que constam na folha complementar em anexo)

NÃO APROVADA

  
Professor Doutor Gustavo Sampaio Telles Ferreira  
Orientador e Presidente - UFF

  
Professor Doutor Taiguara Líbano Soares de Souza  
UFF

  
Professor Doutor Rodrigo de Souza Costa  
UFF

  
Professor Doutor Artur de Brito Gueiros Souza  
UERJ

## **DEDICATÓRIA**

À minha esposa Paula, por compreender as várias noites em claro e os fins de semana sem sair de casa, em dedicação à elaboração do presente trabalho.

Ao Comandante Alcides, meu pai, pelo exemplo que sempre foi de dedicação aos estudos durante sua carreira.

À bacharela Marjese, minha mãe, pelo amor e apoio em todas as horas.

À Defensora Pública do Estado do Rio de Janeiro Gabrielle, minha irmã, a quem segui os passos escolhendo a carreira jurídica.

Ao administrador Luciano, meu irmão, que sempre admirei pelos desempenhos nos concursos que prestou.

## **AGRADECIMENTOS**

Ao meu orientador Prof. Dr. Gustavo Sampaio, por aceitar meu pedido para orientação, pelas estimulantes aulas durante o curso do mestrado e pela constante gentileza e sabedoria compartilhada.

Ao Ministério Público Federal, pela vasta experiência que me proporciona, na atuação no cargo de Procurador da República, com o qual sonhei durante anos. É por ser uma instituição que, por meio do seu Conselho Superior e dos colegas da Procuradoria da República no Estado de Alagoas, incentiva e apoia o aprimoramento acadêmico dos seus membros.

O Brasil, último país a acabar com a escravidão tem uma perversidade intrínseca na sua herança, que torna a nossa classe dominante enferma de desigualdade, de descaso.

Darcy Ribeiro

## RESUMO

O presente trabalho analisa o fenômeno da corrupção e sua relação com a desigualdade. É problematizada a abordagem sociológica, que leva em conta principalmente a cultura e a lei, a abordagem econômica, que trata da relação de custo e benefício da prática de corrupção, e a abordagem psicológica, com experimentos de psicologia da desonestidade, mostrando que somos todos “maçãs podres”, dependendo da situação. Mas o estudo vai além, sustentando que falta algo para entender e enfrentar a corrupção peculiar de países como o Brasil, que seria a questão da desigualdade. Além de propor uma visão mais ampla do que é corrupção, considerando corrupção em sentido amplo também uma política pública ou ato normativo voltado ao interesse de poucos, promovedor de grave injustiça social, o trabalho se propõe a verificar a relação da corrupção com a desigualdade social. A tese é de que a corrupção pode conviver com crescimento econômico e sua relação com desenvolvimento humano às vezes pode não ser exata. Mas, invariavelmente, a corrupção é concentradora de renda. Como um vírus, a corrupção no setor público ataca por dentro, minando as defesas do Estado e neutralizando seu poder de gerar distribuição de riqueza e justiça social. A corrupção é um dos fatores causadores da desigualdade social, mas, outrossim, a desigualdade social é um dos fatores que favorecem a corrupção. Nestes termos, o enfrentamento à corrupção é uma política realizadora do objetivo fundamental constitucional de redução da desigualdade. Mas não é qualquer combate à corrupção que cumpre esse papel de redutor da desigualdade social, e sim o enfrentamento à corrupção efetivo, republicano e democrático.

**Palavras-chave:** Corrupção. Desigualdade social. Efetividade. Impessoalidade. Garantias. Estado Democrático de Direito.

## ABSTRACT

This paper analyzes the phenomenon of corruption and its relation to inequality. It problematizes the sociological approach, which takes into account mainly culture and law, the economic approach, which deals with the cost and benefit relation of the practice of corruption, and the psychological approach, with experiments of the psychology of dishonesty, showing that we are all "bad apples", depending on the situation. But the study goes further, arguing that something is missing to understand and face the peculiar corruption of countries like Brazil, which would be the issue of inequality. In addition to proposing a broader view of what corruption is - considering corruption in the broad sense also a public policy or normative act aimed at the interest of few, promoting serious social injustice -, the work aims to verify the relationship between corruption and social inequality. The thesis is that corruption can coexist with economic growth and its relation to human development may sometimes not be accurate. But, invariably, corruption represents concentration of income. As a virus, corruption attacks from within, undermining state defenses and neutralizing its power to generate wealth distribution and social justice. Corruption is one of the causes of social inequality, but social inequality is also one of the causes of corruption. In these terms, confronting corruption is a policy that achieves the fundamental constitutional objective of reducing inequality. But it is not any fight against corruption that fulfills this role of reducing social inequality, but the effective, republican and democratic confrontation of corruption.

**Palavras-chave:** Corruption. Social inequality. Effectiveness. Impersonality. Guarantees. Democratic rule of law.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>13</b>
------------------------	-----------

### CAPÍTULO I

<b>1. CORRUPÇÃO.....</b>	<b>17</b>
1.1. Teoria da Corrupção.....	17
1.1.1. Abordagem sociológica.....	17
1.1.2. Abordagem econômica.....	37
1.1.3. Abordagem psicológica.....	39
1.2. Corrupção em Sentido Amplo e Corrupção em Sentido Estrito.....	47
1.2.1. Corrupção em Sentido Amplo.....	47
1.2.2. Corrupção em Sentido Estrito.....	60
1.3. Corrupção no mundo.....	78
1.3.1. Caso italiano.....	83
1.3.2. Outros casos de corrupção no mundo.....	90
1.4. Corrupção no Brasil.....	94
1.4.1. A corrupção na literatura nacional.....	95
1.4.2. A corrupção no pensamento brasileiro.....	98
1.4.3. A corrupção e a questão eleitoral.....	107
1.4.4. A corrupção sistêmica no Brasil.....	109

### CAPÍTULO II

<b>2. CORRUPÇÃO E DESIGUALDADE.....</b>	<b>111</b>
2.1. Desigualdade social.....	112
2.2. Objetivo fundamental constitucional da redução da desigualdade social.....	130
2.3. Corrupção e seus efeitos econômicos e sociais.....	147
2.3.1. Corrupção e crescimento econômico.....	147
2.3.2. Corrupção e desenvolvimento humano.....	152
2.3.3. Corrupção como causa da desigualdade social (assim como desigualdade social como causa da corrupção).....	159

### CAPÍTULO III

<b>3. COMBATE À CORRUPÇÃO EFETIVO, REPUBLICANO E DEMOCRÁTICO COMO REDUTOR DA DESIGUALDADE SOCIAL.....</b>	<b>165</b>
---	------------

3.1. Enfrentamento preventivo.....	165
3.1.1. Reforma do Estado.....	166
3.1.2. Transparência.....	173
3.2. Enfrentamento repressivo.....	179
3.2.1. Direito penal dos excluídos ao direito penal dos colarinhos brancos....	179
3.2.2. Direito do Combate à Corrupção.....	196
3.2.2.1. No mundo.....	197
3.2.2.2. No Brasil.....	203
3.2.2.2.1. Proto-combate à corrupção.....	203
3.2.2.2.2. Pós-Constituição de 1988.....	210
3.2.2.2.3. Pós-Mensalão.....	217
3.3. Enfrentamento à Corrupção Efetivo, Republicano e Democrático.....	226
3.3.1. Enfrentamento Efetivo.....	227
3.3.1.1. Independência dos órgãos de persecução.....	227
3.3.1.2. Jogo de forças dos atores sociais: contramajoritariedade versus apoio popular.....	238
3.3.2. Enfrentamento Republicano.....	241
3.3.2.1. Legitimidade dos órgãos de persecução da corrupção.....	241
3.3.2.2. Discursos de imparcialidade.....	243
3.3.2.3. Poder simbólico.....	245
3.3.2.4. O novo poder moderador.....	251
3.3.3. Enfrentamento Democrático.....	255
3.3.3.1. Garantismo.....	256
3.3.3.2. Persecução democrática ao invés de flexibilização de garantias.....	262
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>274</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>280</b>

## ÍNDICES

### TABELAS

Operações ..... **Erro! Indicador não definido.**

## INTRODUÇÃO

No seu discurso na Assembleia Nacional Constituinte, em 5 de outubro de 1988, dizia Ulysses Guimarães: “A corrupção é o cupim da República. República suja pela corrupção impune toma nas mãos de demagogos que a pretexto de salvá-la a tiranizam.”<sup>1</sup>

O alcunhado de “pai da Constituição”, exímio conhecedor dos meandros da política nacional, mostrava a relevância do tema da corrupção na realidade brasileira, na menção em momento tão importante como a promulgação da Carta do Estado Democrático de Direito brasileiro. Em consonância com o destaque dado no discurso de promulgação, pode-se notar que a questão da corrupção teve guarida na Constituição de 1988, talvez como em nenhuma outra se verifique, desdobrando-se a partir do princípio geral da Administração Pública da moralidade.

A atração pelo tema vem de longe. Além de permear muitos enredos da literatura nacional, a questão da corrupção está no cerne das principais obras que pensaram o Brasil e a sociedade brasileira.

Provavelmente com fulcro em brilhantes ideias desenvolvidas por esses pensadores brasileiros, nosso senso comum sobre as causas da corrupção apresenta um notável viés culturalista. Não se trata de desconsiderar todas as outras abordagens, principalmente a partir de quando o tema passou a ser objeto de estudo das várias disciplinas, nas últimas décadas, acompanhando-se um movimento mundial. Mas ainda prevalece no âmago do senso comum a ideia de uma incomparável corrupção brasileira, explicada por específicas características histórico-culturais do brasileiro.

---

<sup>1</sup> Disponível em: <[http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/radio/materias/CAMARA-E-HISTORIA/339277-INTEGRA-DO-DISCURSO-PRESIDENTE-DA-ASSEMBLEIA-NACIONAL-CONSTITUINTE,-DR.-ULYSSES-GUIMARAES-\(10-23\).html](http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/radio/materias/CAMARA-E-HISTORIA/339277-INTEGRA-DO-DISCURSO-PRESIDENTE-DA-ASSEMBLEIA-NACIONAL-CONSTITUINTE,-DR.-ULYSSES-GUIMARAES-(10-23).html)>. Acesso em: 19 jan. 2017.

Já no tocante aos efeitos da corrupção, também despertou aqui, novamente em sincronia com a tendência mundial, o interesse pelos efeitos nocivos da corrupção sobre a economia. Nesse aspecto há uma sutil contradição. Admite-se, hoje, a ideia tradicional de que a corrupção prejudica o crescimento econômico, em geral com referência à pequena corrupção. Por outro lado, noticia-se o efeito às vezes calamitoso de operações de combate à grande corrupção sobre a economia, notadamente nos aspectos do capitalismo financeiro.

O estudo da corrupção não é tão longo, mas produziu um número diversificado de teorias, por meio de uma miríade de abordagens. Nota-se que o acúmulo de conhecimento sobre as causas e efeitos da corrupção atua sobre o senso comum, fazendo prevalecer a ideia de que as causas da corrupção são ligadas a aspectos históricos e culturais e os seus efeitos atingem o crescimento econômico. Tanto no que concerne a causas, como no que concerne a efeitos da corrupção, não há a devida ênfase em um outro aspecto: o da desigualdade social.

A desigualdade social também tem guarida na Constituição da República de 1988. Assim como nossa desigualdade social é ímpar, a Constituição de 1988 também tratou do tema de forma peculiar: foi previsto como um dos objetivos fundamentais da República a redução da desigualdade social.

Impõe-se indagar para que serve emplacar tal desígnio na Constituição. Além da mera categorização com base na sua natureza jurídica, o problema anterior é a compreensão do propósito e das consequências da existência da previsão de tal dispositivo na Constituição da República. A partir daí, nos deparamos com a questão da efetividade do comando constitucional contido no objetivo fundamental da redução da desigualdade social.

A ligação entre a peculiar corrupção brasileira e a igualmente peculiar desigualdade social do país merece atenção. O comando constitucional de moralidade na Administração Pública dialoga com o objetivo fundamental constitucional de redução da desigualdade social. O fenômeno da corrupção apresenta complexa relação com a consecução desse fim.

O presente trabalho pretende examinar as causas e os efeitos da corrupção, no mundo e no Brasil, examinando sua relação com a desigualdade social. O estudo se dá pelo método dedutivo, por meio de pesquisa no campo sócio-jurídico, eminentemente bibliográfica, incluindo o direito comparado. Destaca-se a interdisciplinaridade do trabalho, abrangendo mormente o Direito, a Sociologia, a Psicologia, a Criminologia e a Economia.

A obra começa estudando a corrupção, depois aborda a desigualdade e também a sua relação com a corrupção e, por fim, as questões do combate à corrupção, sob a ótica de um enfrentamento consentâneo com a redução da desigualdade.

No Capítulo I, são reunidas concepções e estudos sobre a corrupção, nas diferentes abordagens sociológica, econômica e psicológica, no que se pode denominar teoria da corrupção. São também apresentadas classificações da corrupção, em especial a distinção entre corrupção em sentido amplo e em sentido estrito. Assim como são analisados aspectos da corrupção no mundo e no Brasil.

No Capítulo II, é estudada a desigualdade social. No aspecto jurídico, o capítulo debruça-se sobre o objetivo fundamental constitucional de redução da desigualdade. É então abordada a relação da corrupção com o crescimento econômico, com o desenvolvimento humano e com a desigualdade social.

Já no Capítulo III, partindo da premissa fixada da relação entre corrupção e desigualdade, é problematizado o combate à corrupção, no sentido de que não é qualquer enfrentamento da corrupção que funcionaria como redutor da desigualdade. A ideia é de que um combate à corrupção político, seletivo e descumpridor de garantias fundamentais não exerce seu devido papel e pode até agravar as desigualdades. O enfrentamento da corrupção consentâneo com o objetivo fundamental da redução da desigualdade é o efetivo, republicano e democrático, descrito no capítulo.

Apesar das tentações do caminho fácil da simplificação, a obra não sustenta que a corrupção é a causa da desigualdade, de forma exclusiva, mecânica e direta. Naturalmente, corrupção e desigualdade são fenômenos complexos e multifatoriais. A pretensão é de realçar as influências que a corrupção exerce sobre a desigualdade e vice-versa.

## **CAPÍTULO I**

A teorização em torno da ideia de um governar de forma corrompida é bem antiga. No presente capítulo serão reunidas algumas concepções de corrupção. Além das concepções, as causas da corrupção também são analisadas sob as diferentes abordagens sociológica, econômica e psicológica. Essa matéria se insere no tópico intitulado teoria da corrupção.

A partir das concepções mais elementares de corrupção é possível a distinção entre corrupção em sentido amplo e em sentido estrito. Outras classificações também

são elencadas, sempre na perspectiva de se enxergar melhor a complexidade do fenômeno da corrupção.

Mas esse fenômeno também deve ser analisado como se apresenta no mundo e no Brasil. No mundo, há casos emblemáticos, como o italiano, que merecem menção. Já a corrupção no Brasil será estudada como aparece na literatura nacional, no pensamento brasileiro, sua relação com a questão eleitoral e seu caráter sistêmico.

## **1. CORRUPÇÃO**

### **1.1. Teoria da Corrupção**

#### **1.1.1. Abordagem sociológica.**

A filosofia chinesa, na figura um tanto lendária de Confúcio (forma latinizada de Kung-Fu-Tzu), por volta de 500 a.C., época em que o território chinês encontrava-se fragmentado em um grande número de estados constantemente em guerra, permeado de corrupção em todos os níveis de poder e grande miséria, já abordava a questão da honestidade no governo.

Para Confúcio, inspirado nas ideias de virtude e exemplo, “Governar é ser reto. Se diriges com retidão, quem ousaria não ser reto?”<sup>2</sup>. Ainda, se opondo a um legalismo da época, entendia que o povo devia ser guiado pela virtude e não por manobras

---

<sup>2</sup> CONFÚCIO. Os Analectos. Tradução André Bueno. Disponível em: <<http://chines-classico.blogspot.com.br/>>. Acesso em: 21 set. 2016. Diálogo 12.17. No diálogo 12.19: “Se desejas o que é bom, o povo será bom. O poder moral do cavalheiro é vento, o poder moral do homem comum é grama. Sob o vento, a grama tem que ser curvar.”

políticas, leis e castigos, que não desenvolviam um senso de vergonha e participação<sup>3</sup>. Cético em relação à solução por meio da legislação, defendia que a coesão social seria obtida pelo “rito”, ou seja, os bons costumes e hábitos herdados dos ancestrais. Nessa linha, o pré-requisito para o exercício do poder eram qualidades morais e éticas, alcançadas por meio de uma rígida educação (meritocracia), antídoto contra a corrupção e a degradação (reforma social pela educação, aprendizado da moral)<sup>4</sup>.

ARISTÓTELES, no século IV a.C., com base em formulações anteriores, como a de Heródoto um século antes, realizou sua definição clássica de seis tipos de governo, três deles justos e três versões corrompidas deles. A monarquia – governo de um só -, a aristocracia – governo de uns poucos, dos melhores homens – e o governo constitucional – de uma grande parte dos cidadãos – teriam como característica visarem ao bem comum. As suas versões corrompidas se caracterizariam justamente por perseguirem interesses particulares, a tirania, o interesse do monarca, a oligarquia, o interesse dos ricos e a democracia, o interesse dos pobres<sup>5</sup>.

Extrai-se de ARISTÓTELES, assim, a concepção de corrupção como a sobreposição, no governo, dos interesses particulares sobre o bem comum. A sobreposição das vantagens pessoais e desejos ao bem comum tornaria o governo corrompido na medida em que a ordem daria lugar às paixões<sup>6</sup>.

---

<sup>3</sup> Ibid. Diálogo 2.3: “Guia-o por meio de manobras políticas, contém-no com castigos (e leis): o povo se tornará dissimulado e desavergonhado. Guia-o pela virtude, contém-no pelo ritual: ele desenvolverá um senso de participação.”

<sup>4</sup> BUENO, André. Sinologia e confucionismo: a importância dos estudos confucionistas para a compreensão da civilização chinesa. Disponível em: <<http://sinografia.blogspot.com.br/2012/10/sinologia-e-confucionismo.html>>. Acesso em: 21 set. 2016.

<sup>5</sup> ARISTÓTELES. A política. Brasília: Editora da UnB, 1985, Livro III, Cap. V.

<sup>6</sup> FILGUEIRAS, Fernando. A teoria política da corrupção. Disponível em: <<http://www.ecsbdefesa.com.br/fts/TPC.pdf>>. Acesso em: 9 out. 2016.

MAQUIAVEL, no início do século XVI, ao discorrer sobre a corrupção em Roma, apesar de conhecido por se distanciar da ética cristã da época, também identificava a corrupção com a prevalência dos interesses particulares na gestão da coisa pública:

*“Mas, quando os cidadãos se corromperam, a instituição ficou sujeita a numerosos inconvenientes: só os homens poderosos passaram a propor leis, não no interesse da liberdade, mas no do seu próprio poder; e ninguém ousava falar contra esses projetos, devido ao temor que seus proponentes inspiravam. De modo que o povo, enganado ou constrangido, se via obrigado a decretar a própria ruína.”<sup>7</sup>*

Uma visão mais realista sobre o tema parece admitir que o fenômeno da corrupção está sempre presente, ameaçando qualquer forma de governo. O enfoque é na estruturação dos governos, de modo a evitar essa prevalência dos interesses públicos sobre o bem comum.

ESPINOZA, em 1670, na sua obra “Tratado Político”, adverte que o homem é mais dominado pela paixão do que pela razão e inclinado mais para a vingança do que para a misericórdia, isto é, mais para o mal do que para o bem. Necessário, então, no momento em que se colocam os fundamentos do Estado, ter olho atento nas paixões humanas. Frisa a causa que faz agir os seres humanos: o amor da glória. Descreve suas fraquezas e termina dizendo que eles não são deuses, isto é, que não têm a necessária força para resistir às seduções de toda espécie. Assim, são exigidas instituições de tal jeito bem constituídas que aos governantes seja quase impossível desonestar. E nesse sentido, diz, pouco lhe importa que seja por este ou por aquele motivo, que os negócios públicos sejam bem administrados. O que importa é que o sejam. É valiosa sua percepção de que um Estado será pouco estável se a sua salvação depender da honradez

---

<sup>7</sup> MAQUIAVEL, Nicolau. Discursos sobre a primeira década de Tito Lívio. Brasília: Editora da UnB, 1985, p. 76.

de um indivíduo e os negócios públicos só se puderem realizar à condição de serem conduzidos por mãos honradas, porque estas seriam poucas. Então, organizem-se os governos, onde, de qualquer modo, se previna a desonestidade, independentemente da probidade individual<sup>8</sup>.

MONTESQUIEU, cerca de dois mil anos depois de CONFÚCIO, corrobora algumas de suas ideias: “Quando um povo tem bons costumes, as leis se tornam simples”<sup>9</sup>. No seu estudo “das leis em sua relação com os princípios que formam o espírito geral, os costumes e as maneiras de uma nação”, aponta uma série de impropriedades na ideia da lei tentar moldar ou contrariar esse “espírito geral da nação”:

*“É dever do legislador acompanhar o espírito da nação, quando este não for contrário aos princípios de governo, pois não fazemos nada melhor do que o que fazemos livremente, seguindo nosso gênio natural.”*<sup>10</sup>

O enfoque na estruturação dos governos, de modo a evitar essa prevalência dos interesses públicos sobre o bem comum está contida na ideia do controle do Estado na famosa teoria da separação de poderes, afirmando MONTESQUIEU que “Para que não se possa abusar do poder, é preciso que, pela disposição das coisas, o poder limite o poder”<sup>11</sup>.

Assim como DURKHEIM entendia que, uma vez que todas as sociedades apresentam crimes, o crime não seria uma patologia, mas faria parte da fisiologia da sociedade<sup>12</sup>, o mesmo se aplica à corrupção. Trata-se de pressão permanente sobre o

---

<sup>8</sup> ESPINOZA, Baruch de. Tratado político. Tradução Diogo Pires Aurélio. São Paulo: Martins Fontes, 2008, p. 300.

<sup>9</sup> MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de. O espírito das leis. Tradução Cristina Muracho. São Paulo: Martins Fontes, 1996, p. 329.

<sup>10</sup> *Ibid.*, p. 317.

<sup>11</sup> MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de. O espírito das leis. Tradução Cristina Muracho. São Paulo: Martins Fontes, 1996, p. 166.

<sup>12</sup> DURKHEIM, É. As regras do método. São Paulo: Martins Fontes, 2007, p. 82-83.

Estado, para que seus agentes e a coisa pública sejam instrumentalizados em prol de interesses particulares.

Vê-se que as visões oscilam desde a crença de CONFÚCIO nos “bons costumes e hábitos herdados dos ancestrais” até o governo corrompido de ARISTÓTELES que daria lugar as paixões em lugar da ordem. Esses dois elementos, cultura e lei, estão sempre presentes no tema corrupção, como quando MONTESQUIEU fala das leis não podendo moldar o “espírito geral da nação”, mas vislumbrando um sistema de divisão do poder que coibiria abusos, mais próximo do pragmatismo de ESPINOZA, MAQUIAVEL e DURKHEIM.

SUSAN ROSE-ACKERMAN começa sua análise com um fato básico da motivação humana. Existem diferenças na cultura e nos valores fundamentais em todo o mundo, mas haveria uma característica humana universal e central para explicar as experiências divergentes nos diferentes países: o interesse particular. Os críticos chamam de ganância, os economistas, de maximização da utilidade, mas, seja qual for o rótulo, as sociedades difeririam em como definem e canalizam o interesse particular. A corrupção endêmica, então, sugeriria uma falha generalizada para captar o interesse particular para fins legítimos e produtivos<sup>13</sup>.

Daí a definição de corrupção da autora, como abuso de um poder confiado para ganhos privados, definição que captura o problema principal na raiz de todos os tipos de corrupção econômica e política: peculato, nepotismo, tráfico de influência, conflitos de interesses, fraude eleitoral etc. O termo chave seria o “poder confiado” (*entrusted power*), que se refere às tarefas que o agente é intitulado a desempenhar, por escrito ou

---

<sup>13</sup> ROSE-ACKERMAN, Susan. Corruption and government: causes, consequences, and reform. New York: Cambridge University Press, 2016, versão digital, posição 393.

por outra forma (prestar serviços públicos, outorgar licenças, aprovar leis, julgar demandas etc.). Esse poder é confiado pela população a um líder do governo ou agente público. No abuso desse poder, as regras são quebradas e os principais objetivos são subvertidos<sup>14</sup>.

**Corrupção e democracia.** TOCQUEVILLE, em uma viagem aos Estados Unidos da América, para estudar o sistema prisional americano, acabou fazendo um estudo sobre a então recém implementada democracia naquele país. Reconhecia a propensão do homem a se corromper, mas se mostrava otimista quanto aos efeitos práticos da democracia:

*“nas aristocracias, como os que querem chegar à direção dos negócios públicos dispõem de grandes riquezas e o número dos que podem levá-los a tanto costuma ser circunscrito em certos limites, o governo se acha de certa forma em leilão. Nas democracias, ao contrário, os que disputam o poder quase nunca são ricos e o número dos que contribuem para proporcionar o poder é enorme. Talvez nas democracias não haja menos homens a vender, mas quase não se encontram compradores - de resto, seria necessário comprar gente demais ao mesmo tempo para alcançar o objetivo.”*<sup>15</sup>

O ambiente propício para o abuso do poder confiado, de que fala ACKERMAN, para ganhos privados seria um Estado fraco ou autocrático. O nível alto de corrupção, por sua vez, torna a reforma do Estado difícil, além de minar a confiança nas instituições públicas. Tem-se aí um círculo vicioso que pode corroer as bases da democracia. Um estado excessivamente corrupto sofre o risco de invasão, guerra civil e golpes. Foi o que se verificou na queda de Mobutu Sese Seko no Zaire, de Hosni Mubarak no Egito, de Zine Ben-Ali na Tunísia e de Viktor Yanukovich na Ucrânia. No

---

<sup>14</sup> Ibid., posição 443.

<sup>15</sup> TOCQUEVILLE, Alexis. A democracia na América. Vol. 1. São Paulo: Martins Fontes, 1998, p. 302.

caso da Tailândia, a corrupção excessiva dos governantes motivou um golpe de Estado militar em 2014, que acabou com o regime democrático<sup>16</sup>.

A ideia por detrás da democracia mitigando a corrupção reside na crença de que a submissão ao crivo popular por meio de eleições periódicas restringiria a ganância dos políticos. A proteção das liberdades fundamentais, como a liberdade de expressão, contribuiria para processos eleitorais legítimos e para um governo mais controlado. Em contraste, Estados não democráticos seriam mais suscetíveis à corrupção naturalmente pela ausência de efetivos controles (freios e contrapesos). Mas essa ideia cai por terra diante do que se observa na prática. Escândalos de corrupção já envolveram presidentes eleitos no Brasil, México, Venezuela, Itália, Coreia e Japão<sup>17</sup>.

A verdade é que é muito comum políticos processados ou condenados por corrupção voltarem a ser eleitos. No Brasil o fenômeno é bem conhecido, chegando a ser cunhado o termo “rouba, mas faz” para conhecidos políticos até hoje no poder. E o mesmo se dá em outros países. Nos Estados Unidos, o prefeito de Providence, Rhode Island, foi condenado e preso por corrupção. Solto em 2007, se candidatou em 2014, quase se reelegendo com 45% dos votos<sup>18</sup>.

A segurança excessiva do governante de que se manterá no poder pode torna-lo mais corrupto. O problema é que insegurança demais pode ter o mesmo efeito, no que

---

<sup>16</sup> ROSE-ACKERMAN, Susan. Corruption and government: causes, consequences, and reform. New York: Cambridge University Press, 2016, versão digital, posição 489 e 10887.

<sup>17</sup> Ibid., posição 8059 e 9909.

<sup>18</sup> VASCONCELOS NETO, José Ramos de. Democracia no terceiro milênio. São Paulo: Nobel, 2002, p. 118.

se pode chamar de "paradoxo da estabilidade"<sup>19</sup>. Deve haver a chance de manutenção do poder, mas não absoluta, de forma a funcionarem os efeitos controladores dos políticos e partidos de oposição, podendo a questão da corrupção ser determinante na campanha eleitoral.

**Questão eleitoral.** A questão das campanhas eleitorais e da influência do poder econômico tem colocado em xeque as democracias no mundo. O poder econômico sempre desconfigurou a democracia, mas isso parece cada vez ficar mais grave e mais evidente. E tudo começa nas campanhas políticas, cujo custo favorece a dependência implícita ou explícita entre financiadores e políticos. Para se ter uma ideia da forma escancarada pela qual o poder econômico se entranha no Estado, veja-se o fato dos embaixadores americanos pelo mundo serem doadores de campanhas eleitorais. Durante as presidências de George W. Bush, quase quatro entre dez embaixadores nomeados não eram da carreira diplomática, percentual maior do que do seu pai e de Clinton. A grande parte, grandes doadores de campanha<sup>20</sup>.

Quase todos os recentes escândalos de corrupção brasileiros envolveram contribuições ilegais de campanhas, assim como os casos ocorridos na Coreia e Japão, além dos da França e Itália na década de 1990<sup>21</sup>.

Há entendimentos no sentido de que a reforma dos sistemas de financiamento de campanhas eleitorais deve evitar impor restrições demais, a ponto de incentivar a

---

<sup>19</sup> ROSE-ACKERMAN, Susan. Corruption and government: causes, consequences, and reform. New York: Cambridge University Press, 2016, versão digital, posição 1000.

<sup>20</sup> "Bush's patronage appointments to ambassador exceed father's, Clinton's". Disponível em: <<https://scholarsandrogues.com/2007/06/25/bushs-patronage-appointments-to-ambassador-exceed-fathers-clintons/>> Acesso em: 29 dez. 2016.

<sup>21</sup> ROSE-ACKERMAN, Susan. Corruption and government: causes, consequences, and reform. New York: Cambridge University Press, 2016, versão digital, posição 10122.

ilegalidade – o que teria acontecido no sistema japonês em vigor de 1975 a 1993<sup>22</sup>. ROSE ACKERMAN sugere: redução dos custos das campanhas políticas pela redução do tempo de duração da campanha; regras de transparência de doações de campanha mais fortes; limitação de doações e de gastos dos candidatos; e fontes alternativas de recursos no setor público<sup>23</sup>.

No Brasil, em 2010, projeto de iniciativa popular amparado em cerca de 1,3 milhão de assinaturas resultou na Lei Complementar n. 135/2010 – Lei da Ficha Limpa, que impede a candidatura de políticos condenados criminalmente por órgão colegiado e aumenta de três para oito anos o período de inelegibilidade dos candidatos após o cumprimento da pena. Em setembro de 2015, o Supremo Tribunal Federal, sob a relatoria do ministro Luiz Fux, na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4650, ajuizada pelo Conselho Federal da OAB, declarou a inconstitucionalidade dos dispositivos legais que autorizavam as contribuições de pessoas jurídicas às campanhas eleitorais.

Uma outra faceta do poder econômico nas campanhas eleitorais é a compra de votos. Muito comum na Inglaterra e nos Estados Unidos no século XIX, ainda é uma prática frequente nas democracias. De acordo com o World Values Survey, 41,8% dos entrevistados acreditam que há compra de votos "com bastante frequência". As respostas variaram de 4,3% nos Países Baixos a 79,2% nas Filipinas. O Brasil aparece

---

<sup>22</sup> QUI, Allison R. National campaign finance laws in Canada, Japan and the United States. Suffolk Transnational Law Journal, n. 20: 193, 1996, p. 245.

<sup>23</sup> ROSE-ACKERMAN, Susan. Corruption and government: causes, consequences, and reform. New York: Cambridge University Press, 2016, versão digital, posição 10490.

em seguida, como o segundo país em que mais se acredita na ocorrência de compra de votos<sup>24</sup>.

**Compadrio e lobby.** Passadas as eleições, as ameaças do poder econômico à democracia continuam. Mesmo em democracias estabelecidas existe a possibilidade de que os próprios interesses econômicos particulares de um político colidam com seu papel como representante do povo. Um estudo de empresas na Dinamarca, um país de baixa corrupção, descobriu que as empresas ligadas por laços familiares com políticos eram mais lucrativas do que outras. A principal fonte de ganho seria um melhor acesso aos contratos governamentais e outros negócios<sup>25</sup>.

Para os que não têm ligações diretas com os governantes, o caminho para influenciar nas decisões nas democracias é o conhecido “*lobby*”. Existe a atuação direta sobre os governantes, como a praticada por categorias, associações, movimentos, entidades, grupos de pressão etc. Mas o poder econômico se utiliza de uma atuação mais especializada, que em alguns países é legalizada na forma de contratação de um profissional com bons contatos para lobby. A atividade de lobby é muito próxima da corrupção pura e simples porque nada mais é do que a atuação explícita do poder econômico sobre o governo, representando uma vantagem pouco democrática para quem possa dispor de recursos para a contratação do serviço. Na prática, o lobista, com seus contatos e acesso, funciona como um canal, um intermediário, que porta a proposta de benefícios financeiros privados ou contribuições de campanha para os políticos, em

---

<sup>24</sup> Ibid., posição 10399.

<sup>25</sup> AMORE, Mario Danele. BENNEDSEN, Morton. The value of local political connections in a low-corruption environment. Journal of Financial Economics, n. 10, 2013, p. 387.

troca de votos ou decisões favoráveis ao contratante do serviço<sup>26</sup>. Particularmente problemática é justamente essa sobreposição entre lobby e financiamento de campanha, como é possivelmente o caso nos Estados Unidos<sup>27</sup>.

A corrupção subverte a democracia. Um exemplo disso são os casos de leis obtidas por meio de corrupção. Uma alienação de terras corrupta no Estado de Geórgia, nos EUA, no início dos anos 1800, foi reconhecida pela Suprema Corte no caso Fletcher vs. Peck. Apesar do fato de todos os legisladores, exceto um, terem sido subornados, a corte considerou que o contrato era uma obrigação legal do Estado de Geórgia<sup>28</sup>. No Brasil, mais recentemente, foi noticiado que a colaboração premiada da empreiteira Odebrecht na Operação Lava Jato teria revelado a obtenção de benefícios de pelo menos R\$ 8,4 bilhões com a edição de duas medidas provisórias obtidas por meio de corrupção. Segundo as informações prestadas pelo ex-presidente de relações Institucionais da empresa Cláudio Melo Filho ao Ministério Público Federal, a aprovação das duas medidas envolveu o pagamento de, no mínimo, R\$ 16,9 milhões em propinas a parlamentares e em doações de campanhas eleitorais<sup>2930</sup>.

---

<sup>26</sup> ROSE-ACKERMAN, Susan. Corruption and government: causes, consequences, and reform. New York: Cambridge University Press, 2016, versão digital, posição 10360.

<sup>27</sup> LESSIG, Lawrence. Republic lost: how money corrupts congress—and a plan to stop it. New York: Grand Central Publishing, 2011.

<sup>28</sup> US SUPREME COURT. Disponível em: <<https://supreme.justia.com/cases/federal/us/10/87/case.html>> Acesso em: 28 set. 2016.

<sup>29</sup> “Medidas aprovadas no Congresso renderam R\$ 8,4 bi à Odebrecht”. Folha de São Paulo. 22 dez. 2016. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/12/1842953-medidas-aprovadas-no-congresso-renderam-r-84-bi-a-odebrecht.shtml>> Acesso em: 22 dez. 2016.

<sup>30</sup> Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2016-dez-11/compra-leis-citada-delacao-odebrecht-gera-inseguranca>> Acesso em: 17 fev. 2017.

A divulgação clara dos interesses financeiros dos políticos e dos seus familiares é necessária para o controle popular<sup>31</sup>. Em verdade, todos os agentes públicos têm sua intimidade protegida, mas sua privacidade deve ser mitigada. Diante da ponderação entre o direito fundamental à privacidade e o princípio da publicidade que rege a Administração Pública, o direito brasileiro hoje - sob a égide da cultura da informação e de seu produto, a Lei de Acesso a Informação (Lei 12.527/2011) - mitiga o sigilo do agente público em prol da transparência no manejo de verbas públicas e do combate à improbidade<sup>32</sup>.

**Corrupção e sistemas de governo.** Quanto aos sistemas de governo, PERSSON, TABELLINI e TREBBI acreditam que os sistemas presidenciais sejam menos corruptos devido à sua natureza competitiva e aos seus freios e contrapesos, mas não confirmam tal assertiva empiricamente, exceto em um conjunto de velhas democracias. Quando democracias novas e frágeis são incluídas no conjunto de dados, o presidencialismo torna-se um indicador significativo de níveis mais altos de corrupção<sup>33</sup>. Os críticos dos governos latino-americanos argumentam que a maioria tem Executivos excessivamente poderosos e Legislativos fracos<sup>34</sup>.

---

<sup>31</sup> ROSE-ACKERMAN, Susan. Corruption and government: causes, consequences, and reform. New York: Cambridge University Press, 2016, versão digital, posição 10290.

<sup>32</sup> FIGUEIREDO, Leandro Mitidieri. Cultura da informação e improbidade: privacidade mitigada do agente público. Boletim Científico Escola Superior do Ministério Público da União, Brasília, a. 10, n. 36, p. 135-160, edição especial 2011.

<sup>33</sup> PERSSON, Torsten. TABELLINI, Guido. TREBBI, Francesco. Electoral rules and corruption. Journal of the European Economic Association, n. 1 (4), 2003, p. 958. Disponível em: <<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.602.3193&rep=rep1&type=pdf>> Acesso em: 28 set. 2016.

<sup>34</sup> MAINWARING, Scott. SHUGART, Matthew S. Presidentialism and democracy in latin america. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

**Corrupção, descentralização e controle.** Não está claro na prática se a corrupção é mais prevalente em Estados centralizados ou descentralizados, apesar da ideia de que dividir o poder, criando-se os diversos freios e contrapesos, gera mais controle.

O controle pode ocorrer da parte de um entre federativo sobre outro ou de um nível governamental sobre o inferior. Os governos mais corruptos e dominados pelo patronato parecem estar mais no nível local em muitos países, o que se verifica até nos Estados Unidos e a Alemanha<sup>35</sup>. O Federal Bureau of Investigation – FBI é muito ativo no controle da corrupção estadual e municipal nos Estados Unidos. Na Sicília, o pequeno tamanho dos governos locais facilitou o domínio da política local por famílias mafiosas<sup>36</sup>. No Reino Unido, uma Comissão de Auditoria monitora a probidade dos governos locais. No Brasil, merece nota a atuação da então Controladoria-Geral da União, órgão federal que atua no controle de outros entes federativos sob o fundamento de fiscalização da aplicação de recursos federais recebidos. Há um sorteio dos municípios a serem auditados. Um estudo mostra que a revelação dos resultados das auditorias antes das eleições, com a devida divulgação por emissoras de rádio locais, chegaram a influenciar os resultados eleitorais<sup>37</sup>.

---

<sup>35</sup> SEIBEL, Wolfgang. Corruption in the federal republic of germany before and in the wake of reunification. In: DELLA PORTA, Donatella. MÉNY, Yves. Democracy and corruption in europe. London: Pinter, 1997, p. 85.

<sup>36</sup> GAMBETTA, Diego. REUTER, Peter. The mafia in legitimate industries. In: FIORENTINI, Gianluca. PELTZMAN, Sam. The economics of organised crime. Cambridge: Cambridge University Press, 1995, p. 116.

<sup>37</sup> FERRAZ, Claudio. FINAN, Frederico. Exposing corrupt politicians: the effects of brazil's publicly released audits on electoral outcomes. Institute for the Study of Labor. 2007. Disponível em: <[http://www.iza.org/en/webcontent/publications/papers/viewAbstract?dp\\_id=2836](http://www.iza.org/en/webcontent/publications/papers/viewAbstract?dp_id=2836)> Acesso em: 28 set. 2016.

**Corrupção e o controle pela sociedade.** A corrupção também é determinada pela existência ou não de fatores de controle existentes na sociedade. A existência de oposição consistente controla o poder e pode limitar a corrupção. Qualquer que seja a estrutura do Estado, os interesses de determinados podem predominar se não enfrentarem oposição consistente, inclusive impedindo reformas.

A liberdade de imprensa e seu efeito sobre a opinião pública também exercem papel fundamental. Mas isto vai depender do grau de independência da imprensa em relação aos grupos políticos e também ao poder econômico. Na Itália, a corrupção só foi se tornando manchete à medida que a imprensa italiana se tornava cada vez mais independente do sistema político. O controle da imprensa pelas elites pode se dar por meio das concessões, pela propriedade dos veículos ou também pela publicidade governamental e pagamentos a jornalistas. Os jornais mexicanos, por exemplo, foram controlados por esses últimos métodos citados. Relevante também nesse tema de controle da corrupção por meio da liberdade de imprensa e liberdade de expressão são leis de imprensa adequadas, que não restrinjam excessivamente a crítica a figuras públicas<sup>38</sup>.

A existência de atuantes organizações não governamentais e outras entidades também é muito importante. A Transparência Internacional, por exemplo, é uma organização sem fins lucrativos, com sede em Berlim e atuação focada na fiscalização da corrupção em mais de cem países.

A participação popular é o núcleo do tema corrupção e democracia. O grau de participação popular e exercício da cidadania talvez seja a maior explicação para mais

---

<sup>38</sup> ROSE-ACKERMAN, Susan. Corruption and government: causes, consequences, and reform. New York: Cambridge University Press, 2016, versão digital, posição 11461.

ou menos corrupção. A não utilização por parte das classes média e alta de determinados serviços públicos, como educação e saúde, enfraquece a coesão social e resulta na queda da qualidade e na abertura do caminho para os esquemas de corrupção. Há casos notórios de participação democrática no governo que reduziram a corrupção. Um caso que se tornou notório internacionalmente é o Orçamento Participativo de Porto Alegre, mencionado por ROSE-ACKERMAN como caso bem sucedido no sentido de proporcionar aos cidadãos uma melhor informação sobre o que esperar do governo e de desenvolver a capacidade de responsabilizar os agentes públicos. As avaliações citadas dão conta de redução do clientelismo e da corrupção. Ainda, a participação popular deve ser facilitada por meio de canais seguros de denúncias<sup>39</sup>.

MICHAEL JOHNSTON identifica e compara as maiores síndromes da corrupção, originando padrões subjacentes de participação política e econômica - no sentido em que as pessoas perseguem, usam e trocam poder e riqueza – e a força ou fraqueza das instituições que sustentam ou restringem as diversas atividades sociais<sup>40</sup>.

As quatro síndromes de corrupção, com base em seus estudos em diferentes países seriam: 1ª) “mercados de influência” (“*influence markets*”): mais vista em democracias liberais, em que as instituições são sólidas, mas agentes privados tentam comprar algum tipo de influência em instituições públicas; 2ª) “cartéis de elite” (“*elite cartels*”): a elite econômica e política em um país que não era democrático usa a corrupção para se manter no poder após a democratização; 3ª) “oligarquias e clãs” (“*oligarchs and clans*”): em países com instituições frágeis, que passaram por uma abertura política e econômica muito rápida, um pequeno número de oligarcas e seus

---

<sup>39</sup> Ibid., posição 11533.

<sup>40</sup> JOHNSTON, Michael. Syndromes of corruption. Cambridge: Cambridge University Press, 2005, p. 35.

seguidores pegam para si tudo o que podem e, frequentemente, recorrem à violência nesse processo (Rússia nos anos 1990 e América Central com as *pandillas*, *maras* e gangues de drogas); 4ª) “magnatas oficiais” (“*official moguls*”): em um país com instituições públicas não tão fortes e sistema sem oportunidades muito democráticas na economia, agentes públicos usam de sua posição para enriquecer (caso histórico do Brasil, que estaria passando para a ascensão dos “cartéis de elite”)<sup>41</sup>.

JOHNSTON trabalha a questão da participação e das instituições, em relação à riqueza, poder e democracia. Uma geração de liberalização teria buscado proteger interesses privados em face de um “Estado usurpador”, mas teria enfraquecido instituições públicas chave e controles políticos, em um convite a abusos do poder privado. Demasiadas vezes pretendeu-se dar livre curso aos interesses privados na crença de que isso criaria rapidamente substitutos auto-reguladores do Estado. Mas, pergunta o autor, quem protege os fracos? Mudar esse fardo para a sociedade civil, perversamente, pode ser um modo de culpar as vítimas. Por essa razão, a reforma deveria, em última instância, envolver uma profunda democratização (“*deep democratization*”), que quer dizer não apenas eleições competitivas ou esquemas de transparência, apesar de valiosos. Mas sim possibilitar que os cidadãos busquem e defendam efetivamente seus valores e interesses e se estabeleçam em adequadas instituições e práticas de uso de riqueza e poder<sup>42</sup>.

**Corrupção e aspectos culturais, sociais e históricos.** É muito disseminada a ideia de que as causas da corrupção são aspectos culturais e históricos, contidos nas características de cada país.

---

<sup>41</sup> Ibid., p. 60, 89, 120 e 155.

<sup>42</sup> JOHNSTON, Michael. Syndromes of corruption. Cambridge: Cambridge University Press, 2005, p. 218.

Uma reflexão é a de que culturas diferem e, portanto, o significado de corrupção, como o uso indevido do poder em prol do interesse privado, difere também pelo mundo. Assim é que práticas rotuladas como corruptas em economias altamente desenvolvidas e democracias bem estabelecidas podem ser perfeitamente aceitáveis e até mesmo normativamente previstas em outras sociedades. É que podem existir sociedades que não aspiram a determinado ideal de relações entre o público e o privado, o que deveria ser respeitado. Tratar-se-ia de uma reflexão afinada com o multiculturalismo.

Um outro olhar é o de que a corrupção é prejudicial, mas a única via para a reforma seria por meio de uma mudança profunda nas normas socioculturais prevalentes, questionando-se os valores de honestidade e integridade na sociedade e até o individualismo reinante. A cultura então influenciaria na propensão do povo a quebrar as regras ou sua disposição de se opor aos desvios dos governantes, agentes públicos e particulares. O enfrentamento da corrupção deveria então, nesse olhar, se concentrar nos esforços para mudar a cultura e as relações sociais, especialmente por meio da transformação de atitudes da elite.

Prevalece a ideia de que cultura e relações sociais determinam a definição do comportamento aceitável e interferem na incidência de corrupção, mas o estudo do aspecto cultural seria parte de uma análise maior para compreender as causas e consequências da corrupção.

Alguns comportamentos podem ser determinados por costumes culturais, mas também podem ser provocados por cálculos estratégicos de interesses próprios. A definição do que é um ato de corrupção em determinado país é uma questão cultural, mas a cultura é dinâmica e pode mudar ao longo do tempo. Se um comportamento é de

fato culturalmente aceitável dentro de um país, talvez não faça sentido se adotar modelos de leis estrangeiras em desacordo com essa cultura. Todavia, há que se atentar para práticas que pouco têm de cultural e, em verdade, impõem altos custos a maior parte da população.

Na linha de que aspectos culturais e sociais influenciam, há várias teses específicas. SANDHOLTZ e KOETZLE, por exemplo, entendem que a corrupção é menor em países com tradição protestante, assim como em democracias de longa duração, liberdade econômica, abertura ao comércio e alta renda *per capita*<sup>43</sup>.

Na questão religiosa, esses estudos seguem a famosa hipótese weberiana a respeito da ética protestante e do desenvolvimento econômico, apontando que o protestantismo estaria associado a menos corrupção. Haveria uma relação no percentual de protestantes em um país, em um determinado momento, ao aumento ou regressão da corrupção<sup>44</sup>. Há, naturalmente, estudos no sentido contrário, não encontrando essa relação<sup>45</sup>.

Além da questão religiosa, política e econômica, vale menção também a vários estudos alegando que as mulheres são, em média, menos corruptas do que os homens<sup>46</sup>.

---

<sup>43</sup> SANDHOLTZ, Wayne. KOETZLE, William. Accounting for corruption: economic structure, democracy and trade. International Studies Quarterly, n. 44, p. 31-50, 2000.

<sup>44</sup> TREISMAN, Daniel. The causes of corruption: a cross-national study. Journal of Public Economics, n. 76: 399, 2000, p. 457.

<sup>45</sup> QUINN, John James. The effects of majority state ownership of significant economic sectors on corruption: a cross-regional comparison. International Interactions, n. 34: 84, 2008, p. 128.

<sup>46</sup> CHAUDHURI, Ananish. Gender and corruption: a survey of the experimental evidence. In: SERRA, Danila. WANTCHEKON, Leonard. Research in experimental economics, vol. 15. Bingley, UK: Emerald, 2012, p. 49.

ROSE-ACKERMAN, revisando as evidências e apontando as fraquezas dos estudos, conclui que nem o gênero, nem a fé, tomados como variáveis independentes, podem fornecer uma visão sobre as causas da corrupção. Ao contrário, seriam fatores que interagem com outros para determinar o comportamento e costumes. Cultura e história, segundo a autora, seriam explicações para o fenômeno da corrupção, não desculpas. Cada país teria experimentado altos níveis de corrupção em algum momento, mas muitos teriam encontrado uma maneira de reduzir a quantidade de corrupção e o seu impacto sobre a sociedade. Por outro lado, a autora reconhece que a corrupção pode influenciar a cultura, especialmente a confiança e a honestidade: o aumento da corrupção tem um impacto adverso sobre os valores sociais, levando ao cinismo<sup>47</sup>.

Não seria a questão cultural o elemento mais determinante da corrupção, segundo MICHAEL JOHNSTON<sup>48</sup>. Ele afirma que se tivéssemos um ranking de corrupção no século XVIII, o país mais mal colocado seria a Inglaterra, e, no século seguinte, além da Inglaterra, os Estados Unidos. Perguntado se seria correto dizer que países desenvolvidos têm menos corrupção, responde:

*“Não necessariamente. Países mais desenvolvidos sofrem bem mais com a síndrome do ‘mercado de influência’. Nos Estados Unidos, a corrupção não é tão óbvia porque nós eliminamos algumas das barreiras que os corruptores precisavam pagar para ultrapassar: nós liberalizamos a economia, o sistema de financiamento político etc. Então, se você é rico e ambicioso, não precisa subornar ninguém, não precisa arrombar a porta de trás, pode entrar pela porta da frente de cabeça erguida. A*

---

<sup>47</sup> ROSE-ACKERMAN, Susan. Corruption and government: causes, consequences, and reform. New York: Cambridge University Press, 2016, versão digital, posição 989.

<sup>48</sup> JOHNSTON, Michael. Syndromes of corruption. Cambridge: Cambridge University Press, 2005, p. 191.

*corrupção nos Estados Unidos se dissipa, porque os atores transitam num limite legal.*<sup>49</sup>

**Corrupção e tamanho do Estado.** Há a ideia disseminada da relação entre o tamanho do Estado e a extensão da corrupção. Redução do Estado por meio de programas de privatização, por exemplo, pode resultar em uma aparente diminuição da corrupção no setor público simplesmente pela diminuição da presença estatal, ou seja, do elemento público. Todavia, se uma atuação estatal ou um programa público é meramente cortado, subsistindo a necessidade social ou econômica, os subornos e propinas podem aumentar em tamanho e extensão, como afirma ACKERMAN, em razão da competição dos interessados pelos recursos agora mais escassos<sup>50</sup>. Os países nórdicos são exemplos de baixa corrupção e orçamentos públicos elevados. Um estudo de FRIEDMAN, JOHNSON, KAUFMANN e ZOIDO-LOBATON mostra, em um universo de 69 países, que a arrecadação fiscal maior estaria associada a baixo nível de corrupção<sup>51</sup>. É que a baixa corrupção induziria a mais atividade na economia formal, sujeita à tributação. Ainda, nas democracias os cidadãos estariam dispostos a apoiar altos níveis de gastos públicos apenas se o governo for honesto e competente. A conexão entre tamanho do Estado e da corrupção é esquematizada por ACEMOGLU e VERDIER, que elaboraram um modelo de teoria dos jogos para mostrar como é a correção de falhas do mercado que faz crescer o Estado, com a necessária introdução de

---

<sup>49</sup> “Michael Johnston: ‘É melhor fazer pouco, mas fazer direito’”. Época. Disponível em: <<http://epoca.globo.com/ideias/noticia/2015/04/michael-johnston-e-melhor-fazer-pouco-mas-fazer-direito.html>>. Acesso em: 9 abr. 2016.

<sup>50</sup> ROSE-ACKERMAN, Susan. Corruption and government: causes, consequences, and reform. New York: Cambridge University Press, 2016, versão digital, posição 936.

<sup>51</sup> FRIEDMAN, Eric. JOHNSON, Simon. KAUFMANN, Daniel. ZOIDO-LOBATON, Pablo. Dodging the grabbing hand: the determinants of unofficial activity. Journal of Public Economics, vol. 76, n. 3, 2000.

regulamentos e agentes fiscalizadores<sup>52</sup>. Em última análise, haveria um “*trade-off*”, em que a correção de um problema geraria outro, de modo que as falhas do Estado fundamentariam o discurso do Estado menor, sendo que são as falhas do mercado o motivo do aumento do Estado.

### **1.1.2. Abordagem econômica.**

O Banco Mundial define corrupção como o abuso da máquina pública para ganho privado<sup>53</sup>.

Para GARY BECKER, da Universidade de Chicago, ganhador do Prêmio Nobel, as pessoas cometeriam crimes com base em uma análise racional, pesando custos versus benefícios. Não haveria lugar para considerações sobre certo ou errado, mas apenas da comparação de possíveis resultados positivos e negativos. O indivíduo compararia os ganhos com atividades legais com os ganhos com atividades ilegais. A teoria enumera os elementos de uma fórmula para o cálculo desses ganhos (o benefício líquido com o crime seria o resultado do valor amealhado menos os custos de planejamento, execução e oportunidade, bem como probabilidade de captura e condenação e valor do castigo). Os fatores positivos, como salário, condição econômica do indivíduo etc., favoreceriam a opção pelas atividades legais. Os fatores negativos, tais como eficiência da persecução penal e severidade das punições, desestimulariam a opção pelo crime. A fórmula para o cálculo dos ganhos com a atividade ilegal. Trata-se

---

<sup>52</sup> ACEMOGLU, Daron. VERDIER, Thierry. The choice between market failures and corruption. The American Economic Review, vol. 90, n. 1, 2000.

<sup>53</sup> WORLD BANK. Helping countries control corruption: the role of the World Bank. Washington: World Bank, 1997.

do Modelo Simples do Crime Racional (*Simple Model of Rational Crime – SMORC*)<sup>54</sup>, o trabalho seminal da chamada teoria econômica do crime.

Assim, na visão de BECKER, a dissuasão do comportamento criminoso depende da probabilidade de detecção e punição e das penas impostas, tanto aquelas impostas pelo sistema legal como as de custos mais sutis, como vergonha ou perda de reputação. Baixas penas podem dissuadir o crime se a chance de detecção do crime for alta e penas altas podem compensar a fraca aplicação/cumprimento da lei, exceto se houver parcialidade<sup>55</sup>.

Aqui vale a menção ao instituto da colaboração premiada, em que coautores ou partícipes do crime revelam informações efetivas para o desvendamento do crime perseguido e/ou de outros crimes e criminosos, em troca de benefícios nas sanções sofridas. Há no caso um paradoxo importante para os esforços de aplicação da lei: penas elevadas devem dissuadir a corrupção, mas uma alta probabilidade de detecção dos crimes só é possível com essa promessa de penas baixas para o colaborador<sup>56</sup>.

Nessa abordagem há a ideia de corruptos e corruptíveis. Como lamenta o detetive interpretado por Al Pacino no filme “Serpico”, de Sidney Lumet: “Dez por cento dos policiais em Nova York são absolutamente corruptos, 10% são absolutamente honestos e os outros 80%, eles desejam que fossem honestos.”<sup>57</sup> Esse último grupo

---

<sup>54</sup> BECKER, Gary S. Crime and Punishment: An Economic Approach. Journal of Political Economy, vol. 76, n. 2, p.169-217, 1968.

<sup>55</sup> EIDE, Erling. RUBIN, Paul H. SHEPHERD, Joanna M. Economics of Crime. Foundations and Trends in Microeconomics, 2 (3): 205, 2006, p. 79.

<sup>56</sup> ROSE-ACKERMAN, Susan. Corruption and government: causes, consequences, and reform. New York: Cambridge University Press, 2016, versão digital, posição 6159.

<sup>57</sup> “Rooting Out Police Corruption”. The New York Times. Disponível em: <<http://www.nytimes.com/2012/07/01/nyregion/books-on-police-corruption-and-woody-guthries-haunts-in-new-york-city.html>>. Acesso em: 9 abr. 2016.

mencionado poderia ser considerado o grande grupo dos “oportunistas”. Não que seus valores sejam irrelevantes, mas seus valores internos têm que lutar contra pressões externas, tentações e oportunidades. Assim, trata-se mais de corruptíveis do que de corruptos. Pesquisas mostrariam que a maior parte de empregados em empresas, assim como de agentes no setor público, estaria nesta categoria, de modo que o ambiente institucional é determinante para a corrupção<sup>58</sup>.

“**A ocasião faz o ladrão**”. Na criminologia essa abordagem dialogaria com a Criminologia Ambiental, por meio das “Teorias das Oportunidades para Práticas de Delitos” (*Crime Opportunity Theories*), presentes nos trabalhos de MARCUS FELSON e RONALD CLARKE, na obra “A Ocasião faz o Ladrão”<sup>59</sup>.

Como teorias causal-explicativas, privilegiam a adoção de políticas públicas de prevenção dos delitos, ao tempo em que fornecem condições para fortalecer mecanismos de punição e reparação:

*“Elas se baseiam em quatro pilares fundamentais: medidas destinadas a tornar mais difícil a prática do delito; medidas destinadas a aumentar os riscos de punição; medidas destinadas a reduzir as recompensas pela prática do delito; medidas destinadas a retirar as desculpas para prática do delito.”<sup>60</sup>*

### **1.1.3. Abordagem psicológica.**

---

<sup>58</sup> ROSE-ACKERMAN, Susan. Corruption and government: causes, consequences, and reform. New York: Cambridge University Press, 2016, versão digital, posição 1668.

<sup>59</sup> FELSON, M. CLARKE, R. V. Opportunity makes the thief: practical theory for crime prevention. Police Research Series, Paper 98. Home Office, London, 1998.

<sup>60</sup> MAIA, Luciano Mariz. Prevenção, punição e reparação à tortura no Brasil, à luz do direito internacional dos direitos humanos. Tese (Doutorado). Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2004, p. 16.

Na obra “A mais pura verdade sobre a desonestidade”, DAN ARIELY traz comprovações perturbadoras por meio de experimentos sociais. Em confronto com o senso comum, o autor afirma que a desonestidade estaria em toda parte e que todos seríamos maçãs podres<sup>61</sup>. As conclusões são extraídas de pesquisas metodologicamente científicas, realizadas em laboratórios de universidades americanas (Cornell University, Duke University, Massachusetts Institute of Technology etc.).

DAN ARIELY investigou o modelo proposto por GARY BECKER, ou seja, as forças racionais que se presume levarem ao comportamento desonesto, notando que, muitas vezes, em verdade, são forças irracionais as mais determinantes. O mais comum seria a pessoa se absolvendo silenciosamente por realizar pequenas trapaças, envolvendo pouco dinheiro ou baixa gravidade, sucessivas vezes, de modo a manter uma visão positiva de si mesmo. Além dessa análise mais individual, também haveria a influência do ambiente diário e das condições em que há maior ou menor propensão à desonestidade<sup>62</sup>.

Suas conclusões, com base em experimentos, foram as seguintes<sup>63</sup>:

a) Ao trapacear só um pouco, a pessoa colhe os benefícios da desonestidade enquanto mantém uma imagem positiva de si mesmo. Verifica-se uma desonestidade na sociedade em geral e pouquíssimas pessoas trapaceiam em grau máximo (arredondam para cima horas trabalhadas, alegam perdas maiores nos pedidos de reembolsos de seguros, recomendam tratamentos desnecessários etc.);

---

<sup>61</sup> ARIELY, Dan. A mais pura verdade sobre a desonestidade. Tradução Leonardo Abramowicz. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012, p. 5.

<sup>62</sup> ARIELY, Dan. Op. cit., p. 9.

<sup>63</sup> Ibid., p. 207.

b) Forças racionais como a quantia que pode ser ganha e a probabilidade de ser pego influenciam surpreendente menos do que se pensa, pois os seres humanos são, em geral, mais morais do que prevê a teoria econômica padrão;

c) Outras forças influenciam mais do que se poderia imaginar, de acordo com experimentos realizados:

- lembretes morais: quando alunos assinavam um suposto código de honra ou quando o teste envolvia elementos religiosos, as trapaças eram menores. O mesmo teste foi realizado com alunos recém-saídos de um curso de ética e o número de trapaças não diminuiu, exceto se tivesse havido a assinatura desse código de honra (no caso era um código de honra do MIT/Yale que na verdade não existia). Lembradas de padrões éticos, as pessoas se comportavam de forma mais honrada<sup>64</sup>.

- distância do dinheiro: as pessoas trapaceavam duas vezes mais em testes em que a recompensa eram fichas e não diretamente dinheiro. Assim, haveria uma maior facilidade em golpes envolvendo cartões de crédito, operações bancárias on-line, ações etc.<sup>65</sup>

- conflitos de interesses: participantes eram instruídos a avaliar obras de arte de duas galerias. Alguns eram informados de que o pagamento pela participação deles na pesquisa tinha sido patrocinado generosamente pela galeria “A”, e os outros de que o patrocínio tinha partido da galeria “B”. As obras eram então mostradas aos participantes, mas cada uma com o logotipo de uma ou de outra galeria. Os participantes deram notas mais favoráveis às obras da galeria que os patrocinara. Não se tratava de mera gentileza. Varreduras no cérebro dos participantes mostravam que o

---

<sup>64</sup> Ibid., p. 36-37.

<sup>65</sup> Ibid., p. 28-29.

aparecimento da logomarca do patrocinador aumentava a atividade das partes do cérebro relacionadas com o prazer<sup>66</sup>.

- esgotamento: os testes mostraram que, submetidos a tarefas mais difíceis, cansativas e desgastantes, os participantes ficavam mais propensos a sucumbir a desejos, em busca de outras recompensas, diminuindo o poder de raciocinar (esgotamento do ego) e de agir moralmente, o que também resultou em mais trapaças<sup>67</sup>.

- efeito “ferrado, ferrado e meio”: antes dos testes, alguns participantes recebiam um artigo falsificado (óculos escuros). O fato de terem recebido um item falsificado, desencadearia uma propensão a tolerarem outras situações irregulares. Esses participantes acabaram cometendo mais trapaças nos testes. Trata-se do efeito “ferrado, ferrado e meio” ou do “*what the hell*” (“que se dane”) nas dietas de emagrecimento: a pessoa come uma fatia de bolo quebrando a dieta, então por que não comer o bolo inteiro?<sup>68</sup>.

- autoengano: as pessoas para quem eram entregues testes com o gabarito - apenas para ser conferido ao final do teste - acabavam aumentando o desempenho real que tiveram no exame. Mas não só isso. Perguntados sobre qual desempenho achavam que teriam em um próximo teste, mesmo sem gabarito, respondiam que teriam o desempenho valorizado pela trapaça, passando a acreditar nessa sua maior capacidade (“enganando a si próprio” ou “acreditando na própria mentira”)<sup>69</sup>.

- criatividade: convidadas a escolher a meia que preferiam, dentre várias expostas, as pessoas apresentavam variados motivos: textura, cor, qualidade etc.

---

<sup>66</sup> Ibid., p. 64-65.

<sup>67</sup> Ibid., p. 84-91.

<sup>68</sup> Ibid., p. 106-109.

<sup>69</sup> Ibid., p. 128-129.

Ocorre que as meias eram idênticas. Assim, a obscuridade das motivações reais da vida não impede a criação de razões que pareçam perfeitamente lógicas e racionais<sup>70</sup>.

- testemunho de atos desonestos de outros: em pesquisa feita com golfistas, verificou-se uma diferença grande entre a opinião sobre a porcentagem da tendência para trapacear dos outros golfistas e de si próprio (2,5% admitiam a possibilidade de eles próprios moverem a bola com a mão, enquanto 10% admitiam a possibilidade de outros golfistas praticarem a mesma trapaça)<sup>71</sup>.

- exemplo/identificação com o trapaceiro: a tarefa consistia em responder todas as questões complexas de um questionário, para o recebimento de uma recompensa. Era colocado um ator entre os participantes do teste, que terminava o teste em uma velocidade claramente impossível diante da complexidade das perguntas. Como a folha de respostas era triturada e não podia ser verificado o cumprimento ou não da tarefa pelos pesquisadores, o ator recebia normalmente sua recompensa. A presença desse ator trapaceando aumentou o número geral de trapaças. Ainda, quando esse ator trapaceiro vinha identificado como aluno da mesma faculdade dos demais participantes (vestindo um moletom com o brasão da instituição), as trapaças aumentavam mais ainda. A identificação com o trapaceiro, integrante do grupo, tornaria a trapaça socialmente mais aceitável<sup>72</sup>.

Ainda, uma outra conclusão dos experimentos de ARIELY contrariaria a ideia de que determinado povo é mais desonesto do que outro. Segundo o autor:

*“as pessoas têm crenças muito intensas sobre trapaças nos próprios países e que a maioria acredita que as pessoas em seu país de origem trapaceiam mais que os*

---

<sup>70</sup> Ibid., p. 143-144.

<sup>71</sup> Ibid., p. 54-55.

<sup>72</sup> Ibid., p. 172-180.

*americanos (com a exceção de certa forma previsível de pessoas do Canadá e dos países nórdicos). (...) Na verdade, o volume de trapaça parece ser igual em todos os países (pelo menos em todos os que testamos até agora). (...) E como podemos conciliar a falta de diferenças que vimos em nossos resultados com as claras diferenças nos níveis de corrupção entre países, culturas e continentes? (...) Nosso teste de matriz existe fora de qualquer contexto cultural. Isto é, ele não representa uma parte intrínseca de qualquer ambiente social ou cultural. Portanto, testa a capacidade humana básica de ser moralmente flexível e de reformular situações e ações de maneira a refletir positivamente sobre nós mesmos.”<sup>73</sup>*

Assim, devidamente situada a questão, seus experimentos servem para mostrar que todos são capazes de trapacear e muito hábeis em construir narrativas sobre por que não são desonestos ou imorais, mesmo trapaceando. Ainda, que começando a agir desonestamente, é provável que continuem se comportando dessa maneira (“vírus da trapaça”). Todavia, estes são dados extraídos de experimentos sobre o comportamento individual. Essa psicologia da desonestidade está em outro plano e por isso não descarta o papel da cultura e de outros contextos sociais, de influenciar o comportamento geral:

*“Nossas atividades diárias, por outro lado, estão entrelaçadas em um complexo contexto cultural, que pode influenciar a desonestidade de duas maneiras principais: pegar atividades específicas e transitá-las dentro e fora do domínio moral, e mudar a magnitude da margem de manobra considerada aceitável em qualquer domínio específico.”<sup>74</sup>*

O que se extrai daqui é que, ao enfrentar a questão da corrupção, como quando os governos estabelecem políticas de transparência ou escolas de negócios incluem

---

<sup>73</sup> Ibid., p. 210-211.

<sup>74</sup> Ibid., p. 211.

cursos de ética e código de conduta no currículo, além de ter em mente as tradicionais teorias de criminologia ou o modelo simples de crime racional (custo-benefício), há que se considerar a psicologia da desonestidade<sup>75</sup>.

A honestidade, em verdade, acaba sendo uma patologia ou traço de inadequação social. Em “O Idiota”, de 1869, DOSTOIEVSKI narra os problemas que enfrenta o príncipe Míchkin, uma mistura de Dom Quixote e Jesus Cristo, criado na Suíça, longe da Rússia, devido a graves crises de epilepsia. Sua bondade, sinceridade e complacência o levam a sérios conflitos com a sociedade russa pré-revolução<sup>76</sup>. O correspondente do príncipe Míchkin na literatura brasileira talvez seja o personagem Policarpo Quaresma, um patriota ímpar, que causa estranheza nas pessoas pelos seus ideais e coragem. A obra “Triste Fim de Policarpo Quaresma”, publicada em 1919 por LIMA BARRETO, narra os conflitos do personagem decorrentes de sua retidão. Em um desses episódios, pedem-lhe ajuda para a festa da Conceição. Contrário à política e das suas trocas de favores, ele nega. A partir de então os políticos locais começam a fazer de tudo para prejudicar o sítio, começando a cobrar taxas e impostos e exigindo que fosse capinado todo o entorno do sítio<sup>77</sup>.

Esses personagens “patologicamente honestos” são caricaturas. Todavia, na essência, essas obras mostram um fenômeno muito interessante de repúdio social a muita honestidade e virtude. É variação da célebre constatação de Rui Barbosa: “De tanto ver triunfar as nulidades, de tanto ver prosperar a desonra, de tanto ver crescer a

---

<sup>75</sup> “A Alpi Gelateria, de Santos (SP), está realizando uma experiência de pagamento diferente. A empresa colocou, no lado de fora da loja, um freezer com sorvetes e uma caixa para que os clientes deixem o dinheiro relativo ao produto que compraram. Não há ninguém para cobrar e nem repreender as pessoas que não fizeram o pagamento. O resultado deste ‘teste de honestidade’ não foi dos melhores. A empresa teve prejuízo de 16% do valor total dos produtos.” Disponível em: <<http://revistapegn.globo.com/Noticias/noticia/2016/05/sorveteria-de-santos-faz-teste-de-honestidade-e-leva-prejuizo.html>>. Acesso em: 9 abr. 2016.

<sup>76</sup> DOSTOIEVSKI, Fiódor. O idiota. São Paulo: Editora 34, 2008.

<sup>77</sup> BARRETO, Lima. Triste fim de Policarpo Quaresma. 16ª edição. São Paulo: Ática, 1997, passim.

injustiça, de tanto ver agigantarem-se os poderes nas mãos dos maus, o homem chega a desanimar da virtude, a rir-se da honra, a ter vergonha de ser honesto.”<sup>78</sup>

É preferível um sistema que não dependa do caráter do agente ou governante, como enunciava ESPINOZA em 1670<sup>79</sup>, de modo a mitigar ou neutralizar essas fraquezas psicológicas à desonestidade. Da sátira de MILLÔR FERNANDES de que “corrupção é um bom negócio do qual não faço parte”, extrai-se que a moldura de um sistema deveria partir de quem não está se beneficiando de nenhum esquema de corrupção. Em uma espécie de variação da “teoria do véu da ignorância” de RAWLS<sup>80</sup>, os responsáveis por moldar um sistema mais resistente à corrupção devem fazê-lo sem conhecer a posição que ocuparão no futuro. O caso mais emblemático é o da reforma política, em que todos admitem ser necessária, mas nunca é promovida por aqueles eleitos no atual sistema.

As abordagens sociológica, econômica e psicológica devem orientar um sistema que fomente a reação da maioria prejudicada pela corrupção, desde os que estão fora de qualquer esquema, passando pelo licitante que ficou fora da armação, até o único que foi pego no escândalo. Uma espécie de teoria dos jogos aplicada ao enfrentamento da corrupção<sup>81</sup>. O desastre é o consenso em torno da corrupção, como

---

<sup>78</sup> BARBOSA, Rui. Obras completas de Rui Barbosa. Vol. XLI, Tomo III, Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Cultura, 1969, p. 86.

<sup>79</sup> ESPINOZA, Baruch de. Tratado político. Tradução Diogo Pires Aurélio. São Paulo: Martins Fontes, 2008, p. 300.

<sup>80</sup> RAWLS, John. Uma teoria da justiça. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1981, p. 33: “Melhor seria que a ideia principal fosse que os princípios de justiça para a estrutura básica da sociedade são o objeto do acordo original. Estes princípios são os que as pessoas livres e racionais, reunidas pelos mesmos interesses, adotariam inicialmente quando todos estivessem numa posição de igualdade, para definir os termos fundamentais da associação que estariam fazendo. Estes princípios irão regular todos os futuros entendimentos; iriam especificar os gêneros de cooperação social que poderiam vir a ser incluídos no governo, assim como determinariam as formas de governo. A esta maneira de ver os princípios de justiça chamaremos de justiça como equidade”.

<sup>81</sup> Teoria dos Jogos é o estudo das tomadas de decisões entre indivíduos quando o resultado de cada um depende das decisões dos outros, numa interdependência similar a um jogo. Estuda cenários onde existem vários interessados em otimizar os próprios ganhos, às vezes em conflito entre si. Assim, é preciso saber quais são os ganhos ou perdas de cada combinação e identificar quais são os incentivos mais atraentes para seu adversário, sabendo que ele está imaginando quais são os seus ganhos para também tomar uma decisão. LIANJU, Sun. LUYAN, Peng. Game theory analysis of the bribery behavior.

algo que em algum momento pode ser usufruído (evitar uma multa, comprar uma carteira de motorista, reduzir um tributo etc.). Um sistema que evite a “corrupção dos outros” é sempre bem-vindo. Um sistema que evite a corrupção como um todo enfrenta mais resistência.

## **1.2. Corrupção em Sentido Amplo e Corrupção em Sentido Estrito**

Há uma linha tênue entre uma política pública ou ato normativo voltado ao interesse de poucos, promovedor de grave injustiça social, e um ato específico tipificado criminalmente como corrupção ou previsto como improbidade administrativa. Neste caso, teríamos a corrupção em sentido estrito. Naquele, a corrupção em sentido amplo.

### **1.2.1. Corrupção em sentido amplo**

Com base na definição clássica de corrupção como sobreposição, no governo, dos interesses particulares sobre o bem comum, percebe-se que pode haver essa sobreposição sem a conduta exatamente se enquadrar em um tipo penal ou em uma improbidade administrativa. Uma política ou mesmo uma lei pode acintosamente veicular um favorecimento de um indivíduo ou de um grupo particular. Tal pode ser considerado objeto pertencente ao campo da política ou da filosofia do que é justo ou não. Ainda, pode se considerar que a coisa se resolva nas raias da inconstitucionalidade ou do instituto do desvio de finalidade. Mas flagrantes casos de injustiça de um governo, beneficiando inequivocamente interesses particulares em detrimento do interesse público, serão tratados aqui como corrupção, mas uma corrupção em sentido amplo, cujo enfrentamento jurídico é complexo, por vezes, inviável.

Toda classificação deve ter alguma utilidade. A presente classificação é adotada no presente trabalho para evidenciar a linha tênue entre uma corrupção em sentido amplo, consubstanciada ou amparada em uma política pública ou ato normativo, e uma corrupção em sentido estrito, em que é cabível o enquadramento em um tipo penal ou em uma hipótese de improbidade administrativa.

**Estado, direito, justiça e corrupção em sentido amplo.** Como a corrupção em sentido amplo está no atuar do Estado, a questão envolve aspectos históricos da própria formação do Estado e do direito. Os tipos penais voltados a punir aquele agente público subalterno são muito antigos e datam desde a época em que soberanos manejavam o direito penal para coibir que seus próprios servos desviassem suas riquezas. Já as normas penais voltadas aos próprios governantes e altos agentes públicos é algo mais recente e mais raramente aplicado na prática.

Com efeito, o fenômeno da lei limitar e se voltar contra os governantes está na grande virada do estado de direito ou *rule of law*. Havia uma época em que um soberano, frequentemente considerado divino, tirava da cabeça dele o que era crime e quem era criminoso. Não havia uma garantia clara contra a possibilidade de alguém se transformar em criminoso ou ser preso (porque era forasteiro, mendigo etc.). Em determinado momento - podendo se tomar como símbolo o ano de 1215, com a Carta Magna que limitou os poderes do rei João da Inglaterra -, desenvolveu-se a ideia de que ninguém, nem mesmo o rei, está acima da lei. Nessa Carta Magna, inclusive, vinha dito que ninguém podia ser preso sem o devido julgamento<sup>82</sup>.

Essa ideia romântica de um Estado de Direito não sobrevive a uma análise mais crítica, como no pensamento de KARL MARX, em que o direito, como regra de conduta coercitiva, nasce da ideologia da classe dominante, a classe burguesa, havendo

---

<sup>82</sup> Disponível em: <<https://www.bl.uk/magna-carta#>>. Acesso em: 22 jan. 2017.

uma influência incrivelmente forte do poder econômico sobre o direito. Assim, a lei e o Estado de Direito seriam o instrumento para a dominação econômica de uns poucos sobre tantos outros<sup>83</sup>.

A reflexão sobre o direito - a lei penal, em especial - que não atinge o alto governo e a classe dominante também está na teoria de ANTONIO GRAMSCI sobre “hegemonia”. Para ele, a Revolução Francesa constitui o novo Estado da unificação da burguesia sob a bandeira de um partido, o jacobino. Mas os jacobinos fizeram mais do que transformar a burguesia em governo, ou seja, em classe dominante. Fizeram dela uma classe nacional dirigente e hegemônica, aglutinando ao redor dela as forças vivas da França, recriando a própria nação e o Estado, dando-lhes um conteúdo moderno, com o fortalecimento da sociedade civil e pela criação de uma ampla rede de instituições por meio da qual o consenso é permanentemente organizado<sup>84</sup>.

O historiador inglês EDWARD P. THOMPSON mostra que o fenômeno é mais complexo. A lei de fato, no geral, prevalece como instrumento de dominação de uma classe sobre a outra. Mas em diversos momentos históricos serviu como entrave para a classe burguesa e veiculou uma série de vitórias da classe trabalhadora.

Ele elucidava bem esse fenômeno ao tratar da "economia moral" pré-industrial. Na Inglaterra do século XVIII, as rebeliões eram resultado da quebra dos costumes em relação ao fornecimento de pão entre as pessoas das classes populares. Quando a produção de farinha encontrava um mercado mais lucrativo na venda do produto mais fino e caro aos intermediários em detrimento do consumidor - uma vez que o intermediário revenderia o produto ao consumidor por um preço mais elevado -, havia maior dificuldade de acesso ao pão de qualidade pelos camponeses pobres, o que feria o

---

<sup>83</sup> MARX, Karl. ENGELS, Friedrich. A ideologia alemã. São Paulo: Boitempo, 2007, p.75.

<sup>84</sup> BIANCHI, Alvaro. Crise, política e economia no pensamento gramsciano. Novos Rumos. São Paulo: v. 28, n. 36, p. 29-37, 2002, p. 33.

costume do pão como alimento sagrado e não mercantilizável, formando assim uma rebelião pela violação desse costume. O intermediário comprava em grande escala a farinha do produtor o que levava este a preferir tal negócio e não priorizar a venda da farinha nos mercados à plebe e sim escondido ou sob a alegação de "amostragem" aos intermediários que, por sua vez, repassavam o produto à plebe com imposições que lhes auferiam lucro, dificultando, portanto, o acesso da plebe ao pão, o que quebrava o costume e levava à revolta. O poder do Estado intervinha na proibição de tais medidas por parte dos produtores e dos intermediários, dando margem ao paternalismo que o justificava. A visão liberal pregava que a autorregulação livre era a única forma de manter a farinha sempre em oferta no mercado, visto que apenas os mais abastados consumiriam e isso evitaria um possível esgotamento da produção, dando ao intermediário um papel necessário. A "multidão" assumia em geral um vínculo com o paternalismo, estando, assim, em comum acordo com a nobreza contra as novas práticas da burguesia de lucrar sobre o trigo. Os comerciantes, tidos como os atravessadores, exportadores de trigo e intermediários, quebravam a ética camponesa de acesso garantido ao trigo de qualidade. Assim, as feiras - local em que os consumidores tinham acesso ao trigo direto do produtor e, portanto, mais barato - entram em crise e ocorre uma ascensão dos moleiros que adulteravam o trigo.

Ocorre então a ação popular na regulamentação do preço do pão. A rebelião assumia forma de representação cultural, visando à aplicabilidade das leis paternalistas da ordem vigente. A ameaça de rebeliões mantinha os preços em regularidade, pois a ordem era necessária à sobrevivência da classe burguesa e da nobreza governante. Era preferível a menor lucratividade à rebelião. Nisso, os produtores cediam e levavam os cereais ao mercado em detrimento das vendas, mais lucrativas, aos intermediários. As

rebeliões populares eram sôfregas no curto prazo, mas vitoriosas a médio prazo ao manterem o preço do trigo mais próximo do preço moral do que do preço lucrativo.

A partir de 1795 até 1801, ocorre uma quebra de equilíbrio entre a nobreza e os plebeus na manutenção de valores econômicos mais tradicionais. O jacobinismo dos plebeus se chocou com a nova ideologia da economia política associada ao lucro e à propriedade privada. Cria-se assim uma nova realidade na qual os governantes não estão mais associados aos pobres e sim ao melhor emprego do capital. Essa nova realidade quebra a economia moral. Assim, os motins não devem ser vistos como um simples produto da fome e do instinto humano, tal como defende uma visão economicista tradicional, e sim como representações culturais de um determinado grupo frente à crise e suas consequências sobre os costumes<sup>85</sup>.

Assim, a noção de domínio da lei impõe mediações ao uso da força pura como meio de dominação e até possibilitou vitórias parciais dos dominados, como muitas vezes ocorreram contra o próprio governo inglês nos tribunais, tendo essas vitórias parciais contribuído para consolidar a legitimidade das instituições vigentes e afastar os riscos de revolução. Mas, assim como o Estado acabou por abandonar a defesa paternalista da economia moral dos camponeses, para viabilizar a ascensão dessa nova classe burguesa, vamos encontrar permanentemente na história episódios em que o Estado e o direito legitimam políticas favoráveis a determinados interesses particulares, em detrimento do interesse público<sup>86</sup>.

**A Bolha do Mississippi.** A Companhia do Mississippi foi fundada na França para colonização do vale do Baixo Mississippi, onde só havia pântanos e crocodilos.

---

<sup>85</sup> THOMPSON, Edward P. Costumes em comum. Revisão técnica Antonio Negro, Cristina Meneguello, Paulo Fontes. São Paulo: Companhia das Letras, 1998, p. 86 e 150.

<sup>86</sup> Idem, Senhores e caçadores. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987, p. 354.

Como o responsável pela empresa era uma espécie de ministro das finanças da França, ele colocou as ações da companhia à venda na bolsa de valores de Paris, em 1719. A Companhia do Mississippi espalhou histórias de riquezas fabulosas e oportunidades infinitas e a euforia tomou conta das ruas de Paris, com as pessoas vendendo todos os seus bens e contraindo grandes empréstimos para comprar suas ações.

As ações tiveram uma enorme valorização, até que se descobriu a grande mentira. Percebeu-se o preço insustentável e teve início uma onda de venda das ações. O preço despencou e a venda de ações aumentou. Para manter a farsa, o ministro e responsável pela empresa, John Law, um economista escocês, investiu recursos públicos na bolsa e mandou emitir dinheiro descontroladamente para tentar manter o preço das ações. O resultado foi a inserção de todo o sistema financeiro da França na bolha e uma das crises financeiras mais espetaculares da história. O sistema financeiro da coroa francesa jamais se recuperou totalmente desse golpe, sendo que alguns atribuem a essa crise a Revolução Francesa cerca de sete décadas mais tarde<sup>87</sup>.

**Crise financeira de 2008-2009.** Do favorecimento a determinados grupos nos primórdios do capitalismo, passando pela Bolha do Mississippi, dá-se um salto para episódios recentes, no âmbito do atual capitalismo financeiro. Em 2008 e 2009 o mundo enfrentou mais uma crise financeira. Apoiados em uma desregulamentação do setor de financiamento imobiliário nos EUA, foram realizados diversos empréstimos de alto risco a pessoas sem as devidas garantias (os chamados “subprimes” ou “de segunda linha”). As garantias eram hipotecas sobre os imóveis. Os preços de ações e bens imóveis haviam subido muito, com os bancos e instituições financeiras de Wall Street ganhando bilhões de dólares em complexos investimentos apoiados nas hipotecas.

---

<sup>87</sup> HARARI, Yuval Noah. Sapiens – uma breve história da humanidade. Tradução Janaína Marcoantonio. Porto Alegre: L&PM, 2015, p. 333-334.

O ciclo de subida dos preços dos imóveis, alimentado pelos próprios empréstimos, que aumentavam a demanda sobre eles, se quebrou e o preço dos imóveis começou a cair. As hipotecas, ameaçadas pela queda de preço dos imóveis, foram negociadas com outras instituições financeiras, disseminando os prejuízos. O resultado foi a queda do patrimônio da “família americana” em 11 trilhões em 2008<sup>88</sup>.

Se a desregulamentação irresponsável, causa de outras graves crises financeiras, já não pudesse ser vista dentro da ótica da corrupção em sentido amplo, o que se seguiu é o que causa espécie. Em outubro de 2008, o então presidente dos EUA, George W. Bush, pediu 700 bilhões de dólares ao Congresso para socorrer os maiores bancos e instituições financeiras, pois seriam “grandes demais para falir” (“*too big to fail*”). O socorro financeiro foi muito questionado, pois os bancos e instituições financeiras não mereciam tal ajuda, já que lucraram muito no primeiro momento e, posteriormente, em razão das suas operações temerárias, causaram a situação. Mas não é só. Concedido o empréstimo, algumas das instituições beneficiadas com recursos públicos estavam agraciando seus executivos com milhões de dólares em bônus<sup>8990</sup>.

O episódio levanta questões sobre a justiça. MICHAEL J. SANDEL, professor do curso “Justice”, da Universidade de Harvard, traça um panorama das teorias sobre a justiça, agrupando-as em três grupos: as teorias da justiça antigas partindo da virtude e

---

<sup>88</sup> SANDEL, Michael J. Justiça – o que é fazer a coisa certa. Tradução Heloisa Matias e Maria Alice Máximo. 21ª edição. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016, p. 21. Trata-se do exemplo mais claro da conjugação de desregulamentação e busca por lucro. Em determinado momento, as hipotecas começaram a ser vendidas pelos corretores, sem o devido cuidado, incentivados pelos lucros com a quantidade. Do outro lado, as agências de risco davam nota favorável, senão a concorrente o faria.

<sup>89</sup> Idem.

<sup>90</sup> A Islândia deu um exemplo no sentido oposto na “Revolta de Reykjavik”: “Em muitos países, governos foram derrubados pela crise. Em muitos outros, a direção dos bancos foi demitida. Mas apenas na Islândia políticos e banqueiros foram levados ao banco dos réus e condenados à prisão por terem levado o país ao colapso. Disponível em: < <http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,islândia-levou-politicos-e-banqueiros-ao-banco-dos-reus,185865e>> Acesso em: 29 dez. 2016.

bem comum, as modernas, da liberdade e, ainda, as fundadas no bem-estar ou felicidade máxima.

Para ARISTÓTELES, justiça é dar às pessoas o que elas merecem, dando a cada um o que lhe é devido. A lei não pode ser neutra. Deve estabelecer quais as virtudes são dignas de honra e recompensa. Além disso, para determinar a justa distribuição de um bem, há que se perquirir o propósito, o télos desse bem que está em jogo (raciocínio teleológico)<sup>91</sup>.

Há as teorias da justiça baseadas no “utilitarismo” de JEREMY BENTHAM, ou seja, na maximização do bem-estar ou felicidade para o maior número de pessoas. A coisa certa a ser feita seria aquela que maximizasse a utilidade, sendo utilidade qualquer coisa que produza prazer ou felicidade e que evite dor ou sofrimento. Os sentimentos de dor e prazer determinam tudo que devemos fazer, decorrendo deles os conceitos de certo e errado. Para procurar minimizar as críticas quanto ao desrespeito a direitos individuais, sobrepujados pelo bem-estar e felicidade da maioria, assim como quanto a igualar valores de naturezas distintas, surgiu uma outra vertente do utilitarismo, capitaneada por JOHN STUART MILL. Ele acreditava que as pessoas eram livres para fazer o quiserem, contanto que não fizessem mal aos outros e que a utilidade deveria ser maximizada em longo prazo, e não caso a caso<sup>92</sup>.

Por fim, há as teorias libertárias. KANT criticava o utilitarismo, pois justiça não corresponderia ao aumento da felicidade, mas à consideração da pessoa como fim em si mesma, sendo que fazer um homem feliz é diferente de fazer um homem bom. Quando se busca, como animais, satisfazer o prazer e evitar a dor, não se age livremente, de acordo com a razão (“autonomia”), mas de acordo com determinações

---

<sup>91</sup> Ibid., p. 234-235.

<sup>92</sup> Ibid., p. 48 e 64-65.

exteriores (“heteronomia”)<sup>93</sup>. O valor moral de uma ação não consistiria em suas consequências, mas na sua intenção, no seu motivo. Daí a ideia de “imperativo categórico” - categórico significando incondicional – ou seja, uma ação não condicionada pelo objetivo de atingir determinada coisa, mas boa em si, em sintonia com a razão. Ainda, por fim, essa ação deve poder ser universalizada, sendo aplicada a outros casos e outras pessoas sem entrar em contradição<sup>94</sup>.

Ainda dentre as teorias libertárias, JOHN RAWLS também entendia que se devia respeitar a liberdade de cada um para escolher sua própria concepção do que seja uma vida boa. A justiça seria extraída de um acordo hipotético em que todos estariam em uma posição original de equidade. Assim, sob esse “véu de ignorância”<sup>95</sup>, em que as pessoas não saberiam as posições que ocupariam na sociedade, elas definiriam o que é justo. Dessa posição original de equidade, entendia RAWLS que emergiriam dois princípios de justiça: definição das mesmas liberdades básicas para todos os cidadãos e permissão apenas de desigualdades sociais e econômicas que de alguma forma

---

<sup>93</sup> Aqui é interessante a constatação de REBECCA MACKINNON, de que, na era da internet, a maior ameaça a uma sociedade centrada no cidadão “se parece menos com a de 1984 de Orwell e mais com o Brave New World de Aldous Huxley: um mundo em que nosso desejo de segurança, entretenimento e conforto material é manipulado até o ponto em que todos voluntariamente e ansiosamente nos submetemos à subjugação.” The Atlantic. 9 fev. 2012. Disponível em: <<http://www.theatlantic.com/technology/archive/2012/02/if-not-orwell-then-huxley-the-battle-for-control-of-the-internet/252792/>> Acesso em: 29 dez. 2016. Essa tendência de jugo e alienação por meio do entretenimento parece se confirmar, ao se constatar que na lista de temas mais procurados no Google no mundo e em diversos países, o aplicativo Pokémon GO (um jogo de celular em que a pessoa tem que caçar criaturas pelas ruas) ficou com o primeiro lugar nas buscas globais e também no Brasil. Disponível em: < <http://revistapegn.globo.com/Negocios/noticia/2016/12/10-pesquisas-que-o-brasileiro-mais-fez-no-google-em-2016.html>> Acesso em: 17 fev. 2017.

<sup>94</sup> SANDEL, Michael J. Justiça – o que é fazer a coisa certa. Tradução Heloisa Matias e Maria Alice Máximo. 21ª edição. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016, p. 137-152.

<sup>95</sup> RAWLS, John. Uma teoria da justiça. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1981, p. 33: “Melhor seria que a ideia principal fosse que os princípios de justiça para a estrutura básica da sociedade são o objeto do acordo original. Estes princípios são os que as pessoas livres e racionais, reunidas pelos mesmos interesses, adotariam inicialmente quando todos estivessem numa posição de igualdade, para definir os termos fundamentais da associação que estariam fazendo. Estes princípios irão regular todos os futuros entendimentos; iriam especificar os gêneros de cooperação social que poderiam vir a ser incluídos no governo, assim como determinariam as formas de governo. A esta maneira de ver os princípios de justiça chamaremos de justiça como equidade”, como já citado anteriormente.

beneficiassem os menos favorecidos. Ele acreditava que todos concordariam com o princípio que fundamentaria alguma forma de redistribuição<sup>96</sup>.

MICHAEL J. SANDEL conclui a exposição das teorias de justiça – simplificada, registre-se – se opondo às teorias utilitárias e libertárias e tomando partido de uma versão da teoria de justiça ligada à virtude e ao bem comum:

*“Não se pode alcançar uma sociedade justa simplesmente maximizando a utilidade ou garantindo a liberdade de escolha. Para alcançar uma sociedade justa, precisamos raciocinar juntos sobre o significado da vida boa e criar uma cultura pública que aceite as divergências que inevitavelmente ocorrerão.*

*(...) questões de justiça são indissociáveis de concepções divergentes de honra e virtude, orgulho e reconhecimento. Justiça não é apenas a forma certa de distribuir as coisas. Ela também diz respeito à forma de avaliar as coisas.”<sup>97</sup>*

Aponta SANDEL, ainda, que não existiria uma verdadeira liberdade de escolha racional e individual (a autonomia de Kant), pois há ônus que refletem nossa natureza de seres que contam histórias e que se enquadram nelas, o que é difícil de explicar na linguagem do individualismo moral:

*“Podemos ter obrigações de solidariedade ou sociedade por razões que não têm relação com uma escolha – razões ligadas às histórias por meio das quais interpretamos nossa vida e aos grupos aos quais pertencemos.”<sup>98</sup>*

**Conceituação.** Se retomarmos a ideia de corrupção como a sobreposição, no governo, dos interesses particulares sobre o bem comum, vemos a relação, na essência, entre corrupção e injustiça. A corrupção, pelo menos em um sentido amplo, tem relação

---

<sup>96</sup> SANDEL, Michael J. Justiça – o que é fazer a coisa certa. Tradução Heloisa Matias e Maria Alice Máximo. 21ª edição. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016, p. 48 e 64-65.

<sup>97</sup> Ibid., p. 48 e 64-65.

<sup>98</sup> Ibid., p. 294.

com a subversão do “dar às pessoas o que elas merecem, dando a cada um o que lhe é devido”, em desrespeito à virtude e ao bem comum.

Para uma exatidão do conceito e sua diferenciação da mera injustiça, tomando como base os fins, corrupção em sentido amplo seria o desvio do poder público e/ou da máquina estatal, em prol de interesses privados de indivíduos, grupos ou classes, em detrimento do interesse público, causando grave e inequívoca injustiça, por meio de conduta que não se enquadra em tipo penal ou hipótese de improbidade administrativa.

Desvio de poder porque o agente busca uma finalidade alheia ao interesse público. Na doutrina clássica, “isso sucede ao pretender usar de seus poderes para prejudicar um inimigo ou para beneficiar a si próprio ou amigo” e, ainda, “não é mácula jurídica privativa dos atos administrativos. Pode se apresentar, igualmente, por ocasião do exercício de atividade legislativa ou jurisdicional.”<sup>99</sup> A consequência é a invalidade. A doutrina ainda menciona a outra modalidade de desvio de poder, consistente na busca de uma finalidade, ainda que de interesse público, alheia à categoria do ato que utilizou<sup>100</sup>. Esta não chega a configurar corrupção.

Enfim, não é qualquer desvio de poder. Na corrupção, como nos casos citados da Bolha de Mississippi e da Crise de 2008-2009, agentes públicos beneficiam determinados grupos em prejuízo geral, resultando em graves injustiças.

É então corrupção em sentido amplo, mesmo que não haja nenhum tipo de propina, dolo, culpa ou dano direto, por exemplo: a política pública voltada a beneficiar determinado grupo financiador da campanha eleitoral, prejudicando tantos outros e causando graves injustiças (financiamento apenas de grandes produtores rurais, em detrimento do auxílio ao pequeno produtor e ao assentado da reforma agrária, causando

---

<sup>99</sup> MELLO, Celso Bandeira de. Curso de direito administrativo. 19ª edição. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 379.

<sup>100</sup> Idem.

grande migração dessa população para as favelas das cidades); a edição de leis beneficiando determinados setores, como resultado de lobby ou pressão, em prejuízo de outros sem esse poder (isenções fiscais<sup>101</sup>, com graves prejuízos para as finanças de um estado, prejudicando o pagamento da remuneração dos servidores em geral); decisões judiciais parciais, de acordo com as origens ou a convicção do magistrado, gerando desequilíbrios (julgamento que favorecem facções políticas locais, em detrimento de outras ou soltura de jovem de família abastado, enquanto só são presas pessoas pobres e pertencentes a minorias).

Em muitos desses casos, pode-se encontrar uma relação do ato com pagamentos indiretos, uma relação de responsabilidade ou uma relação de causalidade em relação aos prejuízos, a fim de se configurar crime ou improbidade administrativa. Todavia, não sendo o caso, trata-se de corrupção em sentido amplo, tendo como consequência a invalidação.

Em uma outra variante, tomando como base os meios, mesmo diante de diferentes concepções de justiça, a corrupção funcionaria invariavelmente como uma espécie de vírus que neutraliza e impede que se atinja o que quaisquer das teorias propõem. Assim é que, mesmo em uma concepção utilitarista, a corrupção impediria o alcance da maximização da felicidade e bem-estar da maioria, por que se volta justamente a interesses particulares. Outrossim, em uma concepção libertária, subverteria a concepção racional e livremente adotada do que seja uma vida boa.

**Conceituações correlatas.** Nessa concepção mais ampla de corrupção inserem-se alguns trabalhos que a associam à legitimidade do governo, ou seja, seriam

---

<sup>101</sup> Note-se que é até difícil um caso de corrupção não se enquadrar nas hipóteses de improbidade administrativa, pela amplitude da lei. No tocante a isenções fiscais, por exemplo, se elas ultrapassarem determinados limites, haverá improbidade, como prevê a Lei 8.429/1992: “Art. 10-A. Constitui ato de improbidade administrativa qualquer ação ou omissão para conceder, aplicar ou manter benefício financeiro ou tributário contrário ao que dispõem o caput e o § 1º do art. 8º-A da Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003.

corruptos (em sentido amplo) governos que não atendessem a determinadas visões particulares de legitimidade. BO ROTHSTEIN afirma que a característica básica de um governo de qualidade é a imparcialidade no exercício do poder<sup>102</sup>. ALINA MUNGIU-PIPPIDI salienta o fenômeno de muitos países livres e com eleições não terem necessariamente conseguido um governo justo, ou o que ela chama de "universalismo ético". Mesmo dentro da competição eleitoral, grupos conseguiriam direcionar políticas e recursos públicos em seu benefício particular, na situação definida por ela como "particularismo competitivo"<sup>103</sup>. NORTH, WALLIS e WEINGAST tratam das "ordens de acesso abertas" ou "fechadas", sendo que nestas últimas as elites políticas não dividem o controle da economia, dividindo entre elas as rendas<sup>104</sup>. ACEMOGLU e ROBINSON argumentam que o que interessa para o sucesso de uma nação são as instituições. Mas haveria instituições "extrativas", em que um pequeno grupo de indivíduos explora o resto, e "inclusivas", em que muitas pessoas são incluídas no processo de governar, atenuando ou eliminando a exploração<sup>105</sup>.

Interessante examinar o conceito de WALLIS de "corrupção sistemática" na história dos EUA, encarnada na ideia de atores políticos manipulando o sistema econômico para criar ganhos, usados então para garantir o controle do governo. Em

---

<sup>102</sup> ROTHSTEIN, Bo. The quality of government: corruption, social trust and inequality in international perspective. Chicago: University of Chicago Press, 2011.

<sup>103</sup> MUNGIU-PIPPIDI, Alina. The controlling corruption through collective action. Journal of Democracy. Volume 24, n.1, 2013. Disponível em: <<http://www.journalofdemocracy.org/sites/default/files/Mungiu-Pippidi-24-1.pdf>> Acesso em: 17 set. 2015.

<sup>104</sup> NORTH, Douglass C. WALLIS, John Joseph. WEINGAST, Barry R. Violence and social orders: a conceptual framework for interpreting recorded human history. New York: Cambridge University Press, 2009.

<sup>105</sup> ACEMOGLU, Daron. ROBINSON, James A. Why nations fail: the origins of power, prosperity and poverty. Crown Business, 2012, p. 77.

outras palavras, a política corromperia a economia. No significado moderno de corrupção, os interesses econômicos corromperiam o processo político<sup>106</sup>.

NOAM CHOMSKY exemplifica a corrupção em sentido amplo com o que acontece em termos de “inovação criativa”. Os componentes básicos da revolução da tecnologia da informação estavam largamente no setor público, depois foram passados à iniciativa privada para a obtenção de lucro. Na política de seguro “muito-grande-para-quebrar” (“*to-big-to-fail*”) para os bancos, foram gastos 40 bilhões de dólares por ano para garantir enormes vantagens aos bancos, chegando o FMI a afirmar que os grandes bancos americanos não são realmente lucrativos. O setor financeiro estaria devorando a moderna economia de mercado por dentro. Para ele, a “democracia capitalista realmente existente” não passaria de uma “plutocracia”, em que os “senhores da economia e do sistema político” precisariam que a nação se tornasse estúpida, de modo a sustentar um Estado forte para servir à riqueza e ao poder<sup>107</sup>.

“Plutocracia”, assim, estaria mais ligada à ideia de corrupção em sentido amplo, enquanto “cleptocracia”, uma espécie de “governo de ladrões”, mais ligada à ideia de corrupção em sentido estrito. Como será visto em capítulo específico, pululam na história até os dias de hoje políticas públicas voltadas ao interesse de poucos, promovedoras de grave injustiça social e corruptoras do interesse público, configurando a mais evidente corrupção em sentido amplo.

### **1.2.2. Corrupção em sentido estrito.**

Como alinhavado acima, a corrupção em sentido estrito, no Brasil, consiste em um ato especificamente tipificado criminalmente como corrupção ou previsto como improbidade administrativa.

---

<sup>106</sup> WALLIS, John Joseph. The concept of systematic corruption in American history. Disponível em: <<http://www.nber.org/chapters/c9977.pdf>>. Acesso em: 21 set. 2016.

<sup>107</sup> CHOMSKY, Noam. Masters of manking. Chicago: Haymarket Books, 2014, p. 140 e 144.

**Tipos de corrupção em sentido estrito.** No âmbito da corrupção em sentido estrito vale, de pronto, identificar os tipos de corrupção. A classificação aqui é interessante pelo fato de cada tipo exigir um tratamento distinto no tocante ao seu enfrentamento.

Os tipos são:

a) Quanto à iniciativa da corrupção<sup>108</sup>:

- de cima para baixo (*top-down*): a corrupção parte dos agentes superiores, que, por exemplo, exigem ou aceitam subornos, orientando os subalternos, possivelmente compartilhando o suborno com eles. No caso de uma administração aduaneira, o administrador do porto tomaria um suborno de um importador e instruiria o agente alfandegário para permitir que uma remessa específica adentrasse sem inspeção (ou para inspecionar rigorosamente todas as cargas de um importador concorrente);

- de baixo para cima (*down-top*): a corrupção flui de baixo para cima, partindo dos agentes inferiores. Nesse caso, por exemplo, os agentes aduaneiros aceitariam subornos e partilhariam uma parte com o administrador do porto, eventualmente para evitar a punição.

b) Quanto à relação com o setor privado:

- Endógena: parte de dentro do Estado para fora;

- Exógena: parte de fora para dentro do Estado;

Ou, ainda, como define JOHN JOSEPH WALLIS<sup>109</sup>:

- Sistemática: em que a política corrompe a economia, ou seja, aqueles com poder político orientam o poder econômico;

---

<sup>108</sup> ROSE-ACKERMAN, Susan. Corruption and government: causes, consequences, and reform. New York: Cambridge University Press, 2016, versão digital, posição 516.

<sup>109</sup> WALLIS, John Joseph. The concept of systematic corruption in American history. Disponível em: <<http://www.nber.org/chapters/c9977.pdf>>. Acesso em: 21 set. 2016.

- Venal: em que a economia corrompe a política, ou seja, aqueles com poder econômico influenciam políticas ou leis.

c) Quanto ao grau de monopólio dos dois lados da relação setor público/setor privado (quatro casos polares)<sup>110</sup>:

- Cleptocracia: monopólio da corrupção no âmbito do setor público [ditaduras de longa duração do presidente Alfredo Stroessner no Paraguai (1954-89), Mobutu Sese Seko no Zaire (1965-97), François e Jean-Claude Duvalier no Haiti (1957-86), Hosni Mubarak no Egito (1981-2011) e Zine El Abidine Ben-Ali na Tunísia (1987-2011).];

- Monopólio bilateral: monopólio da corrupção no âmbito do setor público e também no âmbito do setor privado. O grupo cleptocrático no setor público negocia ou tem como grande adversário um único grupo do outro lado;

- Estados dominados pela máfia: monopólio da corrupção no âmbito do setor privado. O ator privado não é suficientemente poderoso para assumir o Estado e reorganizá-lo em um corpo unitário (a Indonésia seria um estado cleptocrático sob Suharto, mas teria se transformado em um estado fraco lidando com uma poderosa oligarquia mafiosa de interesses empresariais privados)<sup>111</sup>;

- Corrupção competitiva: não há monopólio em nenhum dos lados, havendo competição pelo ganhos da corrupção no âmbito do setor público e no âmbito do setor privado. Nessa situação há a possibilidade de uma “espiral ascendente de corrupção”, em que a corrupção de alguns incentiva outros a adotarem as mesmas práticas. Há, outrossim, o fenômeno inverso, em que uma diminuição do nível de corrupção em um período levaria a menos corrupção no período seguinte.

---

<sup>110</sup> ROSE-ACKERMAN, Susan. Corruption and government: causes, consequences, and reform. New York: Cambridge University Press, 2016, versão digital, posição 8059.

<sup>111</sup> Esta concepção de “monopólio da corrupção no âmbito do setor privado” não parece ser a adotada por LUKE HARDING, ao descrever a Rússia de Putin como um “mafia state”. HARDING, Luke. Mafia state: how one reporter became an enemy of the brutal new Russia. Londres: Guardian Books, 2011.

d) Quanto às condutas<sup>112</sup>:

- *Bribery* (=suborno) (corrupção passiva/ativa e improbidade administrativa<sup>113</sup>): troca explícita de dinheiro, presentes ou favores para infração da lei ou como pagamento por benefícios legalmente gratuitos ou que não deveriam ser alocados de acordo com a disposição de pagar. Inclui tanto o suborno de agentes públicos, como de agentes de empresas privadas;

- *Extortion* (=extorsão) (conculção<sup>114</sup>): exigência de um suborno por parte de agente público como condição para cumprir o seu dever ou para quebrar uma regra. É uma forma de suborno em que o tomador desempenha um papel ativo;

- *Exchange of favors* (=troca de favores) (corrupção passiva/ativa e improbidade administrativa<sup>115</sup>): troca de uma quebra da lei por outra;

---

<sup>112</sup> Ibid., posição 465. A ideia aqui é listar os tipos de condutas de corrupção apresentados por SUSAN ROSE-ACKERMAN, traduzindo os nomes que são utilizados pela autora, tentando enunciar o correspondente tipo penal e hipótese de improbidade administrativa.

<sup>113</sup> Código Penal, corrupção passiva: “Art. 317 - Solicitar ou receber, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida, ou aceitar promessa de tal vantagem” e corrupção ativa: “Art. 333 - Oferecer ou prometer vantagem indevida a funcionário público, para determiná-lo a praticar, omitir ou retardar ato de ofício”. Lei 8.429/1992 – Lei de Improbidade administrativa: “Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente: I - facilitar ou concorrer por qualquer forma para a incorporação ao patrimônio particular, de pessoa física ou jurídica, de bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei”.

<sup>114</sup> Código Penal, concussão: “Art. 316 - Exigir, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida”.

<sup>115</sup> Código Penal, corrupção passiva: “Art. 317 - Solicitar ou receber, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida, ou aceitar promessa de tal vantagem” e corrupção ativa: “Art. 333 - Oferecer ou prometer vantagem indevida a funcionário público, para determiná-lo a praticar, omitir ou retardar ato de ofício”. Lei 8.429/1992 – Lei de Improbidade administrativa: “Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente: I - facilitar ou concorrer por qualquer forma para a incorporação ao patrimônio particular, de pessoa física ou jurídica, de bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei”.

- *Nepotism* (=nepotismo) (improbidade administrativa<sup>116</sup>): nomeação ou contratação de um membro da família ou de alguém com estreitos laços sociais ao invés de um candidato mais qualificado;

- *Cronyism* (=clientelismo/favoritismo/compadrio) (improbidade administrativa<sup>117</sup>): favorecimento de membros de um grupo racial, étnico, religioso, político ou social, em detrimento de membros de outros grupos;

- *Judicial fraud* (=fraude judicial) (crimes contra a administração da Justiça<sup>118</sup>): decisão judicial com base em qualquer dos tipos de corrupção anteriores ou em ameaças ao magistrado, ao invés de com base no mérito do caso;

- *Accounting fraud* (=fraude contábil) (crimes contra o sistema financeiro nacional<sup>119</sup>): dolo em relação a vendas ou lucros (geralmente a fim de impulsionar os preços das ações);

- *Electoral fraud* (=fraude eleitoral) (crimes eleitorais<sup>120</sup>): manipulação de resultados eleitorais, por meio de compra de votos, ameaças ao eleitorado ou por falsificação ou destruição de votos;

---

<sup>116</sup> Lei 8.429/1992 – Lei de Improbidade administrativa: “Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições”.

<sup>117</sup> Lei 8.429/1992 – Lei de Improbidade administrativa: “Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente: I - facilitar ou concorrer por qualquer forma para a incorporação ao patrimônio particular, de pessoa física ou jurídica, de bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei; II - permitir ou concorrer para que pessoa física ou jurídica privada utilize bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie”.

<sup>118</sup> Código Penal, Título XI, Capítulo III, arts. 338 a 359.

<sup>119</sup> Lei 7.492/1986 – Lei dos Crimes contra o Sistema Financeiro Nacional.

<sup>120</sup> Lei 4.737/1965- Código Eleitoral, arts. 311 a 332.

- *Public service fraud* (=fraude de serviço público) (peculato e/ou improbidade administrativa<sup>121</sup>): qualquer atividade que mina os requisitos legais de prestação de serviços públicos, mesmo sem subornos (por exemplo, professores fornecendo aos alunos as respostas corretas ou alterando as respostas dos alunos em testes padronizados para assegurar o financiamento; profissionais de saúde prescrevendo exames desnecessários ou inventando pacientes para aumentar reembolsos; agentes públicos negligenciando seus trabalhos em favor de atividades privadas, furtando suprimentos para revenda ou simplesmente não aparecendo para trabalhar);

- *Embezzlement* (=apropriação/desvio) (peculato e improbidade administrativa<sup>122</sup>): empregador furtado (empresa, governo ou ONG) pelo empregado;

- *Influence peddling* (=tráfico de influência) (tráfico de influência<sup>123</sup>): uso do poder de decisão no governo para obter subornos ou favores de partes interessadas;

- *Conflicts of interest* (=conflitos de interesse) (prevaricação e improbidade administrativa<sup>124</sup>): ter um interesse pessoal nos efeitos das políticas que são decididas.

---

<sup>121</sup> Código Penal, peculato: “Art. 312 - Apropriar-se o funcionário público de dinheiro, valor ou qualquer outro bem móvel, público ou particular, de que tem a posse em razão do cargo, ou desviá-lo, em proveito próprio ou alheio”. Lei 8.429/1992 – Lei de Improbidade administrativa: “Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei”.

<sup>122</sup> Código Penal, peculato: “Art. 312 - Apropriar-se o funcionário público de dinheiro, valor ou qualquer outro bem móvel, público ou particular, de que tem a posse em razão do cargo, ou desviá-lo, em proveito próprio ou alheio”. Lei 8.429/1992 – Lei de Improbidade administrativa: “Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente: I - facilitar ou concorrer por qualquer forma para a incorporação ao patrimônio particular, de pessoa física ou jurídica, de bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei”.

<sup>123</sup> Código Penal, tráfico de influência: “Art. 332 - Solicitar, exigir, cobrar ou obter, para si ou para outrem, vantagem ou promessa de vantagem, a pretexto de influir em ato praticado por funcionário público no exercício da função”.

<sup>124</sup> Código Penal, prevaricação: “Art. 319 - Retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício, ou praticá-lo contra disposição expressa de lei, para satisfazer interesse ou sentimento pessoal”. Lei 8.429/1992 – Lei de Improbidade administrativa: “Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa

Uma outra classificação pode ser extraída do trabalho de MICHAEL JOHNSTON, que identifica e compara as maiores síndromes da corrupção, com base em estudos em diferentes países. Os tipos de corrupção relacionados a essas síndromes seriam:

1ª) “mercados de influência” (“*influence markets*”): mais visto em democracias liberais, em que as instituições são sólidas, mas agentes privados tentam comprar algum tipo de influência em instituições públicas;

2ª) “cartéis de elite” (“*elite cartels*”): a elite econômica e política em um país que não era democrático usa a corrupção para se manter no poder após a democratização;

3ª) “oligarquias e clãs” (“*oligarchs and clans*”): em países com instituições frágeis, que passaram por uma abertura política e econômica muito rápida, um pequeno número de oligarcas e seus seguidores pegam para si tudo o que podem e, frequentemente, recorrem à violência nesse processo (Rússia nos anos 1990 e América Central com as *pandillas* e *maras* e gangues de drogas);

4ª) “magnatas oficiais” (“*official moguls*”): em um país com instituições públicas não tão fortes e sistema sem oportunidades muito democráticas na economia, agentes públicos usam de sua posição para enriquecer (caso histórico do Brasil, que estaria passando para a ascensão dos “cartéis de elite”)<sup>125</sup>.

e) Quanto à magnitude e atores envolvidos<sup>126</sup>:

---

que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente: (...) VII - conceder benefício administrativo ou fiscal sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie; (...) XII - permitir, facilitar ou concorrer para que terceiro se enriqueça ilicitamente”.

<sup>125</sup> Ibid., p. 60, 89, 120 e 155.

<sup>126</sup> ROSE-ACKERMAN, Susan. Corruption and government: causes, consequences, and reform. New York: Cambridge University Press, 2016, versão digital, posição 516.

- grande corrupção (*grand corruption*): envolve um pequeno número de atores poderosos e grandes somas de dinheiro. O objeto é a corrupção em contratos públicos, concessões de serviços públicos, privatização de empresas, aprovação de investimentos nacionais ou estrangeiros etc., ou o simples desvio de recursos públicos sem a participação de nenhum agente privado. Também pode se apresentar como suborno a legisladores para a aprovação de leis ou a ministros e presidentes de agências para edição de regulamentos favoráveis. Ainda, inclui a venda de decisões de altos magistrados;

- pequena corrupção (*petty corruption*): é a que se apresenta nas corriqueiras atuações do poder público, sendo de mais fácil observação e experiência pelo cidadão comum. São os subornos pagos para evitar uma multa ou outra sanção administrativa, para obter uma licença, para ter acesso a serviços públicos, para obter cargos, contratos ou concessões menores etc. Em uma concepção mais ampla, incluiria as sonegações de tributos, a utilização e apropriação de espaços ou bens públicos ou de recursos naturais irregularmente. Grande e pequena corrupções podem estar presentes na mesma situação, por meio das burocracias hierárquicas, além de uma favorecer a existência e o aumento da outra.

**Pequena corrupção (*petty corruption*).** Na pequena corrupção, o fenômeno se manifesta das seguintes maneiras:

1º) Medidas e políticas são minadas por dentro: A corrupção subverte os critérios legais para obtenção dos benefícios de determinadas políticas. Na China, propinas eram pagas para obtenção de produtos com preços subsidiados pelo Estado, como o carvão, cujo preço subsidiado era 674% abaixo do preço praticado pelo mercado<sup>127</sup>. Outros exemplos são a política de preços baixos da gasolina na Venezuela,

---

<sup>127</sup> “China’s Paragon of Corruption”. New York Times. 6 de março de 1998.

minada pela venda ilegal através das fronteiras com a Colômbia, por sessenta vezes o valor subsidiado (o mesmo acontecendo com comida). Irã, Iraque e Nigéria também sofreram os mesmos problemas com gasolina subsidiada. Às vezes os resultados de práticas generalizadas de pequena corrupção são grandes. O capitalismo de compadrio em bancos japoneses contribuiu para a crise e a longa recessão na década de 1990. O mesmo capitalismo de compadrio em bancos tailandeses e sul-coreanos, consistente em subornos a políticos poderosos e a banqueiros para a garantia de empréstimos, gerou crises como a cambial asiática em 1997 e 1998;

2º) Venda de facilidades: os agentes públicos mal remunerados, desestimulados e sem monitoramento, criam dificuldades, obstáculos e morosidades, para vender facilidades, soluções e celeridade. O Barômetro Global de Corrupção de 2013, da Transparência Internacional, apontou que 40% dos subornos em todo o mundo foram para obter um serviço mais rápido e 27% com única forma de obter o serviço<sup>128</sup>. Um jornal indiano publicou uma lista das "taxas" para uma série de serviços públicos de rotina<sup>129</sup>;

3º) Redução de custos: a propina evita custos decorrentes de tributação, exigências técnicas, licenças etc. Na Turquia, depois de terremotos terem destruído muitos edifícios no final de junho de 1998, as deficiências de construções foram reveladas, levando a suspeitas de que fiscais haviam sido corrompidos<sup>130</sup>. No desastre aéreo envolvendo o time da Chapecoense, em 2016, apurou-se que a companhia aérea

---

<sup>128</sup> Transparency International. Disponível em: <<http://www.transparency.org/gcb2013>>. Acesso em: 9 abr. 2016.

<sup>129</sup> "Bribe Index". Sunday Times of India. 17 de dezembro de 1995.

<sup>130</sup> "Political Aftershocks Rumble on after Turkish Earthquake". Financial Times. 6 de julho de 1998.

havia fraudado as exigências de quantidade de combustível, sob a complacência dos órgãos fiscalizadores<sup>131</sup>;

4º) “Caixinha” ou “arrego”: o suborno garante o desenvolvimento de atividades criminosas sem repressão ou o não andamento da persecução penal. É o que tradicionalmente ocorre em relação ao “jogo do bicho”, tráfico de drogas, casas de prostituição etc. Na Rússia, haveria preços fixos de subornos para obstrução de uma investigação ou ação criminal<sup>132</sup>.

**Grande corrupção (*grand corruption*).** A Transparência Internacional define “grande corrupção” como “o abuso do poder ao mais alto nível para beneficiar uns poucos à custa de muitos, causando graves e generalizados danos aos cidadãos individuais e às sociedades.” Acrescenta que frequentemente fica impune.<sup>133</sup> Ocorre nos contratos administrativos, concessões e privatizações, negócios muitas vezes mais lucrativos do que similares do setor privado.

Licitações e contratos. A corrupção nos níveis mais altos do governo corrompe os processos de licitação e contratos, afetando o custo e a qualidade dos principais projetos do Estado. Assim, em regra, os elementos da grande corrupção em licitações e contratos são grandes empresas, favoritismo e sobrepreço/superfaturamento:

---

<sup>131</sup> “Infelizmente, o comportamento da Lamia é comum entre companhias de táxi aéreo. Para diminuir custos, muitas empresas pequenas desrespeitam o limite mínimo de querosene – ou deixam de fazer escalas cruciais para a segurança do voo. Para alguns desses profissionais, o risco se torna um hábito. Muitos costumam argumentar dizendo que sempre haverá espaço para manobra. Na noite de 28 de novembro, porém, não houve. ISTOÉ conversou com diversos profissionais da área, e todos admitiram que há quem economize fazendo uso desses expedientes espúrios, apesar de discordarem quanto à abrangência da prática. ‘Muitos pilotos de aviação executiva saem com muito menos combustível do que o necessário para realizar uma viagem com segurança’ diz Delci Pazzinato, diretora da escola de aviação Fly Company. ‘Tem até quem menospreze aqueles que seguem as regras, dizendo que perdem dinheiro.’” Disponível em: <<http://istoe.com.br/a-negligencia-da-lamia-e-o-maior-desastre-aereo-da-historia-do-futebol/>> Acesso em: 23 jan. 2017.

<sup>132</sup> ROSE-ACKERMAN, Susan. Corruption and government: causes, consequences, and reform. New York: Cambridge University Press, 2016, versão digital, posição 1714, 1994, 2110 e 2301.

<sup>133</sup> Disponível em: <[http://www.transparency.org/news/pressrelease/ainda\\_existe\\_muita\\_corrupcao\\_mas\\_2015\\_revelou\\_pontos\\_de\\_esperanca](http://www.transparency.org/news/pressrelease/ainda_existe_muita_corrupcao_mas_2015_revelou_pontos_de_esperanca)> Acesso em: 23 jan. 2017.

- grandes empresas: a grande corrupção se materializa por contratos administrativos com grandes empresas. No âmbito de sua Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE recolhe dados sobre empresas transnacionais que foram sancionadas em seus países de origem por pagar subornos no exterior para obter ou reter negócios: 57% dos casos de suborno estrangeiro concluídos entre 1999 e 2013 sob a convenção envolveram contratos públicos. Globalmente, 60% dos casos envolveram empresas grandes, ou seja, com pelo menos 250 empregados<sup>134</sup>;

- favoritismo: que engloba quebra da impessoalidade e da competição. Em uma pesquisa de 2012 com três mil executivos de negócios em 30 países, 27% acreditavam que haviam perdido um contrato do governo no ano anterior porque seu concorrente havia pago um suborno para obtê-lo, variando de 2% no Japão a 50% na Malásia<sup>135</sup>. No Brasil, 87% das empresas indicaram que os subornos e o favoritismo são frequentes nos contratos públicos, mais do que em qualquer outra área estudada<sup>136</sup>. Em outra pesquisa com empresas, 62% dos entrevistados contratados para obras públicas receberam pedidos de propinas<sup>137</sup>;

- sobrepreço/superfaturamento: essa "grande corrupção" tem o condão de gerar rendas para os entes privados envolvidos, em troca de recompensas para a elite governamental corrupta, que recebe uma parte dos lucros sob a forma de propinas. Para

---

<sup>134</sup> "OECD Foreign Bribery Report: An Analysis of the Crime of Bribery of Foreign Public Officials". Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1787/9789264226616-en>>. Acesso em: 9 abr. 2016.

<sup>135</sup> "Putting Corruption out of Business" Transparency International. Disponível em: <<http://blog.transparency.org/2012/09/06/bribery-is-bad-for-business/>>. Acesso em: 9 abr. 2016.

<sup>136</sup> "Corrupção no Brasil: A perspectiva do setor privado". Disponível em: <[http://conscienciafiscal.mt.gov.br/arquivos/A\\_a0bb51af67ac5fbd795e0e8f24555ea8corrupcaonoBrasilperspectivadosetorprivado2003.pdf](http://conscienciafiscal.mt.gov.br/arquivos/A_a0bb51af67ac5fbd795e0e8f24555ea8corrupcaonoBrasilperspectivadosetorprivado2003.pdf)>. Acesso em: 9 abr. 2016.

<sup>137</sup> "Fraude e corrupção no Brasil: A perspectiva do setor privado". Disponível em: <<http://www.transparencia.org.br/docs/kroll-final-2003.pdf>>. Acesso em: 9 abr. 2016.

tanto, tem que gerar essa receita extra, o que tem um grande impacto nos orçamentos públicos. A corrupção pode aumentar os custos dos contratos em até 50%<sup>138</sup>. Os Jogos Olímpicos de 2014 em Sochi, na Rússia, iniciaram-se com um custo quatro vezes maior do que o orçamento projetado, tornando-se o mais caro na história<sup>139</sup>. O estouro no orçamento inicial da Olimpíada do Rio teria ficado em cerca de 51%, segundo estudo comparativo divulgado por pesquisadores da Universidade de Oxford<sup>140</sup>.

O mais fácil é a vitória do licitante com a proposta já acima dos preços praticados pelo mercado, mas pode ser necessário aprovar proposta com preços mais competitivos ou razoáveis, que, ulterior e oportunamente, sofrerá os devidos aditamentos e ajustes. A corrupção sistêmica faz com que os custos inflados sejam incorporados originalmente nos projetos em geral, de modo que vai se perdendo a possibilidade de comparação, que exigiria como paradigma contratos celebrados durante governos honestos.

No “sobrepço”, o objeto do contrato é executado, mas por valores acima aos praticados pelo mercado. Seria algo como o “rouba, mas faz”, em que o político, apesar dos recursos desviados, apresenta obras concluídas<sup>141</sup>. É o “*get things done*” mencionado por SUSAN ROSE-ACKERMAN, em que os contribuintes pagam a mais

---

<sup>138</sup> HAYASHI. Marli Guimarães. *Rouba, mas faz*. Disponível em: <<http://www.revistadehistoria.com.br/secao/retrato/rouba-mas-faz>>. Acesso em: 9 abr. 2016.

<sup>139</sup> “Sochi Olympics Have Been Undermined by Widespread Corruption, Says Russian Critic”. The Huffington Post. Disponível em: <[http://www.huffingtonpost.com/2013/05/30/sochi-olympics-2014-corruption-russia\\_n\\_3359666.html](http://www.huffingtonpost.com/2013/05/30/sochi-olympics-2014-corruption-russia_n_3359666.html)>. Acesso em: 9 abr. 2016.

<sup>140</sup> “As olimpíadas mais caras da história foram as duas últimas. O recorde indiscutível – talvez imbatível – cabe aos Jogos de Inverno de Sochi, na Rússia, em 2014, que custaram US\$ 21,9 bilhões, ou 289% acima do orçamento inicial. É um valor tão fora da curva que obrigou os pesquisadores a excluí-lo de alguns gráficos e avaliações para não distorcer os resultados. A medalha de prata fica com os Jogos de Londres, em 2012, que custaram US\$ 15 bilhões, ou 76% acima do orçamento. Em termos percentuais, o maior estouro, de 720%, foi verificado em Montreal, em 1976. O menor foi em Pequim, em 2008, de apenas 2%. O estudo lança suspeitas, mas não esclarece o mistério sobre esse último valor.” Disponível em: <<http://g1.globo.com/mundo/blog/helio-gurovitz/post/um-estouro-olimpico-no-orcamento.html>>. Acesso em: 23 jan. 2017.

<sup>141</sup> “Public Procurement”. Disponível em: <[http://www.transparency.org/topic/detail/public\\_procurement](http://www.transparency.org/topic/detail/public_procurement)>. Acesso em: 9 abr. 2016.

(“*overpay*”) pela infraestrutura entregue<sup>142</sup>. Já no “superfaturamento”, o contratado apresenta uma “fatura” com dimensão maior do que o objeto executado, como no caso de cobrança por asfaltamento de trecho maior do que o efetivamente realizado.

A grande corrupção ocorre nos países em desenvolvimento, mas, como está onde o capital se encontra, é frequentemente verificada também nos países industrializados. Na Alemanha, subornos no valor de 2,5 bilhões de dólares foram pagos para obtenção de contratos para construção do Terminal 2 no Aeroporto de Frankfurt, com um aumento dos custos de cerca de 20% a 30%<sup>143</sup>. O Departamento de Defesa dos Estados Unidos foi alvo de vários escândalos ao longo dos anos, como no caso de propinas em contratos para suprimento de navios de guerra em portos estrangeiros<sup>144</sup>.

A grande corrupção também interfere no padrão de contratação dos governos, com ressalta SUSAN ROSE-ACKERMAN, em função das possibilidades de ganho. Assim, os gastos com programas sociais são preteridos em favor de obras<sup>145</sup>. Países mais corruptos gastam menos em manutenção e têm infraestrutura de qualidade inferior. Os governantes corruptos preferem grandes obras, como projetos de "elefantes brancos", que começarão a revelar seus problemas muito posteriormente, depois do político deixar o cargo. Em verdade, paradoxalmente, a desestabilização de um governo corrupto ou a iminência de uma não reeleição aumentariam os custos da corrupção, pela

---

<sup>142</sup> ROSE-ACKERMAN, Susan. Corruption and government: causes, consequences, and reform. New York: Cambridge University Press, 2016, versão digital, posição 3111.

<sup>143</sup> "German Airport Corruption Probe Deepens: Five Jailed and 20 Companies under Investigation". Financial Times. 2 de julho de 1996.

<sup>144</sup> LIU, Cheol. MIKESELL, John L. The Impact of Public Officials' Corruption on the Size and Allocation of U.S. State Spending. Public Administration Review, n. 74 (3), 2014, p. 59.

<sup>145</sup> "Contracting Overhaul Is Promised for Navy". New York Times. Disponível em: <<http://www.nytimes.com/2013/12/21/us/politics/amid-scandal-navy-secretary-announces-contracting-overhaul.html>>. Acesso em: 9 abr. 2016.

ganância de ganhos no exíguo período restante no cargo<sup>146</sup>. Um ex-ministro de HOSNI MUBARAK praticou a evasão de 71.400 dólares do Egito, durante a agitação que levou à queda do governo<sup>147</sup>.

Concessões. A dinâmica da corrupção em concessões, permissões, outorgas ou licenças, de serviços, bens públicos ou atividades, é diferente. Aqui não há o dispêndio de recursos públicos, mas a exploração, o aproveitamento ou a prática de atividade sem a devida retribuição ao Estado e observância dos requisitos, havendo, ao final, igual prejuízo<sup>148</sup>. Nesses casos, fica mais claro do nunca que corrupção não se resolve com a retirada do Estado, pois isso simplesmente deixa o caminho aberto para a busca de lucro não regulada, com ameaça aos recursos naturais, meio ambiente, direitos de povos tradicionais e sítios arqueológicos.

São exemplos de grande corrupção em concessões o caso dos subornos da Royal Dutch Shell para exploração de petróleo na Nigéria, a corrupção na atividade petrolífera no Mar do Norte, envolvendo Noruega e Reino Unido, e a distribuição pela companhia petrolífera francesa Elf de 305 milhões de euros em subornos ao redor do

---

<sup>146</sup> ROSE-ACKERMAN, Susan. Corruption and government: causes, consequences, and reform. New York: Cambridge University Press, 2016, versão digital, posição 3157.

<sup>147</sup> “Ex-minister of Trade and Industry Gets 15 Years in Prison for Graft”. Ahramonline. Disponível em: <<http://english.ahram.org.eg/NewsContent/3/12/108850/Business/Economy/Breaking-Cairo-Criminal-Court-slaps-former-ministe.aspx>>. Acesso em: 9 abr. 2016.

<sup>148</sup> Há casos em que a corrupção em concessões se aproxima mais da figura da corrupção em sentido amplo, pelas enormes benesses serem concedidas por meio de lei. Projeto de lei tratando da “Lei Geral das Telecomunicações está sendo contestado no STF. “A principal crítica é a entrega de boa parte da infraestrutura de telecomunicações do País ao setor privado, já que, ao fim das concessões, em 2025, as teles estarão dispensadas de devolver à União parte do patrimônio físico que vinham usando e administrando desde a privatização. Outra crítica é à anistia de multas aplicadas às empresas do setor, ainda que elas estejam assumindo compromissos com novos investimentos. O TCU (Tribunal de Contas da União) estima em mais de R\$ 100 bilhões o rombo do projeto para os cofres públicos. Essa grana se refere aos “bens reversíveis” que estão sob a gestão das empresas privadas e pertencem ao Estado (patrimônio) e as multas aplicadas às empresas do setor.” Disponível em: <<http://noticias.r7.com/brasil/oposicao-lei-das-teles-foi-tratada-com-irresponsabilidade-e-na-surdina-no-senado-21122016>>. Acesso em: 17 fev. 2017.

mundo<sup>149</sup>. Estima-se que a extração ilegal de madeira represente mais da metade da produção total em muitos países, chegando a um máximo de 90% no Camboja, embora, em volume, o Brasil deixe qualquer outro país muito para trás. A taxa de desmatamento mostrou-se altamente relacionada com índices de corrupção até mesmo no Canadá<sup>150</sup>.

Privatizações. A grande onda de privatizações das décadas de 1980 e 1990 tinha como pretexto também a diminuição da corrupção, pela simples retirada ou diminuição do Estado. De uma situação de atividades desempenhadas pelo Estado, sob pressão de interesses privados, a privatização tem o condão de, em última análise, adjudicá-las de uma vez à iniciativa privada, com toda a corrupção inerente a este setor. Em termos de medida para coibir corrupção, não faz muito sentido.

Aliás, como acentua ROSE-ACKERMAN, o processo de transferência de ativos para a propriedade privada está repleto de oportunidades corruptas, comparáveis às que surgem nos contratos e concessões. Primeiro, não haveria uma forma confiável de avaliar os ativos de uma estatal a ser privatizada. Segundo, agentes públicos corruptos podem apresentar informações ao público fazendo a estatal parecer fraca, enquanto revela aos favorecidos os dados verdadeiros. Nas privatizações da era Collor, ao saberem que um aliado seu pretendia adquirir uma estatal, outros concorrentes retiraram suas ofertas, assim como se verificou na Argentina, Zaire, Costa do Marfim, Tailândia e Eslováquia<sup>151</sup>. Terceiro, uma empresa privatizada vale mais se mantiver o

---

<sup>149</sup> MCPHERSON, Charles. MACSEARRAIGH, Stephen. Corruption in the Petroleum Sector, in CAMPOS, J. Edgardo. PRADHAN, Sanjay. The Many Faces of Corruption: Tracking Vulnerabilities at the Sector Level. Washington: The World Bank, 2007, p. 191–220.

<sup>150</sup> ROSE-ACKERMAN, Susan. Corruption and government: causes, consequences, and reform. New York: Cambridge University Press, 2016, versão digital, posição 3157.

<sup>151</sup> MANZETTI, Luigi. BLAKE, Charles. Market Reforms and Corruption in Latin America: New Means for Old Ways. Review of International Political Economy, n. 3, 1996, p. 97.

monopólio – ou “privilégio”, termo mais correto, nos ensinamentos de EROS GRAU<sup>152</sup> -, que detinha como estatal. Ocorre que, apesar da manutenção do monopólio fulminar as justificativas para a privatização, LUIGI MANZETTI argumenta que muitas privatizações latino-americanas aumentaram – ao invés de diminuir, como prometiam - a concentração do mercado, mencionando os casos da telefonia na Argentina e da utilidade elétrica no Chile<sup>153</sup>. Quarto, a empresa totalmente privatizada pode continuar a se envolver em comportamento corrupto. Um certo grau de regulação é geralmente mantido, podendo a corrupção migrar para ali. Por outro lado, a desregulação não reduzirá necessariamente a corrupção em um setor privatizado, podendo até abrir novas oportunidades de corrupção. Na Califórnia, na década de 1990, a geração de eletricidade foi privatizada, enquanto o Estado manteve o controle das linhas elétricas. Este movimento visava a melhorar a eficiência e reduzir os preços para os consumidores. Em vez disso, as empresas privadas recém-criadas - em especial a Enron - se empenharam em prol da desregulação para, em seguida, se envolverem em comportamento fraudulento, destinado a aumentar tanto os preços da eletricidade quanto o valor das suas ações<sup>154</sup>.

**Corrupção no setor privado.** Em 2001, por meio de uma série de truques contábeis, sob o manto de uma cegueira consentida de consultores, agências de classificação de risco, conselho administrativo da companhia e a extinta empresa de

---

<sup>152</sup> “A atividade econômica em sentido amplo é gênero que compreende duas espécies, o serviço público e a atividade econômica em sentido estrito. Monopólio é de atividade econômica em sentido estrito, empreendida por agentes econômicos privados. A exclusividade da prestação dos serviços públicos é expressão de uma situação de privilégio. Monopólio e privilégio são distintos entre si; não se os deve confundir no âmbito da linguagem jurídica, qual ocorre no vocabulário vulgar.” (ADPF 46, rel. p/ o ac. min. Eros Grau, j. 5-8-2009, *DJE* de 26-2-2010).

<sup>153</sup> MANZETTI, Luigi. *Privatization South American Style*. Oxford: Oxford University Press, 1999.

<sup>154</sup> ROSE-ACKERMAN, Susan. *Corruption and government: causes, consequences, and reform*. New York: Cambridge University Press, 2016, versão digital, posição 3573.

auditoria Arthur Andersen, a Enron galgou um grande patamar financeiro para depois cair vertiginosamente quando os artifícios contábeis se tornaram públicos. Foram enormes perdas dos investimentos dos acionistas, dos planos de aposentadoria, dos empregos de milhares de funcionários e a empresa foi à falência<sup>155</sup>.

Em sequência ao colapso da Enron, vieram os escândalos financeiros na Kmart, WorldCom, Tyco, Halliburton, Bristol-Myers Squibb, Freddie Mac, Fannie Mae e Bernard L. Madoff Investment Securities, todos envolvendo desonestidades<sup>156</sup>.

Como alerta SUSAN ROSE-ACKERMAN, os governos e seus agentes não são necessariamente mais corruptos do que os atores privados. Nos casos de corrupção no setor público, indivíduos e empresas particulares estão envolvidos como pagadores de suborno. Exemplifica que as empresas farmacêuticas normalmente financiam pesquisas de médicos, patrocinam conferências e pagam despesas de viagem. Em troca, os médicos se sentem obrigados a promover seus medicamentos, como condição para a obtenção de benefícios futuros. Assim como é comum o conluio de empresas para a participação em licitações, o mesmo ocorre para fixação de preços e divisão dos mercados no setor privado. Conclui a autora que aqueles que argumentam que a cura para a corrupção é uma redução no papel do Estado têm uma visão estreita da corrupção e do problema mais amplo da prática empresarial ética<sup>157</sup>.

Há duas constatações. A primeira é a de que o setor privado está longe de estar livre de corrupção. A segunda é a de que, em verdade, a corrupção do setor privado está intrinsecamente ligada à do setor público.

---

<sup>155</sup> ARIELY, Dan. A mais pura verdade sobre a desonestidade. Tradução Leonardo Abramowicz. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012, p. 3.

<sup>156</sup> Idem.

<sup>157</sup> ROSE-ACKERMAN, Susan. Corruption and government: causes, consequences, and reform. New York: Cambridge University Press, 2016, versão digital, posição 3573 e 3648.

É difícil conceber a corrupção no setor público desconsiderando as pressões e interesses econômicos do setor privado. Endógena ou exógena, a corrupção do setor público dialoga com o setor privado.

Já a corrupção no setor privado também é instrumentalizada pelo setor público. Para ROBERT TILLMAN, a corrupção teria desempenhado um papel fundamental no desenho das bases para crises financeiras. Os escândalos em companhias como ENRON e WORLDCOM teriam apontado as origens sistêmicas das fraudes nas corporações. O trabalho de TILLMAN desenvolveu o argumento de que por trás desses escândalos estariam estratégicas mudanças de políticas regulatórias e do ambiente legal no qual operavam essas empresas. Essas ações políticas criaram “estruturas institucionais criminogênicas” (*criminogenic institutional frameworks*) que facilitaram os atos de corrupção corporativa. Os mercados e as regras que os governam são produtos dos processos políticos, que criam motivações e incentivos para a fraude corporativa<sup>158</sup>.

No tocante à corrupção no setor privado, vale a constatação de DAN ARIELY de que se verifica uma desonestidade na sociedade em geral, embora pouquíssimas pessoas trapaceiem em grau máximo. Sobre o seu tema da desonestidade, agora em relação a empresas, afirma que:

*“As empresas também encontram muitas maneiras de trapacear um pouco. Pense nas companhias de cartão de crédito que elevam as taxas de juros ainda que ligeiramente, sem motivo aparente, e que inventam todo tipo de taxas e multas ocultas (que, muitas vezes, são chamadas dentro das empresas de ‘aumento de receita’). Pense nos bancos que atrasam a compensação de cheques para segurar seu dinheiro por mais*

---

<sup>158</sup> TILLMAN, Robert. Making the rules and breaking the rules: the political origins of corporate corruption in the new economy. Crime, Law and Social Change, vol. 51, n. 1, fevereiro, 2009. Disponível em: <[https://www.researchgate.net/profile/Robert\\_Tillman2/publication/225807074\\_Making\\_the\\_rules\\_and\\_breaking\\_the\\_rules\\_The\\_political\\_origins\\_of\\_corporate\\_corruption\\_in\\_the\\_new\\_economy/links/0deec51de b581a74c7000000.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Robert_Tillman2/publication/225807074_Making_the_rules_and_breaking_the_rules_The_political_origins_of_corporate_corruption_in_the_new_economy/links/0deec51de b581a74c7000000.pdf)>. Acesso em: 22 nov. 2016.

*um ou dois dias ou que cobram taxas exorbitantes em cheques especiais o pelo uso de caixas eletrônicos. Tudo isso significa que, embora seja obviamente importante prestar atenção nos comportamentos flagrantemente impróprios, é ainda mais importante desencorajar as pequenas formas de desonestidade mais universais – os maus comportamentos que afetam todos nós na maior parte do tempo, tanto como autores quanto como vítimas.*”<sup>159</sup>

### **1.3. Corrupção no mundo**

O pesquisador dinamarquês GERT TINGGAARD SVENDSEN acha que a corrupção no mundo está crescendo, com as elites no poder enriquecendo cada vez mais, aumentando o abismo entre ricos e pobres, e as pessoas não confiando mais nas autoridades, nem umas nas outras. Para ele, a corrupção funcionaria como um círculo vicioso<sup>160</sup>: quem vive em uma sociedade muito corrupta, também é forçado a cometer atos corruptos para não ficar para trás<sup>161</sup>.

Assim como no estudo do desenvolvimento das nações, o fenômeno da corrupção nos países também pode ser analisado sob diversos vieses, tais como o histórico, o cultural, o econômico e o jurídico.

---

<sup>159</sup> ARIELY, Dan. Op. cit., p. 209.

<sup>160</sup> A ideia de corrupção como um círculo vicioso é bem difundida, a ponto do papa Francisco ter afirmado que: "As pessoas se comportam com a corrupção como com as drogas: pensam que podem usá-las e deixá-las quando quiserem (...) Começam com pouco: uma pequena soma aqui, um suborno lá e entre esta e aquela, lentamente perdem a liberdade". Ainda acrescentou que a corrupção gera dependência, pobreza, exploração e sofrimento. Disponível em: <<http://g1.globo.com/mundo/noticia/2016/09/papa-francisco-compara-corrupcao-a-uma-droga.html>> Acesso em: 17 fev. 2017.

<sup>161</sup> JENSEN, Mette Frisk. Getting to Denmark - the process of state building, establishing rule of law and fighting corruption in Denmark 1660 – 1900. Disponível em: <<http://www.dw.com/pt-br/como-a-dinamarca-acabou-com-a-corrup%C3%A7%C3%A3o/a-36656870>> Acesso em: 17 fev. 2017.

Montesquieu, na análise “das leis em sua relação com os princípios que formam o espírito geral, os costumes e as maneiras de uma nação”, tentava enumerar os fatores que implicam no “espírito geral” de uma nação:

*“Várias coisas governam os homens: o clima, a religião, as leis, as máximas do governo, os exemplos das coisas passadas, os costumes, as maneiras; de onde se forma um espírito geral que disto resulta. À medida que, em cada nação, uma destas causas age com mais força, as outras cedem o mesmo tanto. A natureza e o clima dominam quase sozinhos os selvagens; as maneiras governam os chineses; as leis tiranizam o Japão; os costumes outrora ditavam o tom na Lacedemônia; as máximas de governo e os costumes antigos ditavam-no em Roma.”*<sup>162</sup>

Até meados dos anos 1990, as organizações de desenvolvimento internacional, tais como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional - FMI, aceitavam as instituições dos países assim como se apresentavam. Desde então, essas organizações, principalmente o Banco Mundial, começaram a adotar uma política de pressão por reformas institucionais, sob a bandeira do que definiam como “boa governança”. Empréstimos ou auxílios passaram a ser prestados sob determinadas condições, como a do país e governo estarem fora de listas de corrupção, tráfico de drogas e outras atividades ilícitas.

Vários fatores convergiram para essa mudança na política das organizações, segundo SUSAN ROSE-ACKERMAN. O fim da Guerra Fria seria um deles, tendo reduzido a tolerância dos países mais poderosos com a corrupção de seus aliados, além da globalização acelerada e da lei americana de 1977 criminalizando o suborno no exterior, o que teria pressionado as empresas a reexaminarem suas práticas. A fundação da Transparência Internacional (TI) e a publicação do seu índice de percepção de corrupção (Corruption Perceptions Index – CPI)<sup>163</sup> aumentaram a preocupação

---

<sup>162</sup> Op. cit., p. 316-317.

<sup>163</sup> Disponível em: <<http://www.transparency.org>>. Acesso em: 21 set. 2016.

internacional sobre a corrupção e causaram alarme. Finalmente, os fundamentos doutrinários das políticas de desenvolvimento começaram a reconhecer o papel fundamental das instituições públicas. As prescrições macropolíticas do "Consenso de Washington" teriam se provado insuficientes para estimular o crescimento e reduzir a pobreza. Economistas do desenvolvimento começaram a adentrar os campos da ciência política e sociologia e a incorporar estudos sobre o funcionamento das instituições, levando-os a enfrentar a corrupção como uma patologia particularmente óbvia<sup>164</sup>.

**A medida da corrupção.** Uma questão complicada é medir a corrupção. A medida mais popular de corrupção é o já mencionado Índice de Percepção da Corrupção (Corruption Perceptions Index – CPI) da Transparência Internacional, publicado anualmente desde 1995. O referido índice é uma compilação de dados de outras fontes que são mesclados para gerar um número único para cada país, medido em uma escala de 0 a 100, com uma pontuação maior significando menos corrupção<sup>165</sup>.

O outro medidor importante é o Controle da Corrupção (Control of Corruption), inserido nos Indicadores de Governança Mundial (Worldwide Governance Indicators – WGI), do Banco Mundial. O Control of Corruption captura percepções da extensão do exercício do poder público para o ganho privado, incluindo pequenas e grandes formas de corrupção, assim como a captura do Estado pelas elites e interesses privados. A maior parte das suas fontes coincide com as do Corruption Perceptions Index – CPI da Transparência Internacional, estando as pontuações dos países em um índice, em geral, dentro da margem de erro do outro<sup>166</sup>.

---

<sup>164</sup> ROSE-ACKERMAN, Susan. Corruption and government: causes, consequences, and reform. New York: Cambridge University Press, 2016, versão digital, posição 393.

<sup>165</sup> Disponível em: <<http://www.transparency.org>>. Acesso em: 21 set. 2016.

<sup>166</sup> Disponível em: <<http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#doc>>. Acesso em: 21 set. 2016.

Os dados são obtidos de questionários aplicados a residentes, líderes empresariais ou "especialistas do país", às vezes complementada por "*hard statistics*" tiradas de fontes oficiais. O Control of Corruption usa um conceito mais amplo de corrupção, englobando institutos anticorrupção como a integridade eleitoral e liberdade de imprensa, enquanto o Corruption Perceptions Index é mais focado em conceitos de corrupção ligados a suborno, peculato e influência política.

Naturalmente, são várias as ressalvas e objeções a índices para medir a corrupção de um país, já que essencialmente envolvem práticas que não aparecem nas estatísticas oficiais da persecução estatal. As evidentes limitações são listadas por SUSAN ROSE-ACKERMAN.

Em primeiro lugar, não estaria claro exatamente o que está sendo medido, pois nem todos os países têm dados disponíveis para cada fonte. Pode-se estar medindo a grande corrupção em alguns países e pequena corrupção em outros. Um maior risco de instabilidade política resultante de corrupção em alguns países ou uma maior probabilidade de empresas terem que pagar subornos em outros. Como índices macro, não contariam nada sobre os detalhes de como se opera a corrupção, em que áreas ou instituições se dá (policial, aduaneira, política etc.) ou sobre seu impacto.

Segundo, a maioria das fontes é subjetiva e pode ser influenciada, por exemplo, por escândalos com visibilidade<sup>167</sup>, que não refletem as condições subjacentes. Nesses termos, uma pontuação pior pode refletir a liberdade de imprensa, em vez de níveis necessariamente mais elevados "reais" de corrupção.

---

<sup>167</sup> A televisão peruana resolveu perguntar ao seu público se a morte do Ministro TEORI ZAVASCKI, relator da Lava Jato no STF, era acidente ou não, em um programa apresentado por Phillip Butters, transmitido pelo canal Capital TV. Todos os telespectadores afirmavam que foi homicídio, com base no argumento de que a corrupção no Brasil era muito grande. Apesar de não haver dúvida de que a corrupção no Brasil é enorme, parecia pesar muito nessas afirmações a repercussão mundial da operação. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=YtYL5dYMxuQ>>. Acesso em: 23 jan. 2017.

Em terceiro lugar, a pontuação de um país não é expressa em unidades cardinais, mas em unidade que tenta capturar a posição de um país no processo contínuo de alta e baixa dos níveis de corrupção, sendo a direção o que importa.

Finalmente, há ainda a crítica de que o índice é culturalmente tendencioso, não reconhecendo que algumas transações, vistas como corruptas em países ricos, são aceitáveis em outros países, e vice-versa (apesar da ressalva de que há, de fato, algumas condutas universalmente entendidas como corruptas)<sup>168</sup>.

Segundo o último índice divulgado pela Transparência Internacional, no início de 2016, relativo à corrupção em 2015<sup>169</sup>:

- os dez menos corruptos são: 1º – Dinamarca; 2º – Finlândia; 3º – Suécia; 4º – Nova Zelândia; 5º - Holanda; 6º – Noruega; 7º – Suíça; 8º – Cingapura; 9º – Canadá; e 10º – Alemanha;

- no segundo escalão estão: 16º - EUA; 21º - Uruguai; 23º - Chile; 28º - Portugal; 37º - Coreia do Sul;

- os intermediários são: 56º - Cuba; 61º - Itália e África do Sul; 76º – **Brasil** e Índia; 83º - China e Colômbia; 95º – México; 107º – Argentina; 119º - Rússia;

- os dez países mais corruptos são: 167º - Somália; 166º - Coreia do Norte; 165º – Afeganistão; 164º - Sudão; 163º - Sudão do Sul; 162º - Angola; 161º - Líbia; 160º - Iraque; 159º - Venezuela; 158º - Guiné-Bissau.

---

<sup>168</sup> ROSE-ACKERMAN, Susan. Corruption and government: causes, consequences, and reform. New York: Cambridge University Press, 2016, versão digital, posição 588.

<sup>169</sup> Disponível em: <<http://www.transparency.org/cpi2015>>. Acesso em: 24 jan. 2017.

Já segundo o índice de corrupção do Fórum Econômico Mundial divulgado no mesmo ano de 2016<sup>170</sup>:

- os dez menos corruptos são: 1º - Singapura; 2º - Nova Zelândia; 3º - Emirados Árabes Unidos; 4º - Finlândia; 5º - Noruega; 6º - Suécia; 7º - Luxemburgo; 8º - Catar; 9º - Suíça; e 10º - Países Baixos;

- os dez mais corruptos são: 138º - Venezuela; 137º - Bolívia; 136º - Chade; 135º - **Brasil**; 134º - Yêmem; 133º - Paraguai; 132º - Nigéria; 131º - República Dominicana; 130º - Moldávia e 129º - Bangladesh.

### 1.3.1. Caso italiano

Apesar de ostentar o 27º maior índice de desenvolvimento humano<sup>171</sup>, a Itália figura como o país mais corrupto da Europa ocidental, no 61º lugar no último índice divulgado pela Transparência Internacional, no início de 2016, relativo à corrupção em 2015<sup>172</sup>, perto do Brasil que ficou em 76º<sup>173</sup>.

O caso italiano merece relevo, não só pela incongruência entre o desenvolvimento humano e o nível de corrupção do país. Mas porque a experiência italiana no combate à máfia, além, é claro, dos resultados da Operação Mãos Limpas no enfrentamento à corrupção sistêmica, interessam ao Brasil, no enfrentamento de sua corrupção generalizada e do fenômeno das milícias como forte ameaça ao Estado Democrático de Direito.

---

<sup>170</sup> Disponível em: <<http://reports.weforum.org/global-competitiveness-index/competitiveness-rankings/#series=GCI.A.01.01.02>>. Acesso em: 24 jan. 2017.

<sup>171</sup> Disponível em: <[http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr15\\_overview\\_pt.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr15_overview_pt.pdf)>. Acesso em: 24 jan. 2017.

<sup>172</sup> Disponível em: <<http://www.transparency.org/cpi2015>>. Acesso em: 24 jan. 2017.

<sup>173</sup> Um dado interessante para reflexão sobre os números italianos próximos aos brasileiros, nessa temática de corrupção, é o índice de escolaridade superior, citado por DOMENICO DI MASI. A Itália, como o Brasil, tem pouco jovens entre 19 e 25 anos matriculados em universidades (36%), em comparação com outros países como Espanha (85%), EUA (94%) e Coreia do Sul (97%). Disponível em: <<http://g1.globo.com/globo-news/roberto-davila/videos/>>. Acesso em: 15 fev. 2017.

ILARIA PETRARCA e ROBERTO RICCIUTI, da Universidade de Verona, realizaram estudos históricos da corrupção, nos períodos da autocracia/governo autônomo (século XIV), da dominação estrangeira (século XVI-XVII) e de mais proximidade com a unificação do país (séculos XIX e XX). Os resultados indicam que a corrupção historicamente impulsionada teve um impacto significativo no desenvolvimento<sup>174</sup>.

No período da dominação estrangeira (século XVI-XVII), diferentes regiões do território italiano ficaram sob a influência de Áustria, Estados Papais, Savoia, Espanha, Veneza e mais um residual grupo de Estados independentes. A Espanha dominou o Sul e outras áreas, frequentemente se considerando que sua presença afetou negativamente a área. As províncias do Norte experimentaram mais independência.

A conclusão é de que a corrupção foi maior nas províncias que tiveram governos mais autocráticos e caracterizados por um baixo nível de cidadania durante o primeiro período unificado, que vai desde o final do século XIX até o início do século XX. Autogoverno e capital social teriam promovido mais monitoramento e valores cívicos, negativamente relacionados com a corrupção<sup>175</sup>.

**Máfia.** O Sul da Itália experimentou o domínio da Espanha e governos mais autocráticos e caracterizados por um baixo nível de cidadania. A relação entre corrupção e crime organizado nas regiões italianas foi encontrada nos trabalhos de FIORINO, GALLI e PETRARCA<sup>176</sup>.

---

<sup>174</sup> PETRARCA, I. RICCIUTI, R. The historical roots of corruption and economic development in Italy. Cesifo Working Paper, n. 4212, abril de 2013. Disponível em: <[http://www.cesifo-group.de/portal/page/portal/DocBase\\_Content/WP/WP-CESifo\\_Working\\_Papers/wp-cesifo-2013/wp-cesifo-2013-04/cesifo1\\_wp4212.pdf](http://www.cesifo-group.de/portal/page/portal/DocBase_Content/WP/WP-CESifo_Working_Papers/wp-cesifo-2013/wp-cesifo-2013-04/cesifo1_wp4212.pdf)>. Acesso em: 24 jan. 2017.

<sup>175</sup> Ibid., p. 17.

<sup>176</sup> FIORINO, N. GALLI, E. PETRARCA, I. Corruption and growth: evidence from the italian regions. *European Journal of Government and Economics*, n. 2, 2012, p. 106-125.

SILVIA BATTILANA é uma das que combatem os estereótipos comuns da máfia como um fenômeno puramente criminal, argumentando que o crescimento da máfia foi apoiado pelas condições retrógradas sociais e culturais italianas, mais notavelmente a prática do clientelismo. Por outro lado, a autora utiliza a antiga ideia de que a influência do catolicismo imposto pelo Vaticano, em contraste com o calvinismo, criou as condições sociais para o surgimento da máfia<sup>177</sup>.

Para ela, as origens históricas do surgimento da máfia podem ser encontradas no microtecido das relações sociais após a abolição do feudalismo: as crenças culturais, a influência da Igreja e a ausência de um poder central contribuíram para a necessidade de uma instituição para fornecer proteção. A Itália não conseguiu se unificar, principalmente pela falta de coesão, fruto da atuação da Igreja que com isso manteve seu poder e hegemonia. O país foi superado por outras nações unificadas e mercantilistas. A falta de comércio e industrialização teria gerado um individualismo, centrado em famílias e suas rivalidades, em que, diante da ausência de autoridades públicas, apelava-se aos “*baroni*”. Após a abolição do feudalismo e dos privilégios dos barões, sua força armada teria adquirido independência e dado continuidade ao patronato. O problema dessas teorias é o fato de que, após o feudalismo, a sociedade siciliana apresentava características de injustiça social iguais a de qualquer outra região da Europa.

Alguns historiadores relacionam as origens da Máfia com a Unificação Italiana em 1865 e com os mil homens de Garibaldi. Mas esta definição de máfia como um

---

<sup>177</sup> BATTILANA, Silvia Console. Why did the mafia emerge in Italy? An institutional answer. Disponível em: <http://web.stanford.edu/~silviacb/PEPR/Why%20did%20the%20Mafia%20Emerge%20in%20Italy.pdf> >. Acesso em: 24 jan. 2017.

simples grupo organizado de criminosos populares é muito enganosa, embora o fenômeno tenha ganho força após o processo de unificação.

Uma teoria interessante sustenta que a origem feudal e a fragmentação da terra têm fraca correlação com o fenômeno da máfia. ARCANGELO DIMICO, ALESSIA ISOPI e OLA OLSSON, da Universidade de Nottingham, desenvolveram uma hipótese mercadológica, com base empírica, de que a produção, principalmente de frutas cítricas, teve forte demanda internacional, com a manutenção dos mesmo custos, no final do século XIX. Esta alta lucratividade, combinada com uma falta geral de regulação e de um Estado de direito, forneceu as condições para o surgimento da máfia, para fins de proteção privada das terras desses produtores<sup>178</sup>.

Após, devidamente instalada no Sul e comumente aceita, espalhou-se pelo país e pelo governo por meio de instrumento pertencente à democracia: eleições. A máfia e seu uso do poder tornaram-se amplamente aceitas. A incapacidade de erradicar o problema por meio da construção da crença nas instituições públicas teria ajudado a máfia a se espalhar da Sicília para o resto da Itália. Primeiro a *Cosa Nostra*, na Sicília, depois a *Camorra*, na Campanha, *Ndrangheta*, na Calabria e a *Sacra Corona Unitá*, na Apúlia. Todo o sistema político teria se tornado corrupto<sup>179</sup>.

O Estado só teria conseguido apoio político para lutar contra a máfia, ironicamente, após o assassinato dos seus dois grandes combatentes, os procuradores da República Giovanni Falcone e Paolo Borsellino, o que teria mobilizado a opinião

---

<sup>178</sup> DIMICO, A. ISOPI, A. OLSSON, O. Origins of the sicilian mafia: the market for lemons. CREDIT Research Paper, n. 12/01, maio de 2012. Disponível em: <<https://www.nottingham.ac.uk/credit/documents/papers/12-01.pdf>>. Acesso em: 24 jan. 2017.

<sup>179</sup> BATTILANA, Silvia Console. Why did the mafia emerge in Italy? An institutional answer. Disponível em: <<http://web.stanford.edu/~silviacb/PEPR/Why%20did%20the%20Mafia%20Emerge%20in%20Italy.pdf>>. Acesso em: 24 jan. 2017.

pública. As condições sociais e culturais que tornaram possível a existência da máfia continuariam a mudar com a atuação antimáfia e a unificação da Europa<sup>180</sup>.

A *Cosa Nostra* como organização unitária, com regras enraizadas, só foi evidenciada a partir da colaboração de Tommaso Buscetta, preso em São Paulo, em 23 de outubro de 1983. Pois antes da sua delação de mais de 300 mafiosos, é curioso, não se tinha a mínima ideia de como funcionava a estrutura interna da máfia<sup>181</sup>.

**Corrupção sistêmica.** Tem como base um Estado com forte presença da máfia, a corrupção tomou a dimensão de sistêmica na Itália. Note-se que, na Itália pré-Operação Mãos Limpas, os crimes de corrupção pareciam pouco numerosos (e ainda parecem, afirma PIERCAMILLO DAVIGO, magistrado que atuou na operação). Isso porque, assim como a máfia, a corrupção opera com imersão e sigilo, além de um altíssimo saldo obscuro, entre os delitos cometidos e os denunciados<sup>182</sup>.

**Operação Mãos Limpas.** A operação começa com a prisão de Mário Chiesa, no dia 17 de fevereiro de 1992, em Milão. Como ressalta PIERCAMILLO DAVIGO, um dos magistrados da operação, não tinha sido a primeira nem a última vez que um político era surpreendido em flagrante de corrupção. Mas, para surpresa até dos investigadores, o desenvolvimento das investigações que eclodiram daquele episódio, em um período relativamente curto, levaram à descoberta de um número impressionante de delitos e do envolvimento de milhares de agentes públicos. Ele afirma que, apesar da

---

<sup>180</sup> Idem.

<sup>181</sup> BARBACETTO, Gianni. GOMEZ, Peter. TRAVAGLIO, Marco. Operação mãos limpas. Porto Alegre: CDG, 2016, p. 15-16.

<sup>182</sup> O que também se costuma chamar de “cifra negra” ou, em uma linguagem mais adequada, “saldo obscuro”. Como se verá mais a frente, a criminologia fala em “cifra negra”, o número de crimes que nem chegam a ser objeto de persecução, e “cifra dourada”, a parcela da cifra negra referente aos “crimes de colarinho branco” (SUTHERLAND, Edwin H. Crime de colarinho branco: versão sem cortes. Tradução Clécio Lemos. Rio de Janeiro: Revan, 2015, p. 11 e 12), ou seja, “aqueles cujos criminosos possuem poder político, econômico ou social e que, por isso, suas atuações criminosas, na absoluta maioria dos casos, permanecem impunes, quase que representando uma condição de inimizabilidade situativa ou situacional.” (FERNANDES, Newton. FERNANDES, Valter. *Criminologia Integrada*. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002, p. 386-387).

percepção de que havia muita corrupção, não se tinha ideia da dimensão do que foi descoberto, de que partidos de ideologias opostas estavam dividindo propinas<sup>183</sup>.

Como nenhuma outra investigação na Itália - mesmo as conduzidas antes e depois, pelas mesmas pessoas, com a mesma determinação -, conseguiu o mesmo resultado, é importante tentar entender as causas que confluíram para o fenômeno Operação Mãos Limpas. Havia uma crise econômica em 1992 que diminuía a possibilidade de pagamento de propinas. Os corruptores então passaram a uma situação de extorquidos, preferindo se livrar dos corruptos, delatando os políticos. Os primeiros políticos presos foram abandonados pelos chefes dos partidos, gerando uma “geração em cadeia de delações” e um “efeito dominó”. A reação da opinião pública, aguçada pela crise econômica, foi muito importante<sup>184</sup>.

As investigações da Operação Mãos Limpas duraram quatro anos, de 1992 a 1995, resultando na condenação de agentes políticos ligados aos seguintes partidos, de diferentes espectros ideológicos: Democracia Cristã, Partido Socialista Italiano, Partido Social Democrático Italiano, Partido Republicano Italiano e Partido Liberal Italiano, tendo os cinco desaparecido da cena política<sup>185</sup>, três dos quais com mais de cem anos, levando ao fim da chamada Primeira República Italiana (1948 – 1994).

---

<sup>183</sup> BARBACETTO, Gianni. GOMEZ, Peter. TRAVAGLIO, Marco. Operação mãos limpas. Porto Alegre: CDG, 2016, p. 15-16.

<sup>184</sup> Ibid., p. 17.

<sup>185</sup> Nesse ponto, a Lava Jato ainda não alcançou partidos de todos os espectros, atingindo apenas o partido da situação e da base: “Entre os já condenados, há nomes como José Dirceu e André Vargas, do PT; o ex-senador Gim Argello, à época do PTB; Pedro Corrêa, do PP, e Luiz Argôlo, que foi do PP e do SD.” Note-se que a FT Lava Jato na PGR em Brasília tem inquérito aberto para investigar os senadores Renan Calheiros (PMDB-AL), Romero Jucá (PMDB-RR) e o ex-senador José Sarney (PMDB-AP), além de pedido de reabertura do inquérito para investigar o Senador Aécio Neves (PSDB/MG). Já a FT Lava Jato no Rio de Janeiro abre outro flanco com as denúncias do ex-governador Sérgio Cabral (PMDB/RJ). Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/operacao-lava-jato/noticia/fachin-autoriza-novo-inquerito-para-investigar-renan-juca-e-sarney.ghtml>>. Acesso em: 24 jan. 2017.

**Pós-Mãos Limpas.** PIERCAMILLO DAVIGO traça um panorama sombrio do pós-Mãos Limpas<sup>186</sup>. O sistema se recompôs rapidamente e está mais coeso. Foi contornado o referendo pela abolição do financiamento público aos partidos políticos e exigências internacionais de mais transparência às instituições e ao mercado.

Reformas tornaram mais difícil o enfrentamento da corrupção, com o número de condenações tendo para um décimo daquele de quinze anos antes, com os casos frequentemente terminando em prescrição. A Lei “ex-Cirielli” diminuiu os prazos prescricionais. Duas leis sobre crimes financeiros foram as mais danosas: uma limitou o crime para operações a partir de certos valores e a outra reduziu as penas. Foi limitado o crime de abuso de poder e diminuída sua pena, inviabilizando a prisão cautelar. O único estímulo contrário à proteção da corrupção vem da legislação e entidades internacionais.

Magistrados são atacados de todos os lados, com ameaças de reformas para redução de sua independência e capacidade de ação, além das campanhas da mídia, preocupadas apenas com os “colarinhos brancos”, contra as supostas “algemas fáceis”. A mídia, controlada por políticos e empresários frequentemente envolvidos em processos judiciais, promove ataques individuais a magistrados e à magistratura como um todo. É um fenômeno que já teria acontecido na década de 1980, após as primeiras investigações sobre corrupção e crime organizado.

DAVIGO conclui que o efeito final foi a união da magistratura. Ainda existem investigações e processos sobre a classe dirigente em toda a Itália, fruto de iniciativa da

---

<sup>186</sup> BARBACETTO, Gianni. GOMEZ, Peter. TRAVAGLIO, Marco. Op. cit., p. 19-21.

magistratura/ministério público<sup>187</sup> (e quase nunca das forças policiais, que não têm as garantias da magistratura). Isso é sinal de que conseguiu manter sua independência<sup>188</sup>.

### 1.3.2. Outros casos de corrupção no mundo

**Caso americano.** Como já mencionado, MICHAEL JOHNSTON<sup>189</sup> afirma que se tivéssemos um ranking de corrupção no século XVIII, o país mais mal colocado seria a Inglaterra, e, no século seguinte, além da Inglaterra, os Estados Unidos.

A corrupção nos EUA, nos séculos XVIII e XIX, está descrita na crônica ficcional escrita por GORE VIDAL, lançada nos Estados Unidos em 1973. Na obra “Burr”, ele conta a história de Baron Burr (1756-1836), herói da revolução americana, vice-presidente de Thomas Jefferson, assassino de Alexander Hamilton num duelo em 1804 e mais tarde julgado por traição à pátria. Acabou no ostracismo quando as lendas se transformaram em história oficial. Thomas Jefferson é retratado como um hipócrita, especialmente obscuro e pedante, que teria conspirado e subornado testemunhas para confirmarem a acusação de traição contra Burr, para quem quase perdeu a presidência na eleição de 1800<sup>190</sup>.

Em “Lincoln”, VIDAL descreve um Abraham Lincoln muito menos idealista do que o idolatrado pela história oficial. Há passagens também com vários personagens históricos. Em um diálogo entre a filha de Salmon Chase, secretário do tesouro de Lincoln, e seu marido, este revela para ela que estava recebendo algodão do Texas. Ou

---

<sup>187</sup> Magistratura é termo que inclui juízes e membros do ministério público. Mais ainda na Itália, em que a carreira é a mesma, podendo o magistrado enveredar pelo cargo de “*giudice*” ou “*pubblico ministero*”, no cargo de “*procuratore della Repubblica*”.

<sup>188</sup> BARBACETTO, Gianni. GOMEZ, Peter. TRAVAGLIO, Marco. Operação mãos limpas. Porto Alegre: CDG, 2016, p. 21.

<sup>189</sup> JOHNSTON, Michael. Syndromes of corruption. Cambridge: Cambridge University Press, 2005, p. 191.

<sup>190</sup> VIDAL, Gore. Burr. Tradução Haroldo Netto. Rio de Janeiro: Rocco, 1999, p. 403.

seja, o genro do secretário de tesouro de Lincoln negociava algodão com o Sul escravagista:

*“Significa apenas que você é minha mulher. Para o melhor ou para o pior. Pois bem, isto é o pior. Sim, andei recebendo algodão do Texas. Como é que mantenho as tecelagens em funcionamento? Seu pai me recusou um autorização. Então consigo o algodão, ilegalmente, através da alfândega de Nova Iorque (...)”*<sup>191</sup>

Na obra “1876”, ano do centenário da Independência americana, GORE VIDAL narra um período de extrema corrupção, dos escândalos da administração do presidente Grant até a tremenda fraude eleitoral de venda de votos, que deu a presidência ao candidato republicano Rutheford Hayes, inclusive com recontagem de votos muito parecida com o escândalo de 2000, com Bush<sup>192</sup>.

**Reconstrução do Iraque.** Em 2003, dois terços dos projetos de reconstrução iraquianos concedidos pelo governo dos EUA não foram submetidos a licitação. Algumas das empresas americanas subcontrataram empresas locais por uma fração do custo, mantendo a diferença como lucro<sup>193</sup>.

**Corrupção na ONU.** A corrupção também pode ser encontrada em atuações de organizações internacionais. Devido à resistência do Iraque à inspeção de potenciais instalações nucleares, as Nações Unidas impuseram um embargo comercial ao Iraque. Após, para remediar os impactos, foi criado um programa de ajuda humanitária. No âmbito deste programa, que funcionou de 1996 a 2003, o governo iraquiano seria autorizado a vender petróleo para obter divisas, o que seria usado para comprar

---

<sup>191</sup> VIDAL, Gore. Lincoln. Tradução Manoel Paulo Ferreira. Rio de Janeiro: Rocco, 1986, p. 760.

<sup>192</sup> VIDAL, Gore. 1876. Tradução Manoel Rubens Figueiredo. Rio de Janeiro: Rocco, 1997, p. 433.

<sup>193</sup> LE BILLON, Philippe. Corrupção, reconstrução e governança de petróleo. *Third World Quarterly*, n. 26 (4): p. 685-703, 2005. Disponível em: < <http://www.jstor.org/stable/3993715>>. Acesso em: 9 abr. 2016.

alimentos e medicamentos. Diante de denúncias de corrupção, a Comissão Volcker revelou US \$ 1,8 bilhão em subornos dentro do programa e negligência dos inspetores da ONU quanto a ocorrência de vendas fora do programa.

**Caso FIFA.** O recente caso FIFA é um bom exemplo de cooperação internacional e entre os órgãos. O FBI e o IRS - a receita federal americana -, perceberam que estavam na trilha das mesmas pessoas graças a uma reportagem investigativa da mídia britânica, que colocou a corrupção da FIFA no centro das atenções mundiais. O IRS emprestou sua experiência em lavagem de dinheiro, enquanto o FBI entrou com sua experiência em perseguir o crime organizado. Órgãos de persecução em 33 países cooperaram durante vários anos para construir o caso, rastreando pagamentos de uma conta bancária para outra. Os acusados foram presos na Suíça, na reunião anual da FIFA, com extradição para os Estados Unidos de acordo com os termos de um tratado bilateral<sup>194</sup>.

**Caso Chinês.** O presidente da China Xi Jinping, logo depois que chegou ao poder, no final de 2012, lançou a maciça campanha contra a corrupção, intitulada “pegando tigres e moscas”. A corrupção é um cancro longo e purulento na reputação do Partido Comunista da China e o governo afirmava ter assumido a tarefa de combate à corrupção com zelo e perspicácia sem precedentes. A campanha oficial afirmava já ter pegado funcionários de ranking alto e baixo, ou, como Xi Jinping colocou, “tigres e moscas”<sup>195</sup>.

---

<sup>194</sup> “A U.S. Tax Investigation Snowballed to Stun the Soccer World”. New York Times. 29 mai. 2015. Disponível em: < <http://www.nytimes.com/2015/05/30/sports/soccer/more-indictments-expected-in-fifa-case-irs-official-says.html>>. Acesso em: 9 abr. 2016.

<sup>195</sup> Disponível em: <<http://www.chinafile.com/ny.../crackdown-china-worse-and-worse>> e <<http://www.scmp.com/topics/xi-jinpings-anti-graft-campaign>>. Acesso em: 24 jan. 2017.

O desafio é, *mutatis mutandis*, o mesmo do Brasil, o de evitar um enfrentamento à corrupção seletivo, voltado para um só grupo político ou para apenas dissidentes do regime.

A China puniu mais de um milhão de funcionários por corrupção nos últimos três anos, segundo o atual governo. Outras 409 pessoas, consideradas fugitivas, foram detidas no exterior este ano. Mas alguns observadores dizem que a campanha também foi usada por Xi para perseguir rivais políticos, prática já bem conhecida<sup>196</sup>. FU afirma que as recentes medidas anticorrupção na China são projetadas para punir funcionários que se desviam e/ou não são do agrado do grupo político dominante. Os casos podem levar à reforma de setores específicos e ser apresentados na mídia como lição, mas não fariam parte de uma revisão sistêmica<sup>197</sup>.

**Caso Siemens na Alemanha.** Em 2005 começaram as investigações de um sistema organizado de subornos que a gigante alemã Siemens havia estabelecido em numerosos países para ganhar contratos. No final, foram identificados cerca de 4.300 pagamentos ilegais que afetavam mais de 330 obras. Na Argentina, uma filial da Siemens pagou 40 milhões de dólares (125 milhões de reais) para conseguir o contrato da fabricação dos documentos de identidade do país; em Israel, repassou 20 milhões (63 milhões de reais) a membros do Governo para construir centrais elétricas; na Venezuela foram pagos 16 milhões (49 milhões de reais) para a construção de linhas ferroviárias; no Brasil foram pagos 8 milhões de euros a agentes públicos para ter preferência em obras do Metrô de São Paulo entre 2001 e 2002. Em dezembro de 2008, a empresa alemã celebrou acordo para pagar 1,6 bilhões de dólares (5 bilhões de reais) a

---

<sup>196</sup> Disponível em: <<http://www.bbc.com/news/world-asia-china-37748241>>. Acesso em: 24 jan. 2017.

<sup>197</sup> FU, Hualing. Wielding the sword: president Xi's new anti-corruption campaign. In: ROSE-ACKERMAN, Susan. LAGUNES, Paul. *Greed, corruption, and the modern state*. Cheltenham: Edward Elgar, 2015, p. 134.

autoridades americanas e europeias<sup>198</sup>. Este escândalo não foi uma exceção na Alemanha. Empresas como MAN, Daimler, Telekom, Bahn e Ferrostaal enfrentaram problemas parecidos<sup>199</sup>.

#### **1.4. Corrupção no Brasil**

O documento que descrevia o Brasil, recém descoberto, já continha uma forma de corrupção, que hoje se enquadraria no tipo penal de advocacia administrativa (“Patrocinar, direta ou indiretamente, interesse privado perante a administração pública, valendo-se da qualidade de funcionário”). Caminha, o escrivão da frota de Cabral, encerra sua carta ao rei Dom Manuel I, em 1500, com um pedido: “Senhor, é certo que tanto neste cargo como em qualquer outro, Vossa Alteza há de ser de mim muito bem servida (...) Peço que mande vir da Ilha de São Tomé a Jorge de Osório, meu genro — o que receberei em muita mercê”. Jorge tinha ferido um padre no assalto a uma igreja e cumpria pena no exílio.

Segundo o último índice divulgado pela Transparência Internacional, no início de 2016, relativo à corrupção em 2015<sup>200</sup>, o Brasil ficou em 76º lugar no ranking de 167

---

<sup>198</sup> Disponível em: <<http://www.nytimes.com/2008/12/16/business/worldbusiness/16siemens.html>>. Acesso em: 16 fev. 2017.

<sup>199</sup> “Até o final de 1999, na Alemanha os subornos a governantes estrangeiros não só não eram um crime como ainda podiam ser deduzidos como gastos extraordinários na declaração de impostos, até 10% sem recibos. A partir de 2002 os subornos passaram a ser penalizados também para outras pessoas, mesmo que não ocupassem cargos públicos”. Disponível em: <[http://brasil.elpais.com/brasil/2017/02/06/internacional/1486411299\\_340049.html?id\\_externo\\_rsoc=FB\\_BR\\_CM](http://brasil.elpais.com/brasil/2017/02/06/internacional/1486411299_340049.html?id_externo_rsoc=FB_BR_CM)>. Acesso em: 16 fev. 2017.

<sup>200</sup> Disponível em: <<http://www.transparency.org/cpi2015>>. Acesso em: 24 jan. 2017.

países (caiu da posição de 69º no índice anterior). Já segundo o índice de corrupção do Fórum Econômico Mundial, divulgado no mesmo ano de 2016<sup>201</sup>, o Brasil é o quarto país mais corrupto. A pesquisa do Fórum Econômico Mundial é feita com 15.000 líderes empresariais de 141 economias do mundo. As três perguntas feitas a esses executivos foram: “O quanto é comum o desvio de fundos públicos para empresas ou grupos?”; “Como qualifica a ética dos políticos?”; e “O quanto é comum o suborno por parte das empresas?”.

#### **1.4.1. A corrupção na literatura nacional**

Na obra “Memórias de um Sargento de Milícias” - escrita por MANOEL ANTÔNIO DE ALMEIDA em 1852 a 1853, mas retratando a época do Rio de Janeiro de D. João VI (1808 a 1821) – é o primeiro romance da literatura brasileira a focalizar as camadas populares com cenas reais em que a narrativa escapa da visão romântica. Tem-se uma amostra do funcionamento das forças repressivas da época, em que a Justiça para uma determinada classe de pessoas era encarnada na pessoa de um militar:

*“O Major Vidigal era o rei absoluto, o árbitro supremo de tudo que dizia respeito a esse ramo de administração; era o juiz que julgava e distribuía a pena, e ao mesmo tempo o guarda que dava caça aos criminosos; nas causas da sua imensa alçada não havia testemunhas, nem provas, nem razões, nem processo; ele resumia tudo em si; a sua justiça era infalível; não havia apelação da sentenças que dava, fazia o que queria, e ninguém lhe tomava contas.”*<sup>202</sup>

Nessa narrativa de costumes, não se trata somente do retrato da corrupção e da pessoalidade das autoridades. Vê-se também que essa força repressiva arbitrária se volta para essas camadas mais baixas do Rio de Janeiro, no caso uma camada que não

---

<sup>201</sup> Disponível em: <<http://reports.weforum.org/global-competitiveness-index/competitiveness-rankings/#series=GCI.A.01.01.02>>. Acesso em: 24 jan. 2017.

<sup>202</sup> ALMEIDA, Antônio de Almeida. Memórias de um sargento de milícias. São Paulo: Klick Editora, p. 26.

chega a ser escrava, mas está longe do status de proprietária. Nesse ambiente, vê-se o surgimento do primeiro “malandro” da literatura nacional<sup>203</sup>, encarnado no personagem Leonardo, que aprende a sobreviver nesse universo<sup>204</sup>.

O romance “A carteira do meu tio”, de Joaquim Manuel Macedo, ambientado no Segundo Império, oferece uma descrição da política brasileira da época. No livro, o “sobrinho” foi à Europa estudar patrocinado pelo “tio”, sendo que se divertiu bastante e nada estudou, tendo adquirido um diploma falso. Recém chegado de Paris, sem a devida formação profissional em nenhuma área, comunica ao tio sua intenção de se tornar político:

*“- Bom, já vejo que estás adiantado na moral do século; julgas-te porém preparado para entrar e aparecer na política?”*

*- Estou a par de todos os conhecimentos humanos; cheguei há um mês de Paris.*

*- Melhor ainda: tens as duas qualidades que são indispensáveis ao homem que quer subir: és impostor, e atrevido.*

*- Obrigado, meu tio.”<sup>205</sup>*

O tio concorda com o sobrinho seguir a carreira política, mas sob a condição dele viajar pelo Brasil, em um pangaré lentíssimo, acompanhado da “defunta” - apelido da Constituição Imperial de 1824 – e do compadre Paciência, um liberal, idealista.

O romance também narra o uso do direito penal arbitrariamente com vistas a reprimir a parte mais fraca da população, como no episódio do camponês que se recusou a votar na chapa do dono da terra, da qual era foreiro, e teve sua casa incendiada pelo delegado<sup>206</sup>. Em outro episódio, os personagens visitam uma cadeia:

*“Entramos na cadeia, e devo confessar que senti assim uma espécie de arrepio ao transpor o repulsivo limiar; foi simplesmente um fenômeno nervoso e mais nada;*

---

<sup>203</sup> CANDIDO, Antonio. Dialética da malandragem. Revista do Instituto de Estudos Brasileiros, n. 8. São Paulo: USP, 1970.

<sup>204</sup> Como no desfecho da obra, em que o Manor Vidigal concede a baixa da tropa de linha do personagem principal, Leonardo, nomeando-o como sargento de milícias, para que o mesmo pudesse casar. Tudo em troca de Maria-Regalada aceitar ir morar com ele. ALMEIDA, Antônio de Almeida. Op. cit., p. 156-157.

<sup>205</sup> MACEDO, Joaquim Manoel de. A carteira do meu tio. Porto Alegre: L&PM, 2010, p. 19.

<sup>206</sup> *Ibid.*, p. 68-69.

*porque eu sei muito bem que as cadeias não são edificadas para homens da minha qualidade.*

(..)

*O miserável farroupilha, que tem pouca vergonha de furtar uma galinha do poleiro do seu vizinho, é trancafiado na cadeia, onde fica por largo tempo esquecido, quando não tem um padrinho que por ele se interesse; mas o figurão de gravata lavada que e dois ou três anos e por artes de berliques e berloques se improvisou milionário, sem poder explicar donde lhe veio a fortuna, anda de carruagem, mora em um palácio, todos lhe dão excelência, e ninguém o incomoda; o que tudo é muito bem feito; porque a cadeia é destinada para os ladrões, e ladrão é somente quem furta pouco.*”<sup>207</sup>

Mas o cerne da obra são as mazelas da política do Segundo Império, despida de valores morais, já fortemente contribuindo para o abismo social, tudo em grande dissonância com o texto constitucional. Mais para o final da narrativa, o sobrinho tem um sonho revelador:

*“Que império era esse, é o que não posso assegurar, parecia-se como o Império do Brasil, como as duas mãos de um mesmo homem: creio que era ele, e nele vi coisas que me deixaram com a boca aberta como fica um deputado ministerial quando fala o ministro que lhe prometeu uma comenda ou um baronato para o seu compadre totum continens do colégio de tal.*

*Vi grande parte do corpo andando de pernas para o ar, donde conclui que no tal império estava se dando o caso do mundo às avessas.*

*Vi a imprudência em pé, o servilismo de cócoras, o mérito atirado nos cantos.*

*Vi a imoralidade política vestida de casaca, e a honra coberta de farrapos.*

*Vi a corrupção armada de uma espada de ouro espatifando grandes bandeiras, e muitos dos defensores desta correndo pela porta adentro de uma confeitaria, onde trocavam as insígnias das suas cortes por pedaços de pão-de-ló.*

*Vi o predomínio do individualismo substituindo a luta dos princípios e o poder das idéias.*

(...)

*Quem rompia a marcha era um rapagão de maneiras muito corteses (...) chamava-se o senhor Engodo, e caminhava adiante trazendo uma bandeira erguida, na qual se lia em caracteres brilhantes a frase brilhante do marca-de-judas: Progresso material!*

---

<sup>207</sup> Ibid., p. 131, grifou-se.

*Logo atrás do sr. Engodo, marchava um grande número de raparigas, todas elas irmãs e primas umas das outras, e cada qual mais namorada e provocadora; chamavam-se as senhoras Empresas, e cada uma trazia a sua bandeirola com a competente divisa; em uma bandeirola lia-se Estrada de ferro, em outra Navegação a vapor, em outra Companhia da iluminação a gás, em outra, ainda, Colônias, e assim por diante.*

(...)

*O povo agarrava-se à tal mocetona, que se chamava a Exma. Sra. D. Agiotagem, tomava-lhe os papéis, e dava-lhe em troco dinheiro a mais não poder, e a sujeirinha, apenas vendia todos os seus papéis, tornava a correr para as senhoras Empresas, e aí maltratando aquelas a quem há pouco festejara, aplaudia e abraçava-se com as outras, a quem desprezara; enchia outra vez os bolsos dos tais papéis, e voltava a vendê-los ao povo, que caía como um patinho!*

*No meio dessas idas e voltas da Exma. Agiotagem, ouviam-se partir do seio do povo brados de desespero de muitos que por ela se achavam logrados, enquanto um círculo privilegiado de protegidos da embusteira repartia os lucros da negociata que ela arranjava.*<sup>208</sup>

A corrupção é também o tema de grandes obras da literatura da América Latina. Em “O Senhor Presidente”, de 1946, do guatemalteco MIGUEL ÁNGEL ASTURIAS, *El Señor Presidente* sabe que o autor da morte de um leal coronel foi um mendigo, mas com seus homens de confiança aproveita a ocasião para burlar as provas e incriminar um inocente general adversário<sup>209</sup>. Em “Conversa na Catedral”, de 1969, do peruano MARIO VARGAS LLOSA, os personagens se encontram e conversam em um bar chamado Catedral, em que é descrito um período de grande repressão e corrupção desenfreada, durante a ditadura do general Manuel Odría (de 1948 a 1956)<sup>210</sup>.

#### **1.4.2. A corrupção no pensamento brasileiro**

---

<sup>208</sup> Ibid., p. 102-106.

<sup>209</sup> ASTURIAS, Miguel Ángel. *O senhor presidente*. São Paulo: Brasiliense, 1970.

<sup>210</sup> LLOSA, Mario Vargas. *Conversa na catedral*. Tradução Olga Savary. São Paulo: Círculo do Livro, 1977.

**O mito nacional do mestiço.** Em 1933, foi publicada a obra “Casa-grande & senzala”, de GILBERTO FREYRE, se propondo a explicar a formação da família brasileira sob a economia patriarcal.

O livro descreve as características da colonização portuguesa, na formação de uma sociedade agrária e escravocrata, descendo até a vida cotidiana. A ideia do livro é de que há uma singularidade cultural brasileira e que ela é uma continuação de Portugal e de nossa herança ibérica.

São descritas, de forma bem idealizada, as raças formadoras do povo brasileiro, desde o indígena, passando pelo português colonizador, até chegar ao negro. O livro marca o início do culturalismo brasileiro e da criação de um “mito nacional” encarnado no mestiço. A conclusão é de que a mestiçagem, o hibridismo e a suposta plasticidade cultural da convivência entre contrários são uma vantagem do Brasil<sup>211</sup>.

**O homem cordial.** Em 1936, SÉRGIO BUARQUE escreve sua obra-prima, “Raízes do Brasil”, apenas três anos depois da publicação de Casa-grande & senzala. A obra inaugura a forma pela qual a sociedade brasileira se compreende até hoje.

É no Capítulo V que Sérgio Buarque formula sua análise da experiência brasileira no aspecto histórico, social e psicológico, descrevendo o “homem cordial”:

*“A lhaneza no trato, a hospitalidade, e generosidade, virtudes tão gabadas por estrangeiros que nos visitam, representam, com efeito, um traço definido do caráter brasileiro, na medida, ao menos, em que permanece ativa e fecunda a influência ancestral dos padrões de convívio humano, informados no meio rural e patriarcal. Seria engano supor que essas virtudes possam significar “boas maneiras”, civilidade. São antes de tudo expressões legítimas de um fundo emotivo extremamente rico e transbordante. Na civilidade há qualquer coisa de coercitivo – ela pode exprimir-se em mandamentos e sentenças.”<sup>212</sup>*

---

<sup>211</sup> FREYRE, Gilberto. Casa-grande & senzala. Rio de Janeiro: Record, 1990, passim.

<sup>212</sup> BUARQUE, Sérgio. Raízes do Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 2001, p. 106-107.

SÉRGIO BUARQUE adota a mesma ideia culturalista de GILBERTO FREYRE, de uma civilização singular surgida no Brasil, mas, para ele, isso é negativo. O tipo humano brasileiro do “homem cordial” é, na verdade, ao contrário de nossa maior virtude, nosso maior problema social e político.

**Bandeirantes e pioneiros.** A tese de VIANNA MOOG de 1954 segue a mesma linha, ao comparar as civilizações norte-americana e brasileira. Aquela representada na figura dos "pioneiros" e esta na dos "bandeirantes". Os pioneiros teriam desenvolvido um "sentimento de pertencimento", já que chegaram aos EUA como colonizadores vislumbrando, porém, uma nova pátria. Os bandeirantes, por sua vez, não desenvolveram este sentimento, preservando um olhar do "mazombo" (filho do português) nascido no Brasil se voltava para a Europa<sup>213</sup>.

**Patrimonialismo brasileiro.** RAYMUNDO FAORO, pretendendo explicar historicamente a formação do patronato político brasileiro, publica, em 1958, “Os donos do poder”. Aponta o caráter patrimonialista do Estado e, por extensão, de toda a sociedade brasileira, consistente na falta de democracia, no particularismo e nos privilégios, que sempre teriam marcado o exercício do poder político no Brasil.

Os argumentos para sua tese buscam raízes que vão até a formação do Estado português no remoto século XII. O Brasil teria herdado a forma do exercício do poder político de Portugal. A origem do patrimonialismo brasileiro estaria no fato dos reis de Portugal, após a retomada do território dos mouros, se considerarem proprietários do país e da nação. Isso teria atravessado o Atlântico e os vários séculos e se enraizado no Brasil e na nossa concepção de Estado soberano. O prematuro processo de centralização e monetarização das bases sociais do poder real em Portugal possibilitou que o pequeno reino dispusesse

---

<sup>213</sup> MOOG, Clodomir Viana. Bandeirantes e Pioneiros: paralelo entre duas culturas. Rio de Janeiro: Editora Globo, 1954, passim.

de reservas suficientes para a aventura ultramarina, mas também contribuiu para esse seu fracasso.

O livro adota o conceito de Estado ou estamento patrimonial. O “estamento” seria uma camada social cuja solidariedade interna é forjada a partir de um estilo de vida comum e de uma noção de prestígio compartilhado, estruturando uma comunidade dentro do Estado que fala em nome próprio<sup>214</sup>.

**Jeitinho brasileiro.** Em 1979, ROBERTO DAMATTA publica “Carnavais, malandros e heróis”, continuando, com novidades na abordagem, esse culturalismo brasileiro. Ele adentra esse universo das relações do brasileiro dominadas pela personalidade, para cunhar o conceito do “jeitinho”:

*“É como se tivéssemos duas bases por meio das quais pensássemos o nosso sistema. No caso das leis gerais e da repressão, seguimos sempre o código burocrático ou a vertente impessoal e universalizante, igualitária, do sistema. Mas, no caso das situações concretas, daquelas que a ‘vida’ nos apresenta, seguimos sempre o código das relações e da moralidade pessoal, tomando a vertente do ‘jeitinho’, da ‘malandragem’ e da solidariedade como eixo de ação. Na primeira escolha, nossa unidade é o indivíduo; na segunda, a pessoa.”*<sup>215</sup>

Na mesma obra, DAMATTA descreve uma outra faceta dessas relações, o ritual do “Você sabe com quem está falando?”. Com base em um “esqueleto” ou “núcleo” hierárquico, esse ritual “desagradável” - porque verbaliza o que não deveria ser dito para ser eficaz, quebrando assim o pacto silencioso e cordial de uma sociedade em que cada um efetivamente deve conhecer o “seu lugar” – pune a tentativa de fazer cumprir a lei ou a ideia de que vivemos num universo realmente igualitário.

Posteriormente, em “O que faz o Brasil, Brasil?”, DAMATTA, no capítulo intitulado “O modo de navegação social: a malandragem e o ‘jeitinho’”, defende a seguinte tese:

---

<sup>214</sup> FAORO, Raymundo. Os donos do poder. Porto Alegre: Globo, 1984, passim.

<sup>215</sup> DAMATTA, Roberto. Carnavais, malandros e heróis. Rio de Janeiro: Rocco, 1997, p. 218.

*“O dilema brasileiro residia numa trágica oscilação entre um esqueleto nacional feito de leis universais cujo sujeito era o indivíduo e situações onde cada qual se salvava e se despachava como podia, utilizando para isso o seu sistema de relações pessoais. Haveria assim, nessa colocação, um verdadeiro combate entre leis que devem valer para todos e relações que evidentemente só podem funcionar para quem as tem.”*<sup>216</sup>

A ideia é também de uma peculiaridade brasileira: nossa gramática social seria dual (ao contrário da dos Estados Unidos, por exemplo, que seria unitária), composta por dois princípios antagônicos, o indivíduo das relações impessoais e a pessoa das relações de compadrio e de amizade<sup>217</sup>.

**Críticas ao culturalismo brasileiro: racismo cultural.** JESSÉ SOUZA lembra a ideia de Max Weber de que não basta a riqueza e a felicidade, tais privilégios devem ser “legitimados”, para aceitação até mesmo dos excluídos. Para tanto, teria havido um sequestro da “inteligência brasileira”, de modo que a imensa maioria dos intelectuais brasileiros se prestou a justificar, por exemplo, que os problemas brasileiros não vêm da grotesca concentração da riqueza social em pouquíssimas mãos, mas sim da “corrupção apenas do Estado”<sup>218</sup>. A construção de uma oposição substancial entre sociedades avançadas do centro – Europa ocidental e Estados Unidos – e sociedades atrasadas da periferia – América Latina, África e oriente – teria sido feita como uma espécie de “equivalente funcional” do racismo, um “racismo culturalista”. Em oposição ao “primitivo”, “pessoal” e “corrupto”, como marcas das sociedades atrasadas, temos a afirmação da “modernidade”, “impessoalidade” e “confiança” típicas das sociedades

---

<sup>216</sup> DAMATTA, Roberto. O que faz o Brasil, Brasil?. Rio de Janeiro: Rocco, 1997, p. 95-96.

<sup>217</sup> Idem. A casa e a rua. Rio de Janeiro: Guanabara Koogan, passim.

<sup>218</sup> Aqui nova menção à constatação de REBECCA MACKINNON. Com efeito, vem se confirmando muito menos a distopia de Orwell, em “1984”, do que a de Huxley, em “Brave New World”, pois a dominação é muito mais fácil e eficaz pelo entretenimento, justificação e convencimento, do que pelo controle, força e medo. The Atlantic. 9 fev. 2012. Disponível em: <<http://www.theatlantic.com/technology/archive/2012/02/if-not-orwell-then-huxley-the-battle-for-control-of-the-internet/252792/>> Acesso em: 29 dez. 2016.

centrais. O “estoque cultural” superior destas leva ao racional, impessoal e universal, enquanto o daquelas, ao afetivo, pessoal e particular<sup>219</sup>.

Quanto ao “mito nacional” de Gilberto Freyre, SOUZA lembra que a imagem da “identidade” do brasileiro como “o encontro de raças” é antiga, sendo que José Bonifácio já percebia a necessidade prática de se criar uma imagem mítica para a jovem nação que se constituía. Freyre teria invertido a fórmula “racista científica”, que condenava a nação de mestiços a um futuro sombrio, e a “identidade nacional” passou a ser um elemento de extraordinário sucesso. Nas palavras de SOUZA, foi o primeiro a articular a tese do “mestiço *is beautiful*”, permitindo interpretar a miscigenação visível e palpável da sociedade brasileira como uma “virtude cultural” – enquanto durante todo o século XIX e até os anos 1930 era vista como nosso principal defeito – e sinal de uma suposta tolerância e abertura cultural brasileira<sup>220</sup>.

A ideia serviu perfeitamente ao governo Vargas, sendo ensinada nas escolas e cantada em prosa e verso como fundamento da “unidade morena” da nação brasileira. A miscigenação racial funcionaria como “reductor de todas as diferenças”, especialmente das de classe social e prestígio, além de permitir uma associação com ideias como calor humano, hospitalidade, sensualidade, cordialidade e todas as qualidades ambigualmente “pré-modernas” que hoje são patrimônio afetivo de todo brasileiro. Teria sido absorvido de tal forma que todo brasileiro se imagina portador dessas virtudes do comportamento humano que só existiriam por estas bandas tropicais. Já no tocante à “herança ibérica”, segundo SOUZA, na verdade, estaríamos longe de ser portugueses em terras tropicais. A instituição mais importante do Brasil colonial desde seus

---

<sup>219</sup> SOUZA, Jessé. A tolice da inteligência brasileira: ou como o país se deixa manipular pela elite. São Paulo: LeYa, 2015, versão digital, posição 167, 242, 289 e 334.

<sup>220</sup> Ibid., posição 359.

primórdios, a escravidão, não existia em Portugal, salvo em casos muito passageiros e tópicos, o que faria toda a diferença<sup>221</sup>.

Sobre o “homem cordial” de Sergio Buarque, SOUZA verifica que autor foi influenciado decisivamente por Freyre nas ideias pioneiras que desenvolveu no livro mais influente do pensamento social brasileiro do século XX. Buarque tomou a ideia da “civilização singular” de Gilberto Freyre como negativa e teria acrescentado algo aparentemente novo, que é a transformação da ênfase no personalismo e emotividade das relações interpessoais de favor/proteção, em ênfase no aspecto institucional e político. O “homem cordial” divide o mundo entre amigos, que merecem todos os privilégios, e “inimigos”, que merecem a letra dura da lei. Apesar de estar presente em todas as dimensões da vida, a atenção de Buarque concentrar-se-ia na ação do “homem cordial” no Estado. Para SOUZA, o “toque de Midas” dessa ideologia, que explicará sua adesão popular, é a associação entre mercado e sociedade como um todo, em oposição ao “Estado”, percebido como representação do patrimonialismo brasileiro. Ora, pergunta SOUZA, se somos todos “cordiais”, “por que apenas quando estamos no Estado desenvolvemos as consequências patológicas dessa nossa ‘herança maldita’? Por que o mercado, por exemplo, não é percebido do mesmo modo? E por que, inclusive, o mercado é, ao contrário, visto como a principal vítima da ação parasitária estatal?”<sup>222</sup>

Na contraposição entre o homem cordial, emotivo, que guia as escolhas por preferências afetivas e pessoais, e o protestante ascético, racional, guiado por considerações impessoais e comunitárias, não teriam sido reconstruídas as condições militares, políticas, econômicas, tecnológicas e também culturais das relações desiguais entre classes e entre sociedades. Pois, lembra SOUZA, o sucesso no capitalismo também dependeu direta ou indiretamente da força militar, como da Marinha inglesa no

---

<sup>221</sup> Ibid., posição 605.

<sup>222</sup> Ibid., posição 378-399.

século XIX e do aparato militar e tecnológico norte-americano hoje em dia<sup>223</sup>. Ficaria subliminar uma ideia, nunca discutida, de que existiria um lugar no mundo onde os “privilégios” do acesso a relações de influência e prestígio não aconteceriam<sup>224</sup>: uma idealização dos Estados Unidos<sup>225</sup>. Na Itália, pelo menos, a Operação Mãos Limpas revelou o mesmo quadro supostamente peculiar ao Brasil, na visão de Sergio Buarque, podendo se falar também em um homem cordial italiano<sup>226</sup>.

O patrimonialismo em Faoro, para SOUZA, é a tese liberal conservadora de Sergio Buarque historiada. Mas, ao contrário do uso histórico e dinâmico da categoria do patrimonialismo em Weber<sup>227</sup>, o uso por Faoro seria estático e tendencialmente a-

---

<sup>223</sup> Em verdade, como já mencionado, a força militar foi determinante para a expansão econômica de alguns países, frequentemente por meio da corrupção. Na reconstrução do Iraque, em 2003, dois terços dos projetos de reconstrução iraquianos concedidos pelo governo dos EUA não foram submetidos a licitação. Algumas das empresas americanas subcontrataram empresas locais por uma fração do custo, mantendo a diferença como lucro<sup>223</sup>. LE BILLON, Philippe. Corrupção, reconstrução e governança de petróleo. *Third World Quarterly*, n. 26 (4): p. 685-703, 2005. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/3993715>>. Acesso em: 9 abr. 2016.

<sup>224</sup> Como já citado, um estudo de empresas na Dinamarca, um país de baixa corrupção, descobriu que as empresas ligadas por laços familiares com políticos eram mais lucrativas do que outras. A principal fonte de ganho seria um melhor acesso aos contratos governamentais e outros negócios. AMORE, Mario Danele. BENNEDSEN, Morton. The value of local political connections in a low-corruption environment. *Journal of Financial Economics*, n. 10, 2013, p. 387.

<sup>225</sup> SOUZA, Jessé. Op. cit., posição 708-728.

<sup>226</sup> Segundo afirmações de FRANCESCO SAVERIO BORRELI, procurador da República que atuou na Mãos Limpas, “até o momento em que tratamos de atingir a alta política e os seus representantes, os grandes personagens dos partidos que começavam a enojar a todos, não houve grandes reações contrárias, muito antes pelo contrário. No entanto, com a investigação contra a Guarda de Finanças, fomos além, apareceu claramente que o problema da corrupção na Itália não dizia respeito somente à política, mas a uma grande faixa da sociedade, ou seja, atingia já altos níveis exatamente enquanto partia de baixo. Naquele momento, o cidadão teve a sensação de que aqueles ‘moralistas’ da Procuradoria de Milão queriam realmente passar um pano limpo sobre todo o país, sobre a consciência civil de todos os italianos. Falo do **cidadão que vivia de pequenos expedientes, amizades, recomendações, propinas para poder sobreviver e remediar a ineficiência da administração pública**. Tenho a impressão de que, naquele momento, as pessoas começaram a dizer: ‘Agora chega, fizeram já o trabalho de vocês, nos liberaram das garras da velha classe política que sugava nosso sangue, mas agora nos deixem viver em paz.’ Quando chegamos à Guarda de Finanças, fora as reações óbvias do mundo político, também uma paetê dos empresários se sentiu atingida perto demais por aquela ânsia de limpeza que vinha da Procuradoria de Milão (...) A redor da Guarda de Finanças havia **um vasto sistema de convivências e conveniências**. Além disso, aquela reviravolta coincidia como o passar do tempo e com uma campanha publicitária jornalística longa demais sobre o pool de Milão e sobre a corrupção, que durante meses ocupou as primeiras páginas dos jornais. As pessoas estavam cansadas.” BARBACETTO, Gianni. GOMEZ, Peter. TRAVAGLIO, Marco. Operação mãos limpas. Porto Alegre: CDG, 2016, p. 851-852 (grifou-se).

<sup>227</sup> O poder do Estado na concepção de Max Weber vai ser explicado por meio da ideia de domínio. São três tipos puros de domínio: o legal, o tradicional e o carismático. O legal baseia-se na regra estatuída, independentemente da pessoa que seja a dominante, em uma relação desprovida de sentimentos, ou seja, unicamente profissional e hierárquica. O patrimonialismo é um sistema de domínio tradicional em que a riqueza, os bens sociais, cargos e direitos são distribuídos como patrimônios pessoais de um chefe ou de um governante, sendo sua característica principal a não distinção entre a esfera pública e a privada.

histórico. As incongruências apontadas por SOUZA seriam o fato do Brasil não herdar de Portugal sua estrutura social, além da caracterização do patrimonialismo ou a existência de um estado forte não ser confrontada com o desenvolvimento norte-americano, que deve desde o século XIX sua expansão territorial e econômica ao poderio militar. Ainda, lembra que, entre 1930 e 1980, o Brasil foi um dos países de maior crescimento econômico no mundo, logrando construir um parque industrial significativo. Isso colidiria com o patrimonialismo, gerador da ausência de pressupostos indispensáveis e de estímulos duradouros de toda espécie à atividade econômica. O conceito de patrimonialismo passaria a ser substitutivo da mera noção de intervenção do Estado no desenrolar da obra, até na atuação de D. João, no início do século XIX, em prol do desenvolvimento do comércio e da economia monetária<sup>228</sup>.

Na noção central de “estamento”, também haveria uma imprecisão. Pergunta SOUZA, o empresariado brasileiro, especialmente o paulista, quem mais ganhou com o suposto “Estado patrimonial” brasileiro, também faria parte do “estamento” estatal? Aqui também residiria a ilusão de que existem Estados não apropriados privadamente em algum lugar do planeta<sup>229</sup>.

Já quanto ao jeitinho brasileiro de DaMatta, SOUZA observa que é repetido o mesmo raciocínio no final do século XX, quando o Brasil já tinha dado adeus ao passado rural e construído o maior parque industrial do Hemisfério Sul. DaMatta, na abordagem das nossas práticas e ritos cotidianos, seria também presa de um culturalismo que nunca muda, a não ser superficialmente. Continua a idealização dos

---

Patrimonialismo seria uma espécie de patriarcalismo dilatado, o que faz com que o exercício da dominação tradicional pressuponha a existência de um quadro administrativo que se caracterizará pela mistura de tradicionalismo e discricionariedade pessoal do governante. WEBER, Max. Economia e sociedade. Brasília: EdUNB, 1988, p. 139-160.

<sup>228</sup> Ibid., posição 818, 919 e 839.

<sup>229</sup> Ibid., posição 1097 e 1116.

EUA, um país supostamente sem corrupção, sem “jeitinhos” criados a partir de relações pessoais privilegiadas<sup>230</sup> e, para surpresa de SOUZA, um exemplo de igualdade social.

Explica SOUZA, que quem detém capital econômico também detém, quase sempre, capital social, ou seja, aquilo que DaMatta define como “jeitinho” ou “relações privilegiadas”. Além do capital econômico e do capital social existe o “capital cultural”, refletindo a extraordinária importância do acesso ao “conhecimento” no capitalismo moderno. Na análise que faz do Brasil como país do “jeitinho”, DaMatta, na realidade, esconderia as verdadeiras causas do privilégio injusto: a desigualdade<sup>231</sup>.

### **1.4.3. A corrupção e a questão eleitoral**

A obra “Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil” foi publicada por VITOR NUNES LEAL em 1948, tornando-se uma análise clássica das distorções do sistema eleitoral brasileiro. Estuda a vida política brasileira pelo feixe do coronelismo.

Na visão de LEAL, coronelismo foi um fenômeno da vida política no interior do Brasil, enlaçado na vida política municipal. O coronel, proprietário de terras, exercia forte poder no interior rural do país, que era expressado pela quantidade de votos que controlava. Tratava-se de um compromisso entre o poder público e os chefes locais, em que favores eram prestados a partir do interesse pelo controle dos votos. O coronel ocupava o vácuo da ausência do Estado.

Assim como nas relações entre União e estados imperava a “política dos governadores”, nas relações entre estados e municípios dominava a “política dos

---

<sup>230</sup> As relações privilegiadas nos EUA são institucionalizadas na figura do *lobby*. Longe disso representar a solução para o problema, há estudos mostrando como é particularmente problemática justamente a sobreposição entre lobby e financiamento de campanha, como no caso dos Estados Unidos. LESSIG, Lawrence. Republic lost: how money corrupts congress—and a plan to stop it. New York: Grand Central Publishing, 2011.

<sup>231</sup> SOUZA, Jessé. Op. cit., posição 1191 e 1474.

coronéis”. A aplicação do regime representativo a essa inadequada estrutura social, com um volumoso contingente de eleitores incapacitados para o consciente desempenho de sua missão política, vinculou os detentores do poder público, em larga medida, aos condutores dos currais eleitorais<sup>232</sup>.

De acordo com o World Values Survey, o Brasil aparece como o segundo país em que mais se acredita na ocorrência de compra de votos<sup>233</sup>. Em 2010, projeto de iniciativa popular amparado em cerca de 1,3 milhão de assinaturas resultou na Lei Complementar n. 135/2010 – Lei da Ficha Limpa, que impede a candidatura de políticos condenados criminalmente por órgão colegiado e aumenta de três para oito anos o período de inelegibilidade dos candidatos após o cumprimento da pena.

A questão do financiamento de campanha no Brasil é extremamente problemática. LUIZ EDUARDO SOARES descreve um esquema que lhe foi oferecido quando candidato a vice-governador:

*“- O esquema de arrecadação montado no Rio para a campanha nacional é coisa de amador. Mal rende 300 mil por mês. Essa coisa de bicheiro, maquininha de azar, bingo, isso é mixaria e pode criar dificuldades, o senhor sabe. Dá uma merreca e acaba dando merda.*

*E expôs sua proposta, que renderia vários milhões mensais para as campanhas nacional e estadual, dos quais um percentual ficaria comigo e com a governadora, “por fora”, depois de descontada a parte dele, evidentemente. Garantiu que sabia como fazer e que tudo seria conduzido, profissionalmente, com plena segurança. Só seriam necessárias algumas posições estratégicas no governo do Rio para seus operadores. Descreveu em detalhes o mapa do governo. Referiu-se aos canais possíveis de drenagem do dinheiro público, em alguns órgãos e secretarias: onde se situavam, na máquina do Estado, os rios caudalosos, quais eram seus principais*

---

<sup>232</sup> LEAL, Victor Nunes. Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil. São Paulo: Alfa-Omega, 1975, passim.

<sup>233</sup> Ibid., posição 10399.

*afluentes. Soava como um hidrólogo experiente. O homem era um conhecedor profundo do métier. Eloquente, rápido, preciso. Um verdadeiro corruptólogo.*”<sup>234</sup>

Em setembro de 2015, o Supremo Tribunal Federal, sob a relatoria do ministro Luiz Fux, na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4650, ajuizada pelo Conselho Federal da OAB, declarou a inconstitucionalidade dos dispositivos legais que autorizavam as contribuições de pessoas jurídicas às campanhas eleitorais.

#### **1.4.4. A corrupção sistêmica no Brasil**

No Brasil, 87% das empresas indicaram que os subornos e o favoritismo são frequentes nos contratos públicos, mais do que em qualquer outra área estudada<sup>235</sup>. Em outra pesquisa com empresas, 62% dos entrevistados contratados para obras públicas receberam pedidos de propinas<sup>236</sup>.

LUIZ EDUARDO SOARES, Secretário Nacional de Segurança Pública por dez meses em 2003, apresenta crônicas de corrupção mais recentes na obra “Rio de Janeiro: histórias de vida e morte”. Diante da notícia de um esquema de corrupção em uma superintendência da Polícia Rodoviária Federal, teria tido dificuldades em conseguir providências do diretor-geral da instituição. Segundo ele, a nomeação do diretor-geral se tratava de “manobra política ao velho estilo: o governo federal aceitara indicação de um governador do sul do país em troca de apoio no Congresso Nacional.”

O autor narra que o superintendente sob suspeita acabou sendo afastado, o que teria resultado em um atentado à sua casa, na época em que ainda se encontrava no cargo de secretário nacional. Posteriormente, teria sido obrigado a deixar o cargo. Para

---

<sup>234</sup> Ibid., p. 30.

<sup>235</sup> “Corrupção no Brasil: A perspectiva do setor privado”. Disponível em: <[http://conscienciafiscal.mt.gov.br/arquivos/A\\_a0bb51af67ac5fbd795e0e8f24555ea8corrupcaonoBrasilperspectivadosetorprivado2003.pdf](http://conscienciafiscal.mt.gov.br/arquivos/A_a0bb51af67ac5fbd795e0e8f24555ea8corrupcaonoBrasilperspectivadosetorprivado2003.pdf)>. Acesso em: 9 abr. 2016.

<sup>236</sup> “Fraude e corrupção no Brasil: A perspectiva do setor privado”. Disponível em: <<http://www.transparencia.org.br/docs/kroll-final-2003.pdf>>. Acesso em: 9 abr. 2016.

sua surpresa, o indicado para substituí-lo seria um nome ligado ao superintendente afastado, em razão de negociação política já fechada<sup>237</sup>.

Um outro episódio teria ocorrido no período de transição entre os governos Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva. Membro do grupo de transição, o autor teria recebido dezesseis associações estaduais de policiais rodoviários federais. Preparado para discutir as dificuldades relativas à concessão de aumento remuneratório, foi surpreendido por um pleito diferente. O único pedido do líder do grupo seria:

*“Que o governo Lula não aparelhe a Polícia Rodoviária Federal, não entregue aos políticos mais poderosos de cada estado a nomeação do superintendente estadual. Até hoje, sempre foi assim. Isso nos humilha, arruína a carreira e a instituição, e inviabiliza nosso trabalho. Como agir com isenção se o cargo mais importante em cada estado pertence, na prática, ao chefe político, aliado ao governo federal? Se o senhor quer saber quem manda pra valer na PRF, em primeiro lugar esqueça a natureza federal da instituição. Ela está fatiada.”*<sup>238</sup>

No tocante à relevância da nomeação do cargo mais importante da instituição, o líder dos policiais parecia se inspirar nas já citadas ideias de virtude e exemplo de Confúcio: “Governar é ser reto. Se diriges com retidão, quem ousaria não ser reto?”<sup>239</sup>

**Milícias.** O fenômeno das milícias representa forte ameaça ao Estado Democrático de Direito. Uma ideia do estado das coisas na Baixada Fluminense é apresentada por LUIZ EDUARDO SOARES, em que serviços públicos relativos ao cemitério, funerária, seguro obrigatório (DPVAT), além, é claro, de licitações, eram controlados por vereadores milicianos<sup>240</sup>.

---

<sup>237</sup> SOARES, Luiz Eduardo. Rio de Janeiro: histórias de vida e morte. São Paulo: Companhia das Letras, 2015, p. 18-22.

<sup>238</sup> Ibid., p. 24.

<sup>239</sup> CONFÚCIO. Os Analectos. Tradução André Bueno. Disponível em: <<http://chines-classico.blogspot.com.br/>>. Acesso em: 21 set. 2016.

<sup>240</sup> SOARES, Luiz Eduardo. Op. cit., p. 87.

Como se vê, o fenômeno das milícias guarda relação com a máfia italiana, no surgimento como meio de proteção, diante da ausência do Estado, ulteriormente se alastrando pelo país e pelas entranhas da máquina estatal por meio da corrupção e também do sistema eleitoral.

Na questão da ausência do Estado e da corrupção, se identifica também com o coronelismo. Mas aqui uma outra similitude é marcante: a relação de troca de favores com o poder político, uma vez que as milícias também controlam currais eleitorais. Além de, a exemplo da máfia, também se inserirem na máquina pública por meio do processo eleitoral, elegendo candidatos seus.

## **CAPÍTULO II**

No presente capítulo adentra-se na questão da relação entre corrupção e desigualdade social. Primeiramente, são estudados aspectos da desigualdade social no mundo e no Brasil.

Em seguida, é abordada a peculiaridade de nossa lei maior abordar a questão da desigualdade, estampando o objetivo fundamental constitucional de redução da desigualdade.

O capítulo é concluído com a reunião de estudos sobre a corrupção e seus efeitos econômicos e sociais, em que é abordada a relação da corrupção com o crescimento econômico, com o desenvolvimento humano e com a desigualdade social.

### **2. CORRUPÇÃO E DESIGUALDADE**

## 2.1. Desigualdade social

Falar de desigualdade é falar de justiça social. JOHN RAWLS, como já abordado, entendia que a justiça seria extraída de um acordo hipotético em que todos estariam em uma posição original de equidade. Sob esse “véu de ignorância”<sup>241</sup>, em que as pessoas não saberiam as posições que ocupariam na sociedade, elas definiriam o que é justo. Dessa posição original de equidade, emergiriam dois princípios de justiça: definição das mesmas liberdades básicas para todos os cidadãos e permissão apenas de desigualdades sociais e econômicas que de alguma forma beneficiassem os menos favorecidos. Ele acreditava que todos concordariam com o princípio que fundamentaria alguma forma de redistribuição<sup>242</sup>.

Enquanto RAWLS via a justiça social associada com o acesso a bens primários, ou seja, coisas que um homem racional supostamente queira, não importando o que mais ele quiser, AMARTYA SEN, ganhador do Prêmio Nobel de Economia de 1998, propôs que deveríamos focar nas “capacidades” ou “*capabilities*”, no sentido de oportunidades abertas para pessoas segundo seus propósitos, ou seja, do que os bens podem fazer pelas pessoas em situações particulares. Trata-se não apenas dos

---

<sup>241</sup> RAWLS, John. Uma teoria da justiça. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1981, p. 33: “Melhor seria que a ideia principal fosse que os princípios de justiça para a estrutura básica da sociedade são o objeto do acordo original. Estes princípios são os que as pessoas livres e racionais, reunidas pelos mesmos interesses, adotariam inicialmente quando todos estivessem numa posição de igualdade, para definir os termos fundamentais da associação que estariam fazendo. Estes princípios irão regular todos os futuros entendimentos; iriam especificar os gêneros de cooperação social que poderiam vir a ser incluídos no governo, assim como determinariam as formas de governo. A esta maneira de ver os princípios de justiça chamaremos de justiça como equidade”, como já citado anteriormente.

<sup>242</sup> SANDEL, Michael J. Justiça – o que é fazer a coisa certa. Tradução Heloisa Matias e Maria Alice Máximo. 21ª edição. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016, p. 48 e 64-65.

resultados, mas também da diversidade de oportunidades, que SEN considera essencial à liberdade pessoal. Daí o título de seu livro: “Desenvolvimento como liberdade”<sup>243</sup>.

A ideia de “*capabilities*” ampliou as dimensões de análise do desempenho social e econômico, influenciando notadamente o surgimento do índice de desenvolvimento humano, criado por Mahbub ul Haq, com a colaboração do economista indiano Amartya Sen, em 1990. O objetivo da criação do Índice de Desenvolvimento Humano foi o de oferecer um contraponto a outro indicador muito utilizado, o produto interno bruto (PIB) per capita, que considera apenas a dimensão econômica do desenvolvimento. O IDH parte de um conceito simples: o desenvolvimento significa alargar as escolhas humanas atribuindo maior destaque à riqueza das vidas humanas, e não, de forma redutora, à riqueza das economias<sup>244</sup>.

Inspirados na ideia de desenvolvimento humano, MUHAMMAD YUNUS, banqueiro e economista de Bangladesh, premiado com o Prêmio Nobel da Paz em 2006, fundou o “Grameen Bank”, um banco do povo<sup>245</sup>, que aplicava seus conceitos de microcrédito e microfinanças<sup>246</sup>. Kailash Satyarthi, ganhador do Prêmio Nobel da Paz

---

<sup>243</sup> SEN, Amartya. Desenvolvimento como liberdade. Tradução Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2010, p. 32.

<sup>244</sup> Além de computar o PIB per capita, depois de corrigi-lo pelo poder de compra da moeda de cada país, o IDH também leva em conta dois outros componentes: a longevidade e a educação. Para aferir a longevidade, o indicador utiliza números de expectativa de vida ao nascer. O item educação é avaliado pelo índice de analfabetismo e pela taxa de matrícula em todos os níveis de ensino. A renda é mensurada pelo PIB per capita, em dólar PPC (paridade do poder de compra, que elimina as diferenças de custo de vida entre os países). Essas três dimensões têm a mesma importância no índice, que varia de zero a um. Disponível em: <[http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr15\\_overview\\_pt.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr15_overview_pt.pdf)>. Acesso em: 30 jan. 2016.

<sup>245</sup> YUNUS, Muhammad. Banker to the poor: micro-lending and the battle against world poverty. Londres: Aurum Press, 1998, passim.

<sup>246</sup> STIGLITZ ataca a ideia da economia de fomento indireto, afirmando ser uma falácia a de que o 1% mais rico impulsiona a inovação. No mundo todo, há riqueza de criatividade, abundância de empreendedorismo caso haja uma demanda adequada. Assim, defende políticas de aumento de renda das famílias. STIGLITZ, Joseph E. O grande abismo: sociedades desiguais e o que podemos fazer sobre isso. Rio de Janeiro: Alta Books, 2016, p. 380.

em 2014, com base no fato de que grande parte da população mundial, especialmente nos países pobres, é composta por crianças e jovens, entendia que era fundamental que seus direitos fossem respeitados. Assim, travou uma luta pacífica para impedir que crianças fossem exploradas pelo trabalho, em vez de frequentarem a escola, contribuindo para o desenvolvimento de convenções internacionais sobre os direitos da criança<sup>247</sup>.

O IDH leva em conta renda, educação e saúde, mas não a distribuição de renda. No tocante especificamente à desigualdade econômica, uma importante medida é o índice de Gini, criado pelo matemático italiano Conrado Gini, em 1912. Instrumento para medir o grau de concentração de renda em determinado grupo, aponta a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos, variando de zero a um (ou zero a cem), com zero representando a situação de igualdade total<sup>248</sup>.

O coeficiente de Gini é comumente usado como uma medida de desigualdade de renda, consumo ou riqueza. Houve uma tentativa de aplicar o índice de Gini para medir a desigualdade na distribuição do IDH, mas optou-se pela medida de desigualdade de Atkinson (com parâmetros de aversão à desigualdade). O IDH em combinação com o índice de Atkinson fornece o IDH ajustado pela desigualdade - IDHAD, obtido calculando-se primeiro a desigualdade para cada uma das dimensões (renda, educação e saúde) e, em seguida, obtendo-se a média geométrica dos três índices de dimensão previamente ajustados, logo, sensíveis à desigualdade<sup>249</sup>.

---

<sup>247</sup> Disponível em: <[https://www.nobelprize.org/nobel\\_prizes/peace/laureates/2014/satyarthi-facts.html](https://www.nobelprize.org/nobel_prizes/peace/laureates/2014/satyarthi-facts.html)>. Acesso em: 30 jan. 2016.

<sup>248</sup> Disponível em: <[https://www.nobelprize.org/nobel\\_prizes/peace/laureates/2014/satyarthi-facts.html](https://www.nobelprize.org/nobel_prizes/peace/laureates/2014/satyarthi-facts.html)>. Acesso em: 30 jan. 2016.

<sup>249</sup> Disponível em: <<http://hdr.undp.org/en/content/gini-coefficient-not-sufficient-measure-inequality-what-difference-between-gini-and-atkinson>>. Acesso em: 30 jan. 2016.

Todavia, há ainda pelo menos duas grandes discussões no tocante ao tema da desigualdade: se o mundo está se tornando cada vez mais desigual e se a desigualdade é necessariamente ruim.

**Aumento da desigualdade.** Durante a maior parte da história, a economia teria permanecido mais ou menos do mesmo tamanho, segundo HARARI. Em 1500 era de 250 bilhões de dólares. Hoje, gira em torno de 60 trilhões. Para tanto foi necessária a criação do “crédito”, um sistema baseado na confiança no futuro, combinado com o “credo capitalista” de que os lucros da produção, ao invés de se transformarem em mera riqueza, serão reinvestidos na produção, ou seja, “virando capital”<sup>250</sup>.

Desde o declínio do feudalismo no século XIII, experimentamos o surgimento e consolidação do capitalismo. Passa-se pelo colonialismo e pelo mercantilismo até o estabelecimento do capitalismo industrial no século XIX. Nesse mesmo século, passa-se ao que alguns chamam de segunda idade do capitalismo: a idade do imperialismo, em que a exploração do capitalismo se dá em escala mundial. Em meio às crises cíclicas e nova onda de colonização e expansão, eclode o estágio atual do capitalismo: o financeiro<sup>251</sup>.

DAVID HARVEY explica o surgimento do capitalismo financeiro pelo “problema da absorção do excedente de capital”. Os capitalistas estão sempre produzindo excedentes na forma de lucro e são forçados pela concorrência a recapitalizar e investir parte desse excedente em expansão, necessitando de novas saídas lucrativas. Na crise dos anos 1970, grandes excedentes de dólares ficaram empilhados

---

<sup>250</sup> HARARI, Yuval Noah. Sapiens – uma breve história da humanidade. Tradução Janaína Marcoantonio. Porto Alegre: L&PM, 2015, p. 315-323.

<sup>251</sup> BEAUD, Michel. História do capitalismo de 1500 aos nossos dias. Tradução Maria Ermantina Galvão Gomes Pereira. São Paulo: Brasiliense, 1987, p. 196.

nos países do Golfo, em razão do aumento dos preços do petróleo, que foram reciclados pelos bancos de investimento de Nova York por meio de enormes empréstimos aos países em desenvolvimento. Isso resultaria na crise mundial da dívida da década de 1980. Particularmente com a entrada da China, mais capital excedente entrou na produção, assim como a concorrência pressionou os preços. Em razão disso, na década de 1990, os lucros começam a cair e, sem mais onde se colocar o excedente, estimulou-se uma onda de privatizações no mundo, sob o argumento de que as estatais eram ineficientes. Também, mais dinheiro entrou na especulação, pois era onde os lucros eram possíveis. Nova explosão da dívida e os derivativos e a “bolha ponto.com” sugou vasta quantidade de capital excedente, muito mais atrativos do que o investimento na produção. Foi o momento em que a financeirização da tendência de crise do capitalismo começou de fato, com o aumento do endividamento em relação ao capital existente, até um par de bancos começar a ter problemas<sup>252</sup>.

SLAVOJ ZIZEK é um dos que não compartilham da visão do capitalismo financeiro como contendo distorções muito diferentes das anteriores. Para ele, essas distorções são da essência do próprio “capitalismo normal”<sup>253</sup>. Já YANIS VAROUFAKIS, ex-ministro grego das finanças no governo do Syriza, vê o capitalismo financeiro como um “Minotauro Global”, que comandava o mundo com seu punho de ferro, mantendo a economia global em um estado de desequilíbrio equilibrado. Mas,

---

<sup>252</sup> HARVEY, David. O enigma do capital e as crises do capitalismo. Tradução João Alexandre Peschanski. São Paulo: Boitempo, 2011, p. 30-33.

<sup>253</sup> ZIZEK, Slavoj. Problema no paraíso: do fim da história ao fim do capitalismo. Tradução Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2015, p. 37.

em 2008, quando se tornou presa do inevitável, mergulhou o mundo em uma crise latente<sup>254</sup>.

Mas é notável o quadro do capitalismo norte-americano nessa era financeira, descrito por NOAM CHOMSKY, inclusive com forte intervenção estatal, desde o que acontece em termos de “inovação criativa” até a política de seguro “muito-grande-para-quebrar” (“*too-big-to-fail*”) para os bancos, como já antes mencionado. Na primeira, os componentes básicos da revolução da tecnologia da informação estavam largamente no setor público, depois foram passados para a iniciativa privada para o lucro. Na segunda, foram gastos 40 bilhões de dólares por ano para garantir enormes vantagens aos bancos, chegando o FMI a afirmar que os grandes bancos americanos não são realmente lucrativos, sendo que o setor financeiro estaria devorando a moderna economia de mercado por dentro. Assim, a “democracia capitalista realmente existente” nos EUA não passaria de uma plutocracia, em que os “senhores da economia e do sistema político” precisariam que a nação se tornasse estúpida, de modo a sustentar um Estado forte para servir à riqueza e ao poder<sup>255</sup>.

Fica claro que o surgimento de uma nova etapa do capitalismo não elimina necessariamente a anterior ou suas características. Mas a questão importante que se põe é saber se nesse longo processo, de grande expansão e produção de riqueza, a desigualdade entre as pessoas aumentou ou diminuiu.

DOMENICO DE MASI faz uma análise de como a sociedade pós-industrial favorece a desigualdade. Ele observa que, na sociedade industrial, a maioria das funções de trabalho exigia pouquíssimas aptidões profissionais. Já na pós-industrial, a

---

<sup>254</sup> VAROUFAKIS, Yanis. O minotauro global: a verdadeira origem da crise financeira e o futuro da economia global. Tradução Marcela Werneck. São Paulo: Editora Autonomia Literária, 2016, p. 51.

<sup>255</sup> CHOMSKY, Noam. Masters of manking. Chicago: Haymarket Books, 2014, p. 140 e 144.

maioria das funções de trabalho exige notáveis aptidões intelectuais. “Disso deriva o perigo de um superpoder das classes profissionais, de uma ditadura dos clérigos sobre os leigos.”<sup>256</sup>

A questão é discutida há muito tempo, mas o estudo recente mais impactante sobre o tema é sem dúvida o do economista francês THOMAS PIKETTY, na obra “O capital no século XXI”, de 2013. O trabalho pretende estudar a estrutura do capital e da desigualdade, tomando como base duas fontes: 1) a World Top Incomes Database (WTID), a mais ampla base de dados históricos sobre a evolução da desigualdade de renda, fruto do trabalho de trinta pesquisadores, e 2) dados sobre o patrimônio das famílias, em relação à distribuição e à renda (derivada do trabalho e do capital), com base em declarações de renda e patrimônio, dados sobre herança e dados sobre o estoque total da riqueza nacional (estudo global da relação capital/renda) Enfim, trata-se da reunião das mais completas e sistemáticas fontes históricas para o estudo aprofundado da dinâmica da distribuição da renda e da riqueza<sup>257</sup>.

As conclusões de PIKETTY são de que:

1º) não são confiáveis os argumentos de determinismo econômico no tocante à distribuição da riqueza e da renda, uma vez que a história mostra que a desigualdade

---

<sup>256</sup> Disponível em: <<http://mariopersona.com.br/domenico.html>>. Acesso em: 15 fev. 2017. O sociólogo italiano aponta que no futuro próximo a população mundial será muito maior e mais velha. A tecnologia será muito avançada. O PIB per capita, o dobro. O teletrabalho será muito presente, sendo que o trabalho ocupará apenas um décimo de toda a vida. Ainda, o mundo continuará desigual. Se o trabalho for repetitivo, cansativo, chato, de subordinação, reduz-se a uma escravidão, a uma tortura, a um castigo bíblico, sendo a única defesa trabalhar o menos possível, pelo menor número de anos possível. Mas se, em vez disso, for uma atividade intelectual e criativa, ocupando nossa inteligência e nos realizando, confunde-se com o estudo e com o lazer, transformando o trabalho em ócio criativo. DE MASI, Domenico. O ócio criativo: entrevista a Maria Serena Palieri. Tradução Léa Manzi. Rio de Janeiro: Sextante, 2000, passim.

<sup>257</sup> PIKETTY, Thomas. O capital no século xxi. Tradução Monica Baumgarten de Bolle. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014, p. 24-26.

sempre foi profundamente política. A redução da desigualdade entre 1900-1910 e 1950-1960 foi resultado das guerras e das políticas para atenuar seus impactos. A reascensão da desigualdade depois dos anos 1970-1980<sup>258</sup> se deveu, em parte, às mudanças nas políticas, principalmente, de tributação e finanças;

2º) Os processos de difusão do conhecimento e investimento na qualificação e formação da mão de obra reduzem a desigualdade<sup>259</sup>. A desigualdade fundamental é representada pelo crescimento da “taxa de remuneração do capital” excedendo substancialmente a “taxa de crescimento”<sup>260</sup>, como ocorreu na maior parte do tempo e é provável que volte a ocorrer no século XXI, o que faz com que a riqueza herdada aumente mais rápido do que a renda e a produção<sup>261262</sup>.

---

<sup>258</sup> Essa reascensão da desigualdade é chamada por ANTHONY B. ATKINSON de “virada da desigualdade”. ATKINSON, Anthony B. Desigualdade: o que pode ser feito. Tradução Elisa Câmara. São Paulo: LeYa, 2015, p. 25.

<sup>259</sup> A “hipótese do capital humano crescente”, ou seja, de que o progresso da racionalidade tecnológica deveria conduzir automaticamente ao triunfo do capital humano sobre o financeiro e imobiliário, não se confirma e é uma ilusão, pois não há evidências de que a participação do trabalho na renda nacional tenha aumentado de modo substancial. Assim como a ideia de que haveria uma substituição da “luta de classes” pela “luta das gerações”, já que, como no passado, a desigualdade da riqueza ocorre mormente dentro de cada faixa etária. Ibid., p. 27-29 e 196.

<sup>260</sup> PIKETTY demonstra duas impressionantes evoluções. Na distribuição de renda na renda nacional americana, de 1910 a 1920, o décimo mais rico da população detinha cerca de 45-50% da renda nacional; de 1940 a 1970, caiu para 30-35%; e de 1970 a 1980 registra aumento da desigualdade, registrando, de 2000-2010, o nível inicial de 45-50%. Já na evolução da riqueza privada de Reino Unido, França e Alemanha, o nível da riqueza privada era elevadíssimo no final do século XIX e durante a Belle Époque: 600 ou 700% da renda nacional; há forte queda nos anos de 1914-1945: 200 ou 300%; a partir dos anos 1950, começa a se elevar para, no início do século XXI, alcançar 500 ou 600%, valor prestes a igualar o da véspera da Primeira Guerra Mundial. Ibid., p. 31-32 e 368.

<sup>261</sup> As forças que provocam a desigualdade têm sempre a capacidade de se restabelecer, como neste início de século XXI, em que a provável queda no crescimento econômico e no ritmo de expansão da população torna a questão mais alarmante. Ainda, isso não tem relação nenhuma com qualquer imperfeição do mercado, de modo que, quanto mais perfeito o mercado de capital, mais chance de a “taxa de remuneração do capital” cresça mais do que a “de crescimento”. Ibid., p. 33-34.

<sup>262</sup> Um estudo com a primeira estimativa da concentração de renda entre os mais ricos no Brasil, calculada com base nas declarações de imposto de renda de pessoas físicas para os anos de 2006 a 2012, comparadas com os das pesquisas domiciliares brasileiras, revela uma concentração no topo

O grande argumento contra estudos apontando o aumento da desigualdade é o de que a pobreza no mundo diminuiu. Um dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio – ODM (*Millennium Development Goals - MDGs*), estabelecidos em 2000 pelas Nações Unidas, era o de reduzir, até 2015, a pobreza extrema para metade do seu nível de 1990, o que foi alcançado antes do previsto, em 2010. Mas os ganhos não foram distribuídos igualmente no mundo: 94% da redução do número de pessoas que vivem em extrema pobreza ocorreu na China. Ainda 2,4 bilhões de pessoas vivem em situação de pobreza (menos de 2 dólares por dia) e 1,2 bilhão vivem em extrema pobreza (menos de 1,25 dólares por dia), o que PAUL COLLIER chamou de "o bilhão de baixo"<sup>263</sup>. Essa realidade é enfrentada agora pelos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável<sup>264</sup>.

Quanto aos argumentos “racionalistas” acerca da diminuição da pobreza, argumenta ZIZEK:

*“Sim, hoje em dia vivemos definitivamente melhor do que nossos ancestrais de 10 mil anos atrás na Idade da Pedra, e mesmo um prisioneiro comum de Dachau (o campo de trabalho nazista, e não Auschwitz, o campo de extermínio) provavelmente vivia pelo menos um pouco melhor do que um escravo prisioneiro dos mongóis. E assim por diante. Mas há algo faltando nessa história.”*<sup>265</sup>

---

substancialmente maior do que as outras fontes. MEDEIROS, Marcelo. SOUZA, Pedro H. G. Ferreira de. CASTRO, Fábio Avila de. O topo da distribuição de renda no Brasil: primeiras estimativas com dados tributários e comparação com pesquisas domiciliares (2006-2012). *Revista de Ciências Sociais*, vol. 58, n. 1, pp. 7 a 36. Rio de Janeiro, 2015.

<sup>263</sup> Nações Unidas do Brasil. Disponível em: < <https://nacoesunidas.org/pos2015/>>. Acesso em: 9 abr. 2016.

<sup>264</sup> COLLIER, Paul. *The bottom billion: why the poorest countries are failing and what can be done about it*. Oxford: Oxford University Press, 2007.

<sup>265</sup> ZIZEK, Slavoj. *Problema no paraíso: do fim da história ao fim do capitalismo*. Tradução Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2015, p. 27.

Em verdade, o problema da pobreza e o problema da desigualdade são de diferentes ordens, de modo que a desigualdade tem efeitos deletérios próprios<sup>266</sup>.

**Desigualdade como um mal.** Assim como há teses de que a desigualdade no mundo não estaria aumentando, ou até mesmo de que não é tão grande, há uma linha ideológica que sustenta que a desigualdade é da essência das sociedades humanas e que teria aspectos positivos, no sentido de recompensar o mérito individual e incentivar outros a buscarem o mesmo sucesso da parcela mais rica<sup>267</sup>.

Todavia, um trabalho de WILKINSON e PICKETT, utilizando dados oficiais (Nações Unidas, Banco Mundial, FBI etc.), comprova que, pelo menos entre os países ricos e desenvolvidos, como também entre os cinquenta estados dos EUA, a maioria dos importantes problemas sociais (violência, encarceramento, analfabetismo etc.) e de saúde (expectativa de vida, doenças mentais, uso de drogas etc.) é mais comum nas sociedades mais desiguais. Seriam as contradições entre o sucesso material e o fracasso social no mundo desenvolvido. O estudo conclui que a “desigualdade parece tornar os países socialmente disfuncionais num vasto âmbito de decorrências.”<sup>268</sup>

---

<sup>266</sup> Há também a indústria da pobreza e os mercadores da miséria. As pessoas tentariam melhorar de vida comprando um carro para ter mobilidade, para dirigirem para o trabalho ou se mudarem para um bairro mais seguro. Voltam a estudar, em geral em um curso técnico. Compram uma casa em busca de estabilidade, por meio de financiamento. Só que em muitos casos essas medidas não representam uma melhora na vida financeira das pessoas. As dívidas aumentam. Os vendedores deram um golpe, vendendo um carro que está sempre enguiçado. O curso técnico não serviu para arranjar um emprego melhor. O financiamento da casa própria é devastador (empréstimos de alto risco, os "subprime loans", foram a causa original do *crash* do mercado financeiro desde 2001 até o colapso em 2008 e 2009). Mas tem um setor especializado em lucrar com isso tudo: os mercadores da miséria. HUDSON, Michael. Merchants of misery: how corporate America profits from poverty. Maine: Common Courage Press, 1996, passim.

<sup>267</sup> HAYEK, F. A. O caminho da servidão. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil, 2010, p. 94, 113 e 116.

<sup>268</sup> WILKINSON, Richard. PICKETT, Kate. O nível: por que uma sociedade mais igualitária é melhor para todos. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015, p. 221.

A desigualdade afeta a qualidade do crescimento no mundo futuro, é o que se extrai do discurso de Christine Lagarde, em uma reunião do FMI e do Banco Mundial de 2012, mencionado por ATKINSON. Pesquisa do FMI teria mostrado que a menor desigualdade estaria associada a maior estabilidade macroeconômica e a um crescimento mais sustentável. O próprio ATKINSON entende que os extremos da desigualdade são incompatíveis com uma democracia operante, sendo os níveis atuais incondizentes com a concepção de uma boa sociedade<sup>269</sup>.

A desigualdade está destruindo o Estado de direito, na visão do prêmio Nobel de economia em 2001, JOSEPH E. STIGLITZ. É que, partindo do pressuposto de que o Estado de direito protege os fracos contra os poderosos, STIGLITZ, analisando os conjuntos de leis que regem empréstimos predatórios, falências e execuções hipotecárias, e o modo como estão sendo aplicados nos EUA, conclui que ele está fazendo exatamente o oposto e o efeito tem sido uma enorme transferência de riqueza da base e do meio para o topo. Ironicamente, essa forma de aplicação da lei vinha sob o fundamento de economia mais eficiente, quando, na verdade, conduzia a uma economia distorcida<sup>270</sup>.

Já se abordou que o ambiente propício para a corrupção seria um Estado fraco ou autocrático e o nível de corrupção, por sua vez, torna a reforma do Estado difícil, além de minar a confiança nas instituições públicas, criando-se um círculo vicioso<sup>271</sup>. Um mesmo círculo vicioso se verifica na relação corrupção-desigualdade.

---

<sup>269</sup> ATKINSON, Anthony B. Desigualdade: o que pode ser feito. Tradução Elisa Câmara. São Paulo: LeYa, 2015, p. 34.

<sup>270</sup> STIGLITZ, Joseph E. O preço da desigualdade. Tradução Dinis Pires. Lisboa: Bertrand, 2016, p. 269.

<sup>271</sup> ROSE-ACKERMAN, Susan. Corruption and government: causes, consequences, and reform. New York: Cambridge University Press, 2016, versão digital, posição 489.

MICHAEL J. SANDEL, professor do curso “Justice”, da Universidade de Harvard, ao traçar um panorama das teorias sobre a justiça, aborda também a desigualdade, solidariedade e virtude cívica, anotando o rompimento da coesão social pela desigualdade:

*“Nos Estados Unidos, o fosso que separa ricos e pobres aumentou nas últimas décadas, atingindo níveis que não eram vistos desde a década de 1930. (...) um fosso muito grande entre ricos e pobres enfraquece a solidariedade que a cidadania democrática requer. Eis como: quando a desigualdade cresce, ricos e pobres levam vidas cada vez mais distantes. O abastado manda seus filhos para escolas particulares (ou para escolas públicas em subúrbios ricos), deixando as escolas públicas urbanas para os filhos das famílias que não têm alternativa. Uma tendência similar leva ao afastamento dos privilegiados de outras instituições e de outros serviços públicos.”<sup>272</sup>*

A desigualdade no mundo tem como protagonistas os chamados “mestres da humanidade”, nas palavras de ADAM SMITH:

*“o que toda violência das instituições feudais jamais poderia ter conseguido, o foi gradualmente pela operação silenciosa e insensível do comércio exterior e das manufaturas. Como o decorrer do tempo, o comércio exterior e a manufatura foram fornecendo aos grande proprietários rurais algumas coisa graças à qual podiam trocar todo o excedente da produção de suas terras, produtos esses que podiam eles mesmos consumir, sem terem que partilhá-los com seus rendeiros ou clientes. Tudo para nós, e nada para os outros – essa parece ter sido, em todas as épocas do mundo, a máxima vil dos **senhores da humanidade**. Eis por que, tão logo os grandes proprietários conseguiram encontrar um modo de consumir eles mesmos o valor total das rendas de suas terras, não tiveram mais propensão a partilhá-las como outras pessoas.”<sup>273</sup>*

---

<sup>272</sup> SANDEL, Michael J. Justiça – o que é fazer a coisa certa. Tradução Heloisa Matias e Maria Alice Máximo. 21ª edição. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016, p. 327-328.

<sup>273</sup> SMITH, Adam. A riqueza das nações. Tradução Luiz João Baraúna. São Paulo: Nova Cultural, 1996, p. 403.

Se de um lado da relação, temos a variação histórica dos “senhores da humanidade”, do outro também temos diversas variações, sendo uma atual o chamado “precariado”. A reascensão da desigualdade depois dos anos 1970-1980, que se deveu às mudanças políticas - como demonstrado no estudo já citado acima de PIKETTY<sup>274</sup> -, em que o neoliberalismo fez com que a competitividade do mercado permeasse todos os aspectos da vida, moldou a formação de uma nova classe mundial: o “precariado”.

Termo criado nos anos 1980, pelos sociólogos franceses, da junção de “precário” com “proletariado”, para descrever trabalhadores sazonais ou temporários, o “precariado” seria uma classe formada por um número cada vez maior de pessoas afetadas por uma insegurança, pela frequente troca de empregos, que dão pouco significado às suas existências. Não pertenceriam à classe trabalhadora, pois seus trabalhos são precários, em que não se conhece seu empregador ou os companheiros empregados. Fruto da grande desigualdade, essa classe causa instabilidade na sociedade, pela frustração e revolta, muitas vezes expressadas pela aversão a migrantes e outros grupos vulneráveis e apelo ao extremismo. O antídoto, segundo GUY STANDING, seria, naturalmente, redistribuição e garantia de renda<sup>275</sup>.

Talvez a consequência mais perturbadora do aumento da desigualdade no mundo esteja em um questionamento de HARARI, quando comenta sobre o Projeto Gilgamesh, que busca a cura para uma das últimas doenças: a morte. Antevendo a possibilidade de uma verdadeira distopia, o autor questiona, “O que pode acontecer quando a medicina passar a se preocupar em melhorar as habilidades humanas? Todos

---

<sup>274</sup> De 1970 a 1980 registra-se aumento da desigualdade, que, em 2000-2010, chega ao nível de 45-50% da riqueza concentrada no décimo mais rico. PIKETTY, Thomas. Op. cit., p. 31-32 e 368.

<sup>275</sup> STANDING, Guy. O precariado: a nova classe perigosa. Tradução Cristina Antunes. Belo Horizonte: Autêntica, 2014, p. 21-26 e 233.

os humanos teriam direito a tais habilidades melhoradas ou haveria uma nova elite super-humana?”<sup>276</sup>. Uma crescente desigualdade<sup>277</sup>, mais do que a divisão de classes, mais do que uma classe extremamente explorada como o precariado, acabaria por criar uma divisão de espécies.

**No Brasil.** O Brasil tem o 75º índice de desenvolvimento humano - IDH do mundo, nos termos do relatório de 2015 do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. No IDH Ajustado à Desigualdade (IDHAD), o Brasil perde 20 posições. Isso porque é o 56º país mais desigual do mundo, dentre 133 avaliados (78º lugar no ranking da igualdade). Em 2011, quando o país chegava à 6ª maior economia do mundo, ainda ostentava o 85º IDH, mostrando o quanto o crescimento do PIB ocorria dentro de um modelo que não mitigava o principal problema do país. A renda per capita brasileira é a 75ª do mundo e a expectativa de vida é a 78ª. O que parece mais “puxar” o Brasil para baixo nos rankings mundiais seria a “média de anos de escolaridade”, em que a brasileira estava em 97º lugar em 2010<sup>278</sup>. A distribuição de renda também “puxa” o país para baixo, pois, enquanto seu IDH é o 75º, sua distribuição de renda é a 78ª, como já mencionado. Note-se que isso é após grande

---

<sup>276</sup> HARARI, Yuval Noah. Sapiens – uma breve história da humanidade. Tradução Janaína Marcoantonio. Porto Alegre: L&PM, 2015, p. 422.

<sup>277</sup> As oito pessoas mais ricas têm patrimônio igual ao do restante 3,6 bilhões de pessoas. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2017/01/1850083-oito-mais-ricos-tem-patrimonio-igual-ao-de-36-bilhoes-de-pessoas.shtml>>. Acesso em: 17 fev. 2017. “Em crise, Brasil vê número de milionários aumentar. Estudo do banco Credit Suisse indica também que renda média do brasileiro em dólares caiu em 30% desde 2011.” Disponível em: <<http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,em-crise-brasil-ve-numero-de-milionarios-aumentar,10000089814>>. Acesso em: 17 fev. 2017.

<sup>278</sup> Disponível em: <[http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr\\_2015\\_report\\_pt.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2015_report_pt.pdf)>. Acesso em: 30 jan. 2016.

melhora, uma vez que o Brasil já chegou a ter a pior distribuição de renda da América Latina, em 1990, e a 4ª pior do mundo, em 2001<sup>279</sup>.

Com efeito, a questão da educação e do capital humano foi determinante historicamente para o atraso brasileiro. Para ALEXANDRE RANDES BARROS, a especialização em produtos minerais e agrícolas explorados em grandes propriedades latifundiárias teria sido a consequência, e não a verdadeira causa do atraso<sup>280</sup>. A verdadeira causa da pobreza brasileira em relação a europeus e americanos teria sido o atraso no desenvolvimento do capital humano. O autor identifica o século XIX como o período em que a economia do Brasil mais ficou atrasada em relação a países como os EUA, Canadá, Nova Zelândia, Austrália e alguns países da periferia da Europa. Os resultados de seu estudo indicam que o capital humano importado foi responsável por 59% a 88% do crescimento total desses países entre 1820 e 1900<sup>281</sup>.

Para a implementação de políticas de desenvolvimento humano e distribuição de renda, é necessária a intervenção do Estado. Todavia, adota-se o contrário, o modelo de Estado mínimo no tocante a serviços públicos. Isso se expressa, por exemplo, no

---

<sup>279</sup> Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1107200122.htm>>. Acesso em: 9 jan. 2017.

<sup>280</sup> A tese da industrialização tardia era capitaneada pela CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina), criada em 1949, pela ONU. CELSO FURTADO, um de seus economistas, entendia que o comportamento da economia capitalista era distinto se observado nos países exportadores de produtos industriais (os cênicos) e nos exportadores de produtos primários (periféricos). FURTADO, Celso. Essencial. São Paulo: Companhia das Letras, 2013, p. 89. Posteriormente, em 1955, o Instituto Superior de Estudos Brasileiros - ISEB sustentou as mesmas linhas no projeto que ficou conhecido como "nacional-desenvolvimentista". Os principais formuladores do projeto de desenvolvimento nacional foram Hélio Jaguaribe, Guerreiro Ramos, Cândido Mendes de Almeida, Álvaro Vieira Pinto e Nelson Werneck Sodré, que entendia que o Brasil só poderia ultrapassar a sua fase de subdesenvolvimento pela intensificação da industrialização. Disponível em: <<http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/JK/artigos/Economia/ISEB>>. Acesso em: 30 jan. 2017.

<sup>281</sup> BARROS. Alexandre Rands. Historical origins of Brazilian relative backwardness. Revista de Economia Política, vol. 35, n. 1 (138), pp. 75-94, janeiro-março/2015. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rep/v35n1/0101-3157-rep-35-01-00075.pdf>>. Acesso em: 30 jan. 2016.

escasso número de servidores por habitante, ao contrário do que se vê em países com serviços públicos adequados e IDH elevado. Dados reunidos pela Ong Contas Abertas mostram que, em 2000, o Brasil tinha 5,5 agentes públicos por mil habitantes, enquanto a Irlanda tinha 54,8, a França, 38,4, o Canadá, 10,9, e o México, 8,4<sup>282</sup>. Para reverter seu quadro de saúde e educação deficientes e geradores de baixo desenvolvimento humano, o Brasil contaria com menos agentes públicos do que o país símbolo do ideal privatista, os EUA, segundo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA<sup>283</sup>.

Além da histórica falta de investimento em capital humano e educação, a tributação brasileira é geradora de concentração de renda, em razão do fenômeno da população que recebe até três salários mínimos ser a que sustenta a arrecadação de tributos. Mais de 79% da população brasileira, que recebe até três salários mínimos por mês, contribui com 53% da arrecadação tributária total no país, segundo o Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação<sup>284</sup>. Ainda, o Brasil é o 2º do ranking em sonegação fiscal no mundo, atrás somente da Rússia, segundo levantamento feito pelo grupo internacional Tax Justice Network, com base em dados de 2011 do Banco Mundial<sup>285</sup>.

Falar da desigualdade social é falar da questão social e fundiária do Brasil, sendo que a concentração de renda perpassa a concentração de terras. O Brasil não

---

<sup>282</sup> Disponível em: <[http://www.contasabertas.org/website/noticias/arquivos/195\\_Servidores%20p%C3%BAblicos%20por%20habitante%20em%20pa%C3%ADses%20selecionados.pdf](http://www.contasabertas.org/website/noticias/arquivos/195_Servidores%20p%C3%BAblicos%20por%20habitante%20em%20pa%C3%ADses%20selecionados.pdf)>. Acesso em: 30 jan. 2016.

<sup>283</sup> Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/empregos/ultnot/2009/03/31/ult6957u504.jhtm>>. Acesso em: 30 jan. 2016.

<sup>284</sup> Disponível em: <<http://www.ibpt.com.br/noticia/1860/Populacao-que-recebe-ate-tres-salarios-minimos-e-a-que-mais-gera-arrecadacao-de-tributos-no-pais>>. Acesso em: 30 jan. 2016.

<sup>285</sup> Disponível em: <<http://www.valor.com.br/brasil/3333552/no-mundo-brasil-so-perde-para-russia-em-sonegacao-fiscal-diz-estudo>>. Acesso em: 30 jan. 2016.

realizou sua reforma agrária, apesar de política prevista na Constituição da República (art. 184). Ao contrário, verificou-se um aumento da concentração de terras em grandes propriedades privadas de pelo menos 2,5%. Dados do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA revelam que, entre 2010 e 2014, seis milhões de hectares passaram para as mãos dos grandes proprietários — quase três vezes o estado de Sergipe<sup>286</sup>.

A concentração de terras e a injustiça agrária brasileiras datam de muito cedo, mas há um episódio marcante, que foi o protagonizado pela Lei 601/1850 – Lei de Terras. A lei teve pouca consequência prática, na parte em que pretendia regularizar as terras, inspirada no plano de colonização da Austrália. Mas foi eficaz em reter nas terras com vínculos de trabalho os escravos libertos, impedindo sua dispersão pelo território nacional e o acesso à pequena propriedade<sup>287</sup>. Aliás, isso tem ligação com o fato mais determinante para a nossa desigualdade: o do Brasil ter sido o último a abolir a escravatura, em 1888.

Até os dias atuais a questão se desdobra no reconhecimento da propriedade das comunidades remanescentes de quilombos sobre suas terras. Apesar do reconhecimento desse direito fundamental, verifica-se que, desde a promulgação da Constituição de 1988, apenas 139 títulos foram expedidos, remanescendo no âmbito

---

<sup>286</sup> Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2013-nov-20/brasil-concretizar-direitos-comunidades-quilombolas-forma-eficaz>>. Acesso em: 30 jan. 2016.

<sup>287</sup> GADELHA, Regina Maria d'Aquino Fonseca. A lei de terras (1850) e a abolição da escravidão: capitalismo e força de trabalho no Brasil do século XIX. *Revista de História da USP*, n. 120, ano 1989. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/revhistoria/article/view/18599>>. Acesso em: 30 jan. 2016.

federal 1.286 processos abertos, o que, em termos percentuais, demonstra a finalização de apenas 2,41% da regularização quilombola<sup>288</sup>.

A regularização de terras indígenas também se insere no aspecto social e fundiário do país, pois representa alternativa a este “progresso” de poucos, proporcionando existência digna a povos historicamente oprimidos e funcionando como reconhecido fator de preservação ambiental. Se não bastasse, ainda ergue a sociedade brasileira ao estágio mais elevado da civilização mundial que é o do respeito e tolerância com o diferente. De 808 terras indígenas reivindicadas, apenas 360 foram regularizadas, enquanto há outras 448 ainda pendentes de alguma etapa do processo de regularização ou sem providência<sup>289</sup>.

Em termos de sustentabilidade, de agosto de 2010 a julho de 2011, o país desmatou 6.418 km<sup>2</sup> da Amazônia Legal, o equivalente a quatro vezes o tamanho da cidade de São Paulo, segundo dados do INPE. Das 313 unidades de conservação federais, 173 não têm plano de manejo, 60 não têm conselho formado e 297 não concluíram a consolidação territorial. Ou seja, a maioria delas está longe de cumprir efetivamente sua função: proteger o meio ambiente. Conciliar o desenvolvimento e a conservação constitui uma estratégia eficiente, sustentável e socialmente justa de garantir crescimento econômico segundo um modelo em que a economia e natureza sejam tratados como elementos complementares e não antagônicos. Conservar a biodiversidade garante não apenas mais crescimento, mas, principalmente, melhor

---

<sup>288</sup> GADELHA, Regina Maria d'Aquino Fonseca. A lei de terras (1850) e a abolição da escravidão: capitalismo e força de trabalho no Brasil do século XIX. Revista de História da USP, n. 120, ano 1989. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/revhistoria/article/view/18599>>. Acesso em: 30 jan. 2016.

<sup>289</sup> Disponível em: <[http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr6/documentos-e-publicacoes/artigos/docs/artigos/docs\\_artigos/em-defesa-das-terras-indigenas-julio-araujo-leandro-mitidieri-natalia-soares-e-walquiria-picoli](http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr6/documentos-e-publicacoes/artigos/docs/artigos/docs_artigos/em-defesa-das-terras-indigenas-julio-araujo-leandro-mitidieri-natalia-soares-e-walquiria-picoli)> e <<http://blogdofred.blogfolha.uol.com.br/2013/04/19/terras-indigenas-situacao-inadmissivel/>>. Acesso em: 30 jan. 2016.

crescimento. Mas impera o contrário: a visão do meio ambiente como entrave ao progresso e não do desenvolvimento sustentável como a própria garantia de uma prosperidade econômica continuada. É um modelo que destrói os recursos naturais em prol de crescimento concentrador e de progresso imediato e para poucos<sup>290</sup>.

## 2.2. Objetivo fundamental constitucional da redução da desigualdade social

O objetivo fundamental da redução da desigualdade social tem natureza jurídica própria e é norma jurídica com força normativa. Positivado na Constituição, como norma, tem o condão de tornar antijurídica a situação brasileira de extrema desigualdade, de determinar e vincular políticas públicas, exigindo, sim, a consecução das políticas desconcentradoras de renda já previstas no ordenamento jurídico.

Dispõe a Constituição da República de 1988:

*“Art. 3º Constituem **objetivos fundamentais** da República Federativa do Brasil:*

*I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;*

*II - garantir o desenvolvimento nacional;*

*III - erradicar a pobreza e a marginalização e **reduzir as desigualdades sociais e regionais**;*

*IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.”*

Assinala JOSÉ AFONSO DA SILVA que:

---

<sup>290</sup> FIGUEIREDO, Leandro Mitidieri. A defesa das unidades de conservação e o MPF: ainda impera no Brasil um modelo que destrói os recursos naturais em prol de crescimento concentrador e de progresso imediato e para poucos. Disponível em: <<http://m.valor.com.br/colunistas/Leandro%20Mitidieri>>. Acesso em: 30 jan. 2016.

*“É a primeira vez que uma Constituição assinala, especificamente, objetivos do Estado brasileiro, não todos, que seria despropositado, mas os fundamentais, e, entre eles, uns que valem como base das prestações positivas que venham a concretizara democracia econômica, social e cultural, a fim de efetivar a prática a dignidade da pessoa humana.”<sup>291</sup>*

A Constituição italiana de 1948, primeira do pós-guerra, contém em seu art. 3º uma espécie de “objetivo”: “Constitui obrigação da República suprimir os obstáculos de ordem econômica e social que, limitando de fato a liberdade e a igualdade dos cidadãos, impedem o pleno desenvolvimento da pessoa humana e a participação efetiva de todos os trabalhadores na organização política, econômica e social do país.”

Mas a enunciação de objetivos parece ter seguido o modelo da Constituição da República Portuguesa de 1976, posterior à Revolução dos Cravos que derrubou o “Estado Novo” português. No seu art. 9º prevê: “São tarefas fundamentais do Estado: (...) c) Socializar os meios de produção e a riqueza, através de formas adequadas às características do presente período histórico, criar as condições que permitam promover o bem estar e a qualidade de vida do povo, especialmente das classes trabalhadoras, e abolir a exploração e a opressão do homem pelo homem.”

Diante da definição pela Constituição brasileira de princípios fundamentais, como os valores sociais do trabalho e a livre iniciativa, do estabelecimento dos objetivos fundamentais e do enunciado, em capítulo próprio, dos direitos sociais, PAULO BONAVIDES conclui que:

*“Como se vê, o novo texto constitucional imprime uma latitude sem precedentes nos direitos sociais básicos, dotados agora de uma substância nunca conhecida nas Constituições anteriores, a partir da de 1934.*

---

<sup>291</sup> SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional positivo. 11ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 107.

*Formam esses direitos a espinha dorsal do Estado social brasileiro na última versão que lhe é dada por uma constituinte republicana.”*<sup>292</sup>

**Estado Social no mundo e no Brasil.** É interessante ter em conta o contexto em que eclode o Estado Social. Primeiramente, temos o surgimento do Estado Liberal, na transição do mercantilismo para o capitalismo, tendo como marco a Revolução Inglesa do século XVII. A Revolução Francesa no século seguinte é um outro grande símbolo, mas a Revolução Gloriosa, com a imposição a Guilherme de Orange da *Bill of Rights*, em 1689<sup>293</sup>, é o marco das liberdades civis dessa classe de proprietários.

Já no século XVII ficava claro o descolamento de uma classe de camponeses médios ou abonados em relação aos demais camponeses, ou dos negociantes em relação aos artesãos, como se depreende do lamento “As delícias do patrão mercador de tecidos”, do mesmo século, citado por MANTOUX:

*“Em primeiro lugar, os penteadores, nós os reduziremos. De oito groats as vinte libras a uma meia-coroa. E se reclamarem e disserem: ‘É muito pouco!’, nós os faremos escolher entre isso ou nenhum trabalho. Nós os faremos acreditar que o comércio não vai bem; eles nunca ficaram tão tristes, mas o que nos importa?”*<sup>294</sup>

Resistência sempre houve, como EDWARD P. THOMPSON ao tratar dos protestos e motins na Inglaterra do século XVIII<sup>295</sup>. Mas é com a ascensão do capitalismo industrial no século XIX que se dá a tomada de consciência e a resistência

---

<sup>292</sup> BONAVIDES, Paulo. Curso de direito constitucional. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 374.

<sup>293</sup> BEAUD, Michel. História do capitalismo de 1500 aos nossos dias. Tradução Maria Ermantina Galvão Gomes Pereira. São Paulo: Brasiliense, 1987, p. 47.

<sup>294</sup> MANTOUX, apud BEAUD, Michel. História do capitalismo de 1500 aos nossos dias. Tradução Maria Ermantina Galvão Gomes Pereira. São Paulo: Brasiliense, 1987, p. 45.

<sup>295</sup> THOMPSON, Edward P. Costumes em comum. Revisão técnica Antonio Negro, Cristina Meneguello, Paulo Fontes. São Paulo: Companhia das Letras, 1998, p. 86 e 150.

mais efetiva, tendo como origem o movimento operário inglês na década de 1830. É nesse século que se abre a segunda idade do capitalismo: a idade do imperialismo, em que a exploração do capitalismo se dá em escala mundial. Em meio às crises cíclicas, concentração do capital, surgimento do capital financeiro e nova onda de colonização e expansão, que desembocaria na partilha do mundo e na Grande Guerra, o movimento operário arranca apreciáveis concessões nos países industrializados<sup>296</sup>.

Mas durante a Primeira Guerra Mundial (1914-8), surpreendentemente é derrubada a monarquia russa na Revolução de 1917, ano em que toda a Europa se tornara um barril de pólvora social pronto a explodir. Em 1918, todos os governantes dos Estados derrotados já tinham perdido seus tronos: Alemanha, Áustria-Hungria, Turquia e Bulgária. Nos dois anos após a Revolução Russa uma onda de revoluções varreu o globo.

No México, onde a revolução entrava em seu momento mais crítico em 1917, o militante nacionalista índio Manabrenda Nat Roy reconheceu a afinidade com a Revolução Russa, incluindo, ao lado dos seus ícones Montezuma e Emiliano Zapata, Marx e Lenin<sup>297</sup>. Em verdade, da sociedade mexicana e das lutas de classe e coalizões surgiu a Constituição mexicana de 1917<sup>298</sup>.

Na Alemanha, a revolução eclodiu em 1918, capitaneada por soldados, marinheiros e operários. Teve vida breve, com o velho regime republicano

---

<sup>296</sup> BEAUD, Michel. História do capitalismo de 1500 aos nossos dias. Tradução Maria Ermantina Galvão Gomes Pereira. São Paulo: Brasiliense, 1987, p. 196.

<sup>297</sup> HOBBSAWM, Eric. Era dos extremos: o breve século xx: 1914-1991. Tradução Marcos Santarrita. São Paulo: Companhia das Letras, 1995, p. 64-75.

<sup>298</sup> CASANOVA, Pablo González. La classe obrera em la historia de México. 4ª edição. México: Siglo Veintiuno Editores, 1996, p. 7.

retomando as rédeas em pouco tempo<sup>299</sup>. Foi proclamada a república e convocada a assembleia constituinte, mas os socialistas não obtiveram maioria absoluta nas eleições. A Constituição de Weimar é fruto dessa constituinte e é a tentativa de conciliação entre exigências sociais e valores liberais-capitalistas, tendo estabelecido o Estado Social de forma mais elaborada do que a Constituição mexicana de 1917. Apesar de sucumbir ao nazismo anos depois, muito em função dos impactos do Tratado de Versalhes e da Crise de 1929, foi texto constitucional que mais influenciou adoção de Estados Sociais em vários países no pós-guerra, além dos dois grandes pactos internacionais de direitos humanos da ONU de 1966.

Na linha da Constituição mexicana de 1917, a Constituição de Weimar avançou de forma inédita na previsão de direitos trabalhistas, previdenciários e ligados à educação, alterando a posição tradicional de “abstenção” do Estado para “prestação” do Estado. Em especial, previa o art. 151 que:

*“A economia tem que ser organizada com base nos princípios da justiça, com o objetivo de alcançar a vida em dignidade para todos. Dentro desses limites, a liberdade econômica do indivíduo deve ser assegurada.”*

A atual Lei Fundamental da República Federal da Alemanha, no art. 28 (1), prevê que “A ordem constitucional nos Estados tem de corresponder aos princípios do **Estado republicano, democrático e social de direito**, no sentido da presente Lei Fundamental.”

No Brasil, a primeira Constituição influenciada pela Constituição de Weimar foi a de 1934. A Constituição republicana de 1891, fortemente influenciada pelo constitucionalismo norte-americano, vigeu durante a República Velha até o desentendimento no âmbito da “política do café-com-leite” ou “dos governadores”.

---

<sup>299</sup> HOBBSAWM, Eric. *Era dos extremos: o breve século xx: 1914-1991*. Tradução Marcos Santarrita. São Paulo: Companhia das Letras, 1995, p. 64-75.

Washington Luís apoiou Júlio Prestes, presidente do estado de São Paulo, à sua sucessão, desrespeitando a vez de Minas de indicar. Tal fato, combinado com a Crise de 1929 e com o assassinato de João Pessoa, leva Getúlio Vargas ao poder, por meio da Revolução de 30. Ocorre que São Paulo deflagra a Revolução Constitucionalista em 1932 que, apesar de malsucedida, consegue emplacar na Constituição de 1934 muitas de suas ideias.

Na linha da Constituição de Weimar, prevê a Constituição de 1934:

*“Art 115 - A ordem econômica deve ser organizada conforme os princípios da **Justiça** e as necessidades da vida nacional, de modo que possibilite a todos **existência digna**. Dentro desses limites, é garantida a liberdade econômica.*

*Parágrafo único - Os Poderes Públicos verificarão, periodicamente, o **padrão de vida** nas várias regiões do País.”*

A Constituição de 1946, por sua vez, vai além e fala expressamente em “justiça social”:

*“Art 145 - A ordem econômica deve ser organizada conforme os princípios da **justiça social**, conciliando a liberdade de iniciativa com a valorização do trabalho humano.*

*Parágrafo único - A todos é assegurado trabalho que possibilite **existência digna**. O trabalho é obrigação social.”*

A Constituição de 1967 e sua Emenda de 1969 também repetem o termo “justiça social”. Mas como já consignado, é a Constituição de 1988 que retoma o leque amplo de direitos de um inequívoco Estado Social, prevendo de forma inédita como objetivo fundamental “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais” (art. 3º, inc. III).

**Princípio da igualdade.** O princípio da igualdade é o centro medular do Estado social e dos direitos que advém de sua implementação. Além da primeira

dimensão da liberdade do indivíduo em relação ao Estado-inimigo, a segunda dimensão<sup>300</sup> é a igualdade entre estes indivíduos, a ser garantida pelo Estado-amigo. Mas não basta a igualdade formal, no sentido de que todos são iguais perante a lei. Há de se perquirir a igualdade material, no sentido de tratar desigualmente os desiguais, em determinadas hipóteses, como já enunciava ARISTÓTELES há cerca de quatro séculos antes de Cristo<sup>301</sup>.

Daí se extrai a ideia de que não se trata de gerações, em que uma sucede a outra, mas de dimensões, em que uma convive com a outra. A proteção da liberdade do indivíduo em face do Estado não deixa de ser imprescindível com o advento de um Estado social preocupado com a igualdade entre indivíduos. Assim como o tratamento indistinto de indivíduos diferentes perante a lei deve subsistir (o direito penal deve tratar indistintamente ricos e pobres), paralelamente a hipóteses de tratamento distinto em razão de desigualdades (previsão de cotas nas universidades públicas)<sup>302</sup>.

Assinala BONAVIDES, que “O Estado social é enfim Estado produtor de igualdade fática”, posicionando-se na controvérsia de juristas sociólogos alemães acerca do princípio da igualdade representar ou não uma obrigação estatal de criar essa igualdade na sociedade<sup>303</sup>. Para PETER PERNTHALER, o Estado se obriga mediante

---

<sup>300</sup> TRINDADE, Antonio Augusto Cançado. Tratado de direito internacional dos direitos humanos. Vol. 1. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 1997, p 390.

<sup>301</sup> ARISTÓTELES. Ética a Nicômaco. Tradução: Pietro Nasseti. São Paulo: Martin Claret, 2006, p. 109.

<sup>302</sup> Adota-se aqui a ideia de “diferença” como algo a ser respeitado e “desigualdade” como algo a ser corrigido. Mas registre-se que cabe o inverso: o respeito à “diferença” pode exigir tratamento legal distinto (dispensa do serviço militar por motivo religioso) e a correção da “desigualdade”, tratamento legal indistinto (os pobres gozarem das mesmas garantias processuais penais do ricos acompanhados de advogado).

<sup>303</sup> BONAVIDES, Paulo. Op. cit., p. 378.

intervenções na ordem social a remover as mais profundas e perturbadoras injustiças sociais<sup>304</sup>.

**Direitos sociais.** Direitos sociais são direitos fundamentais<sup>305</sup>. Isto decorre primeiramente – como mencionam os debates sobre o tema – da topografia do “Capítulo II – Dos direitos sociais” (arts. 6º ao 11), inserido no “Título II – Dos direitos e garantias fundamentais” (arts. 5º a 17), do texto constitucional, sem olvidar da possibilidade da existência de outros direitos fundamentais em outras partes da Constituição e em tratados internacionais regularmente firmados e incorporados pelo Brasil (art. 5º, §§ 2º e 3º, da CR).

INGO WOLFGANG SARLET ressalta o reconhecimento da condição de verdadeiros direitos fundamentais aos direitos sociais, com a superação das principais objeções quanto a sua constitucionalidade e exigibilidade, sendo dignos de tutela judicial contra intervenções estatais indevidas (negativa), assim como para prestação dos mesmos como direitos subjetivos (positiva<sup>306</sup>). Mesmo não assegurando vida digna, a previsão desses direitos funciona como pauta permanente de reivindicações e

---

<sup>304</sup> PERNTHALER, 1965, p. 71 apud BONAVIDES, Paulo. Op. cit., p. 379.

<sup>305</sup> ADI 3.510, rel. min. Ayres Britto, j. 29-5-2008.

<sup>306</sup> Aqui vale o registro da interessante inversão que faz CASS R. SUNSTEIN, quando afirma que “O direito à propriedade privada é plenamente positivo, no sentido de que depende do governo para a sua existência (...) os sem-teto podem ser tidos como que reclamassem não apenas da omissão do governo em lhes fornecer abrigo, mas também da série de leis civis e penais que lhes proíbe usar um abrigo que de outro modo estaria disponível. (...) Portanto, a linha entre direitos positivos e negativos, no direito contemporâneo, é selecionada por referência às distribuições existentes.” SUNSTEIN, Cass R. A constituição parcial. Tradução Manassés Teixeira Martins e Rafael Triginelli. Belo Horizonte: Del Rey, 2008, p. 88-89.

empoderamento do cidadão individual e coletivamente considerado para uma ação concreta, ainda nem sempre idealmente efetiva e muitas vezes mais simbólica<sup>307</sup>.

O que não pode haver é retrocesso. O núcleo essencial dos direitos sociais já realizado e efetivado por meio de medidas legislativas não pode ser revogado pura e simplesmente, sem uma alternativa ou compensação. É, como explica CANOTILHO, o chamado princípio da proibição do retrocesso social<sup>308</sup>.

A tutela judicial de direitos sociais está sempre em dialética com as possibilidades econômicas, o que se consubstancia na ideia de “reserva do possível”<sup>309</sup>, além das demandas individuais terem que estar de alguma forma concertadas com o todo coletivo. Neste tocante, SARLET concorda que o Judiciário não pode se transformar no agente privilegiado do processo, pois não poderá substituir uma ampla e coerente política de direitos fundamentais, mas, por outro lado, isso não poderia significar o afastamento do direitos sociais do crivo dos tribunais<sup>310</sup>.

---

<sup>307</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. Os direitos sociais como direitos fundamentais: contributo para um balanço aos vinte anos da constituição federal de 1988. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. SARMENTO, Daniel. BINENBOJM, Gustavo. Vinte anos da constituição federal de 1988. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 509.

<sup>308</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito constitucional e teoria da constituição. Coimbra: Almedina, 1999, p. 327.

<sup>309</sup> STF sobre a “reserva do possível”: “A educação infantil representa prerrogativa constitucional indisponível, que, deferida às crianças, a estas assegura, para efeito de seu desenvolvimento integral, e como primeira etapa do processo de educação básica, o atendimento em creche e o acesso à pré-escola (CF, art. 208, IV). Embora resida, primariamente, nos Poderes Legislativo e Executivo, a prerrogativa de formular e executar políticas públicas, revela-se possível, no entanto, ao Poder Judiciário, determinar, ainda que em bases excepcionais, especialmente nas hipóteses de políticas públicas definidas pela própria Constituição, sejam estas implementadas pelos órgãos estatais inadimplentes, cuja omissão - por importar em descumprimento dos encargos político-jurídicos que sobre eles incidem em caráter mandatário - mostra-se apta a comprometer a eficácia e a integridade de direitos sociais e culturais impregnados de estatura constitucional. A questão pertinente à “**reserva do possível**” (RE-AgR 410715, Celso de Mello, 22.11.2005, grifou-se).

<sup>310</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. Os direitos sociais como direitos fundamentais: contributo para um balanço aos vinte anos da constituição federal de 1988. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de.

**Eficácia do objetivo fundamental da redução da desigualdade.** Elogiável a previsão de objetivos fundamentais tão nobres, de modo a consagrar o Estado Social brasileiro. Mas há que se perquirir sua efetividade ou, em outras palavras, para que serve tal dispositivo.

Em termos de efetividade do objetivo fundamental da redução da desigualdade, impõe-se começar pela perquirição se se trata de um princípio ou de uma regra. À luz da já muito difundida distinção realizada por ALEXY de princípios - *mandados de otimização*, que podem ser satisfeitos em graus variados de acordo com as possibilidades fáticas e também jurídicas – e de regras – *determinações*, sempre satisfeitas ou não satisfeitas (“tudo ou nada”), é importante a constatação de que ambos são normas, sendo a distinção qualitativa, e não de grau<sup>311</sup>.

No caso de princípios e regras constitucionais, a questão evoca o problema da força normativa da Constituição. FERDINAND LASSALE, em conferência de 1863, de forma muito realista e com aguçado olhar sociológico e científico político, afirmou que “De nada servirá o que se escrever numa folha de papel, se não se justifica pelos fatos reais e efetivos do poder”. Neste sentido, exemplificava episódios na Prússia em que uma nova Constituição não havia perseverado por não terem sido alterados os antigos fatores reais de poder<sup>312</sup>. KONRAD HESSE, em uma aula inaugural, em 1959, não exatamente desconsiderando os postulados de LASSALE, pondera que, no embate entre os fatores reais de poder e a Constituição, há pressupostos realizáveis que podem assegurar sua força normativa. Suas normas são força ativa e também pesam no embate

---

SARMENTO, Daniel. BINENBOJM, Gustavo. Vinte anos da constituição federal de 1988. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 510.

<sup>311</sup> ALEXY, Robert. Teoria dos direitos fundamentais. São Paulo: Malheiros Editores, 2008, p. 90-91.

<sup>312</sup> LASSALE, Ferdinand. A Essência da constituição. 9ª edição. Rio de Janeiro: Freitas Bastos Editora, 2015, p. 41-43.

entre as forças sociais em jogo (condicionamento recíproco entre Constituição jurídica e realidade político-social), se há na consciência dos atores, além da vontade de poder, vontade de Constituição. A força normativa da Constituição seria uma força própria, ordenadora e conformadora da vida do Estado<sup>313</sup>.

Mas até que ponto poderia a Constituição conformar o Estado é o cerne da contraposição entre a ideia de Constituição garantia - simples instrumento de governo, definidor de competências e regulador de procedimentos – e Constituição dirigente - que determina tarefas, estabelece programas e define fins para o Estado e para a sociedade<sup>314</sup>. Na segunda concepção, a da constituição dirigente, essas tarefas, programas e fins viriam veiculados por meio do que se chamou de normas programáticas. Assim, uma questão implica na outra, na medida em que a possibilidade da Constituição impor aos órgãos de direção política tarefas, programas e fins reside na eficácia ou não das normas programáticas.

JOSÉ AFONSO DA SILVA parte da velha premissa de que não há norma alguma destituída de eficácia, admitindo, todavia, que a eficácia de certas normas

---

<sup>313</sup> HESSE, Konrad. A força normativa da constituição. Tradução Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1991, p. 11, 13, 15 e 19.

<sup>314</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Constituição dirigente e vinculação do legislador: contributo para a compreensão das normas constitucionais programáticas. Coimbra: Coimbra Ed., 1994, p. 154-158. Registre-se a revisão de sua teoria em CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Rever ou romper com a constituição dirigente? Defesa de um constitucionalismo moralmente reflexivo. Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política, ano 4, n. 15. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1996, p. 7-17. Quanto à essa revisão em favor de um constitucionalismo reflexivo, ou seja, que absorva as mudanças e inovações da sociedade, critica BERCOVICI, Gilberto. A problemática da constituição dirigente: algumas considerações sobre o caso brasileiro. Revista de Informação Legislativa, a. 36, n. 142, abr./jun., p. 35-52, 1999, p. 41: “Ou seja, critica-se a ‘utópica’ pretensão do Estado e da Constituição de quererem regular a vida social mediante um programa de tarefas e objetivos a serem concretizados de acordo com as determinações constitucionais e, em seu lugar, propõe-se, não menos utopicamente, na nossa opinião, que os vários sistemas agirão coordenados pela ideia de ‘responsabilidade social’.”

constitucionais pode depender de algum ato normativo<sup>315</sup>. O autor passou a não mais usar o termo “norma programática”, por se tratar, segundo ele, de termo comprometido “com teorias ultrapassadas que viam na Constituição normas sem valor jurídico que davam aquela denominação.”<sup>316</sup> CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO entende que a Constituição, “quando dispõe sobre a realização da Justiça Social – mesmo nas regras chamadas programáticas –, está, na verdade, imperativamente, constituindo o Estado brasileiro no indeclinável dever jurídico de realizá-la.”<sup>317</sup>

Já quanto aos efeitos práticos dessa reconhecida eficácia das normas programáticas, LUÍS ROBERTO BARROSO elenca: a não recepção de atos normativos anteriores e a inconstitucionalidade dos posteriores incompatíveis, além do direito do indivíduo de judicialmente se opor a atos contrários às normas e de obter, nas prestações jurisdicionais, interpretação e decisão orientadas no mesmo sentido e direção apontados por estas normas programáticas<sup>318</sup>. No tocante aos efeitos das normas programáticas sobre a interpretação jurídica, VEZIO CRISAFULLI fala de um efeito indireto sobre os princípios gerais de interpretação da legislação, cujo resultado deve ser estabelecido da forma mais conforme com as normas programáticas que o texto permita. CRISAFULLI também trata de outro efeito importante que é o das omissões legislativas, a configurar um comportamento inconstitucional do Poder Legislativo,

---

<sup>315</sup> SILVA, José Afonso da. Aplicabilidade das normas constitucionais. 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 1998, p. 81-82.

<sup>316</sup> SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional positivo. 37ª ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 107.

<sup>317</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Eficácia das normas constitucionais sobre justiça social. Revista de Direito Público, n. 57-58, São Paulo, RT, 1981, p. 237.

<sup>318</sup> BARROSO, Luís Roberto. O direito constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da constituição brasileira. 3ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1996, p. 117-118.

possibilitando a sanção dos legisladores e dos agentes públicos que não cumpram seu dever constitucional<sup>319</sup>.

Assim, pode-se aclarar os efeitos da eficácia das normas programáticas nos seguintes termos:

- efeito de excluir normas incompatíveis;

- efeito de guiar a interpretação das normas;

- efeito de exigir o cumprimento do programa, tornando inconstitucional a omissão do legislador em criar os atos normativos necessários, assim como do administrador em não efetivar as políticas e direitos correlatos já previstos na Constituição e na lei.

É inegável que a Constituição da República de 1988 inaugura um Estado Social de outro patamar no Brasil, consubstanciando-se em uma constituição dirigente, uma vez que impõe aos governantes a realização de políticas e de direitos econômicos e sociais. O objetivo fundamental de redução da desigualdade é uma norma e, à luz da força normativa da Constituição, ordena e conforma a realidade do Estado. Tem a eficácia de norma programática, excluindo normas incompatíveis, guiando a interpretação jurídica e exigindo seu cumprimento por meio da criação dos atos normativos necessários, assim como da efetivação das políticas e direitos correlatos já previstos na Constituição e na lei.

**Efetividade da redução da desigualdade.** Assentada a eficácia do objetivo fundamental da redução da desigualdade, há uma questão distinta que é a da efetividade.

---

<sup>319</sup> CRISAFULLI, Vezio. Efficacia delle norme costituzionali “programmatiche”. *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, n. 1, pp. 360-361. Milão: Giuffrè, 1951, p. 369-370 e 378.

Aqui neste ponto da efetividade - talvez o mais sensível e importante tema -, é preciso registrar todos os ataques liberalismo econômico à questão social no direito. Essa corrente de pensamento, com argumentos fundamentalmente político-ideológicos, entende que não poderia haver um Estado social, em que a Constituição dirigiria o Estado, subjugando o universo político do Executivo e Legislativo ao Judiciário. Não poderia haver a previsão de direitos sociais. Se previstos, estes não seriam fundamentais. Se admitidos como fundamentais, teriam um regime diferente, não gozando de todos os atributos dos direitos fundamentais clássicos. Dispositivos com cunho social, na mesma linha, não poderiam existir, não seriam tecnicamente normas ou, então, seriam meras normas programáticas sem eficácia cogente. Enfim, a ordem social não pode ser “planejada”, teria que ser “espontânea”<sup>320</sup>. Os fundamentos são os mantras repetidos como verdades absolutas, em adoração e respeito a esse ser superior inexorável: o mercado. Note-se que, se admitidas essas teses, não só a questão da efetividade perde o sentido, mas todas as outras questões supracitadas, tornando inviável qualquer discussão “social” dentro do direito.

Mas e se o constituinte originário brasileiro, apesar de todos esses “alertas” dos liberais econômicos, optou, no âmbito de seu poder incondicionado e ilimitado, por consagrar um tardio, reforçado e inequívoco Estado Social, por meio da Constituição da República de 1988<sup>321</sup>? A missão, então, dos operadores do direito é a efetivação das normas constitucionais.

---

<sup>320</sup> Um panorama de muitas das teorias liberais econômicas que fundamentam os ataques ao “social” no direito, de Robert Nozick a Friedrich August von Hayek, pode ser encontrado em BRANDÃO, Rodrigo. Entre a anarquia e o Estado do bem-estar social: aplicações do libertarianismo à filosofia constitucional. In: SARMENTO, Daniel. Filosofia e teoria constitucional contemporânea. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 527-576.

<sup>321</sup> MENDES, Gilmar Ferreira. BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de Direito Constitucional. 9ª ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 106-107: “apesar de a Assembleia Constituinte ter sido, realmente,

Essa opção que a Constituição faz nada mais é do que se apresentar desembaraçadamente como “Constituição parcial”, na expressão de CASS R. SUNSTEIN. Como explica o autor, a neutralidade que se exige da Constituição, se limitando a resguardar a liberdade do indivíduo frente ao Estado, na verdade visa à proteger o *status quo* das distribuições existentes. Ao adotar o *status quo* como neutralidade, a Constituição não está sendo imparcial, mas parcial:

*“No direito constitucional contemporâneo, contudo, existe uma tendência persistente de tomar o status quo como uma linha geral para se distinguir entre neutralidade e partidatismo, ou entre ação e inação. A neutralidade do status quo pode ser encontrada em alguns lugares surpreendentes. Em muitas áreas, direitos de propriedade existentes são tratados como o estado de natureza, quando na verdade são um produto do direito.*

*A neutralidade do status quo afeta o debate sobre o alcance e a natureza da garantia da liberdade de expressão, e mesmo da concepção de quando o governo está cerceando a liberdade de expressão. Ela influencia a descrição do que significa discriminar sob a base da raça e gênero. Ela afeta o pensamento jurídico sobre o papel do governo em redistribuir recursos e oportunidades. Ela influencia a questão do controle da reprodução, visto, incorretamente, como uma questão de privacidade antes que de discriminação de gênero. Ela até ajuda a resolver a questão sobre o governo estar envolvido no caso, e assim responsável de qualquer modo perante a Constituição. Não seria exagerado dizer que as mais sérias questões envolvendo direitos constitucionais são influenciadas pelo uso do status quo como linha geral básica para decisão.”<sup>322</sup>*

---

convocada por emenda à Constituição de 1967/1969, isso não importa como obstáculo a que se veja atuante o poder constituinte originário. (...) Além disso, sendo um poder incondicionado, nada obsta a eu o poder constituinte originário se valha da autodissolução da ordem anterior para realizar os seus intentos. (...) Repare-se que a Emenda fala em Assembleia *livre e soberana*. O conceito jurídico de soberania aponta para situação de pleno desembaraço de limitações jurídicas, o que remete à noção de ‘ação ilimitada’, típica do poder constituinte originário.”

<sup>322</sup> SUNSTEIN, Cass R. A constituição parcial. Tradução Manassés Teixeira Martins e Rafael Triginelli. Belo Horizonte: Del Rey, 2008, p. 454.

BARROSO fala de um movimento jurídico-acadêmico conhecido como “doutrina brasileira da efetividade”, empenhado não apenas em elaborar as categorias dogmáticas da normatividade constitucional, mas também superar algumas das crônicas disfunções da formação nacional, que se materializavam na insinceridade normativa, no uso da Constituição como uma mistificação ideológica e na falta de determinação política em dar-lhe cumprimento. Para tanto, teriam sido promovidas, com sucesso, três mudanças de paradigma na teoria e na prática do direito constitucional do país: normatividade plena à Constituição; objeto próprio e autônomo ao direito constitucional, estremando-o do discurso político ou sociológico; e ascensão do Poder Judiciário no Brasil<sup>323</sup>.

Em termos de realização do objetivo de “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais” (art. 3º, inc. III), menciona-se o exemplo da criação do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, pela EC n. 31/2000. Ainda, a possibilidade de aumento da alíquota do ICMS para financiamento do fundo é autorizada pela EC n. 42/2003.

Mas a questão é que a própria Constituição já prevê uma série de políticas inegavelmente redutoras da desigualdade social. O Supremo Tribunal Federal já assentou, como registrado acima, que é possível ao Poder Judiciário determinar a implementação das políticas públicas definidas pela própria Constituição (RE-AgR 410715, Celso de Mello, 22.11.2005).

Assim, em termos de efetivação do objetivo fundamental da redução da desigualdade, partindo da premissa já plasmada acima de que não se admite mais texto

---

<sup>323</sup> BARROSO, Luís Roberto. O novo direito constitucional brasileiro. Belo Horizonte: Fórum, 2013, p. 28-29.

na Constituição como mera poesia constitucional, o efeito mais sério e útil que se pode retirar da norma é o de impor, além do cumprimento dos direitos sociais, a implementação das políticas previstas na Constituição e na lei, inegavelmente consentâneas com a meta.

Exemplos de políticas de redução da desigualdade e desconcentração de renda previstas na Constituição são, dentre outras, a reforma agrária, a regularização de terras indígenas, quilombolas e de comunidades tradicionais, a implementação de unidades de conservação, a instituição do Imposto sobre Grandes Fortunas e, inclusive, como se verá a seguir, o enfrentamento da corrupção.

Uma norma constitucional prevendo esse objetivo fundamental da redução da desigualdade acaba tendo o condão de reforçar a necessidade de efetivação das políticas de desconcentração de renda e, ainda, de trazer para seara do direito, como matéria jurídica a ser apreciada, o fato de políticas serem ou não redutoras de desigualdade.

A questão aqui não está imune a todas as objeções das possibilidades econômicas, típicas da teoria da reserva do possível. Mas o que entra em jogo é a eleição de prioridades, diante de objetivos considerados “fundamentais”. Outro aspecto é se levar em conta as situações extremas. Não viola o objetivo fundamental uma falha na execução das políticas. Todavia, um total abandono de uma dessas políticas é sim frontal violação, de modo até a configurar a inconstitucionalidade. É possível se vislumbrar espaço até para casos de “estado de coisas inconstitucional”, como o declarado pela Corte Constitucional da Colômbia<sup>324</sup>, modelo depois seguido pelo Supremo Tribunal Federal na questão dos presídios, na ADPF 347<sup>325</sup>.

---

<sup>324</sup> Nada sintetiza melhor o fenômeno do que a já citada sátira de MILLÔR FERNANDES de que “corrupção é um bom negócio do qual não faço parte”. Pode se considerar uma variação de “o inferno

## 2.3. Corrupção e seus efeitos econômicos e sociais

A relação da corrupção com a economia é algo que já conquistou o senso comum atual. O discurso geral contrário à corrupção - mesmo nos casos em que a aversão é, na verdade, à corrupção dos outros<sup>326</sup> -, vem acompanhado sempre de algum argumento, científico ou não, sobre alguma consequência econômica de uma prática corrupta. Em geral, o mote é que a corrupção prejudica a economia de um país. Mas isso diz muito pouco.

### 2.3.1. Corrupção e crescimento econômico

Pode não se perceber, mas há certa contradição entre as ideias veiculadas nos noticiários. Se por um lado qualquer medida de enfrentamento da corrupção é divulgado com júbilo, o comentário ou a matéria jornalística seguinte relatam os efeitos econômicos negativos de um escândalo de corrupção revelado. A análise desses efeitos

---

são os outros” de SARTRE: quando se julga o eu a partir do julgamento procedido pelo outro, só se pode estar no inferno. SARTRE, Jean-Paul. Huis Clos. Barcelona: Gallimard, 2009.

<sup>325</sup> O STF, em 2015, reconheceu o estado de coisas inconstitucional da situação dos presídios brasileiros, mas concedeu liminar atendendo apenas a alguns dos pedidos: realização de audiências de custódia e liberação dos recursos do FUNPEN (ADPF 347 MC/DF, Plenário, Marco Aurélio, 9/9/2015).

<sup>326</sup> Na Colômbia, em 1997, a Corte Constitucional declarou, em primeira oportunidade, o estado de coisas inconstitucional (ECI). Depois que 45 professores tiveram seus direitos previdenciários recusados pelas autoridades locais, constatou-se que o descumprimento era generalizado, alcançando um número amplo e indeterminado de professores além dos que instauraram a demanda, e que a falha não poderia ser atribuível a um único órgão, e sim que seria estrutural. Havia, segundo os juízes, uma deficiência da política geral de educação com origem na distribuição desigual dos subsídios educativos, feita pelo governo central, em favor das entidades territoriais. Houve dois outros casos de declaração do ECI em 1998: o do sistema carcerário e o do “deslocamento” de pessoas em razão da violência interna. Disponível em: <<http://jota.info/artigos/jotamundo-estado-de-coisas-inconstitucional-04052015>> Acesso em: 7 jan. 2017.

econômicos negativos se dá por um viés puro de crescimento econômico<sup>327</sup>, medido pelo produto interno bruto – PIB<sup>328</sup>.

A alegação de efeitos econômicos negativos decorrentes do enfrentamento da corrupção é muito comum e é mundial. A Câmara de Comércio dos EUA afirmava que os instrumentos anticorrupção existentes – como a lei americana de práticas de corrupção internacionais, o *Foreign Corrupt Practices Act* (FCPA) - prejudicavam o interesse nacional, pois muitas empresas perderiam negócios para empresas da China e outras economias emergentes, que, até agora, não têm limitações semelhantes<sup>329</sup>.

Há duas abordagens opostas na literatura sobre corrupção em relação ao seu impacto na economia: a do aumento da eficiência e a da redução da eficiência. Os defensores da abordagem de melhoria da eficiência, como LEFF (1964)<sup>330</sup>, HUNTINGTON (1968)<sup>331</sup>, NYE (1967)<sup>332</sup> e FRIEDRICH (1972)<sup>333</sup>, argumentam que a

---

<sup>327</sup> Disponível em: <<http://fernandorodrigues.blogosfera.uol.com.br/2016/11/07/governo-tem-mais-de-3-mil-obras-paralisadas-em-todo-o-pais/>> Acesso em: 7 jan. 2017.

<sup>328</sup> Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/11/1829732-assustado-com-lava-jato-pib-cobra-acao-do-congresso.shtml>> Acesso em: 7 jan. 2017.

<sup>329</sup> “Possible Impacts of the Dodd-Frank Act on U.S. Companies Doing Business in Asia”. Bloomberg Law Reports Asia Pacific. 6 jun. 2011. Disponível em: <<http://www.mwechinalaw.com/uploads/doc/chenzhou-doddfrank.pdf>> Acesso em: 28 set. 2016.

<sup>330</sup> LEFF, N. H. Economic development through bureaucratic corruption. The American Behavioral Scientist 8 (2): 8–14, 1964.

<sup>331</sup> HUNTINGTON, S. P. Political order in changing societies. New Haven: Yale University Press, 1968.

<sup>332</sup> NYE, J. S. Corruption and political development: a cost-benefit analysis. American Political Science Review, 61 (2): 417–27, 1967.

<sup>333</sup> FRIEDRICH, C. J. the pathology of politics, violence, betrayal, corruption, secrecy and propaganda. New York: Harper and Row, 1972.

corrupção lubrifica as engrenagens dos negócios e do comércio e facilita o crescimento econômico e o investimento. Assim, a corrupção aumentaria a eficiência em uma economia. Os defensores da abordagem de redução da eficiência, como MCMULLAN (1961)<sup>334</sup>, MYRDAL (1968)<sup>335</sup>, KRUEGER (1974)<sup>336</sup>, MAURO (1995)<sup>337</sup> e TANZI e DAVOODI (1997)<sup>338</sup>, afirmam que a corrupção retarda o funcionamento dos negócios e do comércio. Consequentemente, dificultaria o crescimento econômico e distorceria a alocação de recursos, com um impacto prejudicial sobre a eficiência<sup>339</sup>.

Integrantes da primeira abordagem, LEFF<sup>340</sup> e HUTINGTON<sup>341</sup> enxergavam a corrupção como algo que podia azeitar a máquina de economias subdesenvolvidas. Argumentavam que, em condições específicas, a corrupção melhoraria os resultados econômicos. Se empresas e indivíduos enfrentam pesada burocracia, por exemplo, a corrupção ajudá-los-ia a reduzir seus custos, permitindo mais inovação, criação de negócios, comércio e crescimento econômico. Isso é conhecido como a hipótese da

---

<sup>334</sup> MCMULLAN, M. A theory of corruption. *Sociological Review*, 9 (2): 181–201, 1961.

<sup>335</sup> MYRDAL, G. Asian drama: an inquiry into the poverty of the nations. New York: Random House, 1968.

<sup>336</sup> KRUEGER, A. O. The political economy of the rent-seeking society. *American Economic Review*, 64 (3): 291–303, 1974.

<sup>337</sup> MAURO, P. Corruption and growth. *Quarterly Journal of Economics*, 110 (3): 681–712, 1995.

<sup>338</sup> TANZI, V. DAVOODI, H. Corruption, public investment, and growth. IMF Working Paper, 139. Washington: International Monetary Fund, 1997.

<sup>339</sup> AKÇAY, Selçuk. Corruption and human development. *Cato Journal*, 26 (1): 29-48, p. 30, 2006. Disponível em: <<http://ahc.org.co/documentos/investigacion/recomendados/R4.pdf>> Acesso em: 28 set. 2016.

<sup>340</sup> Op. cit., passim.

<sup>341</sup> Op. cit., passim.

"lubrificação das rodas" ("*greasing wheels hypothesis*"). Essa corrente sustentava a ideia de que isso se aplicaria especificamente a países pobres, com instituições fracas ou com economia fechada. O Estado imporá regras muito restritivas e a corrupção ajudaria a contorná-las. Note-se que, mesmo admitida a coexistência de corrupção e crescimento económico, os subornos introduziriam custos e distorções na economia desses países<sup>342</sup>.

A segunda abordagem – de que a corrupção prejudica a economia - se ramifica em diversos estudos. O professor de economia turco SELÇUK AKÇAY lista uma série de estudos empíricos sobre os impactos da corrupção na economia: corrupção como uma taxa ilegal (Vinod); relação negativa entre investimentos e corrupção (Mauro, Ades e Di Tella e Tanzi e Davoodi); associação negativa entre crescimento real da renda per capita e corrupção (Mauro, Leite e Weideman, Tanzi e Davoodi e Abed e Davoodi); aumento de 1% da corrupção resulta em redução de 0.72% no crescimento económico (Mo); corrupção como fator de dissuasão do investimento estrangeiro (Wei, Drabek e Payne e Habib e Zurawicki); relação entre corrupção e inflação (Al-Marhubi); relação entre corrupção e valor da moeda (Bahmani-Oskooee e Nasir); e relação entre corrupção e gastos militares (Gupta, de Mello e Sharan). AKÇAY conclui que os referidos estudos sugerem que os custos da corrupção são imensos<sup>343</sup>.

Ainda no tocante à economia, outros estudos apontam que a corrupção reduziria a eficácia das políticas económicas, tornando mais caro o funcionamento de

---

<sup>342</sup> ROSE-ACKERMAN, Susan. Corruption and government: causes, consequences, and reform. New York: Cambridge University Press, 2016, versão digital, posição 843.

<sup>343</sup> AKÇAY, Selçuk. Corruption and human development. Cato Journal, 26 (1): 29-48, p. 30, 2006. Disponível em: <<http://ahc.org.co/documentos/investigacion/recomendados/R4.pdf>>. Acesso em: 28 set. 2016.

um negócio e, assim, encorajaria empresários a operarem no sector informal, com violação de leis tributárias, administrativas e regulamentares. Quanto mais sonegação, mais o governo considera necessário aumentar tributos ou praticar “senhoriagem” (ganho de receita com a emissão da moeda), o que, em tese, leva à inflação e perda do valor da moeda nacional. A corrupção minaria a legitimidade do governo e sua classificação de crédito, bem como a confiança que as pessoas depositam uma na outra. Em um regime corrupto, agentes econômicos com poucos escrúpulos teriam uma vantagem competitiva e poderiam dominar os negócios e os setores políticos<sup>344</sup>.

Para ROBERT TILLMAN, como já mencionado, a corrupção teria desempenhado um papel fundamental no desenho das bases para crises financeiras. Os escândalos em companhias como ENRON e WORLDCOM teriam apontado as origens sistêmicas das fraudes nas corporações. O trabalho de TILLMAN desenvolveu o argumento de que por trás desses escândalos estariam estratégicas mudanças de políticas regulatórias e do ambiente legal no qual operavam essas empresas. Essas ações políticas criaram “estruturas institucionais criminogênicas” (*criminogenic institutional frameworks*) que teriam facilitado os atos de corrupção corporativa. Os mercados e as regras que os governam são produtos dos processos políticos, que criam motivações e incentivos para a fraude corporativa<sup>345</sup>.

---

<sup>344</sup> ROSE-ACKERMAN, Susan. Corruption and government: causes, consequences, and reform. New York: Cambridge University Press, 2016, versão digital, posição 816.

<sup>345</sup> TILLMAN, Robert. Making the rules and breaking the rules: the political origins of corporate corruption in the new economy. Crime, Law and Social Change, vol. 51, n. 1, fevereiro, 2009. Disponível em: <[https://www.researchgate.net/profile/Robert\\_Tillman2/publication/225807074\\_Making\\_the\\_rules\\_and\\_breaking\\_the\\_rules\\_The\\_political\\_origins\\_of\\_corporate\\_corruption\\_in\\_the\\_new\\_economy/links/0deec51deb581a74c7000000.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Robert_Tillman2/publication/225807074_Making_the_rules_and_breaking_the_rules_The_political_origins_of_corporate_corruption_in_the_new_economy/links/0deec51deb581a74c7000000.pdf)>. Acesso em: 22 nov. 2016.

Expostos os vários estudos demonstrando que a corrupção afeta o crescimento econômico, há que se registrar a visão de que baixos níveis de renda e crescimento, além de consequência, também seriam a causa da corrupção, vislumbrando-se aqui, como em tantos outros casos, um círculo vicioso. Um país pode ser pego em uma armadilha onde a corrupção alimenta mais corrupção e desencoraja o investimento econômico legítimo. Corrupção limitaria o crescimento e destruiria a confiança no governo, assim como o baixo crescimento e a desconfiança alimentariam e justificariam a corrupção. Inversamente, baixa corrupção auxiliaria o crescimento e alto crescimento criaria uma demanda social de diminuição da corrupção ainda mais<sup>346</sup>.

### **2.3.2. Corrupção e desenvolvimento humano**

Há outra abordagem que se propõe a ir além dessa dicotomia entre corrupção favorecendo ou não o crescimento econômico e o PIB. O foco seria a relação da corrupção com o desenvolvimento humano.

Em um discurso na Universidade de Kansas, em 18 de março de 1968, menos de três meses antes de ser assassinado, ROBERT F. KENNEDY fez uma reflexão interessante sobre a utilização do PIB como medidor do sucesso de um país:

*“Nosso Produto Interno Bruto agora ultrapassa 800 bilhões de dólares por ano. Mas nesse PIB estão embutidos a poluição do ar, os comerciais de cigarros e as ambulâncias para limpar nossas carnificinas. Ele inclui fechaduras especiais para nossas portas e prisões para as pessoas que as arrombam. Inclui a destruição de nossas sequoias e a perda de nossas maravilhas naturais em acumulações caóticas de lucro. Inclui as bombas napalm e as ogivas nucleares e os veículos blindados da polícia para combater tumultos em nossas cidades. Inclui (...) os programas de televisão que estimulam a violência com a finalidade de vender brinquedos a nossas crianças. Entretanto, o PIB não garante a saúde de nossas crianças, a qualidade de*

---

<sup>346</sup> ROSE-ACKERMAN, Susan. Corruption and government: causes, consequences, and reform. New York: Cambridge University Press, 2016, versão digital, posição 961.

*suas educação ou a alegria de suas brincadeiras. Não inclui a beleza de nossa poesia ou a solidez de nossos casamentos, inteligência de nossos debates públicos ou a integridade das autoridades de nosso governo. Ele não mensura nosso talento ou nossa coragem, nossa sabedoria ou nosso aprendizado, nossa compaixão ou nossa devoção a nosso país. Ele tem a ver com tudo, em suma, exceto com aquilo que faz com que a vida valha a pena. E ele pode nos dizer tudo sobre os Estados Unidos, exceto o motivo pelo qual temos orgulho de ser americanos.*”<sup>347</sup>

O crescimento econômico, medido pelo PIB ou outros índices, é um parâmetro comumente utilizado pela comunidade internacional. Mas é uma medida estreita e incompleta, que não leva em conta inúmeros aspectos do desenvolvimento humano, do bem-estar, tradições locais etc.<sup>348</sup>

O caso da tribo nigeriana *versus* SHELL é emblemático. O líder tribal Emere Godwin Bebe Okpabi sustenta perante a Justiça inglesa que a companhia petroleira Shell provocou um desastre natural na região do delta do Níger. Os representantes de mais de 40.000 nigerianos afetados alegam que a gigante anglo-holandesa Shell é responsável pelos vazamentos de combustível dos oleodutos que destruíram suas terras ancestrais e contaminaram suas reservas de água. O grupo anglo-holandês defende que uma eventual ação judicial contra a sua filial nigeriana deve ser ajuizada na Nigéria, onde ocorreu o incidente, não na Europa. Mas para o rei OKPABI, a Justiça britânica é a última esperança de acabar com a poluição que está matando seu povo, pois, segundo

---

<sup>347</sup> KENNEDY, 1968 apud SANDEL, Michael J. Justiça – o que é fazer a coisa certa. Tradução Heloisa Matias e Maria Alice Máximo. 21ª edição. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016, p. 324.

<sup>348</sup> ROSE-ACKERMAN, Susan. Corruption and government: causes, consequences, and reform. New York: Cambridge University Press, 2016, versão digital, posição 393.

ele, seria impossível a condenação da Shell em um tribunal nigeriano, pois o sistema judicial nigeriano estaria repleto de corrupção<sup>349</sup>.

Quase 14% da produção da Shell vêm da Nigéria, onde estão seus maiores campos fora dos Estados Unidos. Desde o começo da atividade em 1958, a região de Ogoni, parte do delta do Niger, rendeu aproximadamente 30 bilhões de dólares. No entanto, as pessoas que vivem na região se beneficiaram muito pouco. Com cerca de 31 milhões de habitantes, o delta do Níger é um dos ecossistemas marinhos e pantanosos mais importantes do mundo, sendo uma importante fonte de alimento para a população local. De acordo com um estudo realizado por uma universidade nigeriana em 2011, um total de 2,4 milhões de barris vazaram para o delta, a poluição do ar causada pela queima do gás resulta em chuvas ácidas e problemas respiratórios nas comunidades vizinhas, as pessoas foram expulsas de suas terras e os oleodutos de Shell passam por aldeias e sobre o que antes era uma terra agrícola<sup>350</sup>.

Assim, apesar de grande geração de riqueza e aumento do PIB local, esse crescimento econômico associado a corrupção não gerou desenvolvimento humano para os nigerianos da região de Ogoni, explorada pela Shell.

A partir da concepção de ARISTÓTELES de corrupção como a sobreposição, no governo, dos interesses particulares sobre o bem comum<sup>351</sup>, vê-se que é da essência da corrupção beneficiar determinados grupos ou pessoas, em detrimento de muitas outras. A corrupção, então, não resultaria sempre, necessariamente, em um obstáculo à

---

<sup>349</sup> “‘Meu povo está morrendo’ diz líder nigeriano que levou Shell à Justiça”. Disponível em: <<http://www.istoedinheiro.com.br/noticias/economia/20161122/meu-povo-esta-morrendo-diz-lider-tribo-nigeriana-que-levou-shell-justica/434740>>. Acesso em: 6 dez. 2016.

<sup>350</sup> “Royal Dutch Shell in Nigeria”. Disponível em: <<http://www.facing-finance.org/en/database/cases/royal-dutch-shell-in-nigeria/>>. Acesso em: 6 dez. 2016.

<sup>351</sup> ARISTÓTELES. *A política*. Brasília: Editora da UnB, 1985, Livro III, Cap. V.

produção de riquezas em determinado país. Seria, sim, incongruente com um desenvolvimento humano geral da população.

Países pobres estão frequentemente em dificuldade porque são incapazes de utilizar seus recursos humanos e materiais para um maior desenvolvimento e para ajudar os mais pobres. Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas<sup>352</sup> incluem o combate à corrupção especificamente para promover a equidade, justiça e paz, pois reduzir a corrupção ajuda a atingir essas metas<sup>353</sup>.

Há teses respeitáveis de que a corrupção impede o estabelecimento de instituições fortes, com condições de tomada das decisões políticas mais acertadas. Para ACEMOGLU e ROBINSON, como já mencionado, as nações fracassariam por possuíres instituições “extrativas”, em que um pequeno grupo de indivíduos explora o resto, ao contrário de “inclusivas”, em que muitas pessoas são incluídas no processo de governar, atenuando ou eliminando a exploração<sup>354</sup>.

A verdade é que a história do capitalismo é calcada em decisões governamentais que beneficiaram determinados grupos ou pessoas e que, por isso, enriqueceram e geraram riqueza em um país. A tese de ACEMOGLU e ROBINSON procede na medida em que, sem dúvida, isso foi mais intenso em alguns países do que em outros. Assim, um país corrupto e com instituições “extrativas” pode perfeitamente oferecer as condições para a geração de riqueza. O problema, todavia, está no

---

<sup>352</sup> Nações Unidas do Brasil. Disponível em: < <https://nacoesunidas.org/pos2015/>>. Acesso em: 9 abr. 2016.

<sup>353</sup> ROSE-ACKERMAN, Susan. Corruption and government: causes, consequences, and reform. New York: Cambridge University Press, 2016, versão digital, posição 349.

<sup>354</sup> ACEMOGLU, Daron. ROBINSON, James A. Why nations fail: the origins of power, prosperity and poverty. Crown Business, 2012, p. 77.

desenvolvimento humano geral e na distribuição dessa riqueza, que, aí sim, esbarra no óbice da corrupção.

O objetivo da criação do IDH, como já dito, foi justamente o de oferecer um contraponto ao PIB per capita, que considera apenas a dimensão econômica do desenvolvimento. Assim, leva em conta renda, educação e saúde.

A correlação entre o IDH e o Índice de Percepção da Corrupção (Corruption Perceptions Index – CPI) da Transparência Internacional emerge de várias pesquisas. MICHAEL JOHNSTON, apesar de várias críticas ao CPI, acaba utilizando-o para a comparação com o IDH. Ele verifica que a correlação, de um modo geral, existe, de modo que os países com maior desenvolvimento humano - países escandinavos, Nova Zelândia, Austrália, Reino Unido e Canadá, nos dados de 2001, divulgados em 2003 - apresentavam-se relativamente livres de corrupção no CPI de 2003 (além de serem todos democracias, com exceção de Cingapura e Hong Kong). Já os mais corruptos figuravam também entre os com o desenvolvimento humano mais baixo. Todavia, a conexão não seria simples ou consistente: ao subir a pontuação do CPI, não haveria uma rigorosa descida do desenvolvimento humano (Itália tem percepção de corrupção similar a Botsuana e Namíbia, que têm desenvolvimento humano muito mais baixo<sup>355</sup>. Argentina e Chile têm índices de desenvolvimento humano similares e diferentes percepções de corrupção). Mas é intrigante constatar que não há países com baixa corrupção e baixo desenvolvimento humano, o que leva a crer que controlar a corrupção leva ao maior desenvolvimento humano. JOHNSTON prefere acreditar que sociedades avançadas tenham conseguido minimizar a corrupção no curso da construção de

---

<sup>355</sup> Um dado interesse para reflexão sobre os números italianos nessa temática de corrupção, é o índice de escolaridade superior, citado por DOMENICO DI MASI. A Itália, como o Brasil, tem pouco jovens entre 19 e 25 anos matriculados em universidades (36%), em comparação com outros países como Espanha (85%), EUA (94%) e Coreia do Sul (97%). Disponível em: <<http://g1.globo.com/globo-news/roberto-davila/videos/>>. Acesso em: 15 fev. 2017.

instituições, da garantia de direitos e oportunidades e de outras mudanças. Mas conclui que há pouca razão para duvidar de que corrupção prejudica o desenvolvimento, reforça a fraqueza institucional, alimenta injustas vantagens políticas e econômicas e cria problemas políticos e econômicos à frente<sup>356</sup>.

SELÇUK AKÇAY observa que muitos autores estudaram o efeito da corrupção sob diferentes variáveis macroeconômicas, mas poucos estudos investigaram a relação entre corrupção e desenvolvimento humano conceitualmente e empiricamente. No seu estudo com base em uma amostra de 63 países, usados três índices de corrupção, os resultados revelaram a existência de uma relação estatística significativa entre os índices de corrupção e de desenvolvimento humano. Evidências empíricas do estudo sugeriram que países mais corruptos tendem a ter níveis mais baixos de desenvolvimento humano. Em suma, seu estudo estenderia a lista de consequências negativas da corrupção e demonstraria que a corrupção, em todos os seus aspectos, retarda o desenvolvimento humano<sup>357</sup>.

Já foram mencionadas as exceções de países que conseguem altos níveis de desenvolvimento humano e crescimento apesar de altos níveis de corrupção<sup>358</sup>, mostrando que a relação está longe de ser infalível. Para WEDEMAN, altos níveis de corrupção seriam mais destrutivos sob algumas condições do que sob outras. Seria

---

<sup>356</sup> JOHNSTON, Michael. Syndromes of corruption. Cambridge: Cambridge University Press, 2005, p. 32-35.

<sup>357</sup> AKÇAY, Selçuk. Corruption and human development. Cato Journal, 26 (1): 29-48, p. 30 e 45-46, 2006. Disponível em: <<http://achc.org.co/documentos/investigacion/recomendados/R4.pdf>> Acesso em: 28 set. 2016.

<sup>358</sup> A Itália costuma ser citada como um desses países com alto IDH e alta corrupção. Um dado interessante para reflexão sobre os números italianos próximos aos brasileiros, nessa temática de corrupção, é o índice de escolaridade superior, citado por DOMENICO DI MASI. A Itália, como o Brasil, tem pouco jovens entre 19 e 25 anos matriculados em universidades (36%), em comparação com outros países como Espanha (85%), EUA (94%) e Coreia do Sul (97%). Disponível em: <<http://g1.globo.com/globo-news/roberto-davila/videos/>>. Acesso em: 15 fev. 2017.

especialmente prejudicial, por exemplo, no caso de um Estado de direito fraco ou em países não democráticos<sup>359</sup>.

As explicações para tanto são várias. PAOLO MAURO argumenta que países altamente corruptos tendem a investir menos no capital humano, por gastar menos com a educação<sup>360</sup>. Na visão de ROSE-ACKERMAN, altas taxas de crescimento podem coexistir com o aumento das desigualdades, com aqueles na parte inferior da distribuição da renda recebendo poucos benefícios e a maior parte dos proveitos do crescimento indo para o topo. Se o crescimento movido à corrupção não se traduz em melhoria na educação, saúde e infraestrutura, a desigualdade pode persistir ao longo de gerações e, ao final, retardar o próprio crescimento<sup>361</sup>.

Vasta coleta de dados no “*Africa Development Indicators 2010*”, publicado pelo Banco Mundial, explica “como a corrupção silenciosa<sup>362</sup> prejudica os esforços de desenvolvimento da África”. Práticas de professores, médicos e outros agentes do governo na linha de frente da prestação de serviços, mesmo não envolvendo a troca monetária, geraram consequências ainda mais prejudiciais para os países em desenvolvimento e para os pobres em particular, mais expostos a choques adversos aos seus rendimentos e mais dependentes dos serviços públicos para satisfazer as suas

---

<sup>359</sup> WEDEMAN, Andrew. Looters, rent-scrappers, and dividend-collectors: corruption and growth in Zaire, South Korea, and the Philippines, 1997. In: ROSE-ACKERMAN, Susan. Corruption and government: causes, consequences, and reform. New York: Cambridge University Press, 2016, versão digital, posição 795.

<sup>360</sup> MAURO, Paolo. Corruption and the composition of government expenditures. *Journal of Public Economics*, 69: 263-279, 1998.

<sup>361</sup> ROSE-ACKERMAN, Susan. Corruption and government: causes, consequences, and reform. New York: Cambridge University Press, 2016, versão digital, posição 349.

<sup>362</sup> O termo "corrupção silenciosa" corresponde ao que no item 1.2.2 chamou-se de “pequena corrupção (*petty corruption*)”: a que se apresenta nas corriqueiras atuações do poder público, sendo de mais fácil observação e experiência pelo cidadão comum.

necessidades mais básicas. O não comparecimento de médicos aos hospitais seria um exemplo de prática muito danosa<sup>363</sup>.

Conhecido estudo de KEVIN M. MURPHY e ROBERT H. TOPEL, publicado em 2006, desenvolveu um esquema para quantificar a relação entre melhoras na saúde e ganhos sociais. Assim, verificaram que os ganhos acumulados na expectativa de vida, após a década de 1970, valeram cerca de 3,2 trilhões de dólares por ano à saúde pública, cerca de metade do PIB. Potenciais ganhos oriundos de futuras melhoras da saúde também seriam altos: por exemplo, a redução de 1% na mortalidade por câncer valeria 500 bilhões de dólares<sup>364</sup>.

### **2.3.3. Corrupção como causa da desigualdade social (assim como desigualdade social como causa da corrupção)**

Se não restou clara a relação da corrupção com o desenvolvimento humano, há ainda uma abordagem mais específica: a relação entre corrupção e desigualdade social ou concentração de renda.

O IDH não leva em conta a distribuição de renda (exceto, como já abordado, o IDH ajustado à desigualdade). No tocante especificamente à desigualdade econômica, uma importante medida é o índice de Gini, criado pelo matemático italiano Conrado Gini, em 1912.

---

<sup>363</sup>

Disponível

em:

<<http://documents.worldbank.org/curated/en/485121468192847343/pdf/538800PUB0AFR0101Official0Use0Only1.pdf>>. Acesso em: 28 set. 2016.

<sup>364</sup> MURPHY, Kevin M. TOPEL, Robert H. The value of health and longevity. Journal of Political Economy, vol. 114, n. 5], 2006. Disponível em: <[http://www.ucema.edu.ar/u/je49/capital\\_humano/Murphy\\_Topel\\_JPE.pdf](http://www.ucema.edu.ar/u/je49/capital_humano/Murphy_Topel_JPE.pdf)>. Acesso em: 28 set. 2016.

GUPTA, DAVOODI e ALONSO-TERME calcularam que a alta corrupção aumentaria a concentração de renda e pobreza, reprimindo o crescimento dos 20% mais pobres, com impacto de +0,9 a 2,1 pontos Gini<sup>365</sup>. O estudo de LI, XU e ZOU, na mesma linha, encontrou uma relação curvilínea entre o coeficiente de Gini e a corrupção<sup>366</sup>. A relação seria válida para todas as regiões, contudo, mais forte na América Latina, seguida pela África, como apontam GYIMAH-BREMPONG e MUNOZ DE CAMACHO<sup>367</sup>.

YOU e KHAGRAM, em consonância com esses estudos, argumentam que as elites econômicas fazem altos pagamentos para manter sua posição privilegiada nas sociedades muito desiguais, o que resultaria em um círculo vicioso de corrupção e desigualdade<sup>368</sup>.

No Brasil, estudo de FLAVIUS SODRÉ analisou o impacto da corrupção praticada pelos gestores municipais sobre o índice de desenvolvimento humano dos municípios – IDH-M, o índice de Gini para desigualdade de renda e a pobreza dos municípios brasileiros. Para tanto, foram utilizados dados dos relatórios do Programa de Fiscalização por Sorteios Públicos da Controladoria-Geral da União – CGU (que fiscaliza, basicamente, a aplicação dos recursos federais disponibilizados por meio de convênios). As conclusões são de que um aumento médio de 50 irregularidades praticadas pelos municípios diminui em 4,5% o IDH-M, aumenta em 6,5% a

---

<sup>365</sup> GUPTA, S. DAVOODI, H. ALONSO-TERME, R. “Does Corruption Affect Income Inequality and Poverty?” IMF Working Paper No. 79. Washington: International Monetary Fund, 1998.

<sup>366</sup> LI, Hongyi. XU, Lixin Colin. ZOU, Heng-fu. Corruption, income distribution, and growth. Economics and Politics, vol. 12, n. 2: 155-181, 2000.

<sup>367</sup> GYIMAH-BREMPONG, Kwabena. CAMACHO, Samaria Munoz de. Corruption, growth, and income distribution: are there three regional differences? Economics of governance, n. 7: 245-69, 2006.

<sup>368</sup> YOU, Jong-Sung. KHAGRAM, Sanjeev. A comparative study of inequality and corruption. American Sociological Review, vol. 70, n. 1, 2006.

concentração de renda dos municípios, eleva em 5% a proporção de pobres e diminui a renda média desses em 7%. Ainda, constatou-se que os impactos da corrupção não ocorrem de forma diferente entre as regiões brasileiras<sup>369</sup>.

A corrupção mina a política pública. SUSAN ROSE-ACKERMAN se empenha em demonstrar que, quaisquer que sejam os objetivos de uma instituição ou organização política, a corrupção pode minar esses objetivos. A corrupção no setor público mereceria especial ênfase porque mina as metas de desenvolvimento e de distribuição, além de conflitar com os valores republicanos e democráticos<sup>370</sup>.

“Esquemas de corrupção reforçam desigualdade no Brasil”, é o que conclui a Transparência Internacional, o que mostra que a relação entre corrupção e desigualdade já é bem aceita, apesar de ainda ser associada com a questão do crescimento econômico. Ao divulgar o seu Índice de Percepção da Corrupção Global em janeiro de 2017, Bruno Brandão, representante da organização para o Brasil afirmou que “O esquema da Petrobras reproduz um padrão que é sistêmico na relação entre setor privado e poder público no Brasil. Através do suborno, são criados ambientes de negócios que privilegiam certos grupos e não são favoráveis ao interesse público e da economia em geral. Isso gera grandes distorções e desigualdades”. Ele menciona também o esquema descoberto pela Operação Zelotes, em que a desigualdade do sistema tributário

---

<sup>369</sup> SODRÉ, Flavius Raymundo Arruda. Os impactos da corrupção no desenvolvimento humano, desigualdade de renda e pobreza dos municípios brasileiros. Recife: O Autor, 2014. Disponível em: <<http://repositorio.ufpe.br/bitstream/handle/123456789/12549/DISSERTA%C3%87%C3%83O%20Flavius%20Raymundo%20Arruda%20Sodre.pdf?sequence=1&isAllowed=y>> Acesso em: 28 set. 2016.

<sup>370</sup> ROSE-ACKERMAN, Susan. Corruption and government: causes, consequences, and reform. New York: Cambridge University Press, 2016, versão digital, posição 393.

brasileiro<sup>371</sup> é agravada por esquemas em que grandes empresas conseguiam se livrar das cobranças de tributos<sup>372</sup>.

Merece reflexão episódios históricos em que se considera alcançada uma redução da desigualdade social sem ter sido afastada ou diminuída a corrupção. Exemplos bem desafiadores seriam o de Lincoln comprando o congresso americano, para a abolição da escravidão nos EUA, ou o dos governos do Partido dos Trabalhadores, com a melhora dos índices do país concomitante a escândalos de corrupção<sup>373</sup>.

Ora, não há corrupção boa para os pobres, corrupção progressista ou corrupção pró-trabalhador. A corrupção, na sua essência, é geradora de desigualdade social, pois, como já dito, representa a sobreposição, no governo, dos interesses particulares sobre o bem comum. A corrupção pode conviver com crescimento econômico e sua relação com desenvolvimento humano às vezes pode não ser exata. Mas, invariavelmente, a

---

<sup>371</sup> “Levantamento da PricewaterhouseCoopers (PWC) feito com exclusividade para a BBC Brasil revela que o imposto de renda cobrado da classe média alta e dos ricos no Brasil é menor que o praticado na grande maioria dos países do G20 – grupo que reúne as 19 nações de maior economia do mundo mais a União Europeia.” Disponível em: <[http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2014/03/140313\\_impostos\\_ricos\\_ms](http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2014/03/140313_impostos_ricos_ms)>. Acesso em: 16 fev. 2017. A Dinamarca faria justamente o contrário: “A resposta para a igualdade dinamarquesa não está na educação, e sim nas transferências: o estado coloca impostos grandes sobre os ricos e transfere recursos para os mais pobres”, afirmam Rasmus Landersø, do setor de pesquisa da fundação dinamarquesa Rockwool Foundation, e James J. Heckman, da Universidade de Chicago. Disponível em: <<http://exame.abril.com.br/economia/nao-e-educacao-que-torna-dinamarca-igualitaria-diz-estudo/>>. Acesso em: 16 fev. 2017.

<sup>372</sup> Disponível em: <[http://www.bbc.com/portuguese/brasil-38721706?ocid=socialflow\\_facebook](http://www.bbc.com/portuguese/brasil-38721706?ocid=socialflow_facebook)> Acesso em: 16 fev. 2017.

<sup>373</sup> Tais exemplos foram trazidos pelo Professor TAIGUARA DE SOUZA na defesa da presente tese, no Programa de Mestrado em Direito Constitucional da Universidade Federal Fluminense.

corrupção é concentradora de renda. Como um vírus, a corrupção no setor público ataca por dentro, minando as defesas do Estado e neutralizando seu poder de gerar crescimento, distribuição de riqueza e justiça social.

De tudo isso se extrai que a corrupção é causa de desigualdade social, mas, outrossim, a desigualdade social é causa da corrupção. Instituições fortes exigem participação ativa de toda a sociedade. A desigualdade parte a sociedade em duas, rompendo a coesão social. A sociedade passa a usufruir de políticas, utilidades e serviços públicos de forma segmentada. Para determinadas classes mais favorecidas, detentoras de maior poder político, talvez não interesse o abandono e a corrupção de certos serviços públicos, voltados às camadas mais pobres. A não utilização por parte das classes média e alta dos serviços públicos de educação e saúde, notórios alvos dos corruptos, enfraquece a coesão social e resulta na queda da qualidade e na abertura do caminho para os esquemas.

O caso é emblemático da realidade brasileira, mas MICHAEL J. SANDEL expressou muito bem a ocorrência nos EUA:

*“quando a desigualdade cresce, ricos e pobres levam vidas cada vez mais distantes. O abastado manda seus filhos para escolas particulares (ou para escolas públicas em subúrbios ricos), deixando as escolas públicas urbanas para os filhos das famílias que não têm alternativa. Uma tendência similar leva ao afastamento dos privilegiados de outras instituições e de outros serviços públicos.”*<sup>374</sup>

Pode acontecer o inverso. Certos pleitos importantes de classes mais abastadas não contam com o apoio popular maciço. Há também o fenômeno muito comum da classe média não compreender como alguns políticos se mantêm no poder com o voto

---

<sup>374</sup> SANDEL, Michael J. Justiça – o que é fazer a coisa certa. Tradução Heloisa Matias e Maria Alice Máximo. 21ª edição. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016, p. 327-328.

de seus “currais eleitorais”. Enfim, a desigualdade gera uma cidadania dividida e fraca para enfrentar a corrupção.

Como fenômeno social complexo, a relação entre corrupção e desigualdade não é hermética e imune a outros fatores. Como demonstrado ao longo do presente trabalho, a questão é multifatorial, com a corrupção funcionando como um dos fatores que geram desigualdade, assim como a desigualdade é um dos fatores que favorecem a corrupção. A mais palatável tese de que a relação da corrupção é com a democratização e inclusão está em verdade inserida na tese aqui defendida, já que, como já demonstrado acima, a desigualdade representa um óbice à profunda democratização.

**Corrupção e qualidade de vida em geral.** Vale menção, por fim, aos efeitos da corrupção sobre a qualidade de vida, que podem ser extremos, segundo vários trabalhos, embora provavelmente exista uma infinidade de causas atuando concomitantemente. Há estudos apontando que 83% das mortes por colapso de construções em terremotos, nos últimos 30 anos, ocorreram em países anormalmente corruptos. Estradas, além de mal construídas por causa da corrupção, tornar-se-iam ainda mais perigosas por motoristas que obtêm suas licenças através de suborno. A corrupção estaria relacionada com o desmatamento e a degradação ambiental, que contribuem para o aquecimento global. Acesso à água potável, educação, serviços médicos e serviços básicos podem ser comprometidos e apresentarem qualidade inferior, por causa da corrupção. Ela desempenharia um papel-chave na migração ilegal, tráfico de droga, tráfico de pessoas, tráfico de armas e violações gerais de direitos humanos<sup>375</sup>.

---

<sup>375</sup> ROSE-ACKERMAN, Susan. Op. cit., posição 897.

### **CAPÍTULO III**

A tese principal do presente trabalho é a de que a corrupção é uma das causas da desigualdade social, assim como a desigualdade social é uma das causas da corrupção, como amplamente abordado na Parte II. Neste diapasão, tudo que se abordará em seguida ataca uma parte desse ciclo vicioso, restando ainda a tarefa do combate direto da desigualdade, para um enfrentamento integral da corrupção.

No presente capítulo, estabelecida a premissa fixada da relação entre corrupção e desigualdade, resta a necessidade de uma análise crítica do combate à corrupção, no sentido de que não é qualquer enfrentamento da corrupção que funcionaria como redutor da desigualdade.

Procura-se aqui a contraposição entre um combate à corrupção político, seletivo e descumpridor de garantias fundamentais - que não exerce seu devido papel e pode até agravar as desigualdades -, e um enfrentamento da corrupção efetivo, republicano e democrático, consentâneo com o objetivo fundamental constitucional da redução da desigualdade, cuja descrição desenvolver-se-á abaixo.

### **3. COMBATE À CORRUPÇÃO EFETIVO, REPUBLICANO E DEMOCRÁTICO COMO REDUTOR DA DESIGUALDADE SOCIAL**

A questão do enfrentamento da corrupção é comumente abordada em duas grandes perspectivas: a preventiva e a repressiva.

#### **3.1. Enfrentamento preventivo**

Há muito lugar comum no tema da prevenção da corrupção, sendo difícil fugir do básico: reforma do Estado (principalmente eleitoral), controle/responsabilidade (*accountability*), transparência governamental e educação (voltada ao exercício da cidadania)<sup>376</sup>. Como praticamente tudo no mundo real, corrupção é um fenômeno multifatorial e, de fato, todas essas questões operam no enfrentamento preventivo da corrupção.

### 3.1.1. Reforma do Estado

SUSAN ROSE-ACKERMAN afirma que a “reforma anticorrupção” não pode se dar de forma isolada, mas fazer parte de um esforço geral de reforma da governança envolvendo agentes públicos, empresas privadas, organizações da sociedade civil e cidadãos. Ressalta o que entende uma lição importante, reforma não deve se limitar à criação de “sistemas de integridade”<sup>377</sup> ou “agências de combate à corrupção”. Em vez disso, mudanças na forma como o Estado opera devem estar no centro da agenda de reformas. O principal objetivo deve ser o de reduzir os incentivos à prática de corrupção *ex ante*, mais do que reforçar os sistemas de controle *ex post*. Endurecimento e fiscalização são necessários, mas terão pouco impacto em longo prazo se as reformas não reduzirem as condições básicas que estimulam as práticas. Se os estímulos e as

---

<sup>376</sup> Dados coletados por FLÁVIO SAMARA MENDES apontam que municípios brasileiros com nível de educação maior tendem a apresentar um grau de corrupção menor que os demais: “A variável anos de escolaridade, principal foco deste trabalho, é estatisticamente significativa ao nível de 1%. O sinal de seu coeficiente é coerente com a intuição e literatura especializada, apontando que um ano a mais de escolaridade nos municípios brasileiros implica, em média, ao recuo de 6,83% da corrupção no município em questão.” SAMARA MENDES, Flávio. Educação e corrupção: estimando um canal direto entre o nível educacional e o grau de corrupção nos municípios brasileiros. 2013. Disponível em: <[http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/11118/Disserta%C3%A7%C3%A3o\\_Fl%C3%A1vio%20Samara%20Mendes.pdf?sequence=2&isAllowed=y](http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/11118/Disserta%C3%A7%C3%A3o_Fl%C3%A1vio%20Samara%20Mendes.pdf?sequence=2&isAllowed=y)>. Acesso em: 24 nov. 2016.

<sup>377</sup> O Sistema Nacional de Integridade, elaborado pela Transparência Internacional, avalia pilares do sistema de governança de um país, em termos de risco de corrupção interna e de combate à corrupção na sociedade em geral. Disponível em: <<http://www.transparency.org/whatwedo/nis/>>. Acesso em: 24 nov. 2016.

instituições continuarem como são, a eliminação de um conjunto de "maçãs podres" em breve levará ao surgimento de um novo grupo sucessor de agentes corruptos<sup>378</sup>.

**Condições para reformas.** Um Estado dominado por corrupção sistêmica mostra resistência a reformas sérias. Pode ser que as condições para reforma sejam criadas por um escândalo ou uma crise econômica, ou ambos, aproveitando-se a indignação popular. Outra dificuldade é a manutenção de reformas realizadas. Nos Estados Unidos, o assassinato do presidente James Garfield, em 1881, por um desapontado caçador de cargo, revelou as fraquezas do sistema de patronato e ajudou a estimular uma reforma no serviço público. Na Suécia, uma desastrosa derrota militar imposta pela Rússia em 1809 catalisou um esforço de reforma, embora demorasse muitas décadas para que as principais reformas se tornassem institucionalizadas<sup>379</sup>.

**Incentivos e reformas em geral.** Do lado da máquina pública, os incentivos à corrupção seriam: o poder sobre a distribuição de um benefício público ou a imposição de um custo, possibilidade de tomada de decisão discricionária e não baseada em regras, baixos salários, falta de profissionalismo, falta de monitoramento, baixa ou ineficaz punição, falta de prestação de contas, transparência deficiente e percepção do agente público de que seus pares são corruptos. Do lado dos particulares, o incentivo seria o intuito de minimizar os custos impostos pelo Estado e maximizar as vantagens: altos custos das políticas governamentais - tanto regulamentos quanto impostos, políticas públicas complexas ou confusas, desejo de vantagem sobre a concorrência e de aquisição de valiosos contratos administrativos, além do objetivo de evitar persecução

---

<sup>378</sup> ROSE-ACKERMAN, Susan. Op. cit., posição 1001.

<sup>379</sup> ROTHSTEIN, Bo. TEORELL, Jan. Getting to Sweden, part ii: breaking with corruption in the nineteenth century. Scandinavian Political Studies, n. 38 (3), 2015, p. 238. Disponível em: <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1467-9477.12048/abstract>> Acesso em: 28 set. 2016.

por crimes cometidos. Nessa abordagem, a combinação mais incentivadora seria a de um agente público com um poder exclusivo, com alto grau de discricionariedade, sem sujeição a controle. É o exemplo do guarda de trânsito que, sem a companhia de outro agente, filmagem ou registro em algum aparelho, para um motorista para fiscalização<sup>380</sup>.

As medidas que ACKERMAN menciona são<sup>381</sup>:

- eliminação de programas ou legalização: alguns programas públicos ou políticas funcionam tão mal que são meras máquinas geradoras de suborno para os agentes (por exemplo, nos Estados Unidos, a Décima Oitava Emenda à Constituição que proibia a fabricação e venda de "licores intoxicantes" aumentou enormemente a corrupção de policiais). Não se trata de reduzir o tamanho do Estado ou de gastos públicos, mas de programas, políticas e regulamentos excessivamente restritivos, mas com poucos benefícios;

- reforma de programas ou políticas: obviamente, muitos programas ou gastos têm fortes justificativas e devem ser reformados, não eliminados. Quanto mais simples e automático o sistema tributário, menos corrupto e sujeito à sonegação (na década de 90, o México introduziu um imposto mínimo alternativo de 2% sobre o valor real dos ativos da empresa. Curiosamente, a CPMF foi extinta, talvez por ser o tributo mais simples de cobrar e de pagar, assim como o mais difícil de sonegar). A simplificação de programas sociais também é recomendável, tanto quanto à determinação da elegibilidade, quanto à natureza do próprio programa. Há ainda as vantagens da adoção do governo eletrônico de disponibilizar informações, simplificar solicitações e melhorar a prestação de contas (no Paquistão há uma experiência com amplo uso de telefones

---

<sup>380</sup> ROSE-ACKERMAN, Susan. Op. cit., posição 4026.

<sup>381</sup> Ibid., posição 4035, 4171, 4269, 4374, 4674, 5239.

celulares para analisar a experiência dos cidadãos com a corrupção, por meio de chamadas aleatórias para aqueles que se inscreverem no programa);

- reforma do sistema de licitações e contratos: as reformas devem focar não apenas na redução da malversação, mas também em melhorar a eficiência das decisões de contratações do Estado. Há uma ideia de se exigir de todos os potenciais licitantes e das autoridades responsáveis “pactos de integridade”, com cláusulas prevendo a transparência e o monitoramento por parte de grupos da sociedade civil, permitindo que empresas concorrentes e partes externas garantam a justiça tanto no processo de licitação quanto no fornecimento. A Transparência Internacional apoiou “pactos de integridade” assinados para 300 projetos em quinze países. As empresas se comprometem a abster-se de suborno, valendo o compromisso para destacar a questão<sup>382</sup>;

- reforma administrativa: um setor público forte e competente é a espinha dorsal das políticas anticorrupção. A questão da remuneração digna dos agentes públicos é muito importante, mas deve ser combinada com outros elementos: meritocracia, profissionalismo, formação, treinamento e recompensa pela competência. Ou seja, a modernização do modelo burocrático weberiano<sup>383</sup>. A insistência do Banco Mundial e do FMI no mantra da redução dos gastos com pessoal contribuiu, em alguns

---

<sup>382</sup> Relembre-se o já citado experimento de DAN ARIELY com os lembretes morais: quando alunos assinavam um suposto código de honra ou quando o teste envolvia elementos religiosos, as trapaças eram menores. O mesmo teste foi realizado com alunos recém-saídos de um curso de ética e o número de trapaças não diminuiu, exceto se tivesse havido a assinatura desse código de honra (no caso era um código de honra do MIT/Yale que na verdade não existia). Lembradas de padrões éticos, as pessoas se comportavam de forma mais honrada. ARIELY, Dan. A mais pura verdade sobre a desonestidade. Tradução Leonardo Abramowicz. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012, p. 36-37.

<sup>383</sup> Na minha monografia apresentada na especialização em Direito Público, na Universidade de Brasília, “A modernização do modelo burocrático weberiano no estado democrático de direito como eficaz controle do Estado”, sustentei que “É a modernização do modelo burocrático weberiano, oxigenado pela participação das organizações da sociedade no espaço público, nos moldes do Estado Democrático de Direito, que alcança o devido controle do Estado, com eficiência da máquina burocrática”.

casos, para o aumento da corrupção. Como aponta a autora, sob pressão das instituições internacionais, os países realizaram cortes salariais generalizados ou congelamento de salários, sendo que agentes públicos recentemente empobrecidos se voltam para o suborno como uma forma de recuperar parte de sua remuneração perdida<sup>384</sup>;

- reforma legal e do sistema de persecução da corrupção: é necessário um arcabouço legal adequado, principalmente para enfrentar a grande corrupção. No tocante à reforma da persecução, o tema será tratado no item do “enfrentamento repressivo”.

**Reforma eleitoral (e o caso da Grã-Bretanha e EUA).** Como já mencionado, Inglaterra e Estados Unidos tinham altos níveis de corrupção no século XIX. As mudanças nos dois países começaram por reformas políticas, em busca de um equilíbrio de forças políticas, com regras produzindo dois partidos se alternando no poder. Nenhum grupo político teria se beneficiado desproporcionalmente do seu acesso ao patronato e todos partilharam os benefícios da reforma.

O sistema parlamentar da Grã-Bretanha, com uma forte disciplina partidária, limitou o campo para a busca individual de favores. Embora os membros representassem distritos determinados, limitou-se a possibilidade da troca de favores por votos. O aumento do tamanho do eleitorado no século XIX e a eliminação de muitas pequenas circunscrições eleitorais reduziram os benefícios das nomeações de patronato<sup>287</sup>.

Nos Estados Unidos, a disciplina partidária não prevaleceu e a reforma veio mais tarde. O presidente Andrew Jackson desenvolveu um sistema de patronato para recompensar os apoiadores e a corrupção aumentou. No final do século XIX, uma

---

<sup>384</sup> ROSE-ACKERMAN, Susan. Op. cit., posição 5250.

coalizão política bipartidária que incluía o presidente Chester Arthur apoiou o *Pendleton Act*, que colocou o governo federal no caminho para o estabelecimento de um sistema de serviço público<sup>288</sup>. À medida que o movimento progressista ganhou força no início do século XX, a pressão para reduzir a corrupção aumentou. A corrupção na distribuição de benefícios sociais diminuiu quando o governo federal retirou-a dos governos estaduais e locais, como parte do *New Deal*<sup>289</sup>.

Na experiência britânica e americana disfunções organizacionais estimularam a reforma. A crescente ineficiência dos serviços públicos no início do século XIX e do provimento de cargos públicos baseado em patronato, à medida que o governo crescia em tamanho na última parte do mesmo século, foi uma dessas disfunções determinantes<sup>290</sup>.

Assim, a apontada diminuição da corrupção na Inglaterra e EUA teria se dado após profunda reforma eleitoral no século XIX. Como ressalta SUSAN ROSE-ACKERMAN, contribuições de campanha para políticos eleitos e ofertas de emprego implícitas para burocratas do topo podem influenciar as decisões políticas tão eficazmente quanto uma propina e com menos risco de punição<sup>385</sup>. Como já dito, a questão das campanhas eleitorais e da influência do poder econômico tem colocado em xeque as democracias no mundo. O poder econômico sempre desconfigurou a democracia e isso tem grande relação com a corrupção. E tudo começa nas campanhas políticas, cujo custo favorece a dependência implícita ou explícita entre financiadores e políticos. Quase todos os recentes escândalos de corrupção brasileiros envolveram

---

<sup>385</sup> Ibid., posição 6382.

contribuições ilegais de campanhas, assim como os casos ocorridos na Coreia e Japão, além dos da França e Itália na década de 1990<sup>386</sup>.

É claro o caminho a ser trilhado para enfrentar a influência do poder econômico nas campanhas: redução custos das campanhas políticas e do tempo de duração da campanha; regras de transparência de doações de campanha mais fortes, com ausência de sigilo das contas; limitação de doações, como a de pessoas jurídicas e de gastos dos candidatos.

Deve ser citado novamente o caminho alvissareiro que trilha o Brasil com a Lei Complementar n. 135/2010 – Lei da Ficha Limpa, que impede a candidatura de políticos condenados criminalmente por órgão colegiado<sup>387</sup> e aumenta de três para oito anos o período de inelegibilidade dos candidatos após o cumprimento da pena. E a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4650, que declarou a inconstitucionalidade dos dispositivos legais que autorizavam as contribuições de pessoas jurídicas às campanhas eleitorais.

**Profunda democratização.** MICHAEL JOHNSTON identifica e compara as maiores síndromes da corrupção, originando padrões subjacentes de participação política e econômica - no sentido em que as pessoas perseguem, usam e trocam poder e riqueza – e a força ou fraqueza das instituições que sustentam ou restringem as diversas

---

<sup>386</sup> Ibid., posição 10122.

<sup>387</sup> “PMDB e PSDB são os partidos com mais candidatos barrados com base na Lei da Ficha Limpa. Os dados são de levantamento do portal Congresso em Foco, a partir de registros do TSE. Ao todo, 306 peemedebistas foram considerados inelegíveis pela Justiça eleitoral. O número representa 11,1% do total de barrados. 209 tucanos foram considerados inelegíveis.” Disponível em: <<http://cbn.globoradio.globo.com/grandescoberturas/eleicoes-2016/2016/10/01/PMDB-E-PSDB-SAO-OS-PARTIDOS-COM-MAIS-CANDIDATOS-BARRADOS-COM-BASE-NA-LEI-DA-FICHA-LIMPA.htm>>. Acesso em: 5 fev. 2017.

atividades sociais<sup>388</sup>. Os elementos do seu trabalho são a questão da participação e das instituições, em relação à riqueza, poder e democracia. Uma geração de liberalização teria buscado proteger interesses privados em face de um Estado usurpador, mas teria enfraquecido instituições públicas chave e controles políticos, em um convite a abusos do poder privado. Demasiadas vezes, pretendeu-se dar livre curso aos interesses privados na crença de que isso criaria rapidamente substitutos autorreguladores do Estado. Mas, pergunta o autor, quem protege os fracos? Mudar esse fardo para a sociedade civil, perversamente, pode ser um modo de culpar as vítimas. Por essa razão, a reforma deveria, em última instância, envolver uma profunda democratização (“*deep democratization*”), que quer dizer não apenas eleições competitivas ou esquemas de transparência, apesar de valiosos. Mas sim possibilitar que os cidadãos busquem e defendam efetivamente seus valores e interesses e se estabeleçam em adequadas instituições e práticas de uso de riqueza e poder<sup>389</sup>.

### 3.1.2. Transparência

Especial relevância na perspectiva preventiva do enfrentamento da corrupção tem a transparência. Trata-se de fator instrumental para qualquer outra iniciativa no contexto. A adoção da cultura da informação é *conditio sine quae non* para se evitar e até combater a corrupção.

Para ROSE-ACKERMAN, transparência envolve a abertura e *accountability* (controle e responsabilidade) do governo, para o escrutínio externo. O governo coleta e fornece informações e tanto os meios de comunicação social como os grupos de

---

<sup>388</sup> JOHNSTON, Michael. Syndromes of corruption. Cambridge: Cambridge University Press, 2005, p. 35.

<sup>389</sup> Ibid., p. 218.

cidadãos e indivíduos operam livremente, dispondo de meios eficazes para questionar as ações oficiais<sup>390</sup>.

Hoje, transparência está intimamente ligada à tecnologia e à informática. A adoção de mecanismos eletrônicos pelo Estado, o chamado “*e-government*”, está associada com menos corrupção, na visão de THOMAS B. ANDERSEN, na medida em que aumentam a transparência e controle/fiscalização (*accountability*), assim como pela diminuição ou eliminação do contato direto com os agentes públicos<sup>391</sup>.

**Cultura da informação e a Nova Lei de Acesso à Informação**<sup>392</sup>. A cultura da informação tem como origem a experiência sueca de mais de 200 anos, tendo realmente se desenvolvido no Direito Internacional nos últimos dez anos, generalizando-se por todas as regiões do mundo<sup>393</sup>.

Nos termos da Resolução 59(1) da Assembleia Geral da ONU, aprovada em 1946, durante sua primeira sessão: “A liberdade de informação constitui um direito humano fundamental e (...) a pedra de toque de todas as liberdades a que se dedica a ONU.”

A Resolução 217-A da Assembleia Geral da ONU - Declaração Universal dos Direitos Humanos, aprovada em 1948, em seu art. 19, afirma que:

---

<sup>390</sup> ROSE-ACKERMAN, Susan. Corruption and government: causes, consequences, and reform. New York: Cambridge University Press, 2016, versão digital, posição 10820.

<sup>391</sup> ANDERSEN, Thomas Barnebeck. E-government as an anti-corruption strategy. Information Economics and Policy, vol. 21, 2009.

<sup>392</sup> FIGUEIREDO, Leandro Mitidieri. Cultura da informação e improbidade: privacidade mitigada do agente público. Boletim Científico Escola Superior do Ministério Público da União, Brasília, a. 10, n. 36, p. 135-160, edição especial 2011.

<sup>393</sup> MENDEL, Toby. Liberdade de informação: um estudo de direito comparado. 2 ed. Brasília: UNESCO, 2009, p. 12.

*“Todos têm o direito a liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de expressar opiniões sem interferência e de buscar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios e sem limitações de fronteiras.”*

O Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, promulgado pelo Decreto 592/1992, prevê em seu art. 19 que:

*“2. Toda pessoa terá direito à liberdade de expressão; esse direito incluirá a liberdade de procurar, receber e difundir informações e ideias de qualquer natureza, independentemente de considerações de fronteiras, verbalmente ou por escrito, em forma impressa ou artística, ou qualquer outro meio de sua escolha.*

*3. O exercício do direito previsto no § 2º do presente artigo implicará deveres e responsabilidades especiais.*

*Conseqüentemente, poderá estar sujeito a certas restrições, que devem, entretanto, ser expressamente previstas em lei e que se façam necessárias para:*  
*a) assegurar o respeito dos direitos e da reputação das demais pessoas;*  
*b) proteger a segurança nacional, a ordem, a saúde ou a moral pública.”*

A Convenção Americana sobre Direitos Humanos - Pacto de San José da Costa Rica, promulgada por meio do Decreto 678/1992, em seu art. 13(1) reproduz o art. 19(2) supramencionado.

Em decisão tomada em 19 de setembro de 2006 a Corte Interamericana de Direitos Humanos considerou que:

*“Com respeito aos fatos do caso em pauta, a Corte considera que o Artigo 13 da Convenção, ao garantir expressamente os direitos de “buscar” e “receber” “informações”, protege o direito de toda pessoa de solicitar acesso à informação sob o controle do Estado, com as exceções reconhecidas segundo o regime de restrições da Convenção. Conseqüentemente, o referido artigo abrange o direito dos indivíduos de receber as referidas informações e a obrigação positiva do Estado de fornecê-las de modo que a pessoa possa acessar a fim de conhecê-las ou receber uma resposta motivada quando, por razão reconhecida pela Convenção, o Estado possa limitar o acesso a ela neste caso em particular. As informações devem ser fornecidas sem*

*necessidade de se provar interesse direto ou envolvimento pessoal a fim de obtê-las, exceto nos casos em que uma restrição legítima se aplique.*”<sup>394</sup>

A Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção - Convenção de Mérida, promulgada pelo Decreto 5.687/2006, trata da informação pública no seu art. 10 nos seguintes termos:

*“Tendo em conta a necessidade de combater a corrupção, cada Estado Parte, em conformidade com os princípios fundamentais de sua legislação interna, adotará medidas que sejam necessárias para aumentar a transparência em sua administração pública, inclusive no relativo a sua organização, funcionamento e processos de adoção de decisões, quando proceder. Essas medidas poderão incluir, entre outras coisas:*

*a) A instauração de procedimentos ou regulamentações que permitam ao público em geral obter, quando proceder, informação sobre a organização, o funcionamento e os processos de adoção de decisões de sua administração pública, com o devido respeito à proteção da intimidade e dos documentos pessoais, sobre as decisões e atos jurídicos que incumbam ao público;*

*b) A simplificação dos procedimentos administrativos, quando proceder, a fim de facilitar o acesso do público às autoridades encarregadas da adoção de decisões; e*

*c) A publicação de informação, o que poderá incluir informes periódicos sobre os riscos de corrupção na administração pública.”*

Muitos países começaram a facilitar a supervisão direta do governo pelos cidadãos por meio de leis de liberdade de informação, os chamados *freedom of information acts* (FOIAs), permitindo o acesso a informações governamentais sem a exigência de demonstração da condição de interessado. Houve uma explosão dessas leis nas últimas décadas e primeiro exemplo, datado de 1974, é o *Freedom of Information Act* dos Estados Unidos, que estabelece os princípios básicos, incluindo uma série de exceções, prazos para os administradores públicos, taxas e requisitos para

---

<sup>394</sup> Claude Reyes and Others v. Chile, 19 de setembro de 2006, Série C, No. 151, § 77. Disponível em: <[http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_151\\_ing.doc](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_ing.doc)>. Acesso em: 19 jun. 2012.

os arquivos de informações. Os EUA não têm uma agência encarregada de resolver legalmente disputas. Em vez disso, as questões devem ser resolvidas judicialmente ou por mediação de um ouvidor no novo *Office of Government Information Services*. Alguns países têm agências independentes fortes que monitoram e gerenciam a implementação das leis, como México, Jamaica, Canadá e Hungria<sup>395</sup>.

O quadro legislativo pátrio já havia tutelado a cultura da informação de forma esparsa. A Lei da Ação Civil Pública – Lei 7.347/1985 previu o direito à informação. A Lei 8.159/1991 instituiu a Política Nacional de Arquivos Públicos e Privados, assegurando a todos o acesso pleno a qualquer documento público, mas sem disciplinar tal acesso. A Lei 9.051/1995 tratou da expedição de certidões para a defesa de direitos e esclarecimentos de situações, com prazos, mas sem especificar o teor de tais documentos. O Decreto 2.134/1997, já revogado, criava Comissões Permanentes de Acesso. A Lei 9.507/1997 regulamentou o habeas data, regulamentando o direito de acesso à informação constante de registro ou banco de dados de caráter público. O Decreto 2.910/1998 dispôs sobre normas para a salvaguarda de documentos de natureza sigilosa. O Decreto 2.942/1999, já revogado, dispunha sobre arquivos de caráter privado. O Decreto 4.073/2002 criou o Sistema Nacional de Arquivos. E o Decreto 4.553/2002 criou o conceito de sigilo eterno, permitindo a renovação indefinida do prazo máximo de cinquenta anos para a não-divulgação de determinados documentos<sup>396</sup>.

É sob esses auspícios que, finalmente, foi gerada a Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011, batizada de Lei de Acesso à Informação, advinda de debates na Controladoria-Geral da União e no Conselho da Transparência Pública e Combate à

---

<sup>395</sup> ROSE-ACKERMAN, Susan. Corruption and government: causes, consequences, and reform. New York: Cambridge University Press, 2016, versão digital, posição 10870.

<sup>396</sup> BARROS, Lucivaldo Vasconcelos. A proteção legal do acesso a informações sobre atividades causadoras de impactos ambientais. Boletim Científico da ESMPU. Brasília: ESMPU, ano III, n. 10, jan./mar. 2004, p. 75-77.

Corrupção, tendo o acesso à informação pública como maior instrumento de exercício da cidadania e combate à corrupção.

A nova lei trata de informações públicas em geral, em especial sobre gestão, programas, projetos, metas, indicadores, despesas, contratos, licitações e prestações de contas.

No tocante à definição das informações sigilosas, excluem-se do acesso as informações assim devidamente classificadas, que são as pessoais e as referentes à segurança da sociedade e do Estado. Nos termos da lei e do seu regulamento, informação pessoal é aquela relacionada à pessoa natural identificada ou identificável (art. 4º, IV) e relativa à intimidade, vida privada, honra e imagem (art. 3º, V, Decreto 7.724/12).

No tocante aos meios de obtenção e disponibilização das informações, adotou-se o sistema da Suécia, México e Estados Unidos, em que a justificativa é necessária para a negativa de fornecimento da informação e não para o requerimento de acesso à mesma.

**Ranking da transparência.** A legislação supracitada trouxe uma série de normas que podem instrumentalizar uma revolução no controle dos gastos públicos. No entanto, era preciso uma ferramenta de avaliação do efetivo cumprimento das leis nos 5.568 municípios e 27 estados da federação brasileira. Para traçar o diagnóstico, a Câmara de Combate à Corrupção do Ministério Público Federal coordenou todas as unidades do MPF para que fosse feita uma avaliação nacional que redundasse na adoção de medidas judiciais e extrajudiciais em face de municípios e estados em débito com as leis, criando o Ranking Nacional dos Portais da Transparência. Após o início da execução do projeto, o Índice Nacional de Transparência subiu de 3,92, em 2015, para

5,21, em 2016. Estados e municípios que ainda descumprem as leis de transparência serão acionados judicialmente<sup>397</sup>.

### **3.2. Enfrentamento repressivo**

O presente trabalho é mais voltado para a perspectiva repressiva, que, no Brasil, apresenta inegáveis novidades especialmente no tocante ao combate à grande corrupção, com isso trazendo questões que devem ser problematizadas.

#### **3.2.1. Direito penal dos excluídos ao direito penal dos colarinhos brancos**

**Persecução penal.** Em relação a infrações à legislação, o Estado pode agir basicamente de duas formas: preventivamente, desestimulando ou evitando sua ocorrência, e repressivamente, apurando e sancionando as já ocorridas. Essas duas formas de agir são imemoriais, mas a fonte histórica dessa divisão comumente citada é o Código de 3 do Brumário do ano IV (do calendário da Revolução Francesa) que dividiu a polícia em administrativa, incumbida da ordem pública, segurança, tranquilidade e salubridade (art. 19), e em judiciária, incumbida da apuração de delitos (art. 20)<sup>398</sup>.

A repressão a infrações penais consubstancia-se na persecução penal, que nada mais é do que a perseguição de infrações penais. Com o cometimento de uma infração penal, nasce para o Estado a pretensão punitiva, um poder/dever de perseguir o infrator

---

<sup>397</sup> Disponível em: <<http://www.rankingdatransparencia.mpf.mp.br/>>. Acesso em: 5 fev. 2017.

<sup>398</sup> Sobre a tradicional distinção entre polícias administrativa e judiciária, em que aquela preveniria e esta reprimiria, LOUIS ROLLAND observa que a polícia judiciária na verdade não reprime, mas ajuda o Judiciário a promover a repressão. Ainda, a polícia administrativa, além de prevenir por meio de regulamentos e interdições, também reprime, empregando a força para o acatamento de suas ordens (1947 apud MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de direito administrativo. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 770). MELLO conclui que a importância da distinção está em que a polícia judiciária rege-se pela legislação processual penal e a administrativa pelas normas administrativas (ibidem, p. 771).

e puni-lo, compreendendo essa persecução o conhecimento do fato, a investigação, o processamento e a punição.

Prevalece que a persecução penal contém duas fases, a pré-processual (inquérito policial) e a processual (*persecutio criminis in iudicio*)<sup>399</sup>. Em uma visão mais ampla de persecução penal como a repressão ou resposta estatal ao cometimento de infrações penais, vale incluir a fase da execução penal. Ainda, não como fase, mas como evento inaugural da persecução, há o conhecimento do fato, a gerar dois tipos de atuações persecutórias: atuação diante de um flagrante e atuação diante de uma notícia de fato.

**Evolução da persecução penal.** MICHEL FOUCAULT, na obra “Vigiar e punir: nascimento da prisão”, aborda a evolução histórica do direito penal e dos meios coercitivos e punitivos do Estado. Desde a punição por meio da violência física, o suplício do corpo, tendo como motivação a salvação da alma do condenado, o autor chega até os institutos modernos do direito penal, que, orientados pela ideia de direitos fundamentais, dão ênfase na recuperação e readaptação do criminoso<sup>400</sup>.

Ocorre que, se o aparelho penal teria como função a redução de infrações, sendo a prisão o instrumento dessa repressão, FOUCAULT entende que se pode atestar o fracasso da prisão, uma vez que não teria atingido os fins propostos. Inobstante proclamado esse fracasso há 150 anos, com dados constatando a manutenção da delinquência, indução à reincidência e transformação do infrator ocasional em delinquente, o instituto da prisão ainda se mantém<sup>401</sup>.

---

<sup>399</sup> Rcl 10644 MC, Relator Ministro Celso de Mello, Decisão Monocrática, julgamento em 14.4.2011, *DJe* de 19.4.2011.

<sup>400</sup> FOUCAULT, Michel. Vigiar e punir: nascimento da prisão. Tradução Raquel Ramallete. 42 ed. Petrópolis: Vozes, 2014.

<sup>401</sup> *Ibid.*, p. 267.

A explicação de FOUCAULT para a manutenção da prisão é a de que ela não teria o objetivo de suprimir as infrações, mas de distingui-las, distribuí-las e utilizá-las, numa tática geral de sujeições. Tratar-se-ia de uma maneira de gerir as ilegalidades, dando terreno a alguns, fazendo pressão sobre outros. Não haveria uma repressão pura e simples das ilegalidades, mas uma distinção, servindo a lei ou a maneira de aplicá-la aos interesses de uma classe, sendo a gestão diferencial das ilegalidades por intermédio da penalidade um mecanismo de dominação.

O autor aponta que no Antigo Regime havia um equilíbrio de tolerâncias, em que as ilegalidades das diversas camadas sociais eram mantidas lado a lado. Na passagem do século XVIII ao XIX surge o perigo de um novo ilegalismo popular, consubstanciado nos movimentos de 1780 até as revoluções de 1848, de conflitos sociais, lutas contra os regimes políticos, resistência à industrialização e efeitos das crises econômicas (ilegalidade camponesa, vagabundagem operária etc.). Não se lutava mais contra agentes do rei, os oficiais prevaricadores ou os maus ministros, mas contra a própria lei, cada vez mais restritiva, contra a justiça encarregada de aplicá-la e contra a classe que a impôs.

Esse processo serviu de suporte ao grande medo de uma plebe que se acreditava toda em conjunto criminosa e sediciosa, ao mito da classe bárbara, imoral e fora da lei. Daí afirmações que eram estranhas à teoria penal do século XVIII, de que o crime não é uma virtualidade que o interesse ou as paixões introduziram no coração de todos os homens, mas que é coisa quase exclusiva de uma certa classe social. Assim, dentre as ilegalidades, o “sistema carcerário” isolou a “delinquência”, substituindo o infrator pelo “delinquente”, sujeito patologizado, oriundo sempre de uma determinada

classe e alvo exclusivo desse sistema<sup>402</sup>. A tese de FOUCAULT ajuda a entender as raízes do fenômeno que até os dias de hoje se verifica, de seletividade do direito penal.

**A fantasia do *Full Enforcement* na persecução penal.** *Enforcement* significa execução de uma ordem ou lei. *Full Enforcement* representa na política criminal a execução ou cumprimento de todas as leis criminais ou, em termos de persecução criminal, a perseguição de todas as infrações penais, assim definidas na legislação penal<sup>403</sup>.

A ideia chega a parecer tautológica já que todas as leis devem ser executadas e cumpridas. A supremacia da lei é algo muito caro, sendo a *rule of law* o sinal característico do Estado de Direito. Assim, *full enforcement*, ou seja, o Estado perseguindo todo e qualquer crime previsto e ocorrido é algo até natural, que figura no senso comum. Mas é justamente este o problema<sup>404</sup>.

A questão que se coloca é o fato do Estado pretender executar todas as leis criminais, ou seja, perseguir toda e qualquer infração penal, mesmo sendo facilmente perceptível que isso não é possível<sup>405</sup>. Essa falsa pretensão é perniciosa e traz sérias consequências.

---

<sup>402</sup> Ibid., p. 268-272.

<sup>403</sup> A “obligation to enforce all statutes and ordinances” ou “full enforcement legislation” (DAVIS, Kenneth Culp. WILSON, John P. Police Discretion. St. Paul, Minn: West Publishing Co., 1975, p. 58).

<sup>404</sup> Abordando esse problema, SADDY, citando ALBERT J. REISS JR. e KENNETH CULP DAVIS, reflete que “A norma deve ser obedecida e, se não é obedecida, deve ser aplicada forçosamente pela Administração, logo, não pode ter qualquer tipo de planejamento para executar ou aplicar uma norma, no sentido de quando deve ser executada, contra quem e em que ocasiões, pois toda norma sem exceção deve ser cumprida. Mas, infelizmente – ou felizmente – não é assim, a premissa do “*full enforcement*” é errônea, porque, na prática, o que existe é a execução seletiva ou não execução das normas. No entanto, se a Administração faz cumprir a norma de maneira seletiva ou, inclusive, não a cumpre, poderá ser acusada de favoritismo; e se é legalista e cumpre todas as normas, poderá ser acusada de rígida. Isso torna a questão de extrema complexidade.” (SADDY, André. Apreciatividade e discricionariedade administrativa. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014, p. 361 e 362).

<sup>405</sup> É a óbvia constatação de BRIAN A. GROSMAN, de que “*There are not enough financial resources available in most municipalities to enforce all of the laws against all the offenders all the time*” (Police Command: decisions and discretion. Canada: Macmillan Company of Canada Limited, 1975, p. 85).

Essa falsa pretensão, afirmam DAVIS e WILSON, não foi criada pelos policiais de hoje, tendo sido herdada de concepções nascidas provavelmente em meados do século XIX. Os estatutos revisados de Illinois de 1845 impunham o dever aos guardas, uma vez cometida uma infração em sua presença, de apreender a pessoa e levá-la perante um juiz. Em 1874, o estatuto foi expandido para abarcar qualquer policial:

*“It shall be duty of every sheriff, coroner, and every marshal, policeman, or other officer of any incorporated city, town or village, having the power of a sheriff, when any criminal offense or breach of the peace is committed or attempted in his presence, forthwith to apprehend the offender and bring him before some judge, to be dealt with according to law”*<sup>406</sup>

Tudo nas instituições funciona sob essa falsa pretensão de *full enforcement*. Mas os operadores das leis criminais, principalmente os agentes policiais, vão logo perceber que algumas leis às vezes não são executadas e outras até mesmo nunca cumpridas.

As sérias consequências da falsa pretensão do *full enforcement* podem ser extraídas da aplicação da política do Tolerância Zero, fundada na Teoria das Janelas Quebradas. Em 1982, JAMES Q. WILSON e GEORGE KELLING sugeriram em um influente artigo no *Atlantic Monthly* que desordem e criminalidade estavam interligadas e que o foco no combate a crimes menores poderia ajudar a reduzir a criminalidade mais grave. Para tanto, se utilizaram da Teoria das Janelas Quebradas (*Broken Windows*):

*“at the community level, disorder and crime are usually inextricably linked, in a kind of developmental sequence. Social psychologists and police officers tend to agree that if a window in a building is broken and is left unrepaired, all the rest of the windows will soon be broken. This is as true in nice neighborhoods as in rundown ones. Window-breaking does not necessarily occur on a large scale because some areas are inhabited by determined window-breakers whereas others are populated by window-*

---

<sup>406</sup> Ibidem, p. 53-54.

*lovers; rather, one unrepaired broken window is a signal that no one cares, and so breaking more windows costs nothing. (It has always been fun.)*<sup>407</sup>

A teoria tinha sido testada em experimentos relatados por Philip Zimbardo, psicólogo de Stanford, em 1969. Ele providenciou que um automóvel sem placas fosse estacionado em uma rua no Bronx e um outro, em situação similar, em uma rua em Palo Alto, Califórnia. O carro no Bronx foi atacado por vândalos dentro de dez minutos após seu abandono. Os primeiros a chegar foram um pai de família, mãe e filho, que removeram o radiador e a bateria. Dentro de vinte e quatro horas, praticamente tudo de valor tinha sido removido. Em seguida, a destruição aleatória começou: janelas foram quebradas, partes arrancadas e estofados rasgados. As crianças começaram a usar o carro como um playground. A maioria dos vândalos adultos estava bem vestida. Já o carro em Palo Alto restou intocado por mais de uma semana, até que Zimbardo quebrou parte dele com uma marreta. Aí os transeuntes foram juntando-se e, dentro de algumas horas, o carro tinha sido virado de cabeça para baixo e totalmente destruído. Nesse caso, também, os vândalos pareceram ser pessoas bem vestidas.

Em relação ao foco no combate a crimes menores, o artigo sustentava que policiais deveriam ser incentivados, por exemplo, a atuarem em ônibus ou metrô, para fazer cumprir as regras sobre o fumo, bebida, conduta desordeira e coisas do gênero. A atuação envolveria nada mais do que expulsar o agressor (sem movimentar a máquina judicial). Essa manutenção implacável de padrões em ônibus levaria a condições que se aproximariam do nível de civilidade que já se encontrava em aviões.

---

<sup>407</sup> WILSON, James Q. KELLING, George. Broken Windows - The police and neighborhood safety. The Atlantic, edição de março, 1982. Disponível em: <<http://www.theatlantic.com/magazine/archive/1982/03/broken-windows/304465/>> Acesso em: 17 set. 2015.

O trabalho concluía afirmando que o vital era manter a ordem, evitando janelas quebradas. Assim como é preferível cultivar a saúde, a tratar da doença, a polícia deveria proteger a comunidade, ao invés de focar nas ofensas individuais. Nesse sentido, a polícia deveria ser encorajada a supor que seria avaliada também nessa tarefa, e não só com base na sua atuação contra crimes graves e violentos. Mas essa proteção da comunidade deveria focar em áreas recuperáveis, em que as pessoas ainda transitavam, mas se sentindo inseguras. Não deveria o efetivo policial ser concentrado nas áreas de maior criminalidade, e sim nas áreas mais vulneráveis à invasão criminosa. A formação dos policiais não deveria enfatizar investigação e captura de criminosos, mas “gestão de vida de rua”. Por fim, não deveriam ser apoiadas campanhas para descriminalização do comportamento "inofensivo", pois, segundo os autores, embriaguez pública, prostituição de rua e exibição pornográficas poderiam destruir uma comunidade mais rapidamente do que qualquer equipe de ladrões profissionais.

Talvez a adoção mais proeminente da Teoria das Janelas Quebradas para o crime e a desordem ocorreu na cidade de Nova York. A teoria é considerada, não raramente, sinônimo da política de Tolerância Zero, em que a desordem é agressivamente policiada e todos os infratores são multados ou presos. A abordagem da Teoria das Janelas Quebradas seria muito mais sutil do que o Tolerância Zero, pelo menos de acordo com a afirmação do próprio KELLING, em estudo de 1996 com COLES, e por isso seria injusto avaliar a sua eficácia com base na eficácia das abordagens baseadas em detenções agressivas, que eliminariam a discricionariedade policial<sup>408</sup>.

---

<sup>408</sup> KELLING, George. COLES, Catherine M. Fixing Broken Windows: Restoring Order And Reducing Crime In Our Communities. Paperback, 1998.

Mais de 20 anos depois, três das cidades mais populosas dos EUA - Nova Iorque, Chicago e, mais recentemente, Los Angeles - adotaram, pelo menos, algum aspecto da teoria de WILSON e KELLING, principalmente por meio de uma atuação mais agressiva sobre infrações menores.

HARCOURT e LUDWIG, em estudo de 2005, analisaram independentemente os dados sobre a criminalidade de Nova York no período 1989 a 1998, contidos no trabalho de KELLING e SOUSA, de 2001. Segundo o referido estudo, a análise dos dados de Nova York não forneceria suporte para a ideia de que a Janelas Quebradas, incluindo atividades de Tolerância Zero ou outras medidas destinadas a reduzir o nível de desordem social ou física dentro de uma comunidade, representam a melhor utilização possível dos escassos recursos públicos. A polícia se concentrar em crimes menores não levaria a reduções mais acentuadas nos crimes violentos do que se a polícia se concentrasse em crimes violentos diretamente, não representando a mudança melhora na eficiência dos gastos da polícia. O padrão de criminalidade teria mudado nos arredores da cidade de Nova York durante a década de 1990, o que KELLING e SOUSA atribuem à teoria das Janelas Quebradas. Ocorre que as circunscrições que mais receberam a política das Janelas Quebradas foram aquelas com os maiores aumentos dos níveis de criminalidade durante a epidemia de crack da cidade na época anterior, em meados da década de 80. Assim, de acordo com a “Lei de Newton da Criminalidade”, tudo que sobe tem que descer (o que sobe mais deve descer mais), o que significaria que as áreas com os maiores aumentos de crimes, no período anterior, experimentaram os maiores declínios no período subsequente<sup>409</sup>.

---

<sup>409</sup> HARCOURT, Bernard E. LUDWIG, Jens. Broken Windows: New Evidence from New York City & a Five-City Social Experiment. Chicago Public Law and Legal Theory Working Paper n. 93, edição de junho. The Law School the University of Chicago, 2005. Disponível em: <[http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=743284](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=743284)> Acesso em: 17 set. 2015.

Quando perguntado em janeiro de 2004 se a Teoria das Janelas Quebradas tinha sido alguma vez verificada empiricamente, um de seus próprios autores, JAMES Q. WILSON, teria dito ao New York Times: "as pessoas não entenderam que esta era uma especulação", "a teoria não foi baseada em dados empíricos", "fizemos uma suposição de que a deterioração da qualidade de vida fazia a taxa de criminalidade subir", "eu ainda hoje não sei se melhorar a ordem vai ou não vai reduzir a criminalidade". Em outra entrevista disse: "Deus sabe o que é a verdade."<sup>410</sup>

Editorial do New York Times<sup>411</sup>, de 28 de abril de 2012, afirma que:

*“Não há nenhuma prova de que o policiamento de tolerância zero adotada por Nova York e outras cidades na década de 1990 tenha algo a ver com o declínio dos crimes violentos em toda a nação. O crime também caiu em jurisdições que não utilizam o método. Milhões de pessoas foram detidas no âmbito da política de violações menores, como a posse de pequenas quantidades de maconha. E uma coisa é indiscutível: esta política de detenção-primeiro tem enchido os tribunais com infratores menores primários, causando estragos à vida dessas pessoas. Mesmo quando os casos são julgados, as pessoas podem ficar manchadas por anos por registos criminais cheios de erro.”*

Conclui que:

*“O prefeito Michael Bloomberg precisa reconhecer que o policiamento de tolerância zero não é a panacéia que seu Departamento de Polícia parece pensar que é. A polícia precisa gastar mais tempo procurando formas graves de criminalidade e menos em delitos menores. Não há nada de menor em um registro que pode seguir as pessoas para o resto de suas vidas.”*

Outros questionamentos acerca dos resultados da Teoria das Janelas Quebradas/Tolerância Zero são os de que: a) os crimes diminuíram mais em função da integração dos órgãos de segurança; b) que a época da diminuição dos crimes coincidiu

---

<sup>410</sup> Idem.

<sup>411</sup> The Human Cost of ‘Zero Tolerance’. The New York Times, 28 de abril de 2012. Disponível em: <[http://www.nytimes.com/2012/04/29/opinion/sunday/the-cost-of-zero-tolerance.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2012/04/29/opinion/sunday/the-cost-of-zero-tolerance.html?_r=0)> Acesso em: 17 set. 2015.

com um momento econômico favorável; e c) que, por fim, Nova York não elegeu o sucessor dos republicanos Rudolph Giuliani e Michael Bloomberg, elegendoo Bill de Blasio, que fez campanha prometendo, por exemplo, acabar com uma prática típica do Tolerância Zero, o *Stop and Frisk* (“parada e revista”), muito voltada às minorias e conduzida com base em mera *reasonable suspicion* (razoável suspeita), enquanto a *search and seizure* (literalmente “busca e apreensão”), mais invasiva, exigiria *probable cause* (causa provável), como estabeleceu a Suprema Corte Americana (TERRY v. OHIO, 1968)<sup>412</sup>.

**Realidade da persecução penal brasileira.** O Estado brasileiro adota uma espécie de *full enforcement*, encarnando convictamente em suas instituições a falsa pretensão de prevenir e reprimir todos os crimes previstos na legislação penal. A realidade mostra que se trata de um *full enforcement* profundamente seletivo.

Primeiramente, é equivocada a ideia de que a persecução no Brasil é leve. O Brasil tem a quarta maior população prisional, mesmo em termos relativos, ficando atrás somente dos Estados Unidos, Rússia e Tailândia. Desde 2000, a população prisional cresceu 161% (2º maior crescimento no mundo), dez vezes mais do que o crescimento da população brasileira, de 16% no período. O Brasil já tem mais vagas em presídios do que a demanda média global, mas o dobro de presos. Desses, 61,6% são negros (pretos e pardos). No mínimo, 30% dos nossos presos são decorrentes da criminalização das drogas (entre as mulheres presas, o número vai para 70%). Por fim,

---

<sup>412</sup> É de se ressaltar que Bill de Blasio acabou nomeando William Bratton, o ex-comissário de polícia que praticamente criou o Tolerância Zero, para liderar o departamento novamente (Disponível em: <<http://www.dailymail.co.uk/news/article-2518823/Bill-Blasio-picks-William-Bratton-man-cleaned-New-York-NYPD-commissioner-again.html>> Acesso em: 17 set. 2015).

o Brasil é o quinto em presos sem condenação (41%), mas atrás apenas de Índia, Paquistão, Filipinas e Peru<sup>413414</sup>.

Ainda assim, segundo estimativa da Associação Brasileira de Criminalística (ABC), o Brasil soluciona todos os anos, em média, de 5% a 10% dos homicídios, enquanto os Estados Unidos resolvem 65% dos casos, a França, 80% e a Inglaterra, 90%<sup>415</sup>. Trata-se de uma estimativa questionável do ponto de vista científico, mas quem já teve algum contato com o sistema criminal brasileiro não tem dúvida de que o número de crimes devidamente investigados é ínfimo<sup>416</sup>. Mas é preciso entender os crimes que não são investigados. Salta aos olhos, primeiramente, a ineficiência de mais uma área do Estado brasileiro, que não recebe os investimentos ideais<sup>417</sup>. Mas, dentro dessa mesma ineficiência e das possibilidades limitadas, há também seletividade da criminalidade que não se persegue.

Segundo o Mapa da Violência de 2014, comparando 100 países que registraram taxa de homicídios, entre 2008 e 2012, o Brasil ocupa o sétimo lugar, ficando atrás somente de El Salvador, Guatemala, Trinidad e Tobago, Colômbia, Venezuela e Guadalupe. Os homicídios em 2012 vitimaram majoritariamente negros:

---

<sup>413</sup> Disponível em: <<https://www.justica.gov.br/noticias/mj-divulgara-novo-relatorio-do-infopen-nesta-terca-feira/relatorio-depen-versao-web.pdf>>. Acesso em: 8 fev. 2017.

<sup>414</sup> Em artigo no jornal Estado de São Paulo, em 22/01/2017, trato desses dados para análise das rebeliões do início de 2017. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/presidios-nova-temporada-da-mesma-serie/>>. Acesso em: 8 fev. 2017.

<sup>415</sup> Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/politica/brasil-negligente-com-pericia-impunidade-como-resultado- apenas-10-dos-homicidios-sao-elucidados-2694252>>. Acesso em: 17 set. 2015.

<sup>416</sup> De acordo com os dados do “Inqueritômetro” do Conselho Nacional do Ministério Público, acerca da Meta 2 da Estratégia Nacional de Justiça e Segurança Pública - Enasp, que objetiva concluir os inquéritos sobre homicídios instaurados até dezembro de 2008, há, em setembro de 2015, 38.340 inquéritos policiais, ainda de 2007, em todo país, ainda não concluídos. Disponível em: <<http://inqueritometro.cnmp.mp.br/inqueritometro/home.seam>>. Acesso em: 17 set. 2015.

<sup>417</sup> Em artigo no O Globo, em 22/12/2015, ressaltei que no Estado do Rio de Janeiro se investe mais em segurança pública do que em educação (conforme o orçamento de 2016). Apesar de uma opção orçamentária temerária dentro dos escassos recursos, isso não significa que as forças de segurança recebam os investimentos para o funcionamento ideal. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/opiniaofundo-perdido-18346446>>. Acesso em: 8 fev. 2017.

41.127 negros mortos e 14.928 brancos, havendo uma “crescente seletividade social”, considerando toda a década (2002 – 2012)<sup>418</sup>.

Salil Shetty, secretário-geral da Anistia Internacional, sobre o exemplo da impunidade de 90% dos homicídios de Honduras, ressalta a grave violação de direitos humanos que isso representa, lembrando que muitas deles são decorrentes de ações das próprias forças policiais<sup>419</sup>. Maceió, que já figurou como a 5ª cidade mais violenta do mundo, apresenta um número absurdo de homicídios ligados ao tráfico de drogas, indicando claramente disputas pelo mercado, conforme estudo utilizando geoprocessamento<sup>421</sup>.

Comumente cogitada a adoção no Brasil da Teoria das Janelas Quebradas e da política da Tolerância Zero, não se percebe que isso de certa forma já ocorre. É que o Brasil adota uma política de segurança pública, apesar de ineficiente na consecução dos seus fins, focada em pequenos delitos, pequenos infratores (negros/minorias, pobres, prostitutas etc.) e manutenção da ordem (com policiamento maior em áreas com maior patrimônio e, recentemente na cidade do Rio de Janeiro e Niterói, ocupação de determinadas áreas mais pobres, com vistas fundamentalmente à segurança das áreas mais ricas adjacentes).

---

418

Disponível

em:

<[http://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2014/mapa2014\\_jovens\\_sumario%20executivo.pdf](http://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2014/mapa2014_jovens_sumario%20executivo.pdf)>. Acesso em: 17 set. 2015.

<sup>419</sup> Disponível em: <<http://globosatplay.globo.com/globonews/v/5632879/>>. Acesso em: 8 fev. 2017.

<sup>420</sup> No mesmo artigo sobredito no O Globo, em 22/12/2015, ressaltai os fatores que levariam à maior letalidade policial no Estado do Rio de Janeiro, em que se investe mais em segurança pública do que em educação (conforme o orçamento de 2016), enquanto não se aplica os recursos federais disponibilizados para o sistema penitenciário: “Nesse diapasão, é sintomática a letalidade policial. Com investimento maior em Segurança do que em Educação, junto à não utilização dos recursos do Funpen, o sistema acaba incentivando o policial da rua a desempenhar uma função eliminatória.” Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/opiniaofundo-perdido-18346446>>. Acesso em: 8 fev. 2017.

<sup>421</sup> SUICA, Zayanne Glycia de Lima. Crimes de homicídios no município de Maceió-AL tratados através do geoprocessamento. Disponível em: <<http://www.periodicos.ufam.edu.br/revista-geonorte/article/viewFile/2199/2070>>. Acesso em: 17 set. 2016.

Ainda, é prática tradicional da polícia brasileira a “parada e revista” (*stop and frisk*) voltada às minorias e conduzida com uma fundada suspeita (art. 240, § 2º, do CPP: “Proceder-se-á à busca pessoal quando houver fundada suspeita de que alguém oculte consigo arma proibida ou objetos mencionados nas letras b a f e letra h do parágrafo anterior.”) bem flexível, equivalente à *reasonable suspicion* (razoável suspeita) americana. Em termos de policiamento, a disposição do efetivo segue sim a lógica de proteger as áreas recuperáveis, justamente para trazer sensação de segurança para essas localidades, ao invés da proteção dos *hot spots* de crimes mais violentos e graves.

Exemplo disso é o programa de segurança pública do Estado do Rio de Janeiro das Unidades de Polícia Pacificadora – UPPs. Segundo noticiou o jornal O Globo de 24 de julho de 2013, foi realizada a Operação Paz Armada pela UPP da Rocinha, “que mobilizou 300 policiais com 58 mandados. O objetivo era prender os “ficha limpa”, suspeitos de tráfico que não têm passagem pela polícia. Entre os dias 13 e 14, 30 pessoas foram presas, 22 delas com base nos mandados.” Um dos presos foi Amarildo de Souza, ajudante de pedreiro, que nunca mais foi encontrado.<sup>422</sup> O documentário sobre o episódio revela o fenômeno das UPPs instalarem uma nova ordem jurídica nas comunidades “pacificadas”, em que essas unidades da polícia acabam por impor regras e adotar práticas próprias, como a operação sobredita, toques de recolher e buscas pessoais sistemáticas aos moradores<sup>423</sup>. Constata-se, assim, que nessas comunidades o direito oficial nunca chegou. Se antes nessas comunidades identificava-se uma ordem

---

<sup>422</sup> Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/rio/a-rocinha-quer-saber-onde-esta-amarildo-9156093#ixzz3lyQNg400>> Acesso em: 17 set. 2015.

<sup>423</sup> Disponível em: <[https://www.youtube.com/watch?v=Si1basqb7Ig&feature=player\\_embedded](https://www.youtube.com/watch?v=Si1basqb7Ig&feature=player_embedded)> Acesso em: 17 set. 2015.

jurídica paralela, o que BOAVENTURA DE SOUSA SANTOS chamou de Direito de Pasárgada<sup>424</sup>, hoje um novo direito se instalou: o Direito das UPPs.

Em suma, temos uma persecução penal inspirada no modelo Tolerância Zero, focada em crimes de pobres, negros e índios, principalmente traficantes de drogas, que não dá muita atenção a crimes cometidos pelas próprias forças policiais e a homicídios entre traficantes. Se essa conclusão já não fosse preocupante, ela não chega nem a tangenciar a verdadeira iniquidade do sistema, que é o fato da persecução penal historicamente não atingir as classes mais elevadas, compostas pelos chamados “colarinhos brancos”, que figuram dentro da “cifra dourada”<sup>425</sup>, ou seja, fora das estatísticas oficiais. É um modelo voltado, sem dúvida, a manter o *status quo*<sup>426</sup>.

### **Colarinhos brancos e o direito penal econômico.** O já mencionado romance

“A carteira do meu tio”, de Joaquim Manuel Macedo, ambientado no Segundo Império,

---

<sup>424</sup> SANTOS, Boaventura de Sousa. O direito dos oprimidos. Sociologia Crítica do Direito. v. 1º. Coimbra: Almedina, 2014, p. 102. Trata-se de um estudo realizado no início da década de 1970, que resultou na sua dissertação de doutoramento, defendida em 1973 na Universidade de Yale (EUA). Consistiu numa análise sociológica do direito informal e da resolução de litígios na favela do Jacarezinho no Rio de Janeiro. Em tempos de ditadura militar, o autor deu-lhe o nome fictício de Pasárgada, retirado de um poema de Manuel Bandeira, para não identificar a comunidade que generosamente o tinha acolhido.

<sup>425</sup> A partir da construção de SUTHERLAND sobre a “criminalidade de colarinho branco” (SUTHERLAND, Edwin H. Crime de colarinho branco: versão sem cortes. Tradução Clécio Lemos. Rio de Janeiro: Revan, 2015, p. 11 e 12), a criminologia fala em “cifra negra”, o número de crimes que nem chegam a ser objeto de persecução, e “cifra dourada”, a parcela da cifra negra referente a esses criminosos “diferenciados”: “Esses tipos de delitos correspondem às cifras douradas da criminalidade, também chamados de ‘crimes de colarinho branco’ (White collar crime), ou seja, aqueles cujos criminosos possuem poder político, econômico ou social e que, por isso, suas atuações criminosas, na absoluta maioria dos casos, permanecem impunes, quase que representando uma condição de inimizabilidade situativa ou situacional.” (FERNANDES, Newton. FERNANDES, Valter. Criminologia Integrada. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002, p. 386-387).

<sup>426</sup> Esse é um retrato da parte da persecução penal mais comum. Mas esse modelo de direito penal reproduz-se em várias searas. Veja-se a criminalização das rádios comunitárias no Brasil, em dissonância com a liberdade de expressão e contrariando os padrões internacionais sobre o tema. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2015-jun-21/desafios-regularizacao-radios-comunitarias>>. Acesso em: 16 fev. 2017. A iniquidade fica mais clara ao se observar o quadro todo, em que a criminalização das rádios comunitárias serve para a proteção das concessões de rádio, muitas vezes outorgadas a políticos: “Diante das decisões conflitantes do Judiciário sobre a possibilidade de concessão de rádio e TV a detentores de mandato eletivo, o presidente da República, Michel Temer, pediu que o Supremo Tribunal Federal uniformize a questão declarando legal esse tipo de concessão.” Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2016-nov-11/temer-stf-favor-concessao-radio-tv-politicos>>. Acesso em: 16 fev. 2017.

oferece uma descrição da política brasileira da época. No episódio em que os personagens visitam uma cadeia, vê-se uma expressão da época com o mesmo significado de “colarinho branco”:

*“O miserável farroupilha, que tem pouca vergonha de furtar uma galinha do poleiro do seu vizinho, é trancafiado na cadeia, onde fica por largo tempo esquecido, quando não tem um padrinho que por ele se interesse; mas o **figurão de gravata lavada** que em dois ou três anos e por artes de berliques e berloques se improvisou milionário, sem poder explicar donde lhe veio a fortuna, anda de carruagem, mora em um palácio, todos lhe dão excelência, e ninguém o incomoda; o que tudo é muito bem feito; porque a cadeia é destinada para os ladrões, e ladrão é somente quem furta pouco.”<sup>427</sup>*

Como aponta o historiador ERIC HOBSBAWM:

*“A Grande Depressão confirmou a crença de intelectuais, ativistas e cidadãos de que havia alguma coisa fundamentalmente errada no mundo em que viviam. (...) Um capitalismo privado de sua crença na otimização de livres mercados, e reformado por uma espécie de casamento não oficial ou ligação permanente com a moderada social-democracia de movimentos trabalhistas não comunistas, era a segunda, e, após a Segunda Guerra Mundial, mostrou-se a opção mais efetiva. Contudo, a curto prazo não era tanto um programa ou alternativa política consciente quanto uma sensação de que, uma vez terminada a Depressão, jamais se deveria permitir que tal coisa voltasse a acontecer, e, no melhor dos casos, uma disposição de experimentar estimulada pelo evidente fracasso do liberalismo clássico do livre mercado.”<sup>428</sup>*

É nesse contexto que deve ser enxergar o surgimento do Direito Penal Econômico, representando, após o crack da Bolsa de Valores de Nova York em 1929 e as grandes guerras, o fim da cultura de leniência com os abusos, a falta de escrúpulos ou mesmo a autofagia dos detentores do poder e do capital especulativo. Esse surgimento vem com a mudança de preocupações nas chamadas Ciências Criminais, agregando-se,

---

<sup>427</sup> Ibid., p. 131, grifou-se.

<sup>428</sup> HOBSBAWM, Eric. *Era dos extremos: o breve século xx: 1914-1991*. Tradução Marcos Santarrita. São Paulo: Companhia das Letras, 1995, p. 106-111.

como objeto de cada qual, não somente os delitos e os delinquentes clássicos, mas também novos atores e novas figuras delituosas<sup>429</sup>.

Em meio a estudos no campo da criminologia, EDWIN H. SUTHERLAND decidiu investigar as infrações cometidas por integrantes da alta classe socioeconômica por meio da reunião de dados sobre as práticas criminosas das 70 maiores empresas norte-americanas da época<sup>430</sup>. Após a coleta de dados, constatou que os empresários e homens de negócios cometeram crimes contra consumidores, concorrentes, acionistas, investidores, inventores e funcionários, assim como contra o próprio Estado, mas não figuravam nas estatísticas oficiais, nem eram classificados como delinquentes por acadêmicos ou pelos órgãos de repressão penal. Havia uma longa estratégia de poder que excluía o colarinho branco da etiqueta penal, começando pela forma de elaboração das leis, passando pela atuação parcimoniosa policial, chegando até a análise diferenciada do judiciário. Assim, o crime “high-society” não sofria censura social ou oficial, não obstante deveras danoso. O alto volume de crimes praticados pelos ricos, bem sucedidos, contrariava as teorias criminológicas baseadas em patologias pessoais ou sociais, que ligavam a delinquência ao fracasso e à inferioridade pessoal. Mais ainda, sua obra mostrou que as 70 maiores empresas haviam cometido crimes, de modo que não havia como não relacionar seu sucesso à prática reiterada de crimes, levando a um questionamento do próprio sistema. A reunião de todas essas reflexões resultou na teoria do criminoso do colarinho branco, em 1949<sup>431</sup>.

---

<sup>429</sup> SOUZA, Artur de Brito Gueiros. Da criminologia à política criminal: direito penal econômico e o novo direito penal. Inovações no direito penal econômico: contribuições criminológicas, político-criminais e dogmáticas. Brasília: ESMPU, 2011, p. 107.

<sup>430</sup> A primeira versão da obra de SUTHERLAND sofreu uma espécie de censura por parte da editora e da Universidade de Indiana e teve que sair sem o nome das empresas estudadas. SUTHERLAND, Edwin H. Crime de colarinho branco: versão sem cortes. Tradução Clécio Lemos. Rio de Janeiro: Revan, 2015, p. 11 e 12.

<sup>431</sup> *Ibidem*, p. 45-55, 83 e 297.

Note-se que o conceito de “crime de colarinho branco” não se resume a crimes econômicos, comportando os crimes que preenchem os dois elementos cumulativos: a condição pessoal do agente (pessoa de respeitabilidade e alto status social) e caráter do ato criminoso (praticado no curso da atividade do agente). Ainda, tratar-se-ia de um crime organizado<sup>432</sup>.

SUTHERLAND não indica na obra ou em seus artigos o motivo da expressão “colarinho branco”. O tradutor de sua obra no Brasil, CLÉCIO LEMOS, afirma que historicamente sabe-se que havia uma divisão nas indústrias entre os portadores de colarinho azul (trabalhadores braçais, operários) e os de colarinho branco (trabalhadores intelectuais, da classe social mais privilegiada)<sup>433</sup>.

Assim, a criminalidade manifestar-se-ia em todas as classes sociais, incluindo aquelas economicamente mais favorecidas, muito embora as estatísticas e as agências formais de controle dissessem o contrário. Crime do colarinho-branco seria definido como um crime cometido por uma pessoa de respeitabilidade e status social elevado no curso de sua ocupação profissional. A importância hoje das constatações de SUTHERLAND é explicada por ARTUR GUEIROS:

*"baldados os muitos anos transcorridos desde a publicação dos trabalhos sobre o criminoso do colarinho-branco, subjacente a toda uma multiplicidade de discussões dogmático-penais e político-criminais – particularmente acerca da legitimidade do Direito Penal Econômico e do novo Direito Penal – faz-se latente o ranço ideológico há tempos detectado por Sutherland. Dito de forma exemplificativa, ainda hoje, o original criminoso do colarinho branco não se considera criminoso. Igualmente, doutrinadores, cientistas e mesmo práticos da justiça criminal têm dificuldades em identificar suas ações como efetivamente merecedoras de reprovação penal. Ao contrário, vicejam teses deslegitimadoras ou criativas construções normativas tendentes, mais ou menos explicitamente, a mantê-los fora do alcance punitivo estatal.*

---

<sup>432</sup> Ibidem, p. 33-34.

<sup>433</sup> Ibidem, p. 13 e 333.

*O resultado, como verificado adiante, seria uma insistente manutenção, no âmbito das agências formais de controle – polícia, justiça e penitenciária –, de uma opção preferencial pelos baixos estratos sociais, em um cenário não muito distinto daquele detectado pelo grande criminólogo da Universidade de Indiana.*<sup>434</sup>

Um exemplo de doutrina que acaba por fundamentar que o direito penal continue a não alcançar efetivamente o colarinho branco é a do “direito penal das velocidades”, de JESÚS-MARÍA SILVA SÁNCHEZ, em que as duas velocidades do direito penal seriam: a primeira, representada pelo direito penal mínimo, com os princípios político-criminais clássicos; e a segunda, destinada às hipóteses em que não se trataria de pena de prisão, mas de penas de privação de direitos ou pecuniárias<sup>435</sup>. Com efeito, o estudo de SUTHERLAND demonstrou haver historicamente diversas velocidades no direito penal, de modo a criar um sistema não muito saudável<sup>436</sup>.

A obra de SUTHERLAND adveio após a crise de 1929, em um momento de insatisfação com os agentes econômicos, guardando certa semelhança com o momento atual pós crise de 2008-2009.

### **3.2.2. Direito do Combate à Corrupção**

A persecução da pequena corrupção é imemorial e figura nas primeiras legislações penais do mundo e do Brasil. Na legislação penal atual brasileira ela está, por exemplo, nos tradicionais “Crimes contra a Administração Pública”, do Título XI, do nosso Código Penal de 1940, em especial nos tipos penais da corrupção passiva e ativa (arts. 317 e 333).

---

<sup>434</sup> SOUZA, Artur de Brito Gueiros. *Op. cit.*, p. 117-118.

<sup>435</sup> SILVA SÁNCHEZ, Jesús-María. La expansión del derecho penal: aspectos de la política criminal en las sociedades postindustriales. 2. ed. Espanha: Civitas, 2001, p. 163.

<sup>436</sup> Exemplo de uma espécie de tentativa de retorno a um direito penal de duas velocidades aconteceu em Bucareste, na Romênia. Em fevereiro de 2017, o governo tentou descriminalizar a corrupção até certos valores, sob o pretexto de liberar espaços em prisões e diminuir a população carcerária. Mas a população foi às ruas em enormes protestos. Disponível em: <<http://www.telegraph.co.uk/news/2017/02/02/romanian-minister-quits-hundreds-thousands-take-streets-bucharest/>>. Acesso em: 15 fev. 2017.

Já o combate à grande corrupção se relaciona com um fenômeno mais recente. Ele é fruto da mudança descrita acima do direito penal voltado somente aos excluídos para um outro que atinge também os colarinhos brancos. É o mesmo fenômeno que faz eclodir o chamado direito penal econômico, com a pretensão e a promessa (ainda não cumprida) de restabelecer uma igualdade e justiça, uma vez que os bens jurídicos tutelados são coletivos e fundamentais a todos os cidadãos, assim como os tipos penais se voltam a autores situados em segmentos sociais que exercem poder econômico<sup>437</sup>.

Esse combate à corrupção mais amplo, sem perder suas identidades com o direito penal econômico, acaba por se consubstanciar em um novo conjunto de normas funcionalizadas ao enfrentamento da corrupção, com identidade própria, a formar o que se pode chamar de direito do combate à corrupção, com promessas até mais audaciosas do que as do direito penal econômico<sup>438</sup>.

### **3.2.2.1. No mundo**

Primeiramente, o quadro do enfrentamento mundial evoluiu mas ainda é deficiente. Isso não se aplica apenas aos já tão criticados “países de terceiro mundo”. Segundo a Transparência Internacional, na sua publicação de novembro de 2016,

---

<sup>437</sup> A promessa, contudo, ainda não se cumpriu. ELA WIECKO V. DE CASTILHO aborda o “mito do direito penal igualitário e a ilusão do direito penal econômico. Em Portugal, por exemplo, a justiça penal teria sido “colonizada” pelo crime de emissão de cheque sem provisão, em detrimento do combate à corrupção e ao crime transnacional. No âmbito brasileiro, pesquisa também confirmaria que, em razão de vários mecanismos de seletividade na persecução dos crimes financeiros, a persecução se mantém desigual, apesar da promessa de incidir nos chamados criminosos do colarinho branco. CASTILHO, Ela Wiecko V. de. *Criminologia crítica e a crítica do Direito Penal econômico*. In: ANDRADE, Vera Regina Pereira de. *Verso e reverso do controle penal: (des) aprisionando a sociedade da cultura punitiva*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2002, p. 62, 63 e 67.

<sup>438</sup> O problema do cumprimento das promessas do direito do combate à corrupção será tratado no âmbito da proposta de um “enfrentamento à corrupção efetivo, republicano e democrático”, mais à frente.

“*People and Corruption: Europe and Central Asia*”, os governos estão fazendo um trabalho pobre na luta contra a corrupção, através da Europa e Ásia Central<sup>439</sup>.

Narra SUSAN ROSE-ACKERMAN<sup>440</sup>, que instituições internacionais, especialmente o Banco Mundial, começaram a promover uma agenda anticorrupção em meados dos anos 90. O fim da Guerra Fria teria facilitado essas iniciativas porque os governantes corruptos não podiam mais continuar jogando um bloco contra o outro. Mas a crescente importância de instituições financeiras e multinacionais de países fora do consenso anticorrupção dos anos 90 representaria um desafio nos dias de hoje.

**OEA e a Convenção Interamericana contra a Corrupção.** No âmbito da Organização dos Estados Americanos, a Convenção Interamericana contra a Corrupção foi assinada em 1996, contando com ratificação e adesão de 33 países. A convenção prevê a cooperação transfronteiriça e exige que os países proíbam e punam o suborno transnacional. No entanto, carece de dispositivos que forcem seu cumprimento. Por exemplo, há a previsão de que as infrações definidas na convenção fundamentem a extradição para outros Estados signatários, mesmo na ausência de um tratado bilateral, mas o Chile recusou recentemente a extradição de um hondurenho procurado por corrupção e lavagem de dinheiro em seu país de origem<sup>441</sup>.

---

439

Disponível

em:

<[http://www.transparency.org/news/feature/governments\\_are\\_doing\\_a\\_poor\\_job\\_at\\_fighting\\_corruption\\_across\\_europe](http://www.transparency.org/news/feature/governments_are_doing_a_poor_job_at_fighting_corruption_across_europe)>. Acesso em: 15 fev. 2017.

<sup>440</sup> ROSE-ACKERMAN, Susan. Corruption and government: causes, consequences, and reform. New York: Cambridge University Press, 2016, versão digital, posição 12739 a 13145.

<sup>441</sup> “How Hit Men and High Living Lifted Lid on Looting of Honduran Healthcare System”. The Guardian. 10 jun. 2015. Disponível em: <[http://www.theguardian.com/world/2015/jun/10/hit-men-high-living-honduran-corruption-scandal-president?CMP=share\\_btn\\_tw](http://www.theguardian.com/world/2015/jun/10/hit-men-high-living-honduran-corruption-scandal-president?CMP=share_btn_tw)> Acesso em: 28 set. 2016.

**OCDE e a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais.** A Convenção foi celebrada em 1999 e ratificada pelos 34 países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE e por sete países não membros. Estende à comunidade empresarial internacional os princípios expressos na lei americana de práticas de corrupção internacionais, o *Foreign Corrupt Practices Act* (FCPA). A FCPA foi aprovada em 1977 após os escândalos de Watergate, que revelaram a prática generalizada de suborno por empresas americanas que operavam no estrangeiro, principalmente a Lockheed. A comunidade empresarial americana tinha interesse em que as empresas de outros países também sofressem o tratamento imposto pela lei americana. A Transparency International foi uma das primeiras entidades a apoiar um tratado internacional e Mark Pieth, um advogado suíço, liderou o processo de elaboração.

O tratado não tem mecanismos oficiais de sanção. Em vez disso, um grupo de trabalho da OCDE se reúne periodicamente para realizar avaliações da atuação dos países e a Transparency International publica suas próprias revisões. A fraqueza deste mecanismo de supervisão foi demonstrada em 2006, quando o órgão britânico de persecução de fraudes graves, o *British Serious Fraud Office*, desistiu de uma investigação de corrupção em um contrato de aquisição militar entre a empresa britânica BAE Systems e o governo saudita, alegando que o tratado continha uma isenção implícita de segurança nacional. As severas críticas feitas ao Reino Unido levaram à aprovação de uma lei em 2010, a *2010 UK Anti-Bribery Act*, que reforçou a legislação britânica sobre corrupção doméstica e no estrangeiro.

Pesquisas periódicas da Transparency International mostram que a aplicação da convenção varia muito dentre os países. Entre os signatários, 128 dos 207 casos foram

concluídos nos Estados Unidos, seguido pela Alemanha, com 26 casos<sup>442</sup>. No entanto, os números decorrem do fato da lei americana incluir como alvo qualquer empresa que negocie na Bolsa dos EUA ou faça negócios no país. Ainda, poucos casos são concluídos por julgamento, uma vez que muitas empresas rês preferem fazer acordos para preservar sua capacidade de contratar com o Estado americano. Os acordos são anunciados com muita pirotecnia, mas muitas infrações não têm muita gravidade, valendo muito mais o estigma de ser enquadrado na lei. Evidências empíricas sugerem que a FCPA teve pouco efeito sobre as empresas norte-americanas, pois o investimento em países corruptos não caiu proporcionalmente mais do que o das empresas de outros países. Já a Convenção da OCDE parece ter reduzido o investimento estrangeiro direto em países corruptos por todos os signatários, incluindo os Estados Unidos<sup>443</sup>.

**ONU e Convenção das Nações Unidas contra a Criminalidade Organizada Transnacional (UNTOC).** A UNTOC foi assinada em 2000, entrando em vigor em 2003, com atualmente 185 partes na convenção. Os Estados signatários comprometem-se a criminalizar os grupos de crime organizado, lavagem de dinheiro e corrupção, extraditar no caso desses crimes, cooperar com outros Estados em matéria de investigação e persecução em matéria de aplicação da lei, fortalecer os órgãos nacionais responsáveis pela aplicação da lei.

---

<sup>442</sup> “Até o final de 1999, na Alemanha os subornos a governantes estrangeiros não só não eram um crime como ainda podiam ser deduzidos como gastos extraordinários na declaração de impostos, até 10% sem recibos. A partir de 2002 os subornos passaram a ser penalizados também para outras pessoas, mesmo que não ocupassem cargos públicos”. Disponível em: <[http://brasil.elpais.com/brasil/2017/02/06/internacional/1486411299\\_340049.html?id\\_externo\\_rsoc=FB\\_BR\\_CM](http://brasil.elpais.com/brasil/2017/02/06/internacional/1486411299_340049.html?id_externo_rsoc=FB_BR_CM)>. Acesso em: 16 fev. 2017.

<sup>443</sup> CUERVO-CAZURRA, Alvaro. The effectiveness of laws against bribery abroad. *Journal of International Business Studies*, n. 39 (4), 2008, p. 634. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/25483291>> Acesso em: 28 set. 2016.

**ONU e Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (CNUCC ou UNCAC).** Em 2000, pouco depois da celebração da Convenção da OCDE, a Assembleia Geral das Nações Unidas negociou uma convenção contra a corrupção. Aprovada em 2003 e entrando em vigor em 2005, conta atualmente com 178 partes. É mais abrangente do que a Convenção da OCDE, estendendo-se para além do suborno de funcionários públicos estrangeiros, inclui o tráfico de influência, o branqueamento de capitais e a corrupção no setor privado, abrangendo também países que ainda não são parte. Semelhante à OCDE, a ONU tem mecanismos de sanção fracos e fundamentalmente encoraja os Estados a trocarem informações.

Vê-se que o direito do combate à corrupção no mundo é fenômeno recente, que gerou condições para o início de uma persecução da grande corrupção. Em geral, pode-se enxergar uma virada de uma situação em que a grande corrupção parecia praticamente não existir aos olhos dos tribunais, para alguns casos mais efetivos de punição. Na Itália pré-Operação Mãos Limpas, como já dito, os crimes de corrupção pareciam pouco numerosos. Isso se devia à própria essência da corrupção, que opera com características inerentes à máfia, com imersão e sigilo, mas também pelo altíssimo saldo obscuro, entre os delitos cometidos e os denunciados<sup>444</sup>.

**Caso dinamarquês.** Desde que o índice foi criado, em 1995, o ranking da Transparência Internacional, a Dinamarca sempre figurou dentre as primeiras posições, como uma das nações menos corruptas do mundo. Seu esforço teria começado há 350 anos, quando a Dinamarca perdia parte de seu reinado para a Suécia e via a necessidade de uma administração mais eficiente para coletar impostos e financiar batalhas em

---

<sup>444</sup> O que também se costuma chamar de “cifra negra”, ou melhor, “saldo obscuro”, como já se disse, valendo novamente registrar a “cifra dourada”, parcela da cifra negra referente aos chamados “crimes de colarinho branco”, permanecendo esses criminosos com poder político, econômico ou social impunes. (FERNANDES, Newton. FERNANDES, Valter. *Criminologia Integrada*. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002, p. 386-387).

curso. Em uma época de vários privilégios entre a nobreza, o rei Frederik III proibiu propinas e presentes, sob pena até de morte, e instituiu a contratação de agentes públicos com base no mérito, não no título. De lá para cá, em um processo longo e não repentino, foi construído um sistema com: menos regalias a políticos, menos cargos livres à nomeação política, transparência (preocupação antiga dos países nórdicos), investimento na polícia, menos impunidade (as leis não são mais duras, mas os casos não ficam sem punição) e uma ouvidoria com independência, para recebimento de denúncias<sup>445</sup>.

**Caso sul-coreano.** Para JONG-SUNG YOU, desigualdade de renda e riqueza explica melhor o nível relativo de corrupção entre Coreia, Taiwan e Filipinas. A reforma agrária bem-sucedida na Coreia e Taiwan provocou baixos níveis de desigualdade e corrupção, enquanto o fracasso na reforma agrária filipina levou a um alto nível de desigualdade e corrupção. No entanto, a concentração de riqueza devido à industrialização dos grandes conglomerados (os “*chaebol*”, conglomerados de negócios que costumam ser associados com uma única família) aumentou a corrupção na Coreia, em comparação com Taiwan<sup>446</sup>.

A Coreia do Sul teria voltado às manchetes, mas agora com o ministério público denunciando a presidenta Park Geun-hye por corrupção. Uma amiga da

---

<sup>445</sup> JENSEN, Mette Frisk. Getting to Denmark - the process of state building, establishing rule of law and fighting corruption in Denmark 1660 – 1900. Disponível em: <[http://www.qog.pol.gu.se/digitalAssets/1484/1484489\\_2014\\_06\\_frisk-jensen.pdf](http://www.qog.pol.gu.se/digitalAssets/1484/1484489_2014_06_frisk-jensen.pdf)> Acesso em: 28 set. 2016.

<sup>446</sup> YOU, Jong-sung. Embedded autonomy or crony capitalism?: explaining corruption in South Korea, relative to Taiwan and the Philippines, focusing on the role of land reform and industrial policy. Disponível em: <<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.464.8265&rep=rep1&type=pdf>> Acesso em: 28 set. 2016.

presidenta – uma espécie de “Rasputin coreana” - teria pressionado empresas a doarem dinheiro<sup>447</sup>.

### **3.2.2.2. No Brasil**

#### **3.2.2.2.1. Proto-combate à corrupção**

Falar do direito do combate à corrupção é tratar fundamentalmente da independência dos órgãos de persecução. Para atingir os detentores do poder político e econômico, mormente no combate à grande corrupção, judiciário e ministério público devem ser independentes em relação a eles.

**A saga do judiciário brasileiro.** A jurisdição se voltar contra o detentor do poder político é algo recente. A jurisdição sempre esteve ligada ao soberano. Se não exercida diretamente pelo soberano, era delegada a várias figuras de acordo com a época ou região, como, por exemplo, ao cônsul ou pretor na Roma Antiga. Senhores feudais também exerciam jurisdição, assim como a Igreja, em determinados temas.

No Brasil-colônia, os donatários das capitanias hereditárias faziam as vezes de juízes ou designavam ouvidores. Posteriormente, a coisa vai se tornando mais complexa, com a existência de juízes para as causas locais (juiz de vintena, de paz, ordinário etc.) e juízes para aplicação das leis gerais (juiz de fora), aqueles escolhidos pelo poder local, estes, pelo rei.

No Brasil imperial, a Constituição de 1824 declarou o Poder Judiciário independente, mas os juízes de direito, apesar de vitalícios, podiam ser suspensos dos seus cargos pelo Imperador em virtude de queixas contra ele apresentadas.

Com a proclamação da República vem a irredutibilidade de vencimento dos juízes, consagrado na Constituição de 1891. Mas é só com a Constituição de 1934 que

---

<sup>447</sup> Disponível em: <<http://thediplomat.com/2016/11/south-koreas-most-bizarre-corruption-scandal-yet/>>  
Acesso em: 17 fev. 2017.

se reúnem as três garantias, com a previsão da inamovibilidade. Ainda, foi exigido o concurso público para o ingresso na carreira. Como se sabe, essa constituição durou pouco, advindo a Constituição de 1937 do Estado Novo. Há a redemocratização em 1946, que dura só até o golpe militar de 1964.

**A saga do ministério público brasileiro.** A origem do ministério público, à semelhança do judiciário, também tem forte ligação com o soberano, desde o “*Magiaí*” - “a língua e os olhos” do Faraó – até os “censores” em Roma<sup>448</sup>. O correspondente histórico mais próximo do modelo atual não deixa dúvida: os “procuradores do rei” na França do século XIV. Em Portugal, há menção ao “procurador do rei” em diploma legal do século XIII, após o que são previstas outras figuras nas Ordenações Afonsinas, Manuelinas e Filipinas<sup>449</sup>.

No Brasil, a primeira menção é de 1609, referindo-se ao “promotor de justiça” que compunha o Tribunal da Relação da Bahia. A Constituição de 1824 não falava em ministério público, mas mencionava o “procurador da corôa”. A legislação ordinária da época tratava do “promotor”, nomeados pelo imperador no município da Corte e pelos presidentes nas províncias, livremente demissíveis<sup>450</sup>.

Proclamada a República, os Decretos 848 e 1.030 de 1890 de Campos Sales, então Ministro da Justiça, cria a feição institucional do Ministério Público junto à Justiça Federal, com “independência devidamente resguardada”. A Constituição de 1891 não fala em ministério público, mas trata do cargo de procurador-geral da República. A Constituição de 1934 é a primeira a constitucionalizar a instituição, com

---

<sup>448</sup> Ao passo que também se reconhece o exercício pela vítima, sua família ou outras pessoas, no Egito, Grécia e Roma, de várias funções hoje pertencentes ao ministério público.

<sup>449</sup> JATAHY, Carlos Roberto de Castro. Curso de princípios institucionais do ministério público. 4ª edição. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 1-4 e 7.

<sup>450</sup> *Ibidem*, p. 8 e 9.

absoluta independência aos demais poderes, com estabilidade funcional dos seus membros e ingresso por meio de concurso público, o que dura até o Estado Novo. Na Constituição de 1946 retornam as garantias dos membros do ministério público, sendo os procuradores da República também incumbidos da defesa da União. Essa mistura entre as funções ministeriais e de advocacia se mantém na ditadura militar, sendo que a Emenda Constitucional 1/69 coloca o Ministério Público no âmbito do Poder Executivo, o que duraria até 1988.

Apesar do interstício de garantias previstas, de 1946 até o golpe militar, observa-se que não houve o necessário acúmulo cultural de efetiva independência e respeito às garantias dos juízes e membros do ministério público, de modo a eclodir o combate à grande corrupção, mormente porque não estabelecidas ainda as garantias do Judiciário como poder e do ministério público como instituição, tais como autonomia administrativa e financeira.

Mas não é só isso. Apesar de hoje o ministério público possuir poderes investigatórios, essa tarefa sempre coube primordialmente à polícia. A polícia não é institucionalmente independente no Brasil, mas sua atuação pode sofrer um maior controle em estados autoritários ou em democracias não consolidadas. A polícia federal tem origens mais remotas, mas é em 1944 que é criado o Departamento Federal de Segurança Pública – DFSP, que em 1946 tem suas atribuições ampliadas para atuar na apuração de crimes que afetassem a Fazenda Nacional. Sua reorganização para o efetivo cunho federal só se dá com a Lei 4.483/64. A Constituição de 1967 fala em “Polícia Federal” e então o DFSP é transformado em Departamento de Polícia Federal. Assim, o órgão surge e se desenvolve durante a ditadura militar, sofrendo o controle típico de regimes autoritários.

Outra coisa é a vocação do órgão. No período tratado, não houve nenhuma especialização ou direcionamento da polícia brasileira para investigação de corrupção. Isso se aplica também a outros órgãos de fiscalização, de atuação muito fraca ainda.

**O encilhamento.** Como explica BORIS FAUSTO, desde os últimos dias do império, constatava-se que o meio circulante – quantidade de moeda em circulação no país – era incompatível com as novas realidades do trabalho assalariado e do ingresso em massa dos imigrantes. Ao assumir o Ministério da Fazenda do Governo provisório, Rui Barbosa baixou vários decretos com o objetivo de aumentar a oferta de moeda e facilitar a criação de sociedades anônimas. A medida mais importante foi a que deu a alguns bancos a faculdade de emitir moeda, o que concorreu para expansão do crédito e gerar a ideia de que a República seria o reino dos negócios. Formaram-se muitas empresas, algumas reais e outras de fantasia. A especulação cresceu nas bolsas de valores e o custo de vida subiu fortemente. No início de 1891 veio a crise e o valor da moeda brasileira, cotada em relação à libra inglesa, começou a despencar. É possível que para isso tenha concorrido um refluxo na captação de capitais britânico na América Latina após uma grave crise financeira na Argentina em 1890<sup>451</sup>.

O evento foi muito marcante e há muita literatura sobre o assunto. Há a corrente que sustenta que o episódio foi aproveitado para fins de corrupção. Rui Barbosa, que havia facilitado a transferência de riqueza e de poder aos seus aliados, sobretudo ao banqueiro Francisco de Paula Mayrink, quando saiu do Ministério, já era um homem rico, participando de três empresas criadas no Encilhamento. Ainda se tornou presidente da Estrada de Ferro Goiás e Mato Grosso e do Banco Impulsor. Entre fevereiro e maio de 1891, em plena agonia do Encilhamento, o banco patrocinou cinco

---

<sup>451</sup> FAUSTO, Boris. História do Brasil. 12ª ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006, p. 252.

novos lançamentos no mercado.<sup>452</sup> A verdade é que não havia nenhuma órgão estruturado para a devida apuração.

**Corrupção na República Velha.** O período republicano, de 1891-1930, é muito associado à corrupção. Talvez o tipo de corrupção mais evidente tenha sido a corrupção eleitoral, já descontrolada no final do Império. Essas práticas não só ficavam impunes, como se institucionalizaram no coronelismo. A aplicação do regime representativo a essa inadequada estrutura social, com um volumoso contingente de eleitores incapacitados para o consciente desempenho de sua missão política, vinculou os detentores do poder público, em larga medida, aos condutores dos currais eleitorais<sup>453</sup>.

**Tentativa de impeachment de Vargas.** Na década de 50, Carlos Lacerda liderou no Brasil uma vasta campanha moralizadora que culminou com a tentativa de impeachment contra o presidente Getúlio Vargas, eleito com ampla maioria. A peça do pedido de impeachment afirmava que o presidente havia favorecido o jornal “Última Hora”, por meio de empréstimo do Banco do Brasil. O impeachment acabou não sendo aprovado pela Câmara. Difícil crer que não havia corrupção no governo Vargas, mas o episódio mostra clara utilização da bandeira do combate à corrupção com fins políticos<sup>454</sup>.

**Corrupção na ditadura militar.** A clara utilização da bandeira do combate à corrupção com fins políticos se observa logo que irrompe a ditadura militar. Em 30 de outubro de 1966, fruto da tensão política que rondava o governo federal às portas da

---

<sup>452</sup> NASSIF, Luís. Os cabeças-de-planilha. São Paulo: Ediouro, 2007, passim.

<sup>453</sup> LEAL, Victor Nunes. Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil. São Paulo: Alfa-Omega, 1975, passim.

<sup>454</sup> NETO, Lira. Getúlio: da volta pela consagração popular ao suicídio. Vol. 3. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

eleição, a Procuradoria-Geral da República pediu o sequestro dos bens dos ex-presidentes João Goulart e Juscelino Kubitschek, sob a alegação de enriquecimento ilícito<sup>455</sup>.

A relação das grandes empreiteiras e o regime militar foi objeto do já bem difundido estudo de PEDRO HENRIQUE PEDREIRA. Nele é apontada a proximidade entre as grandes empreiteiras brasileiras e o Estado, ampliada vertiginosamente com a ditadura militar. Até a expansão internacional contou a proteção e incentivo de financiamentos, isenções e apoio diplomático. A ditadura militar promoveu a formação de grandes conglomerados nacionais de construção pesada, controlados por famílias como Mendes Júnior, Camargo Corrêa, Andrade e Gutierrez e Odebrecht, gerando a revolta dos pequenos e médios empreiteiros, expelidos do mercado. Ao final, os grandes projetos eram elaborados pelas próprias empreiteiras, como demonstração de sua força no governo, sendo apontadas várias irregularidades e ilegalidades<sup>456</sup>.

Há vários outros casos narrados por Elio Gaspari, nas obras "A Ditadura Envergonhada", "A Ditadura Escancarada", "A Ditadura Derrotada" e "A Ditadura Encurralada". O capitão Aílton Guimarães Jorge, condecorado pelo combate à guerrilha, foi acusado de contrabando e roubo de carga, mas acabou inocentado, se tornando, fora do Exército, um dos maiores nomes do Jogo do Bicho. O delegado paulista Sérgio Fernandes Paranhos Fleury foi acusado de associação ao tráfico de drogas e extermínios, mas, além da pressão sofrida pelos promotores, não houve condenação. Três governadores biônicos foram acusados de corrupção: Haroldo Leon Peres foi pego extorquindo um empreiteiro em 1 milhão de dólares e obrigado a

---

<sup>455</sup> Disponível em: <<http://acervofolha.blogfolha.uol.com.br/2016/11/05/no-ha-50-anos-desta-semana-procuradoria-geral-da-republica-pede-sequestro-de-bens-de-jango-e-jk/>>. Acesso em: 28 set. 2016.

<sup>456</sup> CAMPOS, Pedro Henrique Pedreira. Estranhas catedrais: as empreiteiras brasileiras e a ditadura civil-militar, 1964-1988. Niterói: Eduff, 2014, passim.

renunciar; Antônio Carlos Magalhães teria beneficiado a Magnesita, da qual seria acionista, abatendo em 50% as dívidas da empresa; Paulo Maluf foi acusado de corrupção no caso conhecido como Lutfalla – empresa têxtil de sua mulher, Sylvia, que recebeu empréstimos do BNDE quando estava em processo de falência. Delfim Netto figurou em alguns escândalos, dentre eles o de ter beneficiado a empreiteira Camargo Corrêa a ganhar a concorrência da construção da hidrelétrica de Água Vermelha, em Minas Gerais. Em outro, segundo denúncia em 1985, do procurador-geral da República Sepúlveda Pertence, teria desviado recursos públicos por meio de um empréstimo da Caixa Econômica Federal ao empresário Assis Paim, do grupo Coroa-Brastel, em 1981, mas a denúncia não chegou a ser examinada. O presidente da General Electric no Brasil, Gerald Thomas Smilley, admitiu que a empresa pagou comissão a alguns funcionários no país para vender locomotivas à estatal Rede Ferroviária Federal. No escândalo da Agropecuária Capemi, empresa dirigida por militares, contratada para comercializar a madeira da região do futuro lago de Tucuruí, pelo menos 10 milhões de dólares teriam sido desviados para beneficiar agentes do SNI no início da década de 1980<sup>457</sup>. Uma vez que nenhum dos referidos casos resultou em condenação, há fortes indicações de que o sistema não funcionava contra a grande corrupção.

**Escândalo da mandioca.** O procurador da República Pedro Jorge de Melo e Silva foi o responsável pelas denúncias de irregularidades no Banco do Brasil em Floresta, Pernambuco, que deram origem ao chamado “Escândalo da Mandioca”, envolvendo pessoas influentes e poderosas no estado. Em razão disso, passou a receber ameaças e pressões internas e externas, para que deixasse o caso. Um dos denunciados representou contra o procurador, por suposta perseguição a sua sogra, uma servidora da

---

<sup>457</sup> Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2015/04/01/conheca-dez-historias-de-corrupcao-durante-a-ditadura-militar.htm>>. Acesso em: 28 set. 2016.

Procuradoria da República em Pernambuco. Ao comunicar sua resposta à representação ao então procurador-geral da República, Inocêncio Mártires Coêlho, teria ouvido dele que deveria deixar o processo e que, logo que recebesse sua defesa, ele seria afastado. O procurador foi então assassinado com três tiros, em Olinda, Pernambuco, no dia 3 de março de 1982, um dia após ser afastado do caso pelo Procurador-Geral da República, Inocêncio Mártires Coêlho, sob a suspeita de falta de isenção funcional. O processo administrativo da representação teria desaparecido dos arquivos<sup>458</sup>.

O caso gerou enorme indignação na carreira e até hoje a memória do único procurador da República assassinado em razão da função é cultuada. É uma amostra gritante das dificuldades do combate à corrupção na época.

#### **3.2.2.2. Pós-Constituição de 1988**

**Poder Judiciário.** A Constituição da República de 1988 inaugura um novo paradigma, o do Estado Democrático de Direito, consolidando a independência do Poder Judiciário. Com efeito, as três garantias dos membros do Poder Judiciário - vitaliciedade, irredutibilidade de vencimentos e inamovibilidade - já tinham sido previstas na Constituição de 1934. Ocorre que, além de efetivamente respeitadas somente a partir de 1988, foi a atual Constituição que conferiu garantias também ao Judiciário como Poder realmente independente: autonomia administrativa e autonomia financeira.

**Ministério Público.** Em relação ao ministério público, adentra-se verdadeiramente em um novo paradigma. São previstos em sede constitucional os princípios institucionais da unidade, indivisibilidade e independência funcional e criadas as condições para o respeito às três garantias dos seus membros - vitaliciedade,

---

<sup>458</sup> Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2015/04/01/conheca-dez-historias-de-corrupcao-durante-a-ditadura-militar.htm>>. Acesso em: 28 set. 2016.

irredutibilidade de vencimentos e inamovibilidade -, com o desenho do órgão apartando-o dos demais poderes, também com autonomia administrativa e financeira. No âmbito federal, isso é sacramentado pelo fato dos procuradores da República não serem mais incumbidos da defesa da União, o que passa à Advocacia-Geral da União.

Assim como as garantias dos membros já tinham sido previstas em alguns interstícios anteriores, a exigência de concurso para ingresso nessas carreiras já existia. Até a independência funcional dos membros do ministério público te raízes no art. 28 do Código de Processo Penal de 1941. Mas o importante é notar a criação de condições e o início da cultura de respeito a esses princípios e garantia a partir de 1988<sup>459</sup>.

**Polícia Federal.** Ainda no âmbito federal, há a estruturação de outros órgãos de controle e das carreiras de seus integrantes. A polícia federal, apesar de criada durante a ditadura militar, sofre um processo de ganho de prestígio e estruturação, após a Constituição de 1988, inclusive das carreiras de seus integrantes (por exemplo, até os cargos de agente passaram a exigir o curso superior completo, a partir de 1996).

**TCU.** A história do Tribunal de Contas da União segue o mesmo percurso - sofrendo severa perda de poder na Era Vargas, recuperando-o na Constituição de 1946, para perdê-lo novamente na Constituição de 1967, da ditadura militar -, florescendo após a Constituição de 1988 com força inédita na fiscalização financeira e orçamentária da União.

**Escândalos pós-abertura.** As alterações estruturais nos órgãos de persecução da corrupção não geraram efeitos imediatos.

---

<sup>459</sup> “Art. 28. Se o órgão do Ministério Público, ao invés de apresentar a denúncia, requerer o arquivamento do inquérito policial ou de quaisquer peças de informação, o juiz, no caso de considerar improcedentes as razões invocadas, fará remessa do inquérito ou peças de informação ao procurador-geral, e este oferecerá a denúncia, designará outro órgão do Ministério Público para oferecê-la, ou insistirá no pedido de arquivamento, ao qual só então estará o juiz obrigado a atender.”

No governo Sarney (1985-90), a imprensa denunciou um número recorde de 958 concessões de rádio e TV, com muitos políticos construindo patrimônios de radiodifusão no período em nome de “laranjas”, em troca da aprovação dos cinco anos de mandato<sup>460</sup>. Não houve a devida apuração.

Em 1992, os fatos que embasaram o impeachment do presidente Collor, por esquema de corrupção montado pelo tesoureiro de campanha, não resultaram em condenação no STF<sup>461</sup>.

Em 1993, o caso dos “Anões do Orçamento” - que teria obrigado a uma mudança na dinâmica dos recursos para as obras, que a partir de então teriam passado a ser aprovados e liberados diretamente pelo Poder Executivo, não mais sofrendo influência individual de parlamentares - ficou conhecido por ser o primeiro no qual os parlamentares investigaram seus próprios colegas na CPI do Orçamento. Mas os grandes nomes teriam sido tirados das listas de investigados, culpando-se apenas parlamentares do “baixo clero”. Ao final, o único condenado foi o responsável técnico da Comissão do Orçamento, delator do esquema, por ordenar a morte da mulher, que ameaçava entregar outros nomes<sup>462</sup>.

---

<sup>460</sup> Disponível em: <<http://observatoriodaimprensa.com.br/interesse-publico/folha-denuncia-distribuicao-de-emissoras-a-politicos/>>. Acesso em: 28 set. 2016.

<sup>461</sup> “A ministra Cármen Lúcia lembrou que Fernando Collor já foi objeto de 14 inquéritos no STF, oito petições criminais, quatro ações penais e mais de duas dúzias de HCs. Chamou atenção especial para a AP 307 e os Inquéritos 1030 e 1207, envolvendo crimes contra a administração pública, e disse que, em todos eles, o ex-presidente foi absolvido por falta de provas.” Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=265412>>. Acesso em: 28 set. 2016.

<sup>462</sup> Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/anoes-do-orcamento-fizeram-odebrecht-mudar-estrategia-no-congresso-diz-delator/>>. Acesso em: 28 set. 2016. “Citei todos eles e todos eles estão aí”, diz delator dos anos 90. O pivô do escândalo conhecido como Anões do Orçamento fala pela primeira vez após 10 anos e diz que os corruptores de ontem são os mesmo de hoje.” Disponível em: <<http://veja.abril.com.br/brasil/citei-todos-eles-e-todos-eles-estao-ai-diz-delator-dos-anos-90/>>. Acesso em: 28 set. 2016.

Em 1995, no escândalo do Sivam, gravações vazadas davam conta de corrupção e tráfico de influência no contrato de US\$ 1,4 bilhão para a criação do Sistema de Vigilância da Amazônia<sup>463</sup>. Em 1997, houve o escândalo da compra de votos de deputados para apoiar a emenda da reeleição<sup>464</sup>. Em 1998, houve a privatização da Telebrás, com uma série de suspeitas de corrupção, que resultaram na requisição de inquérito pelo MPF<sup>465</sup>. Em 1999, houve a suspeita de vazamento sobre a desvalorização do real, que levou a outro escândalo, o do Marka-Fonte Cidam. Nesse, Salvatore Cacciola pediu ajuda ao então presidente do Banco Central, Francisco Lopes, que vendeu dólares por um preço mais barato do que a cotação de mercado, causando um prejuízo aos cofres públicos de R\$ 5 bilhões nos valores atuais. Cacciola chegou a ser preso em 2007, mas em outubro de 2016, foi decretada a prescrição antes dos condenados chegarem a cumprir a pena<sup>466</sup>. Em 2000, após o então presidente do Senado Antônio Carlos Magalhães acusar o senador Jader Barbalho de tráfico de influência na Sudam, veio à tona os escândalos da Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (Sudam) e da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), que geraram um prejuízo de R\$ 16,6 bilhões, segundo o Ministério de Integração. Foram denunciadas dezenas de políticos pelo MPF, mas todos estão soltos e o dinheiro ainda não foi recuperado<sup>467</sup>. Em todos

---

<sup>463</sup> Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u33015.shtml>>. Acesso em: 28 set. 2016.

<sup>464</sup> Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/delator-da-lava-jato-desenterra-emenda-da-reeleicao-no-governo-fhc/>>. Acesso em: 28 set. 2016.

<sup>465</sup> Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2908200106.htm>>. Acesso em: 28 set. 2016.

<sup>466</sup> Disponível em: <<http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2016/10/caso-marka-fontecidam-e-encerrado-apos-prescricao-sem-condenacoes.html>>. Acesso em: 28 set. 2016.

<sup>467</sup> Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/economia/fraude-em-fundos-de-sudene-sudam-pode-chegar-r-166-bilhoes-diz-ministerio-3025590>>. Acesso em: 28 set. 2016.

esses casos repetiu-se o mesmo padrão: CPIs inconclusivas ou obstaculizadas e ausência de denúncias ou condenações.

**Pós-2003: CGU.** Complementando a atuação do controle externo a cargo do TCU, grande destaque no enfrentamento da corrupção teve a atuação de controle interno a cargo da Controladoria-Geral da União. Em 2003, foi criada a Controladoria-Geral da União - CGU, incorporando as funções da então Corregedoria-Geral da União, órgão ao qual já haviam sido vinculadas a Secretaria Federal de Controle Interno e a Ouvidoria-Geral da União. Em 2006, foi estruturada a CGU, para maior organicidade e eficácia, sendo criada a Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas (SPCI), responsável por desenvolver mecanismos de prevenção à corrupção. Assim, a CGU passou a ter a competência não só de detectar casos de corrupção, mas de antecipar-se a eles, desenvolvendo meios para prevenir a sua ocorrência. O resultado foi uma atuação destacada do órgão, como no sorteio dos municípios a serem auditados, sendo que um estudo mostra que a revelação dos resultados das auditorias antes das eleições, com a devida divulgação por emissoras de rádio locais, chegaram a influenciar os resultados eleitorais<sup>468</sup>.

**Pós-2003: grandes operações.** Todas as alterações mencionadas deveriam, em tese, ter criado o ambiente para o surgimento das operações de combate à grande corrupção. O fato é que somente a partir de 2003 se iniciam as operações policiais que hoje viraram rotina, umas cortando na própria carne, apurando a corrupção na polícia federal, e outras combatendo a grande corrupção. Percebe-se que a instituição já vinha tentando estrategicamente focar a atuação no combate à corrupção, o que se

---

<sup>468</sup> FERRAZ, Claudio. FINAN, Frederico. Exposing corrupt politicians: the effects of brazil's publicly released audits on electoral outcomes. Institute for the Study of Labor. 2007. Disponível em: <[http://www.iza.org/en/webcontent/publications/papers/viewAbstract?dp\\_id=2836](http://www.iza.org/en/webcontent/publications/papers/viewAbstract?dp_id=2836)> Acesso em: 28 set. 2016.

implementou de fato somente após 2003<sup>469</sup>. No próprio sítio da polícia federal é divulgado o aumento do número de operações, sendo listadas as principais<sup>470</sup>:



O processo de ganho de prestígio e estruturação da polícia federal, após a Constituição de 1988, culmina no Decreto 6.061/2007, posicionando o órgão hierarquicamente ao lado das demais secretarias do Ministério da Justiça. Ao foco no combate à corrupção, que gerou uma série inédita de operações, soma-se um processo

<sup>469</sup> Atualmente está vigente o Plano Estratégico da Polícia Federal 2010 – 2022, Portaria 1735/2010-DG/DPF, de 3 de novembro de 2010.

<sup>470</sup> 2003: Operação Sucuri (13/03/2003), Operação Estrada do Colono (05/10/2003), Operação Anaconda (30/10/2003) e Operação Trânsito Livre (09/12/2003). 2004: Operação Vampiro (19/05/2004), Operação Chacal (27/10/2004), Operação Farol da Colina (17/08/2004) e Operação Perseu (01/12/2004). 2005: Operação Shogun (31/03/2005), Operação Cevada (15/06/2005), Operação Monte Éden (01/07/2005), Operação Narciso (13/07/2005) e Operação Caravelas (19/09/2005). 2006: Operação Sanguessuga (04/04/2006) e Operação Dominó (04/08/2006). 2007: Operação Furacão (Hurricane) (13/04/2007), Operação Navalha (17/05/2007), Operação Farrapos (02/08/2007) e Operação Macuco (02/08/2007). 2008: Operação Arco de Fogo (03/03/2008), Operação Porto Seguro (23/06/2008) e Operação Satiagraha (08/07/2008). 2009: Operação Castelo de Areia (25/03/2009) e Operação Caixa de Pandora (27/11/2009). 2010: Operação Maet (16/12/2010). 2011: Operação Termópila (18/11/2011). 2012: Operação Monte Carlo (29/02/2012). Operação Durkheim (07/12/2012). 2013: Operação Planeta (30/01/2013), Operação Concutare (29/04/2013), Operação G-7 (10/05/2013) e Operação Ararath (12/11/2013). 2014: Operação Lava Jato (17/03/2014) e Operação Gafanhotos (18/12/2014). 2015: Operação Zelotes (26/03/2015), Operação Acrônimo (29/05/2015), Operação Zaqueu (10/11/2015) e Operação Pulso (09/12/2015). 2016: Operação Xepa: 22/03/2016. Disponível em: <<http://www.pf.gov.br/imprensa/grandes-operacoes>> Acesso em: 27 fev. 2017.

de descentralização. Essa descentralização criou melhores condições para a atuação das equipes de investigação, apesar de serem apontadas diversas deficiências na efetividade da assistência da perícia<sup>471</sup>.

**Primeira condenação no STF após a Constituição de 1988.** Em 2010, o Plenário do STF julgou procedente a Ação Penal 396 contra o ex-deputado federal Natan Donadon (PMDB-RO), condenando-o pelos crimes de formação de quadrilha e peculato. No exercício do cargo de diretor financeiro da Assembleia Legislativa do estado de Rondônia, ele – e outros sete corréus – desviaram recursos por meio de simulação de contrato de publicidade. Só em 26 de junho de 2013, sua condenação a 13 anos, 4 meses e 10 dias de prisão em regime fechado, transitou em julgado, se tornando o único a cumprir pena de prisão em razão de uma condenação do STF<sup>472473</sup>.

---

<sup>471</sup> MESQUITA, Lidiane Kelly Coelho de. Unidades técnico-científicas da polícia federal: um estudo de caso do processo de descentralização da perícia criminal federal. Dissertação (mestrado) - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa, FGV, 2013.

<sup>472</sup> Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=164960>> Acesso em: 27 fev. 2017.

<sup>473</sup> Interessante observar que o caso caminhava para outro desfecho, diante da renúncia do deputado ao seu mandato. Em caso precedente, o do ex-governador da Paraíba, Ronaldo Cunha Lima seria julgado pelo Plenário do STF pela tentativa de assassinato de seu antecessor no governo estadual Tarcísio Burity, quando renunciou ao mandato parlamentar, “evitando” o julgamento. No caso de Donadon, a renúncia ao mandato parlamentar na véspera do julgamento no STF foi considerada “fraude processual inaceitável”. A oscilação de entendimentos do STF também se deu em situações opostas, em que supostamente havia uma busca pelo foro do STF. Em 2004, o STF não considerou inconstitucional uma medida provisória garantindo foro privilegiado ao então presidente do Banco Central, Henrique Meirelles, investigado por remessas de recursos ao exterior por meio de contas CC-5. Já em 2016, o ministro Gilmar Mendes, deferiu medida liminar para suspender a eficácia da nomeação de Luiz Inácio Lula da Silva para o cargo de ministro chefe da Casa Civil, entendo haver desvio de finalidade, determinando a manutenção da competência da justiça de primeira instância para analisar os procedimentos criminais em seu desfavor. Por fim, em 2017, o ministro Celso de Mello manteve a nomeação do ministro Moreira Franco para a Secretaria-Geral da Presidência da República, entendendo que a nomeação de alguém para o cargo de ministro de Estado não pode ser encarada como um fato de obstrução da Justiça e que a prerrogativa de foro privilegiado é uma consequência da nomeação. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=75737>>, <<https://jota.info/artigos/lula-estaria-mais-para-natan-donadon-ou-henrique-meirelles-14032016>> <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=312453>> e

### 3.2.2.2.3. Pós-Mensalão

**Mensalão.** Após a primeira condenação no STF a partir da Constituição de 1988, é julgado o caso do Mensalão em 2012, em uma verdadeira quebra dos padrões históricos. É que se tratava de uma investigação envolvendo altas figuras de um governo ainda forte no poder, de um esquema de compra de apoio político de parlamentares, dividido em núcleos: o político, comandado pelo então ministro José Dirceu; o publicitário, comandado pelo publicitário Marcos Valério; e o financeiro, do qual faziam parte banqueiros como a ex-presidente do Banco Rural, Kátia Rabello.

Após o oferecimento da denúncia, o STF instaurou a Ação Penal 470, em novembro de 2007. Em 2012, houve a condenação de 25 dos 37 réus. A apreciação dos recursos foi finalizada em 2014, com a confirmação de 24 condenações.

O caso do Mensalão tem uma série de características que fogem à regra. Mas não há como analisar o caso do Mensalão sem levar em conta o autor da denúncia e o relator do processo. O autor da denúncia, Antonio Fernando de Souza, assim como Roberto Gurgel, que atuou no julgamento, foram procuradores-gerais da República nomeados obedecendo o resultado da eleição interna na carreira do Ministério Público Federal. Algo inédito que se iniciou no governo Lula, após a nomeação de Cláudio Fonteles em 2003, primeiro colocado na eleição da carreira na época.

---

<<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=34615&classe=MS&origem=AP&recurso=0&tipoJulgamento=M>> Acesso em: 27 fev. 2017.

Ainda, o relator da Ação Penal 470, Joaquim Barbosa, foi um ministro nomeado para o Supremo Tribunal Federal sem ter qualquer tipo de ligação anterior com o governo<sup>474</sup>.

**Lava Jato.** No início de 2014, enquanto se encerrava o processo do Mensalão, iniciava-se a Operação Lava Jato. A partir da formação de uma equipe para o combate a crimes financeiros e de lavagem de dinheiro praticados por doleiros como Alberto Youssef, descobriu-se esquemas de grande corrupção, por meio da colaboração de Paulo Roberto Costa, da Petrobras. Foram R\$ 6,2 bilhões só de subornos, em que a sistemática era a escolha de dirigentes por partidos políticos com o compromisso de arrecadar propinas. Empresários pagavam agentes públicos por meio de operadores financeiros, com a missão de fazer o dinheiro sujo chegar com aparência limpa aos destinatários.

A operação ainda está em andamento, mas, em primeira instância, as investigações já levaram a 52 acusações contra 241 pessoas, por crimes como corrupção, lavagem e organização criminosa. Dentre elas, 110 foram condenadas a penas que ultrapassam mil anos de prisão. O ressarcimento soma mais de R\$ 3,6 bilhões<sup>475</sup>.

Para explicar essa operação-fenômeno, além do aspecto multifatorial típico de algo tão complexo, há de se levar em conta o *zeitgeist*, ou seja, o espírito da época do

---

<sup>474</sup> Segundo depoimento do próprio ex-ministro, “foi Frei Betto, que o conhecia por terem participado do conselho de ONGs, que fez seu currículo ‘andar’ no governo.” “Eu passava temporada na Universidade da Califórnia, Los Angeles. Encontrei Frei Betto casualmente nas férias, no Brasil. Trocamos cartões. Um belo dia, recebo e-mail me convidando para uma conversa com [o então ministro da Justiça] Márcio Thomaz Bastos em Brasília.” (...) “Vi o Lula pela primeira vez no dia do anúncio da minha posse. Não falei antes, nem por telefone. Nunca, nunca.” Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/poder/70604-joaquim-o-anti-heroi.shtml>> Acesso em: 27 fev. 2017.

<sup>475</sup> Disponível em: <<http://m.folha.uol.com.br/opiniaio/2016/10/1827555-lava-jato-de-onde-veio-e-para-onde-vamos.shtml?mobile>> Acesso em: 27 fev. 2017.

pós-mensalão. O traço mais característico desse espírito é a retroalimentação entre mídia e opinião pública, gerando um interesse inédito pela atuação de combate à corrupção. Isso, sem dúvida, como bem sabido, foi maximizado pela polarização política que alcança um pico na reeleição da presidenta Dilma no mesmo ano de 2014.

Outros fatores para o fenômeno da Lava Jato, apontados pelos próprios integrantes da Força Tarefa da Lava Jato no MPF, seriam a experiência dos integrantes, a parceria dos órgãos de persecução e o aprimoramento da legislação (principalmente em relação à colaboração premiada) e da cooperação internacional<sup>476</sup>. Mas há o que precede tudo isso, que foi o próprio apoio institucional para existirem forças-tarefas tanto na Polícia Federal como no MPF, fruto do menor controle sobre a polícia e do Procurador-Geral da República Rodrigo Janot ser mais um nomeado de forma mais republicana, após vencer a eleição no seio da carreira, por duas vezes, em 2013 e 2015.

A Lava Jato ainda não alcançou partidos de todos os espectros, atingindo apenas o partido da situação e da base: “Entre os já condenados, há nomes como José Dirceu e André Vargas, do PT; o ex-senador Gim Argello, à época do PTB; Pedro Corrêa, do PP, e Luiz Argôlo, que foi do PP e do SD.” Note-se que a FT Lava Jato na PGR em Brasília tem inquérito aberto para investigar os senadores Renan Calheiros (PMDB-AL), Romero Jucá (PMDB-RR) e o ex-senador José Sarney (PMDB-AP), além de pedido de reabertura do inquérito para investigar o Senador Aécio Neves (PSDB/MG). Já a FT Lava Jato no Rio de Janeiro abre outro flanco com as denúncias do ex-governador Sérgio Cabral (PMDB/RJ)<sup>477</sup>.

---

<sup>476</sup> Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/politica/listas/7-fatores-que-fizeram-a-lava-jato-ser-o-que-ela-e-segundo-a-forca-tarefa.htm>> Acesso em: 27 fev. 2017.

<sup>477</sup> Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/brasil/perto-de-completar-tres-anos-lava-jato-ja-revelou-4-bi-em-propinas-20986144>>. Acesso em: 24 jan. 2017. Nesse ponto, as investigações da Operação Mãos Limpas, que duraram quatro anos, de 1992 a 1995, resultaram na condenação de agentes políticos ligados

**Problemas do quadro atual.** Na vã tentativa de enumerar os fatores do sucesso do processo do Mensalão e da operação Lava Jato, é preciso ter uma visão macro, atentando-se para outros casos de combate à corrupção no país.

No caso do Mensalão, por exemplo, a ação penal foi julgada em cerca de sete anos. Outros “mensalões”, todavia, não tiveram a mesma sorte. O “Mensalão Tucano”, um esquema em que recursos de estatais mineiras eram desviados por intermédio de empresas de publicidade de Marcos Valério, para abastecer o caixa 2 da campanha de reeleição de Eduardo Azeredo ao Palácio da Liberdade. Apesar do caso ser de 1998 e de já haver a condenação de Azeredo a 20 anos e 10 meses, o réu aguarda em liberdade o julgamento do recurso<sup>478</sup>. No “Mensalão do DEM” (Operação Caixa de Pandora, de 2009) a situação é parecida. Houve a condenação dos ex-governadores do Distrito Federal José Roberto Arruda e Joaquim Roriz, além de mais quatro pessoas, entre elas o ex-conselheiro do Tribunal de Contas do DF Domingos Lamoglia. Mas os réus aguardam em liberdade o julgamento dos recursos<sup>479</sup>.

Em relação à Lava Jato, constrangedoramente nenhuma outra operação chegou perto de seu sucesso, apesar de rotineiras a partir de 2003. O caso Marka-Fonte Cidam, de 1999, como já dito, terminou em prescrição antes dos condenados chegarem a cumprir a pena<sup>480</sup>. O “Propinoduto”, de 2003, se arrasta no STJ, com risco dos valores

---

aos seguintes partidos, de diferentes espectros ideológicos: Democracia Cristã, Partido Socialista Italiano, Partido Social Democrático Italiano, Partido Republicano Italiano e Partido Liberal Italiano, tendo os cinco desaparecido da cena política.

<sup>478</sup> Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,tribunal-suspende-andamento-do-processo-do-mensalao-mineiro,10000063891>>. Acesso em: 24 jan. 2017.

<sup>479</sup> Disponível em: <<http://www.brasil247.com/pt/247/brasilia247/218110/Arruda-e-Roriz-s%C3%A3o-condenados-no-mensal%C3%A3o-do-DEM.htm>>. Acesso em: 24 jan. 2017.

<sup>480</sup> Disponível em: <<http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2016/10/caso-marka-fontecidam-e-encerrado-apos-prescricao-sem-condenacoes.html>>. Acesso em: 28 set. 2016.

apreendidos na Suíça serem devolvidos aos réus, por ausência de condenação definitiva<sup>481</sup>.

O caso Banestado é simplesmente um ensaio da Lava Jato. Mas essa investigação de remessas ilegais para o exterior via Banestado, totalizando cerca de 520 bilhões de reais, reunia todos os fatores da Lava Jato, só que desfavoráveis: desinteresse da mídia e da opinião pública, falta de apoio institucional e cooperação dos órgãos (como o Banco Central), ausência de cooperação internacional e de uma legislação aprimorada (principalmente no tocante à colaboração premiada). Interessante registrar que o caso Banestado se situa na virada do pré-2003 para o pós-2003, encontrando condições desfavoráveis nos dois cenários. A partir da apuração do Banestado, derivaram operações como Castelo de Areia e Satiagraha. A Castelo de Areia, que investigou a partir de 2009 o pagamento de propina de empreiteiras a políticos, acabou interrompida no STJ por supostamente basear-se em “denúncia anônima”. A Satiagraha, operação que envolvia o banqueiro Daniel Dantas, que já aparecia no escândalo do Banestado, o processo se voltou contra o delegado e ex-deputado Protógenes Queiroz, exonerado da Polícia Federal<sup>482</sup>.

Vê-se, então, claramente, que o Mensalão e a Lava Jato contrariam não só os precedentes históricos, mas também o padrão recente e atual do combate à grande corrupção no país<sup>483</sup>. Uma leitura poderia ser a de que, nesses casos, unicamente neles, havia e há a prática de corrupção, ou a persecução foi peculiarmente competente e

---

<sup>481</sup> Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/procuradoria-alerta-que-us-33-mi-do-propinoduto-podem-voltar-para-bolso-dos-reus/>>. Acesso em: 28 set. 2016.

<sup>482</sup> Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/revista/874/a-semente-dos-escandalos-9478.html>>. Acesso em: 28 set. 2016.

<sup>483</sup> É importante esse método comparativo entre esses casos e os demais, para não se adotar um critério perigoso de medição do sucesso do combate à corrupção simplesmente pelo número de condenações.

brilhante o suficiente para a obtenção dos resultados. Mas o fato é que esses foram os únicos casos que perseveraram nos tribunais superiores, valendo registrar que as condenações na Lava Jato ainda não ultrapassaram essa “prova de fogo”<sup>484</sup>. Ou seja, o ineditismo não foram as condenações em primeira instância, nem as confirmações em segunda, mas a ausência de decisões contrárias por parte dos tribunais superiores<sup>485</sup>.

Quando se aborda o tema dos tribunais superiores no combate à corrupção dos detentores do poder político e econômico no Brasil, questão relevante é a do modo de nomeação dos membros dessas cortes. Há forte componente político na escolha dos 33 ministros do STJ<sup>486</sup>, apesar de serem escolhidos 1/3 entre juízes oriundos dos Tribunais Regionais Federais (juízes federais); 1/3 entre desembargadores dos Tribunais de Justiça Estaduais (juízes estaduais); e 1/3 divididos em 1/6 para advogados e 1/6 para membros do Ministério Público Federal, Estadual e Distrital. No STF, a escolha dos 11 ministros é eminentemente política:

---

<sup>484</sup> “Investigações anuladas pela Justiça assombram a Lava Jato”. Disponível em: <[https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwj43ZXH67\\_SAhUDIZAKHWk6BmsQFggcMAA&url=https%3A%2F%2Fjota.info%2Fjustica%2Finvestigacoes-anuladas-pela-justica-assombram-lava-jato-27032015&usq=AFQjCNFljal7ofq20qLKBw9IsBcb0typBA&sig2=83EWBJWUu2eBl3uyBjzn4w](https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwj43ZXH67_SAhUDIZAKHWk6BmsQFggcMAA&url=https%3A%2F%2Fjota.info%2Fjustica%2Finvestigacoes-anuladas-pela-justica-assombram-lava-jato-27032015&usq=AFQjCNFljal7ofq20qLKBw9IsBcb0typBA&sig2=83EWBJWUu2eBl3uyBjzn4w)>. Acesso em: 5 mar. 2017.

<sup>485</sup> O Procurador da República, integrante da Força-tarefa da Lava Jato, DIOGO CASTOR DE MATTOS, desenvolveu um trabalho científico com o objetivo de estudar o tema relativo à seletividade penal na utilização abusiva do habeas corpus nos crimes do colarinho branco, tendo como pano de fundo o estudo de casos práticos da jurisprudência contemporânea do Superior Tribunal de Justiça. O estudo demonstrou que essa utilização abusiva do habeas corpus vem reforçando o caráter seletivo do direito penal nos crimes cometidos pela elite econômica. MATTOS, Diogo Castor de. A seletividade penal na utilização abusiva do habeas corpus nos crimes do colarinho branco. Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Ciência Jurídica, do Centro de Ciências Sociais Aplicadas do Campus de Jacarezinho, da Universidade Estadual do Norte do Paraná. Disponível em: <<http://www.uenp.edu.br/pos-direito-teses-dissertacoes-defendidas/direito-dissertacoes/5710-diogo-castor-de-mattos/file>>. Acesso em: 5 mar. 2017.

<sup>486</sup> Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/poder/10375-presidente-do-stj-faz-lobby-por-candidatura-de-cunhada.shtml>>. Acesso em: 5 mar. 2017.

*“É verdade que houve mudanças formais. No começo, o plenário da corte era composto por 15 ministros, número que depois passou a 11, subiu para 16 e voltou a 11. O modo de escolha, porém, permaneceu o mesmo. Durante a constituinte de 1891, discutiu-se a forma de nomeação dos ministros: pelo presidente da República, via eleição no Congresso ou mediante acordo entre Executivo e Legislativo. Prevaleceu o regime que se mantém até hoje: indicação pelo presidente e confirmação pelo Senado. Abandonou-se, assim, o sistema que existira no Império. Durante a monarquia, chegavam à corte suprema apenas os juízes de carreira, designados por ordem de antiguidade.”<sup>487</sup>*

Outra questão logo suscitada é a do foro privilegiado - apesar de, como visto acima, a maioria das decisões contrárias às operações terem se dado em grau de recurso, e não originariamente em razão de foro. Mas, como amplamente divulgado e debatido, dos 500 parlamentares investigados desde 1988, só 16 foram condenados pelo STF, o que indicaria uma lentidão que favoreceria a impunidade de políticos<sup>488</sup>. Há outras leituras desses números<sup>489</sup>, sendo certo que, por exemplo, até 2001 a Constituição exigia, para a prisão, salvo em flagrante de crime inafiançável, e para o processo criminal de membros do Congresso, prévia licença de sua Casa (art. 53, § 1º, antes da Emenda Constitucional 35/2001). Enfim, há sem dúvida uma necessidade de redução dos casos de foro privilegiado, como será tratado mais adiante.

---

<sup>487</sup> LOPES, José Reinaldo de Lima. O supremo e as crises da república. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/ilustrissima/2017/03/1863389-o-supremos-e-as-criSES-da-republica.shtml>>. Acesso em: 5 mar. 2017.

<sup>488</sup> Mas apenas metade dos condenados cumpriu ou cumpre pena e cinco escaparam da punição porque seus crimes prescreveram. Disponível em: <<http://m.congressoemfoco.uol.com.br/noticias/dos-500-parlamentares-investigados-desde-1988-so-16-foram-condenados-pelo-stf/>> Acesso em: 27 fev. 2017. “Casos de foro privilegiado se arrastam por até 18 anos”. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/11/1829725-casos-de-foro-privilegiado-se-arrastam-por-ate-18-anos-no-supremo.shtml>> Acesso em: 27 fev. 2017. “Prescrição atinge um terço de ações contra políticos no Supremo.” Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/11/1832077-prescricao-atinge-um-terco-de-acoES-contra-politicos-no-supremo.shtml>> Acesso em: 27 fev. 2017.

<sup>489</sup> “‘Parâmetros nazistas’: Ao culpar STF por falta de condenações, pesquisa faz manipulação, diz Gilmar”. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2017-fev-16/gilmar-critica-estudo-tenta-culpar-stf-falta-condenacoes>> Acesso em: 27 fev. 2017.

Mas se nas grandes operações é determinante o papel dos tribunais superiores, no combate à corrupção como um todo a questão é mais complexa. Segundo levantamento feito pelo Conselho Nacional de Justiça, com base em dados repassados pelos tribunais, referentes à chamada “Meta 4” - que estabelece que eles identifiquem e julguem até 31 de dezembro ações de improbidade administrativa e ações penais ligadas a crimes contra a administração pública -, a Justiça Federal já cumpriu 69,1% da meta para este ano e a Estadual, 35,77%, parecendo ainda baixo o nível de condenação<sup>490</sup>. No censo nacional da população carcerária, feito pelo Ministério da Justiça de 2014 em diante, houve um aumento de prisões por corrupção ativa e passiva. Mas os dois crimes respondem por apenas 0,2% do total presos nas cadeias brasileiras<sup>491</sup>. Novamente, não se trata de analisar o funcionamento satisfatório do sistema pelo número de condenações. Mas o que fica claro é que, mesmo fora dos casos de foro privilegiado, o sistema como um todo ainda não funciona satisfatoriamente.

Apesar do sistema ainda não funcionar satisfatoriamente, o Mensalão e a Lava Jato tiveram o condão de impulsionar a classe política em uma cruzada contra o combate à corrupção, com a nova Lei de Abuso de Autoridade (Projeto de Lei do Senado 280/2016), que prevê uma ação penal pública contra membros do Poder Judiciário e do Ministério Público por parte de qualquer indivíduo que se sinta alvo de abuso de autoridade, além dos tipos penais previstos deixarem aberta a possibilidade de

---

<sup>490</sup> “No âmbito da Justiça Federal, o Tribunal Regional Federal (TRF) da 4ª Região, responsável pelos estados da Região Sul, foi o mais atuante. Lá, foram julgadas 8.196 ações. Destas, 2.149 terminaram em condenações.” Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/brasil/desde-2012-mais-de-74-mil-casos-de-corrupcao-foram-julgados-14408975>> Acesso em: 27 fev. 2017.

<sup>491</sup> Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/brasil/prisoas-por-corrupcao-passiva-crescem-438-em-4-anos-19492305>> Acesso em: 27 fev. 2017.

incriminação de meras interpretações jurídicas (“crime de hermenêutica”, por criminalizar as interpretações dos magistrados quanto aos requisitos fático-jurídicos)<sup>492</sup>.

**Direito do Combate à Corrupção.** Em abril de 2014, em meio a esse interesse geral e priorização institucional do enfrentamento à corrupção, o Ministério Público Federal alterou a estrutura de organização temática das suas Câmaras de Coordenação e Revisão, para estabelecer uma câmara especializada na matéria "combate à corrupção". A atribuição da 5ª CCR para o "combate à corrupção" compreende:

*"atuar nos feitos relativos aos atos de improbidade administrativa previstos na Lei 8429/92 e conexos, bem como nos crimes previstos no Capítulo I, do Título XI, do Código Penal (crimes praticados por funcionário público contra a administração em geral), exceto nos enunciados nos artigos 323 e 324); nos previstos nos artigos 332, 333 e 335, do Capítulo II, do Título XI, do Código Penal (crimes praticados por particular contra a administração em geral); nos enumerados no Capítulo II-A, do Título XI, do Código Penal (crimes praticados por particular contra a administração pública estrangeira); nos enumerados no Decreto-Lei nº 201/67 (crimes de responsabilidade de prefeitos e vereadores); nos previstos nos artigos 89 a 98, da Seção III, do Capítulo IV, da Lei 8666/93 (Lei das Licitações) e seus conexos."*<sup>493</sup>

Trata-se de um ato de reorganização interna da atuação de um dos órgãos de persecução da corrupção, mas o fato dá identidade própria a um conjunto de normas, o do "combate à corrupção", com conteúdo determinado, que abrange os ramos do direito penal, administrativo e civil.

A questão tem sua relevância. É que a definição dessa área implica em atribuir ao membro do MPF na ponta, vinculado a tal câmara, a atuação cível e penal de

---

<sup>492</sup> O artigo 9º, parágrafo único, inc. II, do PLS 280/2016, prevê que incorre nas penas do caput — de 1 a 4 anos de detenção e multa —, “quem deixa de conceder ao preso liberdade provisória, com ou sem fiança, quando assim admitir a lei e estiverem inequivocamente presentes seus requisitos”.

<sup>493</sup> Art. 2º, § 5º, da Resolução do Conselho Superior do MPF nº 20, de 6 de fevereiro de 1996, alterada pela Resolução CSMPF n. 148, de 1º de abril de 2014.

persecução da corrupção, inaugurando (nas capitais) uma nova forma de investigar e apurar atos de corrupção, de forma conexa, sob o olhar concomitante da persecução penal e da persecução da improbidade administrativa, não se olvidando, ainda, a preocupação paralela, quiçá até mais relevante, do ressarcimento ao erário<sup>494</sup>.

Assim, o direito do combate à corrupção, que eclode a partir do direito penal econômico, reunindo normas penais e também cíveis e político-administrativas, relativas ao ressarcimento ao erário e à improbidade, é o aparato para cumprimento dessa missão, merecendo cada vez mais um estudo específico.

### **3.3. Enfrentamento à Corrupção Efetivo, Republicano e Democrático**

Desde a irresponsabilidade do rei até o impeachment e a prisão de presidentes e ex-presidentes, percorreu-se longo caminho. Faraós, imperadores, reis e presidentes foram depostos, presos e até executados durante a história. Mas um processo efetivo, republicano e democrático de persecução de agentes políticos do topo ainda é um fenômeno raro.

Os problemas são muitos, a começar pela promessa do direito do combate à corrupção, similar à já abordada do direito penal econômico, de estabelecer uma igualdade e justiça do direito penal, uma vez que os bens jurídicos tutelados são coletivos e fundamentais a todos os cidadãos, assim como os tipos penais se voltam a autores situados em segmentos sociais que exercem poder político e econômico, que

---

<sup>494</sup> Veja que o ressarcimento ao erário já se insere nas sanções da Lei de Improbidade () e passou a ser tratado no processo penal, com a alteração do art. 312 pela Lei. Não é só disso que se trata. O ressarcimento, que tem, em verdade, natureza cível por excelência, passa a pairar sobre as tutelas penal e da improbidade administrativa com maior importância, a partir da atuação unificada nessas duas esferas.

nunca figuraram na clientela das varas criminais<sup>495</sup>. Assim, o enfrentamento deve ser efetivo.

É muito comum um combate à corrupção eivado de motivações puramente políticas de perseguição, mesmo quando travestido de jurídico, com roupagem de devido processo legal. Ou mesmo, as motivações podem ser fruto da mais pura ganância. Deve se procurar um sistema que preserve o interesse público. Assim, o enfrentamento deve ser republicano.

Por fim, a bandeira do combate à corrupção pode angariar um apoio majoritário midiático e popular, compelindo os agentes da persecução a mostrarem resultados, na forma de prisões e condenações em penas altas. Nesse momento, mais do nunca, é preciso que as garantias constitucionais falem mais alto do que a efetividade do combate à corrupção. Assim, o enfrentamento deve ser democrático.

### **3.3.1. Enfrentamento efetivo**

#### **3.3.1.1. Independência dos órgãos de persecução**

Esse quadro de corrupção embrenhada no Estado brasileiro, desde sua formação, tem relação com a questão da impunidade. Mais do que isso, uma impunidade seletiva, fruto da desigualdade e geradora de desigualdade.

Já se abordou que os clientes do direito penal no país sempre foram uma parcela bem específica da população, representada majoritariamente pelos pobres negros, exceto no Norte do país, em que a clientela muda para os pobres índios. Sempre houve praticamente um pacto histórico de impunidade em relação à grande corrupção

---

<sup>495</sup> Relembrem-se as colocações de ELA WIECKO V. DE CASTILHO sobre casos, no âmbito do direito penal econômico, da justiça penal ter sido “colonizada” por crimes menores, em detrimento do combate à corrupção e ao crime transnacional. Op. cit., p. 62.

governamental. Isso é muito explicado pelo arranjo dos órgãos e instituições brasileiras na estrutura de persecução penal brasileira.

**Independência do Judiciário incrementada.** A Constituição da República e 1988 inaugura um novo paradigma, o do Estado Democrático de Direito, consolidando a independência do Poder Judiciário. Com efeito, as três garantias dos membros do Poder Judiciário - vitaliciedade, irredutibilidade de vencimentos e inamovibilidade - já tinham sido previstas na Constituição de 1934. Ocorre que, além de efetivamente respeitadas somente a partir de 1988, foi a atual Constituição que conferiu garantias também ao Judiciário como Poder realmente independente: autonomia administrativa e autonomia financeira.

O protagonismo do Judiciário vem das garantias do Poder e dos seus membros, mas também de outro fator marcante. A proteção judicial também foi ampliada, com a criação de inúmeras medidas, ações e remédios constitucionais inéditos: ações diretas, habeas data, mandado de injunção e mandado de segurança coletivo.

**Inafastabilidade da apreciação judicial e supremacia das decisões judiciais.** Assim é que, nesse Estado Democrático de Direito, projetado para superar o período autoritário anterior, com toda essa musculatura nova do Judiciário, a lei não excluirá da apreciação judicial lesão ou ameaça a direito, significando que todas as questões jurídicas podem ser levadas ao Judiciário. Outrossim, reforça-se a supremacia das decisões judiciais, a estabelecer peremptoriamente que a última palavra é do Judiciário. A inafastabilidade da apreciação judicial e a supremacia de suas decisões são dois elementos importantíssimos a serem considerados em tempos de crises institucionais.

**Ministério Público.** A organização e a independência do ministério público é a outra dimensão da questão. Em alguns países, o ministério público faz parte do poder executivo, em outros países, do poder judiciário. Nas duas opções, há possibilidade de problemas com a independência.

Nos Estados Unidos, o ministério público pertence ao poder executivo. Assim, segundo ROSE ACKERMAN, algumas atividades corruptas podem ser encaradas com vista grossa se intimamente associadas ao regime no poder. A questão é seríssima, como ficou claro no caso das suspeitas de ligação do presidente Trump com a Rússia, em que se via como única forma de se viabilizar uma investigação séria a figura do “*special prosecutor*”<sup>496</sup>. A autora vê como experiência interessante o sistema do ministério público brasileiro, que seria amplamente independente do resto do governo e teria conseguido atingir um nível de prestígio e profissionalismo desconhecido sob o sistema anterior. Apesar das dificuldades, o caso brasileiro valeria um estudo cuidadoso e seus traços positivos poderiam ser copiados em outros lugares<sup>497</sup>.

**Desenho inédito do Ministério Público.** No Brasil, se por um lado houve a consolidação do Judiciário como Poder independente, as inovações relativas ao

---

<sup>496</sup> Com efeito, James Comey, diretor do FBI, não pode ser considerado um investigador neutro, depois de sua interferência unilateral nas eleições de 2016, comprometendo a integridade da agência e danificando a campanha de Hillary Clinton em seus últimos dias. Comey se reporta diretamente ao procurador-geral, Jeff Sessions, o presidente do comitê consultivo de segurança nacional da campanha Trump. “O que é simples na teoria tem sido politicamente pesado na prática.” Em escândalos como Watergate, Irã-contrá, Whitewater e Monica Lewinsky, procuradores especiais bateram de frente com presidentes e suas equipes, às vezes com resultados calamitosos. Uma lei de 1978, a “*Independent Counsel Act*”, criou um mecanismo para nomear procuradores especiais com poderes investigatórios amplos e protegidos contra a intromissão presidencial. Mas a lei expirou em 1999 em meio a uma disputa partidária. Hoje só o procurador-geral tem o poder de nomear um procurador especial. Disponível em: <[https://www.nytimes.com/2017/02/17/opinion/bring-on-the-special-prosecutor.html?action=click&pgtype=Homepage&clickSource=story-heading&module=opinion-c-col-left-region&region=opinion-c-col-left-region&WT.nav=opinion-c-col-left-region&\\_r=1#story-continues-1](https://www.nytimes.com/2017/02/17/opinion/bring-on-the-special-prosecutor.html?action=click&pgtype=Homepage&clickSource=story-heading&module=opinion-c-col-left-region&region=opinion-c-col-left-region&WT.nav=opinion-c-col-left-region&_r=1#story-continues-1)> Acesso em: 17 fev. 2017.

<sup>497</sup> ROSE-ACKERMAN, Susan. Corruption and government: causes, consequences, and reform. New York: Cambridge University Press, 2016, versão digital, posição 11105.

Ministério Público na Constituição da República de 1988 são simplesmente revolucionárias, quase explicando, por si sós, o novo quadro que se desenha, de perseguição da grande corrupção governamental.

É que se previu, nos moldes do previsto em relação ao Judiciário, garantias à instituição e garantias aos membros do Ministério Público, além de cortar-se totalmente o cordão umbilical com o Poder Executivo. No âmbito federal, passou-se a representação da União ao novo órgão criado: a Advocacia-Geral da União (antes disso o MPF atuava de forma um tanto esquizofrênica, sendo fiscal do governo federal e ao mesmo tempo advogado da União).

Além das características marcantes do Ministério Público brasileiro, de independência da instituição - consubstanciadas na autonomia administrativa e autonomia financeira - e de aglutinar as funções de “dominus litis” da ação penal e de “defensor del pueblo” em relação a direitos humanos, coletivos e difusos, ainda há o traço peculiar da independência funcional quase absoluta de seus membros<sup>498</sup>.

**Questões da independência dos órgãos de perseguição da corrupção.** Na visão de ROSE-ACKERMAN, independência da perseguição penal e da jurisdição é recomendável, embora, naturalmente, essas instituições também devam estar amplamente livres de corrupção e patronato. Na sua opinião, algum grau de independência é necessário, mas demasiada independência pode gerar impunidade<sup>499</sup>.

---

<sup>498</sup> Em um estudo comparativo entre os ministérios públicos brasileiro e argentino, VLADIMIR ARAS aponta que “A opção do constituinte argentino pela organização de um órgão extrapoder, dotado de autonomia, mas com vinculação hierárquica dos seus membros, destoa do modelo brasileiro de independência funcional quase absoluta.” ARAS, Vladimir. Ministério público na Argentina e no Brasil: apontamentos para uma aproximação regional. In: CALABRICH, Bruno. Modelos de ministérios públicos e defensorias del pueblo. Brasília: ESMPU, 2014, p. 59.

<sup>499</sup> ROSE-ACKERMAN, Susan. Op. cit., posição 10820.

Um poder judiciário realmente independente, ao ponto de efetivamente restringir o executivo, é algo raro no mundo<sup>500</sup>. Muitos países têm legislação exemplar contra a corrupção, mas sua devida aplicação pelo judiciário não acontece<sup>501</sup>. Assim, não bastam lei e órgãos de persecução atuantes se o país não tiver um sistema judicial que funcione em face das elites<sup>502</sup>.

E como bem lembra ROSE ACKERMAN, a independência é necessária tanto para impedir que os políticos interfiram nos processos legítimos, como para impedir a perseguição de adversários políticos. Ainda, para tornar a aplicação da lei eficaz contra atores corruptos, dentro e fora do governo, a carreira dos juízes não deve depender de agradar aqueles com poder político e econômico. Por outro lado, juízes e servidores devem também ser competentes, profissionais e respeitar as regras de impedimento e suspeição, além de sujeitos a algum controle externo<sup>503</sup>.

Na China, GONG denuncia que os juízes são pressionados a condenar até mesmo quando o réu insiste que sua confissão foi obtida através de tortura. Dos quase 150.000 acusações de corrupção, durante o período de 2008 a 2013, menos de 0.1% terminou em absolvição nos tribunais. Uma razão para a falta de independência seria a dependência aos benefícios que os juízes recebem do governo. Mesmo que os juízes

---

<sup>500</sup> DEL GRANADO, Juan Javier. Legis imperium. La Paz: Fondo Editorial de la Universidad Iberoamericana, 1995.

<sup>501</sup> SINGH, Gurharpal. Understanding political corruption in contemporary indian politics. Political Studies, n. 45, 1997, p. 626.

<sup>502</sup> ROSE-ACKERMAN, Susan. Corruption and government: causes, consequences, and reform. New York: Cambridge University Press, 2016, versão digital, posição 11009.

<sup>503</sup> Ibidem, posição 11022.

não sejam necessariamente corruptos, a sua dependência enfraqueceria o exercício de sua função de controle sobre os excessos do esforço anticorrupção do governo<sup>504</sup>.

O Fórum Econômico Mundial possui um índice de independência judicial que dá aos países uma pontuação entre 1 e 7, sendo que 43% dos países pontuam menos do que 3,5, dos quais 4,3% são europeus e 62,5% são africanos<sup>505</sup>. Brasil pontuou 3,8 no relatório de 2016-2017, ficando em 79º no ranking<sup>506</sup>. A Transparência Internacional também avalia corrupção nos sistemas judiciais, relatando problemas na República Tcheca, Geórgia, Paquistão, Rússia, Sri Lanka e Turquia, concernentes à influência política sobre as nomeações de juízes. Nesse relatório de 2007 há uma comparação do Brasil com a Rússia, em que a independência do Judiciário brasileiro seria muito maior, enquanto haveria muito mais subornos para obtenção de decisões no Brasil<sup>507</sup>.

No Brasil, houve tentativa de enfrentamento do problema da condescendência nos julgamentos de infrações praticadas por magistrados. O caminho foi a criação de órgãos de controle externos: CNJ e CNMP. A condescendência nos julgamentos de magistrados talvez explique a ideia no senso comum de que a maior punição a magistrados seria a aposentadoria compulsória, em que o sancionado continua a

---

<sup>504</sup> GONG, Ting. Dependent judiciary and unaccountable judges: judicial corruption in contemporary China. The China Review, n. 4, 2004, p. 33.

<sup>505</sup> FÓRUM ECONÔMICO MUNDIAL. Relatório de Competitividade Global 2014-2015. Disponível em: <[http://www3.weforum.org/docs/GCR2014-15/GCI\\_Dataset\\_2006-07-2014-15.xlsx](http://www3.weforum.org/docs/GCR2014-15/GCI_Dataset_2006-07-2014-15.xlsx)>. Acesso em: 28 set. 2016.

<sup>506</sup> FÓRUM ECONÔMICO MUNDIAL. Relatório de Competitividade Global 2016-2017. Disponível em: <[http://www3.weforum.org/docs/GCR2016-2017/05FullReport/TheGlobalCompetitivenessReport2016-2017\\_FINAL.pdf](http://www3.weforum.org/docs/GCR2016-2017/05FullReport/TheGlobalCompetitivenessReport2016-2017_FINAL.pdf)>. Acesso em: 9 fev. 2017.

<sup>507</sup> TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. Relatório Global de Corrupção 2007: Corrupção e Sistemas Judiciais. Disponível em: <[http://www.transparency.org/whatwedo/publication/global\\_corruption\\_report\\_2007\\_corruption\\_and\\_judicial\\_systems](http://www.transparency.org/whatwedo/publication/global_corruption_report_2007_corruption_and_judicial_systems)> Acesso em: 28 set. 2016.

perceber seu subsídio proporcional. Em verdade, magistrados corruptos estão sujeitos a prisões em ações penais e a perda do cargo e ressarcimento em ações de improbidade.

Já no caso da condescendência no julgamento de políticos, a questão é mais complexa, sendo um dos caminhos a revisão da questão do foro por prerrogativa de função, criado, em verdade, para garantir a não intimidação do juiz no julgamento de uma alta autoridade<sup>508</sup>. Como amplamente divulgado e debatido, dos 500 parlamentares investigados desde 1988, só 16 foram condenados pelo STF, o que indicaria uma lentidão que favoreceria a impunidade de políticos<sup>509</sup>. Como já abordado antes, há outras leituras desses números<sup>510</sup>, sendo certo que, por exemplo, até 2001 a Constituição exigia, para a prisão, salvo em flagrante de crime inafiançável, e para o processo criminal de membros do Congresso, prévia licença de sua Casa (art. 53, § 1º, antes da Emenda Constitucional 35/2001). Parece claro, contudo, que, mesmo necessários alguns casos de foro privilegiado, seria recomendável a diminuição das hipóteses<sup>511</sup><sup>512</sup>.

---

<sup>508</sup> Francisco Rezek, ministro aposentado do STF, falou ao programa Roda Viva, de 06/02/2017, sobre o foro privilegiado: “O foro privilegiado foi criado para evitar que um juiz de primeiro grau se defrontasse com um membro do Congresso, com um governador, e fosse intimidado por este réu ilustre. Ele nasceu para submeter pessoas que tenham alguma autoridade a um tribunal que elas não conseguiriam intimidar. Isso é uma coisa do passado. Hoje, juízes de primeiro grau não se intimidam com ninguém.” Disponível em: <<http://veja.abril.com.br/blog/augusto-nunes/o-jurista-francisco-rezek-e-o-convidado-do-roda-viva-desta-noite/>>. Acesso em: 17 fev. 2017.

<sup>509</sup> Mas apenas metade dos condenados cumpriu ou cumpre pena e cinco escaparam da punição porque seus crimes prescreveram. Disponível em: <<http://m.congressoemfoco.uol.com.br/noticias/dos-500-parlamentares-investigados-desde-1988-so-16-foram-condenados-pelo-stf/>> Acesso em: 27 fev. 2017. “Casos de foro privilegiado se arrastam por até 18 anos”. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/11/1829725-casos-de-foro-privilegiado-se-arrastam-por-ate-18-anos-no-supremo.shtml>> Acesso em: 27 fev. 2017. “Prescrição atinge um terço de ações contra políticos no Supremo.” Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/11/1832077-prescricao-atinge-um-terco-de-aco-es-contra-politicos-no-supremo.shtml>> Acesso em: 27 fev. 2017.

<sup>510</sup> “‘Parâmetros nazistas’: Ao culpar STF por falta de condenações, pesquisa faz manipulação, diz Gilmar”. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2017-fev-16/gilmar-critica-estudo-tenta-culpar-stf-falta-condenacoes>> Acesso em: 27 fev. 2017.

<sup>511</sup> Poucos sugerem uma eliminação total dos foros por prerrogativa de função. Mas não há como se opor a uma séria redução, uma vez que o instituto foi distorcido e gera enorme impunidade: “Levantamento

Outra questão a ser revista são os casos de nomeação de integrantes de tribunais e chefes de Ministérios Públicos por parte de agentes políticos, sendo uma das soluções a diminuição da liberdade de escolha, com mais requisitos ou necessidade de obediência a listas tríplices. Como já dito, há forte componente político na escolha dos 33 ministros do STJ<sup>513</sup>, apesar de serem escolhidos 1/3 entre juízes oriundos dos Tribunais Regionais Federais (juízes federais); 1/3 entre desembargadores dos Tribunais de Justiça Estaduais (juízes estaduais); e 1/3 divididos em 1/6 para advogados e 1/6 para membros do Ministério Público Federal, Estadual e Distrital. No STF, a escolha dos 11 ministros é eminentemente política:

---

mostra que 68% de ações penais de quem tem foro privilegiado prescrevem. Estudo da FGV aponta que no Supremo condenação só ocorreu em 0,74% dos casos. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/brasil/levantamento-mostra-que-68-de-acoes-penais-de-quem-tem-foro-privilegiado-prescrevem-20933954>>. Acesso em: 9 fev. 2017. “Desde 1988, ano em que a atual Constituição entrou em vigor, mais de 500 parlamentares foram investigados no Supremo Tribunal Federal (STF). A primeira condenação ocorreu apenas em 2010. De lá para cá, apenas 16 congressistas que estavam no exercício do mandato foram condenados por crimes como corrupção, lavagem de dinheiro e desvio de verba pública. Os dados são de levantamento da Revista Congresso em Foco. Entre os considerados culpados, somente o ex-deputado Natan Donadon (RO) está atrás das grades. O ex-peemedebista cumpre pena de 13 anos no Complexo Penitenciário da Papuda, em Brasília, por desviar recursos da Assembleia Legislativa de Rondônia.” Disponível em: <<http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/dos-500-parlamentares-investigados-desde-1988-so-16-foram-condenados-pelo-stf/>>. Acesso em: 9 fev. 2017.

<sup>512</sup> Veja que já se tentou o inverso: aumentar os casos de foro por prerrogativa. “O presidente Fernando Henrique Cardoso dará prioridade à aprovação do foro privilegiado para ex-autoridades na agenda da transição ao sucessor. O objetivo de FHC é, após deixar o cargo, continuar a responder por ações penais perante o STF (Supremo Tribunal Federal) e a processos civis perante a Justiça Federal. (...) O principal articulador das iniciativas é o presidente da Câmara, Aécio Neves (PSDB-MG) (...) Em 1999, o Supremo acabou com o foro privilegiado para ex-autoridades. Antes dessa decisão, o STF julgou e absolveu o ex-presidente impedido Fernando Collor de Mello por falta de provas. Collor respondeu à ação penal por corrupção passiva. No ano 2000, os deputados governistas tentaram restabelecer o foro privilegiado por emenda constitucional, mas foram derrotados. Por isso, FHC e a base governista insistiram no tema por meio de um projeto de lei. Disponível em: <<https://amp-mg.jusbrasil.com.br/noticias/2141274/lei-da-mordaca-entra-em-votacao-e-mp-reage>>. Acesso em: 9 fev. 2017. A Lei 10.628/02, prevendo a extensão das hipóteses de foro, foi aprovada e, posteriormente, julgada inconstitucional pelo STF a partir de 15 de setembro de 2005.

<sup>513</sup> Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/poder/10375-presidente-do-stj-faz-lobby-por-candidatura-de-cunhada.shtml>>. Acesso em: 5 mar. 2017.

*“É verdade que houve mudanças formais. No começo, o plenário da corte era composto por 15 ministros, número que depois passou a 11, subiu para 16 e voltou a 11. O modo de escolha, porém, permaneceu o mesmo. Durante a constituinte de 1891, discutiu-se a forma de nomeação dos ministros: pelo presidente da República, via eleição no Congresso ou mediante acordo entre Executivo e Legislativo. Prevaleceu o regime que se mantém até hoje: indicação pelo presidente e confirmação pelo Senado. Abandonou-se, assim, o sistema que existira no Império. Durante a monarquia, chegavam à corte suprema apenas os juízes de carreira, designados por ordem de antiguidade.”<sup>514</sup>*

A Operação Lava Jato representa um momento de evidência, praticamente inédita no Estado brasileiro, do poder do Judiciário e do Ministério Público, muito devido às bases do Estado Democrático de Direito trazido pela Constituição de 1988. Além do protagonismo cada vez maior do Supremo Tribunal Federal em especial - nas grandes questões políticas e de direitos fundamentais -, observa-se nos últimos anos a atuação destacada do Judiciário e Ministério Público no combate à grande corrupção governamental. Atuação essa que, ferindo uma espécie de pacto histórico de não agressão desde o Brasil-colônia, impacta gravemente o governo e os outros poderes Executivo e Legislativo.

Escolhas mais republicanas de ministros do STF e procuradores-gerais da República, além de menos controle sobre a polícia federal, levaram aos resultados inéditos nos casos do Mensalão e da Operação Lava Jato. Segundo declaração atribuída ao procurador da República Carlos Fernando, integrante da Força-tarefa: “Governos

---

<sup>514</sup> LOPES, José Reinaldo de Lima. O supremo e as crises da república. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/ilustrissima/2017/03/1863389-o-supremos-e-as-criises-da-republica.shtml>>. Acesso em: 5 mar. 2017.

anteriores ao PT limitavam investigações”<sup>515</sup>. Mas isso não se estabilizou e um devido grau de enfrentamento à grande corrupção ainda não foi alcançado<sup>516</sup>.

**Contra-ataque da classe política atingida.** As prerrogativas dos magistrados e membros do ministério público estão sempre ameaçadas, mormente após atuações exitosas no combate à grande corrupção. Não é por acaso que os ataques focam nas prerrogativas que constituíram a independência dos órgãos de persecução. Já foram vários ataques:

- Lei da Mordaza (Medida Provisória n. 2.008-35/2000): proposta pelos partidos da base de apoio do presidente Fernando Henrique Cardoso, proibia aos membros do ministério público "revelar ou permitir indevidamente que cheguem ao conhecimento de terceiro ou aos meios de comunicação fatos ou informações de que tenham ciência em razão do cargo e que violem o sigilo legal, a intimidade, a vida privada, a imagem e a honra das pessoas". Chegou a ser editada uma medida provisória mas, graças à reação da sociedade e da imprensa, antes de o Congresso deliberar, o Executivo retirou de pauta. A Lei da Mordaza para os juízes estava na proposta da relatora da reforma do Judiciário, deputada Zulaiê Cobra (PSDB-SP) e no projeto do senador Jorge Bornhausen (PFL-SC)<sup>517</sup>;

---

<sup>515</sup> Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/03/1755535-odebrecht-quer-acordo-para-salvar-o-patrimonio-da-familia-diz-procurador.shtml>>. Acesso em: 9 fev. 2017.

<sup>516</sup> A Associação Nacional dos Delegados da Polícia Federal – ADPF vê ameaças à Operação Lava Jato: “Associação da PF pede a Temer saída de diretor-geral. Após saída de delegados da força-tarefa da Lava Jato, entidade vê risco de prejuízos às investigações e cobra mudança no comando. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,associacao-da-pf-pede-a-temer-saida-de-diretor-geral,70001663161>>. Acesso em: 17 fev. 2017.

<sup>517</sup> Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2303200019.htm>>. Acesso em: 9 fev. 2017.

- Lei Maluf (Projeto de Lei n. 265/07): de autoria do deputado Paulo Maluf, requetava a "Lei da Mordação", com o único objetivo de calar o ministério público e impedir que a imprensa tivesse acesso a informações sobre denúncias. Mas dessa vez previa multa e prisão para promotores e procuradores caso as denúncias contra políticos não se comprovassem<sup>518</sup>;

- Nova Lei de Abuso de Autoridade (Projeto de Lei do Senado n. 280/2016): de autoria do Senador Renan Calheiros e relatoria de Romero Jucá, depois assumida por Roberto Requião (todos do PMDB), o projeto veio claramente em resposta aos avanços da Operação Lava Jato. O texto é de 2009 e foi desengavetado por Renan Calheiros em meados de julho de 2016 como resposta à autorização de uma ação de busca e apreensão nas dependências do Senado<sup>519</sup>. Prevê uma ação penal pública contra membros do Poder Judiciário e do Ministério Público por parte de qualquer indivíduo que se sinta alvo de abuso de autoridade. Os tipos penais previstos deixam aberta a possibilidade de incriminação de meras interpretações jurídicas (“crime de hermenêutica”, por criminalizar as interpretações dos magistrados quanto aos requisitos fático-jurídicos)<sup>520</sup>;

- Pós-Mãos Limpas: mostra que se trata de um padrão que se repete, de contra-ataque da classe política atingida pelo combate à corrupção<sup>521</sup>. Reformas tornaram mais difícil o enfrentamento da corrupção. A Lei “ex-Cirielli” diminuiu os prazos

---

<sup>518</sup> Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/03/1755535-odebrecht-quer-acordo-para-salvar-o-patrimonio-da-familia-diz-procurador.shtml>>. Acesso em: 9 fev. 2017.

<sup>519</sup> Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-estado/2016/11/17/renan-marca-votacao-de-lei-de-abuso-de-autoridade.htm>>. Acesso em: 9 fev. 2017.

<sup>520</sup> O artigo 9º, parágrafo único, inc. II, do PLS 280/2016, prevê que incorre nas penas do caput — de 1 a 4 anos de detenção e multa —, “quem deixa de conceder ao preso liberdade provisória, com ou sem fiança, quando assim admitir a lei e estiverem inequivocamente presentes seus requisitos”.

<sup>521</sup> BARBACETTO, Gianni. GOMEZ, Peter. TRAVAGLIO, Marco. Operação mãos limpas. Porto Alegre: CDG, 2016, p. 19-21.

prescricionais. Duas leis sobre crimes financeiros foram as mais danosas: uma limitou o crime para operações a partir de certos valores e a outra reduziu as penas. Foi limitado o crime de abuso de poder e diminuída sua pena, inviabilizando a prisão cautelar. Magistrados são atacados de todos os lados, com ameaças de reformas para redução de sua independência e capacidade de ação, além das campanhas da mídia, controlada por políticos e empresários frequentemente envolvidos em processos judiciais<sup>522</sup>.

Um exemplo interessante de uma tentativa de contra-ataque da classe política aconteceu em Bucareste, na Romênia. Em fevereiro de 2017, o governo tentou descriminalizar a corrupção até certos valores, sob o pretexto de liberar espaços em prisões e diminuir a população carcerária. Mas a população foi às ruas em enormes protestos<sup>523</sup>.

**Agências Anticorrupção Independentes.** O problema da independência dos órgãos de persecução no enfrentamento da corrupção é tão sério que alguns países optaram pela criação de agência independentes de combate à corrupção, as “*anticorruption agencies*” (ACA), que se reportariam apenas ao chefe do executivo ou ao parlamento. Dezenas de países estabeleceram ACAs nas últimas décadas, como uma resposta à pressão da comunidade internacional pelo combater à corrupção<sup>524</sup>.

### **3.3.1.2. Jogo de forças dos atores sociais: contramajoritariedade versus apoio popular**

---

<sup>522</sup> BARBACETTO, Gianni. GOMEZ, Peter. TRAVAGLIO, Marco. Op. cit., p. 21.

<sup>523</sup> Disponível em: <<http://www.telegraph.co.uk/news/2017/02/02/romanian-minister-quits-hundreds-thousands-take-streets-bucharest/>>. Acesso em: 15 fev. 2017.

<sup>524</sup> ROSE-ACKERMAN, Susan. Corruption and government: causes, consequences, and reform. New York: Cambridge University Press, 2016, versão digital, posição 10900.

O enfrentamento à grande corrupção, tendo como atores os agentes políticos do topo, pode gerar impasses institucionais. É que, no caso da grande corrupção, os órgãos de persecução se voltam contra os agentes públicos do topo dos outros Poderes Executivo e Legislativo, ou até mesmo do próprio Judiciário e MP. A questão será tratada mais adiante, mas aqui importa registrar o fato sob o prisma da efetividade do enfrentamento à corrupção. A depender do resultado do jogo de forças dos atores sociais, o enfrentamento avança ou é contido.

LASSALLE, ao desenvolver uma análise sociológica do conceito de Constituição, também acaba por revelar algo muito importante na atuação das instituições jurídicas da sociedade, “os fatores reais do poder”<sup>525</sup>:

*"Os fatores reais do poder que regulam no seio de cada sociedade são essa força ativa e eficaz que informa todas as leis e instituições jurídicas da sociedade em apreço, determinando que não possam ser, em substância, a não ser tal como elas são."*

A ideia central é a de que um texto legal em descompasso com os fatores reais de poder tendia a ser letra morta, "um mero pedaço de papel". A questão no âmbito do direito constitucional é, em geral, contraposta ao trabalho de KONRAD HESSE, que aborda a força normativa da constituição, apesar de, em verdade, um trabalho complementar o outro<sup>526</sup>. Mas aqui, em uma análise sociológica, é imperioso perceber a

---

<sup>525</sup> LASSALLE, Ferdinand. Que é uma constituição?. Porto Alegre: Editorial Villa Martha, 1980, p. 18.

<sup>526</sup> KONRAD HESSE, como já mencionado, em uma aula inaugural, em 1959, não exatamente desconsiderando os postulados de LASSALLE, pondera que, no embate entre os fatores reais de poder e a Constituição, há pressupostos realizáveis que podem assegurar sua força normativa. Suas normas são força ativa e também pesam no embate entre as forças sociais em jogo (condicionamento recíproco entre Constituição jurídica e realidade político-social), se há na consciência dos atores, além da vontade de poder, vontade de Constituição. A força normativa da Constituição seria uma força própria, ordenadora e conformadora da vida do Estado. HESSE, Konrad. A força normativa da constituição. Tradução Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1991, p. 11, 13, 15 e 19.

existência de relação entre as forças da sociedade e o atuar das cortes, juízes e membros do Ministério Público.

Mesmo tendo em conta a relação descrita acima, não se pode esquecer que uma das funções da Justiça, como garantidora de direitos fundamentais e de minorias em um Estado Democrático de Direito, é justamente a de atuar contramajoritariamente, ou seja, eventualmente em contraposição ao poder constituído e às maiorias<sup>527</sup>. No enfrentamento à grande corrupção, uma atuação contramajoritária é representada pela perseguição de agentes políticos e membros de um governo eleito, gozando de apoio popular. Nesse caso, será determinante para o sucesso do enfrentamento o grau de amadurecimento das instituições, testando-se ao extremo a independência e a supremacia das decisões judiciais.

Pode se alcançar o inverso, partindo da mesma situação. No mesmo caso de perseguição de agentes políticos e membros de um governo eleito, a atuação pode angariar apoio popular. Mais do que isso, o apoio popular pode ser imprescindível. É bem frequente uma atuação destacada dos órgãos de perseguição no combate à grande corrupção, que impacta gravemente o governo de então, dos poderes Executivo e Legislativo, buscar sua força no apoio popular. Como se viu anteriormente, o sucesso ou fracasso das maiores operações de combate à grande corrupção no Brasil, principalmente as mais recentes, foi determinado pelo grau de apoio popular,

---

<sup>527</sup> Sobre o cerne da contramajoritariedade, vale mencionar passagem da obra "Sobre a Liberdade", publicada por JOHN STUART MILL, em 1859, sobre a liberdade de expressão: "Suponhamos, pois, que o governo esteja em inteira harmonia com o povo, e nunca pense em exercer qualquer poder coercitivo senão de acordo com o que lhe parece a voz deste. Eu nego, porem, o direito do povo de exercer essa coerção, por si mesmo ou pelo seu governo. Tal poder é ilegítimo em si. O melhor governo não tem a ele título superior ao do pior. É tão nocivo, ou ainda mais nocivo, quando exercido de acordo com a opinião pública, do que em oposição a ela. Se todos os homens menos um fossem, de certa opinião, e um único da opinião contrária, a humanidade não teria mais direito a impor silêncio a esse um, do que ele a fazer calar a humanidade, se tivesse esse poder." MILL, John Stuart. Sobre a Liberdade. Petrópolis: Vozes, 1991, p.60.

combinado sempre com o engajamento da mídia. A Operação Mãos Limpas teria perdido sua força assim que diminuiu o apoio popular<sup>528</sup>.

### 3.3.2. Enfrentamento Republicano

#### 3.3.2.1. Legitimidade da atuação dos órgãos de persecução da corrupção

O enfrentamento republicano da corrupção tem a ver com a legitimidade da atuação dos órgãos de persecução. A atuação legítima é aquela orientada pelo interesse público, imparcial, impessoal e indistinta.

**Combate à corrupção corrupto.** Não é incomum a atuação da persecução movida pelos interesses mais escusos ou por pura ganância. Na pequena corrupção isso é tão realidade que o Barômetro Global da Corrupção (GCB) da Transparência Internacional revela que, no mundo inteiro, a polícia e o sistema judiciário têm os maiores níveis de incidência de suborno dentre os oito serviços incluídos: 31% e 24%, respectivamente<sup>529</sup>. Isso significa dizer que quem tem o poder de persecução da corrupção nas mãos, fica muito suscetível de usá-lo de modo a tirar suas próprias

---

<sup>528</sup> Segundo afirmações de FRANCESCO SAVERIO BORRELI, procurador da República que atuou na Mãos Limpas, “até o momento em que tratamos de atingir a alta política e os seus representantes, os grandes personagens dos partidos que começavam a enojar a todos, não houve grandes reações contrárias, muito antes pelo contrário. No entanto, com a investigação contra a Guarda de Finanças, fomos além, apareceu claramente que o problema da corrupção na Itália não dizia respeito somente à política, mas a uma grande faixa da sociedade, ou seja, atingia já altos níveis exatamente enquanto partia de baixo. Naquele momento, o cidadão teve a sensação de que aqueles ‘moralistas’ da Procuradoria de Milão queriam realmente passar um pano limpo sobre todo o país, sobre a consciência civil de todos os italianos. Falo do cidadão que vivia de pequenos expedientes, amizades, recomendações, propinas para poder sobreviver e remediar a ineficiência da administração pública. Tenho a impressão de que, naquele momento, as pessoas começaram a dizer: ‘Agora chega, fizeram já o trabalho de vocês, nos liberaram das garras da velha classe política que sugava nosso sangue, mas agora nos deixem viver em paz.’ Quando chegamos à Guarda de Finanças, fora as reações óbvias do mundo político, também uma paetê dos empresários se sentiu atingida perto demais por aquela ânsia de limpeza que vinha da Procuradoria de Milão (...) A redor da Guarda de Finanças havia um vasto sistema de convivências e conveniências. Além disso, aquela reviravolta coincidia como o passar do tempo e com uma campanha publicitária jornalística longa demais sobre o pool de Milão e sobre a corrupção, que durante meses ocupou as primeiras páginas dos jornais. As pessoas estavam cansadas.” BARBACETTO, Gianni. GOMEZ, Peter. TRAVAGLIO, Marco. Operação mãos limpas. Porto Alegre: CDG, 2016, p. 851-852.

<sup>529</sup> “Global Corruption Barometer 2013”. Disponível em: <<http://www.transparency.org/gcb2013/report>>. Acesso em: 24 nov. 2016.

vantagens, praticando sua própria corrupção. Tal se reproduz em termos macro na grande corrupção, a exemplo da criação de Comissão Parlamentares de Inquérito - instrumento importantíssimo de que dispõem o Legislativo -, criadas com o intuito único de achacar empresários<sup>530</sup>.

**Lawfare.** Também não é incomum um combate à corrupção eivado de motivações puramente políticas, de perseguição, mesmo quando travestido de jurídico, com roupagem de devido processo legal.

JOHN COMAROFF e JEAN COMAROFF tratam do tema do “*lawfare*”, que significa o uso da lei para fins políticos:

*“o imperialismo está sendo acusado, acima de tudo, do cometimento de lawfare: o uso de suas próprias regras - de seus códigos penais devidamente promulgados, seu direito público, seus estados de emergência, suas cartas e mandatos, suas normas de engajamento - para impor um senso de ordem aos seus subordinados por meio de violência tornada legível, legal e legítima por sua própria palavra soberana. E também para cometer suas próprias tão sempre civilizadas, clientelistas e bem-intencionadas formas de cleptocracia.”*<sup>531</sup>

Há um perigo real de que o combate à corrupção seja objeto de *lawfare*, sendo usada a perseguição para fins políticos. A coisa pode se dar de várias maneiras. Uma é a “montagem” de escândalos de corrupção. Outra é a perseguição apenas dos casos de corrupção de indivíduos ou grupos políticos adversários.

---

<sup>530</sup> Em delação, ex-senador Delcídio Amaral já havia acusado alvos de nova fase da Lava Jato de cobrarem 'pedágio' de empresários investigados em troca de proteção na CPI da Petrobrás em 2014. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,delcidio-amaral-diz-que-existem-cpis-que-sao-feitas-para-achacar-empresarios,10000092628>>. Acesso em: 9 fev. 2017.

<sup>531</sup> COMAROFF, John L. COMAROFF, Jean. Law and disorder in the postcolony: an introduction. Chicago: The University of Chicago Press, 2006, p. 438, tradução livre. A ideia da lei como arma de guerra também é trabalhada por ORDE F. KITTRIE (Lawfare: law as a weapon of war. Oxford University Press, 2016).

Enfrentamento à corrupção também acontece em vários países que se apresentam como democracias, mas o caso comumente citado como exemplo é o da “Pegando tigres e moscas”, maciça campanha contra a corrupção que o presidente da China, Xi Jinping, lançou logo depois que chegou ao poder, no final de 2012. A campanha oficial afirma já ter pego funcionários de ranking alto e baixo, ou, como Xi Jinping colocou, “tigres e moscas”. FU afirma que as recentes medidas anticorrupção na China são projetadas para punir funcionários que se desviam e/ou não são do agrado do grupo político dominante. Os casos podem levar à reforma de setores específicos e ser apresentados na mídia como lição, mas não fariam parte de uma revisão sistêmica<sup>532</sup>.

### **3.3.2.2. Discursos de imparcialidade**

Já dizia RUY BARBOSA que “A justiça, cega para um dos dois lados, já não é justiça. Cumpre que enxergue por igual à direita e à esquerda.”<sup>533</sup>

MAX WEBER é um dos que tratou da distinção entre o conhecimento científico, fruto de cuidadosa investigação, e os julgamentos de valor sobre a realidade. O cientista não teria o direito de possuir, a partir de sua profissão, preferências políticas e ideológicas. Como cidadão, poderia assumir posições apaixonadas em face dos problemas econômicos e políticos, mas jamais deveria defendê-los a partir de sua atividade profissional. Essa busca de uma neutralidade científica levou WEBER a estabelecer uma rigorosa fronteira entre o cientista, homem do saber, das análises frias e

---

<sup>532</sup> FU, Hualing. Wielding the sword: president Xi's new anti-corruption campaign. In: ROSE-ACKERMAN, Susan. LAGUNES, Paul. Greed, corruption, and the modern state. Cheltenham: Edward Elgar, 2015, p. 134.

<sup>533</sup> BARBOSA, Rui. Obras completas de Rui Barbosa. Vol. XXIX, Tomo IV. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Cultura, 1969, p. 60.

penetrantes, e o político, homem de ação e de decisão comprometido com as questões práticas da vida.<sup>534</sup> Essa fronteira é uma idealização.

É que a imparcialidade absoluta é uma ilusão. Mais precisamente, a imparcialidade de uma pessoa é algo que não se pode esperar ou da qual não se pode depender. Mesmo neutralizando-se os casos mais simples de interesse em uma causa ou ligação com uma das partes – que são tratados como suspeições e incompatibilidades<sup>535</sup> - restam as pré-compreensões<sup>536</sup> e visões de mundo da pessoa, impossíveis de serem expurgadas.

Nestes termos, o exercício que se faz é o de não se buscar a imparcialidade da pessoa do magistrado (ou impessoalidade, termo mais técnico no caso de membros do Ministério Público<sup>537</sup>), mas da sua atuação. No final das contas, o que se tem propriamente não é uma imparcialidade, mas discursos de imparcialidade.

---

<sup>534</sup> MARTINS, Carlos Benedito. O que é sociologia. 38ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1994, p. 33.

<sup>535</sup> Art. 564, inc. I, do Código de Processo Penal.

<sup>536</sup> “Quem quiser compreender um texto realiza sempre um projetar. Tão logo apareça um primeiro sentido no texto, o intérprete prelineia um sentido do todo. Naturalmente que o sentido somente se manifesta porque quem lê o texto lê a partir de determinadas expectativas e na perspectiva de um sentido determinado. A compreensão do que está posto no texto consiste precisamente na elaboração desse projeto prévio, que, obviamente, tem que ir sendo constantemente revisado com base no que se dá conforme se avança na penetração do sentido. (...) Justamente todo esse constante reprojetar, que perfaz o movimento de sentido do compreender e do interpretar, é o que constitui o processo que Heidegger descreve. Quem procura compreender está exposto a erros de opiniões prévias, as quais não se confirmam nas próprias coisas.” GADAMER, Hans-Georg. Verdade e método: traços fundamentais de uma hermenêutica filosófica. Tradução Flávio Paulo Meurer. Petrópolis: Vozes, 1999, p. 402.

<sup>537</sup> O professor IVAR HARTMANN, da Fundação Getúlio Vargas no Rio de Janeiro, afirmou em entrevista que “O MP não tem obrigação de ser imparcial. O MP na Lava Jato tem um lado evidente, que é o lado da acusação.” Disponível em: <[http://brasil.elpais.com/brasil/2016/09/19/politica/1474312121\\_439643.html](http://brasil.elpais.com/brasil/2016/09/19/politica/1474312121_439643.html)>. Acesso em: 15 fev. 2017. Em verdade, o Pacto de San José da Costa Rica (tratado internacional de direitos humanos promulgado pelo Decreto 678/92), no seu art. 8º, prevê que “toda pessoa terá o direito de ser ouvida, com as devidas garantias e dentro de um prazo razoável, por um juiz ou Tribunal competente, independente e imparcial”. Já quanto ao ministério público, é conhecida a controvérsia sobre ele ser ou não imparcial (“uma parte imparcial”). De toda sorte, é estreme de dúvidas que, se não imparcial, deve ser impessoal.

Discurso aqui tem o significado da exposição metódica de um conjunto de ideias, que sustenta e é sustentado pela ideologia de um grupo ou instituição social.

MICHEL FOUCAULT trata do problema dos discursos na sociedade, supondo que:

*“em toda sociedade a produção do discurso é ao mesmo tempo controlada, selecionada, organizada e redistribuída por certo número de procedimentos que têm por função conjurar seus poderes e perigos, dominar seu acontecimento aleatório, esquivar sua pesada e temível materialidade. (...) o discurso não é simplesmente aquilo que traduz as lutas ou os sistemas de dominação, mas aquilo porque, pelo que se luta, o poder do qual nos queremos apoderar.”*<sup>538</sup>

A formatação e controle do discurso dar-se-iam por três grandes sistemas de exclusão: a palavra proibida (tabu do objeto), a segregação da loucura e a vontade de verdade. A vontade de verdade representa a transição do sistema anterior, em que o discurso verdadeiro era aquele pronunciado por quem de direito e conforme o ritual requerido, para o em que a verdade se deslocou do ato ritualizado, eficaz e justo, de enunciação, para o próprio enunciado. Devido à vontade de saber, estabeleceu-se a divisão entre discurso verdadeiro e falso<sup>539</sup>.

Assim, inobstante não existir imparcialidade, existe o discurso de imparcialidade, norteado pela vontade de verdade, que acaba exigindo um atuar motivado, de modo a demonstrar imparcialidade. É, ao fim e ao cabo, um controle sobre a atuação do magistrado.

### **3.3.2.3. Poder simbólico**

---

<sup>538</sup> FOUCAULT, Michel. A ordem do discurso: aula inaugural no Collège de France, pronunciada em 2 de dezembro de 1970. Tradução Laura Fraga de Almeida Sampaio. 24ª edição. São Paulo: Edições Loyola, 2014, p. 8-10.

<sup>539</sup> Ibid., p. 14-15.

A ideia de poder simbólico vem descrita por PIERRE BORDIEU, sociólogo francês, considerado pós-estruturalista<sup>540</sup>. A ideia de poder simbólico foi desenvolvida na obra "O poder simbólico", escrita por PIERRE BORDIEU em 1989.

O poder é visto por toda parte. Em outros tempos não se queria reconhecê-lo nas situações em que ele saltava aos olhos. Mas seria necessário saber descobri-lo onde ele se deixa ver menos, onde ele é mais completamente ignorado. O "poder simbólico" seria, com efeito, esse poder invisível, que só pode ser exercido com a cumplicidade daqueles que não querem saber que lhe estão sujeitos ou mesmo que o exercem. Os

---

<sup>540</sup> Para situar o pensamento pós-estruturalista sociológico, vale um pequeno esboço sobre o desenvolvimento da sociologia. **Positivismo.** Saint-Simon (1760-1825) figura entre os primeiros pensadores socialistas, mas também entre os fundadores do positivismo, tendo como inspiração ideias iluministas e revolucionárias, mas também conservadoras. Auguste Comte (1798-1857), menos original, sistematizou algumas dessas ideias, tendo sido secretário particular de Saint-Simon. Para ele, a reorganização da sociedade exigiria a elaboração de uma nova maneira de conhecer a realidade, fundada na ciência. **Funcionalismo.** Durkheim (1858-1917) entendia que cada membro da sociedade, tendo uma atividade profissional mais especializada, passava a depender cada vez mais do outro, trazendo cooperação e de solidariedade entre os homens. Inspirou o método de investigação funcionalista: busca de explicação das instituições sociais e culturais em termos da contribuição que estas fornecem para a manutenção da estrutura social. **Socialismo.** Enquanto o positivismo se preocupava com a manutenção e a preservação da ordem capitalista, Marx (1818-1883) e Engels (1820-1903) procuravam realizar uma crítica radical a esse tipo histórico de sociedade, colocando em evidência os seus antagonismos e contradições. **Estruturalismo.** Ferdinand de Saussure (1857-1913), linguista suíço, formulou uma das principais origens do pensamento francês contemporâneo, retomado e desenvolvido posteriormente pelo antropólogo francês Claude Lévi-Strass (1908-2009), que é o estruturalismo. O estruturalismo toma como base a noção de estrutura no seu desenvolvimento teórico e metodológico. Estrutura seria um sistema, um conjunto de relações definidas por regras, um todo organizado segundo princípios básicos, em que os elementos que constituem este todo só podem ser entendidos como partes do todo, a partir das relações em que se encontram com os outros elementos componentes. Para o entendimento de um elemento que constitui esse todo, a partir de sua relação com os outros elementos, é utilizada outra noção que é a de diferença. Para Saussure, a língua seria um sistema de diferenças, em que um som se caracteriza por sua distinção em relação aos outros. **Pós-estruturalismo.** O pós-estruturalismo não é sinônimo mas é ligado ao pós-modernismo. Jean-François Lyotard (1924-1998) na obra "A condição pós-moderna", de 1979, introduz a noção de pós-moderno<sup>540</sup>, que não carrega uma ruptura com a modernidade, mas uma superação da metodologia, dos pressupostos epistemológicos e das categorias de pensamento da modernidade. São considerados esgotados os valores centrais da modernidade: ênfase na ciência como modelo do saber, ênfase na problemática da verdade e do conhecimento, a importância da política institucional, a formulação de grandes sistemas e quadros teóricos e a tarefa legitimadora da filosofia. Deveria ser buscado um saber que valorize mais a criatividade, a inspiração e o sentimento, em que os valores estéticos passariam a tomar o lugar do científico e do político na acepção tradicional. Os pós-estruturalistas, numa linha similar aos pós-modernistas, rejeitam definições que encerrem verdades absolutas sobre o mundo, dependendo a verdade do contexto histórico de cada indivíduo. Há uma ruptura com os grandes esquemas metanarrativos que pretendem explicar ou significar o mundo social, mas, em sua grande pretensão, não explicam nada. Nesta linha, o pós-estruturalismo não se coaduna com o positivismo, com seus esquemas teóricos da visão de mundo que retrata o social como coisa. MARTINS, Carlos Benedito. O que é sociologia. 38ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1994, p. 20 e MARCONDES, Danilo. Iniciação à história da filosofia: dos pré-socráticos a Wittgenstein. 2ª ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2007, p. 275 e 278.

símbolos seriam os instrumentos por excelência da integração social. Enquanto instrumentos de conhecimento e de comunicação, eles tornariam possível o "consensus" acerca do sentido do mundo social, que contribui fundamentalmente para a reprodução da ordem social. A integração lógica seria a condição da integração moral. O "consensus" seria o conformismo lógico de Durkheim, a concepção homogênea do tempo, do espaço, do número, da causa, que torna possível a concordância entre as inteligências<sup>541</sup>.

As produções simbólicas, naturalmente, servem como instrumentos de dominação. Assim é que as ideologias, por oposição ao mito, serviriam interesses particulares que se apresentam como interesses universais, comuns ao conjunto do grupo. A cultura dominante serviria para integrar a classe dominante e desmobilizar a classe dominada, por meio de falsas consciências, para o estabelecimento de distinções e hierarquias. A função de comunicação dissimularia a função de divisão, pois a cultura que une também separaria, compelindo as culturas dominadas (subculturas) a definirem-se pela distância em relação à cultura dominante. As relações de comunicação seriam relações de poder que dependem, na forma e no conteúdo, do poder material ou simbólico acumulado pelos agentes. Os sistemas simbólicos, como instrumentos "estruturados e estruturantes", cumprem sua função política de instrumentos de imposição ou de legitimação da dominação, "dando reforço da sua própria força às relações de força que as fundamentam", numa "domesticação dos dominados"<sup>542</sup>.

Os sistemas simbólicos estariam diretamente ligados ao corpo de especialistas que os produzem e deles se apropriam. É o que teria se dado na transformação do mito em religião, tendo os laicos ficado desapossados desses instrumentos de produção

---

<sup>541</sup> BOURDIEU, Pierre. O poder simbólico. Tradução de Fernando Tomaz. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil S.A., 1989, p. 5.

<sup>542</sup> *Ibidem*, p. 11.

simbólica. Esses sistemas e ideologias são estruturados de modo a atender os interesses das classes que eles servem, mas, também, especialmente os interesses dos que os produzem, que são esses especialistas em concorrência pelo monopólio da competência considerada. Isso não deixa de ser uma forma de evitar a redução brutal dos produtos ideológicos aos interesses dessas classes dominantes (efeito curto-circuito<sup>543</sup>).

A função propriamente ideológica do campo de produção ideológico seria impor a apreensão da ordem estabelecida como natural, por meio da imposição mascarada (eufemizada) de sistemas de classificação e de estruturas mentais objetivamente ajustadas às estruturas sociais. Seria a imposição de sistemas de classificação políticos sob a aparência legítima de taxinomias filosóficas, religiosas, jurídicas etc. Sistemas que devem sua força ao fato de que a relação de força neles manifestar-se-ia na forma irreconhecível de relações de sentido. O poder simbólico, assim, seria um poder quase mágico que permite obter o equivalente daquilo que seria obtido pela força física ou econômica, por efeito da mobilização, sendo ignorado como arbitrário. Ele se define numa relação determinada, entre os que o exercem e os que lhe estão sujeitos, na estrutura do campo em que se produz e reproduz a crença. “O que faz poder das palavras e das palavras de ordem, poder de manter a ordem ou de a subverter, é a crença na legitimidade das palavras e daquele que as pronuncia, crença cuja produção não é da competência das palavras.”<sup>544</sup>

Assim, o poder simbólico seria uma forma transformada, irreconhecível e legitimada de outras formas de poder, fruto de um trabalho de dissimulação (eufemização) das relações de força, fazendo que se ignore a violência que elas encerram e alcançando-se os mesmos efeitos reais sem dispêndio aparente de energia.

---

<sup>543</sup> Ibidem, p. 13.

<sup>544</sup> Ibidem, p. 15.

O mesmo ocorre com os símbolos do poder (trajes, ceptros, tronos, coroas etc.), capital simbólico objetivado, cuja eficácia segue as mesmas condições.

**Do poder simbólico no direito<sup>545</sup> e a questão da imparcialidade.** A sustentação de autonomia absoluta do pensamento e da ação jurídicas não se deve apenas a KELSEN<sup>546</sup>, mas faz parte do esforço imemorial do corpo de juristas para construir um sistema completamente independente dos constrangimentos e pressões sociais, tendo nele seu próprio fundamento. É dessa ideia que vem, direta ou indiretamente, o cerne da legitimidade dos especialistas juristas ou operadores do direito.

O campo do direito é o lugar de concorrência pelo monopólio do poder de dizer o direito, consistente na capacidade reconhecida de interpretar um corpus de textos que consagram a visão legítima, justa, do mundo social. São dessas condições que se extrai a ilusão da sua autonomia absoluta em relação às pressões externas, que gera a ignorância quanto às relações de força envolvidas, sua legitimidade e seu poder simbólico.

O monopólio do acesso aos meios jurídicos resulta na cisão social entre os profanos e os profissionais do direito, favorecendo um trabalho contínuo de racionalização própria, que estabelece uma distinção entre os veredictos e as intuições ingênuas da equidade, para fazer parecer aos que exercem o poder e aos que a ele se submetem, que o direito é totalmente independente das relações de força que consagra.

O poder simbólico do direito consubstancia-se em diversos artifícios e símbolos de poder, mas fundamentalmente na retórica da autonomia, da universalidade e da neutralidade. A mágica maior está na imparcialidade. A ideia de um terceiro,

---

<sup>545</sup> Ibidem, p. 209.

<sup>546</sup> KELSEN, Hans. Teoria pura do direito. 8° ed. São Paulo: Martins Fontes, 2009.

imparcial, resolver uma lide insolúvel das partes é a solução histórica mais eficiente em termos de paz social. Mormente se combinada com a forma mais remota de um julgador dotado de autoridade e sapiência.

A destruição do poder simbólico em geral, radicado no desconhecimento das relações de força que expressa, se dá pela tomada de consciência do arbitrário, por meio da revelação da verdade objetiva, aniquilando-se a crença e neutralizando-se o poder de mobilização<sup>547</sup>.

Quanto ao poder simbólico do direito, ou da Justiça, fundado na ilusão da autonomia desse sistema em relação às forças sociais externas, vai se dar também pela tomada de consciência da arbitrariedade de um ato jurisdicional, de uma decisão, por exemplo, parcial. É certo que vários outros fatores podem minar o sistema simbólico jurídico, como regras injustas ou imorais. Mas a tomada de consciência de que uma decisão foi prolatada não com base em uma regra geral injusta, mas parcialmente, em favor de algum interesse, contrariando tais regras gerais, é fulminante em aniquilar a crença e neutralizar o poder de mobilização do direito.

**Imparcialidade e cultura da prioridade.** O problema da enorme demanda sobre os órgãos de persecução pode afetar a questão da parcialidade. Obrigados a eleger prioridades dentro de uma demanda quase impossível de ser cumprida satisfatoriamente, isso pode representar um artifício para uma seletividade de causas e investigados não republicana.

A adoção de prioridade é sempre recomendável. Qualquer atuação deve ter em conta as possibilidades e a importância ou urgência das demandas, para realizar uma seleção. Assim, uma fórmula intermediária para uma persecução penal eficiente, mas

---

<sup>547</sup> BOURDIEU, Pierre. Op. cit., p. 15.

também republicana, é a admissão de uma seletividade declarada e regrada, de forma transparente, de modo a permitir controle estatal e social. O controle opera de forma a verificar se, com os meios disponíveis, os crimes mais viáveis e graves estão sendo perseguidos com prioridade. A seletividade declarada e regrada é, naturalmente, para fins de estabelecimento de prioridades. Ao fim e ao cabo, nenhum agente público estará, declaradamente e de acordo com as regras, elegendo as infrações que perseguirá e as que não perseguirá. Em verdade, estará estabelecendo as infrações que serão o objeto prioritário da persecução, sem necessariamente isso significar que as demais não serão perseguidas, tudo em consonância com a cultura da prioridade<sup>548</sup>.

Já se abordou a visão de BO ROTHSTEIN de que a característica básica de um governo de qualidade é a imparcialidade no exercício do poder<sup>549</sup>. A característica básica de um enfrentamento à corrupção de qualidade também é a imparcialidade dos juízes e a impessoalidade dos membros do ministério público. É isso que faz dele um enfrentamento republicano. Mas não é só. A ressalva do presente item é a de que a imparcialidade, ou melhor, os discursos de imparcialidade são a condição para a sustentação do poder simbólico daqueles que desempenham a persecução da corrupção.

#### **3.3.2.4. O novo poder moderador**

Mais do que independentes, o Judiciário, principalmente na figura do Supremo Tribunal Federal, e até o Ministério Público vêm assumindo um papel novo na República. Pode se notar que, cada vez mais, vêm fazendo às vezes de uma espécie de

---

<sup>548</sup> FIGUEIREDO, Leandro Mitidieri. Discricionariedade na persecução penal: seletividade declarada e regrada. In: SADDY, André. Discricionariedade policial. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016, p. 224.

<sup>549</sup> ROTHSTEIN, Bo. The quality of government: corruption, social trust and inequality in international perspective. Chicago: University of Chicago Press, 2011.

poder moderador, função já desempenhada pelo Imperador, na Constituição de 1824, e pelas Forças Armadas, durante praticamente toda a história do Brasil republicano.

Previa a primeira Constituição brasileira em seu art. 98: “O Poder Moderador é a chave de toda a organização política e é delegado privativamente ao imperador, como chefe supremo da nação e seu primeiro representante, para que incessantemente vele sobre a manutenção da independência, equilíbrio e harmonia dos demais poderes políticos.”

Executivo e Legislativo são, por excelência, parciais, representando a “maioria” (formada em geral por meio da influência do poder econômico, mas essa é uma outra questão). Associações, sindicatos e outras entidades congêneres, apesar de importantes veículos de organização e defesa de classes, são, também por excelência, corporativos. Aí, são necessárias instituições que exerçam o papel mediador.

Não se trata de apenas de dizer o direito por último, mas de exercer a jurisdição de modo a resolver impasses institucionais. A questão interessa ao presente trabalho, pois o enfrentamento à grande corrupção, tendo como atores os agentes políticos do topo, pode gerar impasses institucionais. Há uma miríade de exemplos recentes, afora o questionável impeachment da presidenta Dilma, que não se insere no enfrentamento jurídico da corrupção tratado aqui, pela sua natureza fundamentalmente política<sup>550</sup>.

---

<sup>550</sup> Em 16 de junho de 2016, o falecido ministro do STF Teori Zavascki pediu explicações ao juiz federal Sergio Moro sobre a divulgação de áudios interceptados, contendo diálogos da então Presidenta da República. O juiz pediu “respeitosas escusas” à Corte pelas consequências da retirada do sigilo das escutas envolvendo o ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva e autoridades, incluindo a presidente Dilma Rousseff. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticianoticiastf/anexo/rc123457.pdf>>. Acesso em: 10 fev. 2017. Posteriormente, em 5 de abril de 2016, foi proferida decisão liminar pelo ministro do STF Marco Aurélio Mello determinando o recebimento do pedido de impeachment em relação ao Vice-Presidente da República Michel Temer. O Presidente da Câmara Eduardo Cunha se manifestou na linha de que não seria possível cumprir a decisão, recorrendo da decisão. Ao final, a liminar foi cassada. Disponível em:

Como impasses institucionais claros ligados a investigações de grande corrupção tivemos a anulação da nomeação do ex-presidente Lula da Silva como ministro de Estado<sup>551</sup>, a liminar afastando Renan Calheiros da presidência do Senado<sup>552</sup> e as liminares suspendendo a nomeação de Moreira Franco como ministro de Estado<sup>553</sup>.

O exercício desse papel mediador está ligado à questão da imparcialidade. Mais uma vez, mencione-se a visão de BO ROTHSTEIN de que a característica básica de um governo de qualidade é a imparcialidade no exercício do poder<sup>554</sup>. O fato do Judiciário se apresentar como imparcial permite que ele se credencie como poder moderador.

Mas isso é circunstancial, tendo essa suposta imparcialidade servido para credenciar, em outras épocas, o Imperador e as Forças Armadas a exercerem tal papel. Hoje é o Judiciário que o encarna, principalmente na figura do STF, assim como, em certa medida, o Ministério Público é outra instituição desempenhando o papel moderador.

---

<<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoPeca.asp?id=309461345&tipoApp=.pdf>>. Acesso em: 10 fev. 2017.

<sup>551</sup> Medida Cautelar em Mandado de Segurança 34.070, impetrado pelo PPS, Rel. Gilmar Mendes, 18.03.2016. A decisão veicula a tese de que a nomeação representava desvio de finalidade, servindo para conferir foro por prerrogativa ao investigado. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ms34070.pdf>>. Acesso em: 9 fev. 2017.

<sup>552</sup> Petição do Rede Sustentabilidade na ADPF 402, Rel.: Marco Aurélio, 5.12.2016. A liminar tinha como fundamento o entendimento de que réus não podem ocupar cargos que estejam na linha sucessória da Presidência da República, tema em discussão no Plenário do Supremo, mas já com maioria formada nesse sentido. Liminar não foi confirmada pelo Plenário e o senador ficou até o fim do mandato. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=331246>>. Acesso em: 9 fev. 2017.

<sup>553</sup> Foram três liminares da Justiça Federal (DF, RJ e AP) com base no precedente do STF no caso do ex-presidente. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/geral,juiz-do-amapa-da-nova-liminar-contra-nomeacao-de-moreira-franco,70001660202>>. Acesso em: 10 fev. 2017.

<sup>554</sup> ROTHSTEIN, Bo. The quality of government: corruption, social trust and inequality in international perspective. Chicago: University of Chicago Press, 2011.

JESSÉ SOUZA faz duras críticas ao fenômeno:

*“Esses órgãos não apenas recrutam seus quadros prioritariamente na classe média conservadora e moralista. Todos os interesses materiais e ideais dessas corporações – como alguns dos mais altos salários da república, além de benesses e privilégios de todos os tipos aliados ao prestígio social, especialmente na sua classe de origem, reservado aos que lutam contra a corrupção – ganham com o projeto de substituir as forças armadas como nova instância do poder moderador da pseudo-democracia brasileira. São os órgãos de controle como TCU, MP e Polícia Federal, aliados aos “Juizes justiceiros”, incensados pela mídia conservadora como os novos “heróis do povo” (leia-se classe média conservadora), como os novos representantes da “vontade geral” (ou seja, os interesses econômicos do 1% mais rico); supostamente “acima da política”, que são os novos candidatos a incorporar o “poder moderador” da pseudo-democracia tutelada brasileira.”<sup>555</sup>*

Em verdade, o fenômeno das magistraturas como poder moderador não pode ser considerado exatamente como algo mais negativo do que positivo, na medida em que representa justamente a alternativa ao exercício desse poder por um monarca, pelas forças armadas ou, mesmo, por forças estrangeiras. Todavia, não está eliminado o problema desses novos moderadores incorrerem nas mesmas falhas dos passados, de modo que, além de todas as questões abordadas, o poder deve ser exercido de forma republicana. Ainda, deve ser exercido de forma democrática, ou seja, sob os marcos do Estado Democrático de Direito.

Esse protagonismo do judiciário e ministério público se dá em razão da grave crise do sistema representativo. Em outras épocas, esse quadro levou à assunção de opções autoritárias. Mas deve ficar o alerta desse ativismo judicial levar ao que se costuma chamar de “república dos juizes”, como explica BOAVENTURA DE SOUSA SANTOS a situação do Brasil da Lava Jato, após a destituição da presidenta Dilma, de democracia à beira do caos e os perigos da “desordem legal”:

---

<sup>555</sup> SOUZA, Jessé. A tolice da inteligência brasileira: ou como o país se deixa manipular pela elite. São Paulo: LeYa, 2015, versão digital, posição 4920.

*“Quando comecei a estudar o sistema judicial de vários países, há quase trinta anos, a administração da justiça tinha a menor visibilidade pública entre as dimensões institucionais do Estado. A grande exceção foi os EUA, devido ao papel central desempenhado pela Suprema Corte na definição de políticas públicas verdadeiramente decisivas. Ser parte do único órgão soberano não eleito e dada sua natureza reativa (por regra, não podem ser mobilizados por iniciativa própria), bem como o fato de dependerem de outras instituições estatais (serviços correcionais, administração pública) para terem suas decisões aplicadas, os tribunais tenderam a desempenhar um papel relativamente modesto dentro da vida orgânica da separação de poderes introduzida pelo liberalismo político moderno, de tal forma que a função judicial foi vista como apolítica. A razão para isso também tinha a ver com o fato de que os tribunais tratavam exclusivamente de disputas individuais e não coletivas e foram projetados para não interferir nas classes dominantes e elites, que estavam protegidas pela imunidade e outros privilégios. Pouco se sabia sobre como funcionava o sistema judicial, os cidadãos que normalmente o usavam e seu propósito ao fazê-lo. Desde então, tudo mudou. Isto foi causado, entre outras coisas, pela crise de representação política que atingiu os órgãos soberanos eleitos, pela crescente consciência dos cidadãos sobre seus direitos e pelo fato de que, diante de impasses políticos em meio a questões controversas, as elites começaram a considerar o uso seletivo dos tribunais como uma maneira de levantar o peso político de certas decisões. (...)O impacto causado pelo ativismo dos magistrados italianos passou a ser chamado de República dos Juízes. No caso do ativismo exibido pelo setor associado à Lava Jato, talvez fosse mais exato falar de uma República das Bananas judicial. Por quê? Por causa do impulso externo que claramente está por trás desse exemplo particular do ativismo judicial brasileiro, mas que estava largamente ausente no caso italiano. Esse impulso é o que está ditando a seletividade flagrante de tal zelo investigativo e acusatório.”<sup>556</sup>*

Assim, é crucial a imparcialidade, ou, pelo menos, os discursos de imparcialidade, nesse exercício do poder moderador.

### **3.3.3. Enfrentamento Democrático**

---

<sup>556</sup> SANTOS, Boaventura de Sousa. Brazil: Democracy on the Edge of Chaos and the Dangers of Legal Disorder. Disponível em: <<http://criticallegalthinking.com/2016/03/26/brazil-democracy-edge-chaos-dangers-legal-disorder/>>. Acesso em: 10 fev. 2017.

Sustentou-se que o enfrentamento à corrupção deve ser efetivo e republicano. Tem mais. Ele deve ser também democrático, no sentido de respeitar as garantias do Estado Democrático de Direito e no sentido de se ter uma persecução que democratize sua clientela.

É preciso entender bem a essência de garantias em uma ordem jurídica. Na perspectiva do presente trabalho, imagine-se um enfrentamento efetivo - com órgãos de persecução independentes e empoderados institucionalmente ou pelo apoio popular e da mídia – e republicano – agindo de forma legítima, por meio de atuação imparcial e impessoal. Ainda assim, ou principalmente nesse caso, é preciso o respeito às garantias constitucionais. Elas servem para impedir que mesmo a persecução da corrupção mais bem intencionada não cometa injustiças ou excessos.

### **3.3.3.1. Garantismo**

Já é quase senso comum a ideia de que todos os temas da filosofia ocidental têm alguma origem na filosofia grega, o mesmo valendo para as questões do direito, todas se remetendo ao direito romano. Em uma cadeia sucessória a perder de vista, romanos foram influenciados por gregos que, por sua vez, se inspiraram nas civilizações mais antigas do norte da África, Oriente Médio e Ásia Central.

Para tentar indicar uma origem para os fundamentos do garantismo, um bom marco seria a filosofia cristã. A tradição cultural ocidental é fruto da síntese do judaísmo, cristianismo e cultura grega. O helenismo fornece o pano de fundo que permite a aproximação entre a cultura judaica e a filosofia grega, que mais tarde propicia o surgimento da filosofia grega. Depois de PLATÃO e ARISTÓTELES, o mais importante filósofo a surgir é SANTO AGOSTINHO, expoente da filosofia cristã, que formula sua teoria da natureza humana e da iluminação divina, no século V,

abarcando todos os seres humanos e levando a Igreja à ideia de converter os bárbaros pagãos, ao invés de combatê-los<sup>557</sup>.

Da filosofia cristã pode-se saltar para o modelo garantista clássico do iluminismo. Em 1764, CESARE BECCARIA, na obra “Dos Delitos e das Penas”, examina os abusos dos séculos anteriores no âmbito penal, constatando que os privilégios se concentram no poder de poucos e que as leis poderiam impedir tais abusos. Afirma sua indignação em relação à barbárie das penas aplicadas pelos tribunais da época e formula uma série de princípios para limitar o direito de punir:

- As penas de cada delito devem ser estabelecidas pelo legislador (“*nulla poena sine praevia lege*”). O magistrado não pode aplicar pena não prevista em lei;

- O magistrado intermedia e decide em favor do soberano ou do acusado, pois é a terceira pessoa, imparcial. Ao soberano não compete julgar;

- As penas que vão além da necessidade de manter o depósito da salvação pública são injustas por sua natureza. A crueldade nos castigos é inútil, sendo, então, odiosa e injusta;

- Consultar o espírito das leis penais é um erro, devendo o julgamento se manter à sua literalidade;

- A obscuridade das leis é um mal tanto quanto é a arbitrariedade. Para livrar o domínio da lei de um pequeno grupo, deve-se traduzir os códigos legais e tornar a lei conhecida do povo;

- A lei deve estabelecer fixamente quais indícios de delito permitem a prisão de um acusado. São possíveis prisões com provas mais fracas quando as penas forem mais

---

<sup>557</sup> MARCONDES, Danilo. Introdução à história da filosofia: dos pré-socráticos a Wittgenstein. 2ª edição. Rio de Janeiro: Zahar, 2007, p. 107 e 115.

suaves e as prisões não forem um lugar horrível de desespero e fome, em que há, na mesma prisão, detentos inocentes (suspeitos) e criminosos convictos<sup>558</sup>.

Em “Fundamentos da Metafísica dos Costumes”, de 1797, o mais influente filósofo da idade moderna, EMMANUEL KANT, corrobora essa linha de ideias em prol da dignidade humana, enunciando que:

*"o homem, e em geral todo o ser racional, existe como fim em si mesmo, não só como meio para qualquer uso desta ou daquela vontade; em todas as suas ações, deve, não só nas dirigidas a si mesmo, como também nas dirigidas aos demais seres racionais, ser considerado sempre ao mesmo tempo com fim."*<sup>559</sup>

Outras abordagens merecem registro, como a de JEREMY BENTHAM, na sua Introdução aos “Princípios da Moral e da Legislação”, de 1789, com uma visão utilitarista<sup>560</sup> da punição, ou seja, analisada diretamente em função da tendência de aumentar ou reduzir o bem-estar das partes afetadas. Nesta linha, demonstrava preocupação "com relação aos casos em que a punição política, aplicada à delinquência", podia não ser lucrativa, "em virtude do perigo que podia haver de envolver inocentes no destino tencionado apenas para os culpados."<sup>561</sup>

De volta ao diapasão de BECCARIA, mais humanista, VITOR HUGO publica, em 1832 a versão definitiva de “O Último Dia de um Condenado à Morte”, um verdadeiro manifesto contra a pena de morte<sup>562</sup>.

---

<sup>558</sup> BECCARIA, Cesare. Dei delitti e delle pene. 1ª edição. Bussolengo: Demetra S.r.l., 1996, p. 19-33.

<sup>559</sup> KANT, Emmanuel. Fundamentos da metafísica dos costumes. Tradução Lourival de Queiroz Henkel. Rio de Janeiro: Ediouro, p. 78.

<sup>560</sup> Segundo FERRAJOLI, "as filosofias utilitaristas podem fundamentar, como nas doutrinas da Escola Clássica italiana de BECCARIA a CARRARA, uma concepção da pena como mínima aflição necessária, mas também podem informar tecnologias penais autoritárias e antigarantistas, como as da prevenção especial ou as da defesa social, orientadas ao objetivo da máxima segurança possível (FERRAJOLI, Luigi. Direito e razão. 3ª edição. São Paulo: RT, 2010, p. 37).

<sup>561</sup> MORRIS, Clarence (org.). Os grandes filósofos do direito: leituras escolhidas em direito. Tradução Reinaldo Guarany. 2ª edição. São Paulo: Martins Fontes, 2015, p. 271.

<sup>562</sup> HUGO, Vitor. O último dia de um condenado à morte. Tradução Paulette Maria Cambè. Rio de Janeiro: Newton Compton Brasil, 1997, p. 15.

Já no século XX, em 1957, FRANCESCO CARNELUTTI trata do tema em “As Misérias do Processo Penal”:

*"Nós temos todos um pouco a ilusão de que os delinquentes sejam aqueles que perturbam a paz e a perturbação se elimina separando-os dos outros; assim o mundo se divide em dois setores: o dos civilizados e o dos incivilizados, uma espécie de solução cirúrgica do problema da civilização. (...) Afinal como se faz para distinguir os incivilizados dos civilizados? O único meio para distinguir é o juízo; é preciso passar a experiência amarga do juízo penal para começar a compreender a admoestação de Jesus. (...) Nestes colóquios não se quis desconhecer que do direito, do processo, do tribunal, da penitenciária não possamos fazer por menos; sem esses, infelizmente, os homens seriam ainda piores do que são. O prejuízo, para não dizer a superstição, contra a qual se combateu, não é que o direito seja necessário, mas que o direito seja suficiente. (...) Quando, através da compaixão, cheguei a reconhecer nos piores dos encarcerados um homem como eu; quando se diluiu aquela fumaça que me fazia crer ser melhor do que ele; quando senti pesar nos meus ombros a responsabilidade do seu delito; quando, anos faz, em uma meditação na sexta-feira santa, diante da cruz, senti gritar dentro de mim: 'Judas é teu irmão', então compreendi não somente que os homens não se podem dividir em bons e maus, tampouco em livres e encarcerados, porque há fora do cárcere prisioneiros mais prisioneiros do que os que estão dentro e há, dentro do cárcere, mais libertos, assim da prisão, dos que estão fora."<sup>563</sup>*

Finalmente, seguindo a tradição italiana de BECCARIA e CARNELUTTI, LUIGI FERRAJOLI, publica *Direito e Razão*, em 1990, a obra que mais influencia os debates em torno da questão no Brasil, praticamente cunhando o termo "garantismo". FERRAJOLI, nas palavras de NORBERTO BOBBIO, pertence à família dos juspositivistas, na linha de Kelsen, Hart e do juspositivismo italiano do último quarto do século XX<sup>564</sup>.

---

<sup>563</sup> CARNELUTTI, Francesco. *As misérias do processo penal*. Tradução José Antonio Cardinali. Campinas: Conan, 1995, p. 79-83.

<sup>564</sup> FERRAJOLI, Luigi. *Direito e razão*. 3ª edição. São Paulo: RT, 2010, p. 10.

O modelo garantista de FERRAJOLI, revisando criticamente o modelo garantista clássico do iluminismo, é constituído por dois elementos: um ligado à **definição legislativa** e o outro à **comprovação jurisdicional** do desvio punível, que correspondem a um conjunto de **garantias penais e processuais** do sistema punitivo que fundamentam<sup>565</sup>.

O elemento ligado à **definição legislativa** é o **convencionalismo penal**, tal como resulta do **princípio da legalidade estrita**, na determinação abstrata do que é punível. Tal princípio importa em duas condições: é punível aquilo que formalmente indicado pela lei (*nulla poena et nullum crimen sine lege*) e a definição legal deve ser produzida com referência a figuras empíricas e objetivas de comportamento (*nulla poena sine crimine et sine culpa*). Aqui o modelo garantista se opõe aos modelos autoritários, que adotam o **substancialismo penal**, em que crime é o desvio ético ou antissocial<sup>566</sup>.

O elemento ligado à **comprovação jurisdicional** é o **cognitivismo processual**, assegurado pelo **princípio da estrita jurisdicionariade**, que importa em duas condições: a verificabilidade ou refutabilidade da hipóteses acusatórias e sua comprovação empírica. O pressuposto da pena deve ser a comissão de um fato univocamente descrito (juízo do fato) e indicado como delito não apenas pela lei mas também pela hipótese da acusação, de modo que resulte suscetível de prova ou de confrontação judicial (*nulla poena et nulla culpa sine iudicio e nullum iudicium sine probatione*). Aqui o modelo garantista se opõe aos modelos autoritários, que adotam o **cognitivismo ético, decisionismo processual e subjetivismo inquisitivo**, baseado no juízo da pessoa (pessoa do delinquente má ou antissocial, "delinquente natural", "direito

---

<sup>565</sup> Idem, p. 38.

<sup>566</sup> Idem, p. 38-39.

penal da vontade" nazista ou "inimigo do povo" stalinista) ou fundado na autoridade do juiz<sup>567</sup>.

As **garantias penais e processuais** podem ser sintetizadas nos dez axiomas do garantismo penal (o sistema garantista SG):

### **Primeiro conjunto (garantias respeitantes à pena)**

1) *nulla poena sine crimine*, correspondente ao princípio da retributividade da pena, pena como consequência do crime e crime como condição necessário (mas não suficiente) para a aplicação da pena;

2) *nullum crimen sine lege*, correspondente ao princípio da legalidade, tanto legalidade estrita - que concentra todos os dez axiomas e se volta ao legislador -, como mera legalidade - estabelecendo que não há crime nem pena sem lei anterior, voltado ao juiz;

3) *nulla lex sine necessitate*, correspondente ao princípio da necessidade ou da intervenção mínima, em que a sanção penal deve ser necessário e a menos grave possível, para prevenir futuros crimes;

### **Segundo conjunto (garantias respeitantes ao delito)**

4) *nulla necessitas sine injuria*, correspondente ao princípio da lesividade ou ofensividade, exigindo-se efetiva e concreta lesão ao bem jurídico. Outrossi, se extrai daqui o princípio da alteridade ou *transcendentalidade*, em que o direito penal só pode proibir comportamentos que extrapolem o âmbito do próprio agente e que venham atingir bens de terceiros (transcendentalidade da conduta);

---

<sup>567</sup> Idem, p. 40.

5) *nulla injuria sine actione*, correspondente ao princípio da materialidade, que exige uma conduta humana, derivando a lesão do efeito de uma ação (direito penal do fato), sendo proibida a incriminação do modo de pensar, do estilo de vida (direito penal do autor);

6) *nulla actio sine culpa*, correspondente ao princípio da culpabilidade, exigindo-se dolo ou culpa na conduta humana, repudiando-se a responsabilidade penal objetiva;

### **Terceiro conjunto (garantias processuais)**

7) *nulla culpa sine iudicio*, ligado ao princípio da jurisdicionariedade, em que se exige o devido processo legal judicial para a condenação e imposição de pena (somente por um órgão judicial);

8) *nullum iudicium sine accusatione*, ligado ao princípio da acusação, em que o judiciário não aplica o direito de ofício, precisando ser provocado, de acordo com o princípio da inércia. Ainda, o axioma importa na separação das funções de julgar, acusar e defender (modelo acusatório);

9) *nulla accusatio sine probatione*, ligado ao princípio do ônus da prova, no qual não há acusação ou condenação sem a existência de prova suficiente do fato;

10) *nulla probatio sine defensione*, ligado ao princípio do contraditório e da ampla defesa, direitos fundamentais que configuram o devido processo legal formal e substancial.

### **3.3.3.2. Persecução democrática ao invés de flexibilização de garantias**

O quadro de corrupção sistêmica no Brasil e uma operação de combate à grande corrupção com resultados inéditos como a Lava Jato levaram a discussões sobre alterações legislativas, tanto para endurecimento de um lado, como de contra-ataque por parte da classe política pelo outro. Dificilmente existirá uma legislação insuscetível de aprimoramento. Mas flexibilizar garantias constitucionais não é uma opção, sendo que o endurecimento da legislação penal e processual penal como um todo tende a ser sentida muita mais pela tradicional clientela do sistema criminal.

Um alto nível de corrupção indicaria que algo está errado com as instituições de um Estado e com o que ele incentiva, alerta SUSAN ROSE-ACKERMAN. O que sinalizaria a necessidade de uma reforma estrutural e não simplesmente o endurecimento da lei e de sua aplicação<sup>568</sup>.

Sobre alterações legislativas, no caso brasileiro, declarou MICHAEL JOHNSTON, autor do estudo sobre as síndromes da corrupção:

*“O Brasil tem um dos melhores conjuntos de leis contra a corrupção. Mas como elas são aplicadas? Onde está a força política por trás delas? Essa é a mudança necessária. Algumas pessoas confundem força política com vontade política. Força política é quando a sociedade exige como um todo, não depende da vontade de um agente político. Quando a sociedade diz “pare de tomar minhas terras” ou “pare de usurpar minha família com impostos abusivos” e “mantenha os serviços públicos funcionando”, esse tipo de exigência soa mundana. Mas ela põe pressão nos políticos e os força a governar melhor.”*<sup>569</sup>

**Aumento de penas.** Pelo menos desde BENTHAM que, em uma visão utilitarista da punição, em função da tendência de aumentar ou reduzir o bem-estar das

---

<sup>568</sup> ROSE-ACKERMAN, Susan. Corruption and government: causes, consequences, and reform. New York: Cambridge University Press, 2016, versão digital, posição 568.

<sup>569</sup> “Michael Johnston: ‘É melhor fazer pouco, mas fazer direito’”. Época. Disponível em: <<http://epoca.globo.com/ideias/noticia/2015/04/michael-johnston-e-melhor-fazer-pouco-mas-fazer-direito.html>>. Acesso em: 9 abr. 2016.

partes afetadas, o aumento de penas não é considerado como eficiente na diminuição de crimes<sup>570</sup>. O exemplo mais claro disso talvez seja a Lei de Crimes Hediondos - Lei n. 8.072, sendo que, desde seu advento em 1990, representando grande endurecimento penal, não interferiu na criminalidade registrada, tendo, contudo, concorrido para a superpopulação prisional<sup>571</sup>.

No enfrentamento à corrupção, as penas devem guardar relação com o dano social da corrupção, com o dano ao erário e com os benefícios obtidos pelos envolvidos. A multa deve representar um múltiplo desses ganhos. Um exemplo de sistema que prevê multas correlacionadas com o dano social e os benefícios seria o americano. Em termos de privação da liberdade, a pena nos Estados Unidos pode chegar a quinze anos, na Austrália, a doze anos, no Reino Unido e Alemanha, a dez anos e na França, a sete anos. Já na Finlândia, a pena máxima chega a apenas quatro anos<sup>572</sup>.

É de se registrar que o aumento de pena só gera um efeito racional no Brasil: o aumento do prazo prescricional. De fato, a prescrição penal brasileira é muito elástica, chegando nosso sistema a criar uma modalidade única no mundo: a prescrição retroativa (parcialmente mitigada pela Lei 12.234/2010, estabelecendo que a prescrição “pode ter por termo inicial data anterior à do recebimento da denúncia ou da queixa”). O que vem se notando recentemente é a alteração de outros institutos para que surta efeitos colaterais sobre a prescrição<sup>573</sup>. Nesse tocante, o Peru foi mais certo,

---

<sup>570</sup> MORRIS, Clarence (org.). Os grandes filósofos do direito: leituras escolhidas em direito. Tradução Reinaldo Guarany. 2ª edição. São Paulo: Martins Fontes, 2015, p. 271.

<sup>571</sup> Disponível em: <<http://www.prsp.mpf.mp.br/prdc/area-de-atuacao/direitos-humanos/torviolpolsist/ReILANUD.pdf>>. Acesso em: 14 fev. 2017.

<sup>572</sup> ROSE-ACKERMAN, Susan. Corruption and government: causes, consequences, and reform. New York: Cambridge University Press, 2016, versão digital, posição 6219 e 6311.

<sup>573</sup> Exemplo mais claro disso foi a admissão pelo STF da execução provisória da pena após a condenação em segunda instância, no Habeas Corpus 12629 e Ações Declaratórias de Constitucionalidade 43 e 44, de 2016. O maior fundamento para essa alteração de entendimento foi justamente uma quebra no sistema,

modificando a Constituição para considerar imprescritíveis os casos graves ou recorrentes de corrupção<sup>574</sup>.

**Colaboração premiada.** Instituto muito em evidência é o da colaboração premiada, em que coautores ou partícipes do crime revelam informações efetivas para o desvendamento do crime perseguido e/ou de outros crimes e criminosos, em troca de benefícios nas sanções sofridas. A questão aqui é o paradoxo importante para os esforços de aplicação da lei: penas elevadas devem dissuadir a corrupção, mas uma alta probabilidade de detecção dos crimes só é possível com essa promessa de penas baixas para o colaborador<sup>575</sup>.

Por outro lado, essas estratégias de benefícios aos colaboradores só funcionam se a probabilidade de efetiva punição for alta, caso contrário, o incentivo para informar não funcionará. Por exemplo, a Hungria tem fortes leis anticorrupção e benefícios para os colaboradores, mas o efeito é pequeno porque o custo esperado global da corrupção - ou seja, chance de detecção e condenação multiplicada pela penalidade - é muito baixo<sup>576</sup>. No caso FIFA, uma fonte chave de informação era um dirigente originalmente

---

uma vez que se vedou a execução provisória da pena antes do trânsito em julgado em 2009 (HC 84.078-7, relator Min. Eros Grau), mas o prazo prescricional continuava a correr enquanto pendentes de apreciação os recursos especial e extraordinário. Ao invés de se consertar essa quebra do sistema, com, por exemplo, a suspensão ou interrupção dos prazos prescricionais, optou-se pela possibilidade de cumprimento da pena antes de julgados esses recursos excepcionais. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=326754>>. Acesso em: 14 fev. 2017.

<sup>574</sup> “Perú establece que los casos graves de corrupción no prescribirán: Con una votación unánime, el Congreso peruano modifica la constitución”. Disponível em: <[http://internacional.elpais.com/internacional/2017/03/02/america/1488479220\\_991501.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2017/03/02/america/1488479220_991501.html)>. Acesso em: 14 fev. 2017. Registre-se que é questionável a possibilidade de ampliação das hipóteses de imprescritibilidade pelo constituinte derivado.

<sup>575</sup> ROSE-ACKERMAN, Susan. Op. cit., versão digital, posição 6159.

<sup>576</sup> BATORY, Agnes. Why do anti-corruption laws fail in central eastern europe? a target compliance perspective. *Regulation and Governance*, n. 6: 66, 2012, p. 82.

alvo de perseguição da Receita Federal americana por evasão fiscal, que concordou em cooperar com as autoridades, gravando secretamente conversas com outros agentes da FIFA, em troca de redução na pena<sup>577</sup>. Apesar de vários casos conhecidos de colaboração premiada, ROSE-ACKERMAN ressalta que ainda não há nenhuma evidência sólida de que benefícios a indivíduos corruptos em troca de suas provas e testemunhos reduziria a corrupção ou incentivaria as pessoas a participarem *ex ante*<sup>578</sup>.

**Recompensa a denunciante (“whistle-blowers”).** Um sistema alternativo protege e recompensa os denunciante honestos que se apresentam com evidências de transgressões. Trabalha-se aqui, primeiramente, com o perigo de se denunciar esquemas de corrupção, em face de eventuais represálias de superiores hierárquicos, colegas de trabalho ou de outros grupos e organizações favorecidas. O denunciante pode sofrer acusações, ser condenado ao ostracismo no trabalho ou demitido e não encontrar um novo emprego. Além da proteção contra perigos, há ainda a possível inércia diante de esquemas de corrupção graves, grandes, antigos e já consolidados. Daí a ideia do oferecimento de recompensa pela informação e fornecimento de provas, mas somente se consistentes e efetivas para o deslinde do esquema. A ideia é um pagamento da recompensa após a condenação, como porcentagem sobre a multa a ser aplicada ao condenado. Na prática, pode não valer a pena esperar a recompensa. A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE relata um baixo número de casos oriundo de informações de denunciante internos nos Estados signatários da Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em

---

<sup>577</sup> “Ex-FIFA Official Chuck Blazer Admitted Corruption Charges in 2013”. Disponível em: < <http://www.nbcnews.com/storyline/fifa-corruption-scandal/former-fifa-official-chuck-blazer-admitted-corruption-charges-2013-doj-n365161>>. Acesso em: 24 nov. 2016.

<sup>578</sup> ROSE-ACKERMAN, Susan. Corruption and government: causes, consequences, and reform. New York: Cambridge University Press, 2016, versão digital, posição 6647.

Transações Comerciais Internacionais. Segundo ainda a OCDE, os países que oferecem algum incentivo para denunciante seriam Austrália, Bélgica, Canadá, Israel, Japão, Coreia, Eslováquia e EUA<sup>579</sup>. Os Estados Unidos têm dois estatutos relevantes sobre “*whistle-blowers*”. Um recompensa os denunciante do setor privado que relatam irregularidades nos contratos administrativos e os protege de represálias, pagando uma parte do total de multas e outros valores cobrados das empresas pelo delito. O outro protege os denunciante de dentro do setor público, mas sem previsão de recompensa financeira<sup>580</sup>.

**Punição de empresas.** Os sistemas dos EUA e Reino Unido prevêm punições também às empresas envolvidas na corrupção, diferentemente, por exemplo, da Alemanha. Há estudos demonstrando que a condenação de empresas não gera o efeito dissuasório em relação ao cometimento de novos crimes. Os resultados sugeririam que uma condenação criminal ou liquidação não seria suficiente para mudar o comportamento corporativo das pessoas jurídicas envolvidas em negócios corruptos. No máximo, representaria um custo relativo a esse tipo de negócio<sup>581582</sup>.

---

<sup>579</sup> OCDE. Committing to effective whistleblower. Disponível em: <<https://www.oecd.org/corruption/Committing-to-Effective-Whistleblower-Protection-Highlights.pdf>>. Acesso em: 24 nov. 2016.

<sup>580</sup> ROSE-ACKERMAN, Susan. Corruption and government: causes, consequences, and reform. New York: Cambridge University Press, 2016, versão digital, posição 6462.

<sup>581</sup> BAUCUS, Melissa S. BAUCUS, David A. Paying the piper: an empirical examination of longer-term financial consequences of illegal corporate behavior. The Academy of Management Journal, n. 40 (1): 129, 1997, p. 51, apud ROSE-ACKERMAN, Susan. Corruption and government: causes, consequences, and reform. New York: Cambridge University Press, 2016, versão digital, posição 6350.

<sup>582</sup> ZEIDAN, Mohamad Jamal. Effects of illegal behavior on the financial performance of US banking institutions. Journal of Business Ethics, n. 1112: 313, 2013, p. 24, apud ROSE-ACKERMAN, Susan. Corruption and government: causes, consequences, and reform. New York: Cambridge University Press, 2016, versão digital, posição 6350.

**Teste de honestidade e flagrante preparado (“*sting operations*”).** No auge do poder de Roma, os generais marchavam pela cidade gloriosamente, exibindo seus despojos. Eram saudados, celebrados e admirados. Porém, durante o dia, um escravo caminhava ao lado do general e, para evitar que se tornasse arrogante, sussurrava em seu ouvido: “*memento mori*”, que significa “lembre-se de que você é mortal”. Na obra “A mais pura verdade sobre a desonestidade”, DAN ARIELY traz comprovações perturbadoras por meio de experimentos sociais, citados na “Parte I”. Em confronto com o senso comum, o autor afirma que a desonestidade estaria em toda parte e que todos seríamos maçãs podres, ou seja, mostra que não há maçãs podres, mas que, sob determinadas condições, todos podemos ser maçãs podres<sup>583</sup>.

É sobre essa perspectiva que devemos analisar propostas de testes de honestidade ou qualquer outra iniciativa de criar situações para colocar à prova agentes públicos ou indivíduos em geral. Não seria propriamente edificante um teste para comprovar a honestidade de agentes públicos, na medida em que, para ser eficiente, talvez se favoreça a entrada em um espiral de busca, cada vez mais, pelas mais rigorosas condições, de modo a encontrar aquela semente de desonestidade naquele ser humano testado. O tema é bem complexo e vale lembrar o paradoxo narrado em “O Alienista”, de MACHADO DE ASSIS, em que o médico, após chegar a conclusão de que todos eram loucos, decide internar a si mesmo<sup>584</sup>.

---

<sup>583</sup> ARIELY, Dan. A mais pura verdade sobre a desonestidade. Tradução Leonardo Abramowicz. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012, p. 5.

<sup>584</sup> ASSIS, Machado de. Obra Completa. Vol. II. Rio de Janeiro: Nova Aguilar 1994.

Enfim, não representa um avanço adotarmos métodos mais sintonizados com o direito penal do autor do que com o direito penal do fato<sup>585</sup>. Ou mesmo medidas que antecipem o cometimento do crime, em um verdadeiro ambiente de filme de ficção científica, adotando o conceito do pré-crime<sup>586</sup>. Ao contrário, deve-se buscar uma sociedade sem as condições que causam o ato de corrupção.

Um dos temas correlatos com os testes de honestidade são os flagrantes preparados ou “*sting operations*”. Uma das mais famosas “*sting operations*” nos EUA foi a “Abscam sting”. Agentes do FBI estabeleceram uma empresa fictícia, supostamente administrada por um xeique árabe que pretendia fazer investimentos - lícitos ou não - nos EUA. Inicialmente, a investigação expôs esquemas de obras de arte roubadas e transações financeiras fraudulentas. No decorrer, a armadilha atraiu agentes públicos locais e, depois, nacionais, todos negociando favores políticos em troca de dinheiro, como registrado em imagens que dominariam as manchetes<sup>587</sup>.

Na *sting operation* já haveria uma suspeita, ao contrário da *entrapment operation*, em que não a operação origina uma investigação, sem a prévia existência de suspeitos. No segundo caso, o investigado ou réu invoca a *defense of entrapment*, em que argumenta que foi seduzido pelas autoridades disfarçadas a se engajar na ação

---

<sup>585</sup> ZAFFARONI, Eugenio Raúl. BATISTA, Nilo. ALAGIA, Alejandro. SLOKAR, Alejandro. Direito penal brasileiro. Vol. 1. 2ª ed. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

<sup>586</sup> A questão não está mais somente nas telas de cinema, em filmes como “Minority Report”: “A acelerada e contínua integração da segurança nacional e da justiça penal, sob os quadros antiterroristas, consolida uma tendência de questões de justiça criminal. Há uma mudança no foco da ofensa individual para estratégias preventivas que visam identificar ameaças e fazer intervenções antes de que os crimes ocorram.” MCCULLOCH, Jude. PICKERING, Sharon. Pre-crime and counter-terrorism: imagining future crime in the “war on terror”. Disponível em: <<http://statecrime.org/data/2011/10/mcculloch2009a.pdf>>. Acesso em: 14 fev. 2017.

<sup>587</sup> Disponível em: <<http://www.standard.net/National/2016/10/20/John-Good-FBI-agent-who-orchestrated-Abscam-sting-in-late-70s-dies-at-80>>. Acesso em: 24 nov. 2016.

criminosa, da qual não tomaria parte em outra situação. *Sting operations* são vedadas na Suécia.

No Brasil, trata-se do flagrante forjado – é inexistente a prisão em flagrante quando forjado o delito; do flagrante preparado - Enunciado n. 145 da Súmula de Jurisprudência do STF: “Não há crime, quando a preparação do flagrante pela polícia torna impossível a sua consumação.”; e do flagrante esperado – o único admitido, em que apenas se aguarda a prática do delito, sem que se tenha contribuído para a sua ocorrência.

Mas todas essas colocações não chegam a ser determinantes para a não adoção de um teste de honestidade para agentes públicos. Por mais que se anteveja um ineficiência da medida, isso não seria dramaticamente peremptório para a sua não adoção. Talvez o argumento mais forte seja contra a medida seja outro. É que a criação de uma política ineficaz não representa somente um gasto desnecessário. Em verdade, um teste de honestidade para o ingresso ou permanência de agentes no serviço público pode se tornar uma nova possibilidade corrupção. Ressalta ACKERMAN que alguns programas públicos ou políticas funcionam tão mal que são meras máquinas geradoras de suborno para os agentes<sup>588</sup>.

**Reforma legal e do sistema de persecução da corrupção.** Não há dúvida de que é necessário um arcabouço legal adequado, principalmente para enfrentar a grande corrupção. Mas, a literatura é uníssona, o endurecimento de leis nunca será suficiente para lidar com a corrupção generalizada<sup>589</sup>. O investimento na persecução da corrupção

---

<sup>588</sup> ROSE-ACKERMAN, Susan. Corruption and government: causes, consequences, and reform. New York: Cambridge University Press, 2016, versão digital, posição 4035, 4171, 4269, 4374, 4674, 5239.

<sup>589</sup> Ibid., posição 6146.

é muito importante também, mas há que se atentar para a relação do custo-benefício nos gastos com o aparato da persecução da corrupção<sup>590</sup>. É algo sim a se ter em vista, pois países com corrupção sistêmica deverão encarar seriamente as suas causas, sob pena dos altos custos da repressão quebrarem a relação com os benefícios.

Merece especial atenção a corrupção no próprio sistema de persecução penal. Em termos de reforma legal e do sistema de persecução da corrupção é preciso atentar para aspecto muito importante que é a corrupção na própria polícia e no sistema judiciário. O Barômetro Global da Corrupção (GCB) da Transparência Internacional revela que, no mundo inteiro, a polícia e o judiciário têm os maiores níveis de incidência de suborno dentre os oito serviços incluídos: 31% e 24%, respectivamente<sup>591</sup>. É crucial em qualquer reforma se pensar em políticas específicas de controle e fiscalização desses órgãos sensíveis no enfrentamento da corrupção, uma vez que responsáveis pela persecução dos crimes e aplicação da lei<sup>592</sup>.

Ao se abordar a questão da corrupção policial, não há como não tratar da questão das drogas, que é a maior fonte no mundo todo de geração de poder financeiro ao crime organizado e, por conseguinte, o grande elemento responsável por corromper os órgãos policiais. Uma alternativa extrema nesses quadros críticos seria a legalização

---

<sup>590</sup> BECKER, Gary. STIGLER, George. Law enforcement, malfeasance, and compensation of enforcers. *Journal of Legal Studies*, 3, 1–19, 1974.

<sup>591</sup> “Global Corruption Barometer 2013”. Disponível em: <<http://www.transparency.org/gcb2013/report>>. Acesso em: 24 nov. 2016.

<sup>592</sup> Francisco Rezek, ministro aposentado do STF, falou ao programa Roda Viva, de 06/02/2017, sobre o fato das grandes operações de combate à corrupção não estarem atingindo membros do Judiciário: “Numa entrevista recente, Eliana Calmon, corregedora aposentada, ponderava que estava sentindo falta de ombros togados nesse contexto de réus da Lava Jato. E vocalizou uma preocupação antiga: há uma curiosa e reprovável tendência do foro a não atingir seus próprios membros. Espero ardentemente que a Lava Jato coloque um fim nisso.” Disponível em: <<http://veja.abril.com.br/blog/augusto-nunes/o-jurista-francisco-rezek-e-o-convidado-do-roda-viva-desta-noite/>>. Acesso em: 17 fev. 2017. Notório caso de corrupção judicial foi descoberto pela Operação Passárgada: um esquema de venda de sentenças comandado por um grupo de juízes federais e desembargadores que atuavam em Minas Gerais.

da atividade criminosa, removendo assim o incentivo para corromper a polícia e os tribunais, como sugere ROSE-ACKERMAN<sup>593</sup>. Dentre as várias questões envolvidas nessa antiga discussão, interessa na presente abordagem a desconcertante relação dos custos da corrupção versus os custos da descriminalização da atividade. O ponto crucial do argumento para legalizar certos narcóticos é que sua criminalização impõe custos mais elevados à sociedade - em termos de violência associada, prisão de pequenos usuários ou negociantes, problemas de saúde relacionados e o efeito corruptor do crime organizado - do que o subjacente uso das drogas<sup>594</sup>.

**Resistência das garantias constitucionais ao “zeitgeist” das grandes operações.** Assim, como visto, alguns aprimoramentos da legislação da persecução da corrupção é sempre possível, sendo importante ter em conta que o endurecimento da legislação penal e processual penal como um todo tende a ser sentida muita mais pela tradicional clientela do sistema criminal, em uma reprodução ou acirramento das desigualdades e injustiças.

Durante grandes escândalos de corrupção ou exitosas operações de combate à grande corrupção, o “zeitgeist” – palavra alemã que define o “espírito da era” ou “espírito do tempo”, no sentido de espírito definidor ou humor de um determinado período da história como mostrado pelas ideias e crenças do tempo – pode levar ao tradicional fenômeno da “caça às bruxas”. No seio dessa onda majoritária, com o apoio popular e da mídia, mais do que nunca devem operar as garantias constitucionais.

---

<sup>593</sup> ROSE-ACKERMAN, Susan. Corruption and government: causes, consequences, and reform. New York: Cambridge University Press, 2016, versão digital, posição 6600.

<sup>594</sup> Global Commission on Drug Policy. “War on Drugs: Report of the Global Commission on Drug Policy.” 2011. Disponível em: < [http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/themes/gcdp\\_v1/pdf/Global\\_Commission\\_Report\\_English.pdf](http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/themes/gcdp_v1/pdf/Global_Commission_Report_English.pdf) >. Acesso em: 24 nov. 2016.

O filósofo italiano GIORGIO AGAMBEN é um dos tratam desse ambiente que gera um estado de exceção. O estado de exceção estaria eclodindo cada vez mais, tendendo a se tornar o oposto da exceção: a regra nas sociedades atuais. As atuações sob a égide do estado de exceção estaria se tornando o padrão dos Estados, sombreando o que era o seu oposto: o estado de direito. Nas palavras do autor, “a criação voluntária de um estado de emergência permanente (ainda que, eventualmente, não declarado no sentido técnico) tornou-se uma das praticas essenciais dos Estados contemporâneos, inclusive dos chamados democráticos.”<sup>595</sup>

O enfrentamento à corrupção é extremamente necessário, principalmente onde ela se tornou sistêmica, a ponto de obstaculizar políticas voltadas ao desenvolvimento humano de uma sociedade. Mas esse enfrentamento, mesmo no ápice de exitosas operações de combate à grande corrupção, não pode adentrar em um ambiente de estado de exceção, que opera sempre na mesma lógica do “nós e eles”, “cidadãos e inimigos”, em que, para proteger as “pessoas de bem”, flexibiliza-se as garantias das supostas “pessoas más”.

Ora, rígidas garantias constitucionais servem justamente para, no enfrentamento à corrupção, mesmo bem intencionado, se distinguir devidamente o inocente do criminoso, o honesto do corrupto. Isso é da essência da grande virada para o estado de direito ou *rule of law*. Havia uma época em que um soberano, frequentemente considerado divino, tirava da cabeça dele o que era crime e quem era criminoso. Não havia uma garantia clara contra a possibilidade de alguém se transformar em criminoso ou ser preso (porque era forasteiro, mendigo etc.). Em determinado momento - podendo se tomar como símbolo o ano de 1215, com a Carta

---

<sup>595</sup> AGAMBEN, Giorgio. Estado de exceção. Tradução Iraci D. Poleti. São Paulo: Boitempo, 2004, p. 13-14.

Magna que limitou os poderes do rei João da Inglaterra -, desenvolveu-se a ideia de que ninguém, nem mesmo o rei, está acima da lei. Nessa Carta Magna, com efeito, vinha dito que ninguém podia ser preso sem o devido julgamento<sup>596</sup>.

## CONCLUSÃO

Quando Ulysses Guimarães afirmou na Assembleia Nacional Constituinte que “a corrupção é o cupim da República”, demagogicamente ou não, atingia o cerne da questão. Corrupção e poder econômico subvertem a democracia. A corrupção é o atalho que o poder econômico utiliza para sobrepor, no governo, seus interesses particulares sobre o bem comum, abusando do poder confiado.

Na análise das causas da corrupção, sempre se levou muito em conta a cultura e a lei, o que se insere no tópico da abordagem sociológica. Grosso modo, ou a sociedade estaria corrompida porque não cultua bons costumes e valores, ou suas leis não seriam eficazes para coibir a corrupção.

Esse primeiro viés, o cultural, que em verdade se desdobra em vários outros aspectos históricos e sociológicos, subtende que um povo seria mais corrupto do que outro, descambando até para a associação da corrupção com a fé ou com o gênero, como nas afirmações de que nações protestantes ou mulheres são menos corruptas. No Brasil isso vem representado na ideia de “civilização singular” brasileira, da figura do brasileiro como “homem cordial”, ou seja, primitivo, emotivo e mais propício à corrupção, e do “jeitinho brasileiro”, uma forma de burla de regras que só existiria por aqui. Esses fatores podem ter seu papel na complexidade do tema e ajudar na

---

<sup>596</sup> Disponível em: <<https://www.bl.uk/magna-carta#>>. Acesso em: 22 jan. 2017.

explicação, mas não seriam desculpas para a corrupção e acabam por obscurecer outros fatores mais importantes.

O segundo viés, o legal, crê que a lei pode criar um sistema ou instituições de tal jeito bem constituídas que aos governantes seja quase impossível praticar corrupção. A ideia de um sistema que não dependa ou dependa pouco da honradez do agente é boa, fomentando várias outras discussões sobre controle do Estado, freios e contrapesos, transparência, persecução, punição etc. Mas haverá sempre o risco de se simplificar um problema multifatorial, como quando se acredita que programas de privatização podem resultar em uma aparente diminuição da corrupção no setor público simplesmente pela diminuição da presença estatal, olvidando-se que o Estado é justamente o meio para que os interesses particulares não se sobreponham ao bem comum. Em outras palavras, seria como se, diante da impossibilidade de se evitar que os interesses particulares “comprassem” os agentes públicos, a solução da questão fosse a “venda” do próprio Estado.

Além dessa abordagem sociológica, mais comum e mais embrenhada no senso comum, o caráter multifatorial da questão invoca outras abordagens, como a econômica. A teoria econômica do crime não pode ser descartada na questão da corrupção, em que é avaliada a relação de custo e benefício da prática, levando em conta o benefício líquido com o crime, em contraposição com os custos de planejamento, execução e oportunidade, bem como probabilidade de captura e condenação e valor do castigo.

Já uma terceira abordagem, a psicológica, provoca algumas reflexões sobre as anteriores. Ela mostra que, no âmbito individual, somos todos sujeitos a praticar desonestidades. Os experimentos nessa abordagem mostraram que o indivíduo, independentemente de sua origem, nacionalidade, gênero ou fé, é capaz de trapacear e

muito hábil em construir narrativas sobre por que não são desonestos ou imorais, mesmo trapaceando. Ainda, que começando a agir desonestamente, é provável que continue se comportando dessa maneira (“vírus da trapaça”). Essa psicologia da desonestidade opera no nível individual e por isso não descarta o papel da cultura e de outros contextos sociais, de influenciar o comportamento geral.

Das três abordagens se extrai que somos todos “maçãs podres”, sujeitos à prática de desonestidades, valendo a busca por um sistema que não dependa do caráter do agente ou governante, de modo a mitigar ou neutralizar essas fraquezas psicológicas à desonestidade. Na moldura desse sistema deve se criar uma relação custo-benefício desfavorável à prática da corrupção. Pairando sobre tudo isso, a educação desempenha o papel de formadora de cidadãos que respeitem a coisa pública e entendam a noção de bem comum. O desafio maior é a profunda democratização, de modo a incumbir a moldura de um novo sistema a quem não está se beneficiando da situação atual.

A verdade é que isso tudo não chega a ser uma novidade, faltando algo para entender e enfrentar a corrupção peculiar de países como o Brasil. Um aspecto importante é ampliar a visão do que é corrupção. Há uma linha tênue entre uma política pública ou ato normativo voltado ao interesse de poucos, promovedor de grave injustiça social, e um ato específico tipificado criminalmente como corrupção ou previsto como improbidade administrativa. Neste caso, teríamos a corrupção em sentido estrito. Naquele, a corrupção em sentido amplo. Isso serve para que não se busque um sistema que considera corrupção a propina ao guarda de trânsito, evitando uma multa, enquanto é natural políticas públicas voltadas a beneficiar determinado grupo financiador da campanha eleitoral, prejudicando tantos outros e causando graves injustiças. A corrupção em sentido amplo teria efeitos muito mais danosos.

Quanto aos efeitos da corrupção, eles são muito amplos: desde a geração de desconfiança entre as pessoas e em relação às instituições, até a corrosão da democracia e golpes de Estado. A corrupção se contrapõe à efetiva e profunda democratização, pois representa justamente a impossibilidade dos cidadãos buscarem e defenderem seus valores e interesses, por meio de adequadas instituições e práticas de uso de riqueza e poder. A corrupção funciona invariavelmente como uma espécie de vírus que neutraliza e impede que se atinja o que quaisquer das teorias de justiça e políticas públicas propõem. Até a causa de desastres por irregularidades na fiscalização da segurança de obras ou de meios de transporte é atribuída à corrupção.

Mas os efeitos que mais despertam interesse são os no campo econômico. Nesse campo, os efeitos mais drásticos foram as várias grandes crises econômicas geradas pela corrupção. O tema mais abordado, todavia, é a relação entre corrupção e crescimento econômico. Já se argumentou que a corrupção lubrificaria as engrenagens dos negócios e do comércio e facilitaria o crescimento econômico e o investimento. Mas prevalece a ideia de que a corrupção retarda o funcionamento dos negócios e do comércio. Consequentemente, dificultaria o crescimento econômico e distorceria a alocação de recursos, com um impacto prejudicial sobre a eficiência. Outra abordagem se propõe a ir além dessa dicotomia entre corrupção favorecendo ou não o crescimento econômico e o PIB, para afirmar que a corrupção afetaria o desenvolvimento humano.

A verdade é que uma abordagem ainda mais específica acerta em cheio a questão: a corrupção gera desigualdade social ou concentração de renda. Ou seja, a corrupção pode conviver com crescimento econômico e sua relação com desenvolvimento humano às vezes pode não ser exata. Mas, invariavelmente, a corrupção é concentradora de renda. Como um vírus, a corrupção no setor público ataca

por dentro, minando as defesas do Estado e neutralizando seu poder de gerar distribuição de riqueza e justiça social.

Não há corrupção boa para os pobres, corrupção progressista ou corrupção pró-trabalhador. A corrupção, na sua essência, é geradora de desigualdade social, pois, como já dito, representa a sobreposição, no governo, dos interesses particulares sobre o bem comum.

De tudo isso se extrai que a corrupção é causa da desigualdade social, mas, outrossim, a desigualdade social é causa da corrupção. Instituições fortes exigem participação ativa de toda a sociedade. A desigualdade parte a sociedade em duas, rompendo a coesão social. A sociedade passa a usufruir de políticas, utilidades e serviços públicos de forma segmentada. Para determinadas classes mais favorecidas, detentoras de maior poder político, talvez não interesse o abandono e a corrupção de certos serviços públicos, voltados às camadas mais pobres. A não utilização por parte das classes média e alta dos serviços públicos de educação e saúde, notórios alvos dos corruptos, enfraquece a coesão social e resulta na queda da qualidade e na abertura do caminho para os esquemas.

A desigualdade é então uma chave para a melhor compreensão do fenômeno da corrupção, principalmente no caso brasileiro. Verificou-se uma reascensão da desigualdade depois dos anos 1970-1980, voltando-se aos patamares anteriores às grandes guerras, sendo que a maioria dos importantes problemas sociais e de saúde é mais comum nas sociedades mais desiguais. Uma crescente desigualdade, mais do que a divisão de classes, mais do que uma classe extremamente explorada como o precariado, acabaria por criar uma divisão de espécies, principalmente em razão de recursos muito superiores disponíveis apenas para alguns. O Brasil continua campeão

em desigualdade, mesmo após grande melhora, uma vez que já chegou a ter a pior distribuição de renda da América Latina, em 1990, e a 4ª pior do mundo, em 2001. Em razão disso, é campeão também em corrupção (apesar da presente obra demonstrar exaustivamente que a corrupção não é um privilégio do Brasil, sendo praticada no setor público e privado, antigamente e contemporaneamente, em países ricos e pobres).

Nesse tocante, a Constituição da República de 1988 previu de forma inédita o objetivo fundamental de redução da desigualdade, que se consubstancia em uma norma e, à luz da força normativa da Constituição, ordena e conforma a realidade do Estado. Tem a eficácia de norma programática, excluindo normas incompatíveis, guiando a interpretação jurídica e exigindo seu cumprimento por meio da criação dos atos normativos necessários, assim como da efetivação de direitos e das políticas desconcentradoras de renda já previstas na Constituição e na lei. Um total abandono de uma dessas políticas é sim frontal violação à referida norma, de modo até a configurar uma inconstitucionalidade ou um “estado de coisas inconstitucional”. Uma vez que a corrupção gera desigualdade social, o enfrentamento à corrupção é uma política realizadora do objetivo fundamental constitucional de redução da desigualdade.

Mas não é qualquer enfrentamento da corrupção que cumpre esse papel de redutor da desigualdade social. O direito penal, na verdade, sempre serviu para a manutenção do status quo de desigualdade. O combate à grande corrupção, por sua vez, se relaciona com um fenômeno mais recente. Ele é fruto de uma pretendida mudança do direito penal voltado somente aos excluídos para um outro que atinja também os colarinhos brancos e os detentores do poder político e econômico. Com efeito, essa mudança é ainda um desafio no Brasil, já que só após 1988 começou a verdadeira estruturação dos órgãos de persecução, só após 2003 as operações de combate à grande corrupção se tornaram rotina e, mesmo assim, até hoje poucas operações foram

realmente bem sucedidas, a exemplo do Mensalão e da Lava Jato. Assim, o enfrentamento à corrupção deve ser efetivo.

Só que não adianta efetividade se um enfrentamento à corrupção é eivado de motivações puramente políticas de perseguição, mesmo quando travestido de jurídico, com roupagem de devido processo legal. Ou mesmo, as motivações podem ser fruto da mais pura ganância. Exige-se um sistema que preserve o interesse público. Assim, o enfrentamento à corrupção deve ser republicano.

Por fim, a bandeira do combate à corrupção pode angariar um apoio majoritário midiático e popular, compelindo os agentes da persecução a mostrarem resultados, na forma de prisões e condenações em penas altas. Nesse momento, mais do nunca, é preciso que as garantias constitucionais falem mais alto do que a efetividade do combate à corrupção. Por mais necessário que seja o combate à corrupção, ele não pode se dar sob um estado exceção, mas dentro dos marcos do estado democrático de direito. Assim, o enfrentamento à corrupção deve ser democrático.

Portanto, não é qualquer combate à corrupção que cumpre o papel de reduzir a desigualdade social, mas o enfrentamento à corrupção efetivo, republicano e democrático.

## **REFERÊNCIAS**

ACEMOGLU, Daron. ROBINSON, James A. Why nations fail: the origins of power, prosperity and poverty. Crown Business, 2012.

\_\_\_\_\_. VERDIER, Thierry. The choice between market failures and corruption. The American Economic Review, vol. 90, n. 1, 2000.

AGAMBEN, Giorgio. Estado de exceção. Tradução Iraci D. Poleti. São Paulo: Boitempo, 2004.

AKÇAY, Selçuk. Corruption and human development. Cato Journal, 26 (1): 29-48. Disponível em: <<http://achc.org.co/documentos/investigacion/recomendados/R4.pdf>> Acesso em: 28 set. 2016.

ALEXY, Robert. Teoria dos direitos fundamentais. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

ALMEIDA, Antônio de Almeida. Memórias de um sargento de milícias. São Paulo: Klick Editora.

ALVERGA, Carlos Frederico Rubino Polari de. O patrimonialismo no Brasil da colônia ao fim do Segundo Reinado. Revista Jus Navigandi, Teresina, ano 16, n. 2851, 22 abr. 2011. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/18960>>. Acesso em: 9 abr. 2016.

AMORE, Mario Danele. BENNEDSEN, Morton. The value of local political connections in a low-corruption environment. Journal of Financial Economics, n. 10, 2013.

ANDERSEN, Thomas Barnebeck. E-government as an anti-corruption strategy. Information Economics and Policy, vol. 21, 2009.

ARAS, Vladimir. Ministério público na Argentina e no Brasil: apontamentos para uma aproximação regional. In: CALABRICH, Bruno. Modelos de ministérios públicos e defensorias del pueblo. Brasília: ESMPU, 2014.

ARIELY, Dan. A mais pura verdade sobre a desonestidade. Tradução Leonardo Abramowicz. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

ARISTÓTELES. A política. Brasília: Editora da UnB, 1985.

\_\_\_\_\_. Ética a Nicômaco. Tradução: Pietro Nasseti. São Paulo: Martin Claret, 2006.

ASSIS, Machado de. Obra Completa. Vol. II. Rio de Janeiro: Nova Aguilar 1994.

ATKINSON, Anthony B. Desigualdade: o que pode ser feito. Tradução Elisa Câmara. São Paulo: LeYa, 2015.

BAUCUS, Melissa S. BAUCUS, David A. Paying the piper: an empirical examination of longer-term financial consequences of illegal corporate behavior. The Academy of Management Journal, n. 40 (1): 129, 1997. In: ROSE-ACKERMAN, Susan. Corruption and government: causes, consequences, and reform. New York: Cambridge University Press.

BARBACETTO, Gianni. GOMEZ, Peter. TRAVAGLIO, Marco. Operação mãos limpas. Porto Alegre: CDG, 2016.

BARBOSA, Ruy. Obras completas de Ruy Barbosa. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Cultura, 1969.

BARRETO, Lima. Triste fim de Policarpo Quaresma. 16ª edição. São Paulo: Ática, 1997.

BARROS. Alexandre Rands. Historical origins of Brazilian relative backwardness. Revista de Economia Política, vol. 35, n. 1 (138), pp. 75-94, janeiro-março/2015. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rep/v35n1/0101-3157-rep-35-01-00075.pdf>>. Acesso em: 30 jan. 2016.

BARROS, Lucivaldo Vasconcelos. A proteção legal do acesso a informações sobre atividades causadoras de impactos ambientais. Boletim Científico Escola Superior do Ministério Público da União, Brasília, a.3, n. 10, p. 73-84, jan./mar. 2004.

BARROSO, Luís Roberto. O novo direito constitucional brasileiro. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

BATORY, Agnes. Why do anti-corruption laws fail in central eastern europe? a target compliance perspective. Regulation and Governance, n. 6: 66, 2012.

BEAUD, Michel. História do capitalismo de 1500 aos nossos dias. Tradução Maria Ermantina Galvão Gomes Pereira. São Paulo: Brasiliense, 1987.

BECARIA, Cesare. Dei delitti e delle pene. 1ª edição. Bussolengo: Demetra S.r.l., 1996.

BECKER, Gary. Crime and punishment: an economic approach. Journal of Political Economy, vol. 76, n. 2, p.169-217, 1968.

\_\_\_\_\_. STIGLER, George. Law enforcement, malfeasance, and compensation of enforcers. Journal of Legal Studies, 3, 1-19, 1974.

BENDIX, Reinhard. Max Weber, um perfil intelectual. Brasília: UnB, 1986.

BERCOVICI, Gilberto. A problemática da constituição dirigente: algumas considerações sobre o caso brasileiro. Revista de Informação Legislativa, a. 36, n. 142, abr./jun., p. 35-52, 1999.

BIANCHI, Alvaro. Crise, política e economia no pensamento gramsciano. Novos Rumos. São Paulo: v. 28, n. 36, p. 29-37, 2002.

BONAVIDES, Paulo. Curso de direito constitucional. São Paulo: Malheiros, 2007.

BOURDIEU, Pierre. O poder simbólico. Tradução de Fernando Tomaz. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil S.A., 1989.

BRANDÃO, Rodrigo. Entre a anarquia e o Estado do bem-estar social: aplicações do libertarianismo à filosofia constitucional. In: SARMENTO, Daniel. Filosofia e teoria constitucional contemporânea. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

BUARQUE, Sérgio. Raízes do Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 2001.

BUENO, André. Sinologia e confucionismo: a importância dos estudos confucionistas para a compreensão da civilização chinesa. Disponível em: <<http://sinografia.blogspot.com.br/2012/10/sinologia-e-confucionismo.html>>. Acesso em: 21 set. 2016.

CAMPOS, Pedro Henrique Pedreira. Estranhas catedrais: as empreiteiras brasileiras e a ditadura civil-militar, 1964-1988. Niterói: Eduff, 2014.

CAMPOS, Marcelo da Silveira. Escolha racional e criminalidade: uma avaliação crítica do modelo. Disponível em: <[http://www4.jfrj.jus.br/seer/index.php/revista\\_sjrj/article/view/92](http://www4.jfrj.jus.br/seer/index.php/revista_sjrj/article/view/92)> Acesso em: 28 set. 2016.

CANDIDO, Antonio. Dialética da malandragem. Revista do Instituto de Estudos Brasileiros, n. 8. São Paulo: USP, 1970.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Constituição dirigente e vinculação do legislador: contributo para a compreensão das normas constitucionais programáticas. Coimbra: Coimbra Ed., 1994.

\_\_\_\_\_, José Joaquim Gomes. Rever ou romper com a constituição dirigente? Defesa de um constitucionalismo moralmente reflexivo. Cadernos de Direito

Constitucional e Ciência Política, ano 4, n. 15, p. 7-17. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1996.

\_\_\_\_\_, José Joaquim Gomes. Direito constitucional e teoria da constituição. Coimbra: Almedina, 1999.

CARNELUTTI, Francesco. As misérias do processo penal. Tradução José Antonio Cardinalli. Campinas: Conan, 1995.

CASANOVA, Pablo González. La classe obrera em la historia de México. 4ª edição. México: Siglo Veintiuno Editores, 1996.

CASTILHO, Ela Wiecko V. de. Criminologia crítica e a crítica do Direito Penal econômico. In: ANDRADE, Vera Regina Pereira de. Verso e reverso do controle penal: (des) aprisionando a sociedade da cultura punitiva. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2002.

CHAUDHURI, Ananish. Gender and corruption: a survey of the experimental evidence. In: SERRA, Danila. WANTCHEKON, Leonard. Research in experimental economics, vol. 15. Bingley, UK: Emerald, 2012.

CHOMSKY, Noam. Masters of manking. Chicago: Haymarket Books, 2014.

COLLIER, Paul. The bottom billion: why the poorest countries are failing and what can be done about it. Oxford: Oxford University Press, 2007.

COMAROFF, John L. COMAROFF, Jean. Law and disorder in the postcolony: an introduction. Chicago: The University of Chicago Press, 2006.

CONFÚCIO. Os analectos. Tradução André Bueno. Disponível em: <<http://chines-classico.blogspot.com.br/>>. Acesso em: 21 set. 2016.

CRISAFULLI, Vezio. Efficacia delle norme costituzionali “programmatiche”. Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico, n. 1, pp. 360-361. Milão: Giuffrè, 1951.

CUERVO-CAZURRA, Alvaro. The effectiveness of laws against bribery abroad. Journal of International Business Studies, n. 39 (4), 2008, p. 634. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/25483291>> Acesso em: 28 set. 2016.

DAMATTA, Roberto. Carnavais, malandros e heróis. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.

- \_\_\_\_\_. O que faz o Brasil, Brasil?. Rio de Janeiro: Rocco, 1997.
- \_\_\_\_\_. A casa e a rua. Rio de Janeiro: Guanabara Koogan, 1991.
- DAVIS, Kenneth Culp. WILSON, John P. Police discretion. St. Paul, Minn: West Publishing Co., 1975.
- DEL GRANADO, Juan Javier. Legis imperium. La Paz: Fondo Editorial de la Universidad Iberoamericana, 1995.
- DIMICO, A. ISOPI, A. OLSSON, O. Origins of the sicilian mafia: the market for lemons. CREDIT Research Paper, n. 12/01, maio de 2012. Disponível em: <<https://www.nottingham.ac.uk/credit/documents/papers/12-01.pdf>>. Acesso em: 24 jan. 2017.
- DOSTOIÉVSKI, Fiódor. O idiota. São Paulo: Editora 34, 2008.
- DURKHEIM, É. As regras do método. São Paulo: Martins Fontes, 2007.
- DWORKIN, Ronald. Los derechos en serio. Traducción de Marta Guastavino. 2. ed. Barcelona: Ariel Derecho, 1989.
- EIDE, Erling. RUBIN, Paul H. SHEPHERD, Joanna M. Economics of Crime. Foundations and Trends in Microeconomics, 2 (3): 205, 2006.
- ESPINOZA, Baruch de. Tratado político. Tradução Diogo Pires Aurélio. São Paulo: Martins Fontes, 2008.
- FAORO, Raymundo. Os donos do poder. Porto Alegre: Globo, 1984.
- FAUSTO, Boris. História do Brasil. 12ª ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006.
- FELSON, M. CLARKE, R. V. Opportunity makes the thief: practical theory for crime prevention. Police Research Series, Paper 98. Home Office, London, 1998.
- FERNANDES, Newton. FERNANDES, Valter. Criminologia Integrada. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002.
- FERRAJOLI, Luigi. Direito e razão. 3ª edição. São Paulo: RT, 2010.
- FERRAZ, Claudio. FINAN, Frederico. Exposing corrupt politicians: the effects of brazil's publicly released audits on electoral outcomes. Institute for the Study of Labor.

2007. Disponível em: <[http://www.iza.org/en/webcontent/publications/papers/viewAbstract?dp\\_id=2836](http://www.iza.org/en/webcontent/publications/papers/viewAbstract?dp_id=2836)>  
Acesso em: 28 set. 2016.

FREYRE, Gilberto. Casa-grande & senzala. Rio de Janeiro: Record, 1990.

FRIEDRICH, C. J. The pathology of politics, violence, betrayal, corruption, secrecy and propaganda. New York: Harper and Row, 1972.

FILGUEIRAS, Fernando. A teoria política da corrupção. Disponível em: <<http://www.ecsbdefesa.com.br/fts/TPC.pdf>>. Acesso em: 9 out. 2016.

FIGUEIREDO, Leandro Mitidieri. Cultura da informação e improbidade: privacidade mitigada do agente público. Boletim Científico Escola Superior do Ministério Público da União, Brasília, a. 10, n. 36, pp. 135-160, edição especial 2011.

\_\_\_\_\_. A defesa das unidades de conservação e o MPF: ainda impera no Brasil um modelo que destrói os recursos naturais em prol de crescimento concentrador e de progresso imediato e para poucos. Disponível em: <<http://m.valor.com.br/colunistas/Leandro%20Mitidieri>>. Acesso em: 30 jan. 2016.

\_\_\_\_\_. Discricionariedade na persecução penal: seletividade declarada e regrada. In: SADDY, André. Discricionariedade policial. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

FIORINO, N. GALLI, E. PETRARCA, I. Corruption and growth: evidence from the italian regions. European Journal of Government and Economics, n. 2, 2012.

FOUCAULT, Michel. Vigiar e punir: nascimento da prisão. Tradução Raquel Ramallete. 42 ed. Petrópolis: Vozes, 2014.

\_\_\_\_\_. A ordem do discurso: aula inaugural no Collège de France, pronunciada em 2 de dezembro de 1970. Tradução Laura Fraga de Almeida Sampaio. 24ª edição. São Paulo: Edições Loyola, 2014.

FÓRUM ECONÔMICO MUNDIAL. Relatório de Competitividade Global 2014-2015. Disponível em: <[http://www3.weforum.org/docs/GCR2014-15/GCI\\_Dataset\\_2006-07-2014-15.xlsx](http://www3.weforum.org/docs/GCR2014-15/GCI_Dataset_2006-07-2014-15.xlsx)> Acesso em: 28 set. 2016.

FRIEDMAN, Eric. JOHNSON, Simon. KAUFMANN, Daniel. ZOIDO-LOBATON, Pablo. Dodging the grabbing hand: the determinants of unofficial activity. *Journal of Public Economics*, vol. 76, n. 3, 2000.

FU, Hualing. Wielding the sword: president Xi's new anti-corruption campaign. In: ROSE-ACKERMAN, Susan. LAGUNES, Paul. *Greed, corruption, and the modern state*. Cheltenham: Edward Elgar, 2015.

FURTADO, Celso. Essencial. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

GADAMER, Hans-Georg. Verdade e método: traços fundamentais de uma hermenêutica filosófica. Tradução Flávio Paulo Meurer. Petrópolis: Vozes, 1999.

GADELHA, Regina Maria d'Aquino Fonseca. A lei de terras (1850) e a abolição da escravidão: capitalismo e força de trabalho no Brasil do século XIX. Revista de História da USP, n. 120, ano 1989. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/revhistoria/article/view/18599>>. Acesso em: 30 jan. 2016.

GAMBETTA, Diego. REUTER, Peter. The mafia in legitimate industries. In: FIORENTINI, Gianluca. PELTZMAN, Sam. *The economics of organised crime*. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.

GLAESER, Edward L. GOLDIN, Claudia. Corruption and reform: lessons from america's economic history. Chicago: National Bureau of Economic Research, 2006.

GONG, Ting. Dependent judiciary and unaccountable judges: judicial corruption in contemporary China. *The China Review*, n. 4, 2004.

GROSMAN, Brian A. Police Command: decisions and discretion. Canada: Macmillan Company of Canada Limited, 1975.

GUPTA, S. DAVOODI, H. ALONSO-TERME, R. "Does Corruption Affect Income Inequality and Poverty?" IMF Working Paper No. 79. Washington: International Monetary Fund, 1998.

GYIMAH-BREMPPONG, Kwabena. CAMACHO, Samaria Munoz de. Corruption, growth, and income distribution: are three regional differences? *Economics of governance*, n. 7: 245-69, 2006.

HARCOURT, Bernard E. LUDWIG, Jens. Broken windows: new evidence from new york city & a five-city social experiment. Chicago Public Law and Legal Theory Working Paper n. 93, edição de junho. The Law School the University of Chicago, 2005. Disponível em: <[http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=743284](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=743284)> Acesso em: 17 set. 2015.

HARDING, Luke. Mafia state: how one reporter became an enemy of the brutal new Russia. Londres: Guardian Books, 2011.

HAYASHI. Marli Guimarães. *Rouba, mas faz*. Disponível em: <<http://www.revistadehistoria.com.br/secao/retrato/rouba-mas-faz>>. Acesso em: 9 abr. 2016.

HAYEK, F.A. O caminho da servidão. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil, 2010.

HARARI, Yuval Noah. Sapiens – uma breve história da humanidade. Tradução Janaína Marcoantonio. Porto Alegre: L&PM, 2015.

HARVEY, David. O enigma do capital e as crises do capitalismo. Tradução João Alexandre Peschanski. São Paulo: Boitempo, 2011.

HESSE, Konrad. A força normativa da constituição. Tradução Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1991.

HOBBSAWM, Eric. Era dos extremos: o breve século xx: 1914-1991. Tradução Marcos Santarrita. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HOLANDA, Sérgio Buarque. Raízes do Brasil. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio, 1948.

HUDSON, Michael. Merchants of misery: how corporate America profits from poverty. Maine: Common Courage Press, 1996.

HUGO, Vitor. O último dia de um condenado à morte. Tradução Paulette Maria Cambè. Rio de Janeiro: Newton Compton Brasil, 1997.

HUNTINGTON, S. P. Political order in changing societies. New Haven: Yale University Press, 1968.

JATAHY, Carlos Roberto de Castro. Curso de princípios institucionais do ministério público. 4ª edição. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

JOHNSTON, Michael. Syndromes of corruption. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

KANT, Emmanuel. Fundamentos da metafísica dos costumes. Tradução Lourival de Queiroz Henkel. Rio de Janeiro: Ediouro.

KELLING, George. COLES, Catherine M. Fixing broken windows: restoring order and reducing crime in our communities. Paperback, 1998.

KELSEN, Hans. Teoria pura do direito. 8º ed. São Paulo: Martins Fontes, 2009.

KITTRIE, Orde F. Lawfare: law as a weapon of war. Oxford University Press, 2016.

KRUEGER, A. O. The political economy of the rent-seeking society. American Economic Review, 64 (3): 291–303, 1974.

LASSALE, Ferdinand. A Essência da constituição. 9ª edição. Rio de Janeiro: Freitas Bastos Editora, 2015.

LE BILLON, Philippe. Corrupção, reconstrução e governança de petróleo. Third World Quarterly, n. 26 (4), 2005. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/3993715>>. Acesso em: 9 abr. 2016.

LEAL, Victor Nunes. Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil. São Paulo: Alfa-Omega, 1975.

LEFF, N. H. Economic development through bureaucratic corruption. The American Behavioral Scientist 8 (2): 8–14, 1964.

LESSIG, Lawrence. Republic lost: how money corrupts congress—and a plan to stop it. New York: Grand Central Publishing, 2011.

LI, Hongyi. XU, Lixin Colin. ZOU, Heng-fu. Corruption, income distribution, and growth. Economics and Politics, vol. 12, n. 2: 155-181, 2000.

LIANJU, Sun. LUYAN, Peng. Game theory analysis of the bribery behavior. Disponível em: <[http://ijbssnet.com/journals/Vol\\_2\\_No\\_8;\\_May\\_2011/13.pdf](http://ijbssnet.com/journals/Vol_2_No_8;_May_2011/13.pdf)>. Acesso em: 9 abr. 2016.

LIU, Cheol. MIKESELL, John L. The Impact of Public Officials' Corruption on the Size and Allocation of U.S. State Spending. Public Administration Review, n. 74 (3), 2014, p. 59.

LOPES, José Reinaldo de Lima. O supremo e as crises da república. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/ilustrissima/2017/03/1863389-o-supremos-e-as-criSES-da-republica.shtml>>. Acesso em: 5 mar. 2017.

MACEDO, Joaquim Manoel de. A carteira do meu tio. Porto Alegre: L&PM, 2010.

MAIA, Luciano Mariz. Prevenção, punição e reparação à tortura no Brasil, à luz do direito internacional dos direitos humanos. Tese (Doutorado). Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2004.

MANZETTI, Luigi. Privatization South American Style. Oxford: Oxford University Press, 1999.

\_\_\_\_\_. BLAKE, Charles. Market Reforms and Corruption in Latin America: New Means for Old Ways. Review of International Political Economy, n. 3, 1996.

MAQUIAVEL, Nicolau. Discursos sobre a primeira década de Tito Lívio. Brasília: Editora da UnB, 1985.

MARCONDES, Danilo. Iniciação à história da filosofia: dos pré-socráticos a Wittgenstein. 2ª ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2007.

MARANTO, Robert. SCHULTZ, David. A short history of the United States civil service. Lanham: University Press of America, 1991.

MARTINS, Carlos Benedito. O que é sociologia. 38ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.

MARX, Karl. ENGELS, Friedrich. A ideologia alemã. São Paulo: Boitempo, 2007.

MATTOS, Diogo Castor de. A seletividade penal na utilização abusiva do habeas corpus nos crimes do colarinho branco. Dissertação apresentada ao Programa de

Mestrado em Ciência Jurídica, do Centro de Ciências Sociais Aplicadas do Campus de Jacarezinho, da Universidade Estadual do Norte do Paraná. Disponível em: <<http://www.uenp.edu.br/pos-direito-teses-dissertacoes-defendidas/direito-dissertacoes/5710-diogo-castor-de-mattos/file>>. Acesso em: 5 mar. 2017.

MAURO, P. Corruption and growth. Quarterly Journal of Economics, 110 (3): 681–712, 1995.

MCCULLOCH, Jude. PICKERING, Sharon. Pre-crime and counter-terrorism: imagining future crime in the “war on terror”. Disponível em: <<http://statecrime.org/data/2011/10/mcculloch2009a.pdf>>. Acesso em: 14 fev. 2017.

MCMULLAN, M. A Theory of Corruption. Sociological Review, 9 (2): 181–201, 1961.

MEDEIROS, Marcelo. SOUZA, Pedro H. G. Ferreira de. CASTRO, Fábio Avila de. O topo da distribuição de renda no Brasil: primeiras estimativas com dados tributários e comparação com pesquisas domiciliares (2006-2012). Revista de Ciências Sociais, vol. 58, n. 1, pp. 7 a 36. Rio de Janeiro, 2015.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de direito administrativo. São Paulo: Malheiros, 2005.

MENDEL, Toby. Liberdade de informação: um estudo de direito comparado. 2 ed. Brasília: UNESCO, 2009.

MENDES, Gilmar Ferreira. BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de Direito Constitucional. 9ª ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

MENDEL, Toby. Liberdade de informação: um estudo de direito comparado. 2. ed. Brasília: Unesco, 2009.

MESQUITA, Lidiane Kelly Coelho de. Unidades técnico-científicas da polícia federal: um estudo de caso do processo de descentralização da perícia criminal federal. Dissertação (mestrado) - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa, FGV, 2013.

MCPHERSON, Charles. MACSEARRAIGH, Stephen. Corruption in the Petroleum Sector, in CAMPOS, J. Edgardo. PRADHAN, Sanjay. The Many Faces of Corruption:

Tracking Vulnerabilities at the Sector Level. Washington: The World Bank, 2007, p. 191–220.

MILL, John Stuart. Sobre a Liberdade. Petrópolis: Vozes, 1991.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de. O espírito das leis. Tradução Cristina Muracho. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

MOOG, Clodomir Viana. Bandeirantes e Pioneiros: paralelo entre duas culturas. Rio de Janeiro: Editora Globo, 1954.

MORO, Sergio Fernando. Considerações sobre a Operação Mani Pulite. Revista CEJ. Brasília, n. 26, pp. 56-62, jul./set. 2004.

MUNGIU-PIPPIDI, Alina. The controlling corruption through collective action. Journal of Democracy. Volume 24, n.1, 2013. Disponível em: <<http://www.journalofdemocracy.org/sites/default/files/Mungiu-Pippidi-24-1.pdf>> Acesso em: 17 set. 2015.

MURPHY, Kevin M. TOPEL, Robert H. The value of health and longevity. Journal of Political Economy, vol. 114, n. 5], 2006. Disponível em: <[http://www.ucema.edu.ar/u/je49/capital\\_humano/Murphy\\_Topel\\_JPE.pdf](http://www.ucema.edu.ar/u/je49/capital_humano/Murphy_Topel_JPE.pdf)> Acesso em: 28 set. 2016.

MYRDAL, G. Asian drama: an inquiry into the poverty of the nations. New York: Random House, 1968.

NASSIF, Luís. Os cabeças-de-planilha. São Paulo: Ediouro, 2007.

NETO, Lira. Getúlio: da volta pela consagração popular ao suicídio. Vol. 3. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

NORTH, Douglass C. WALLIS, John Joseph. WEINGAST, Barry R. Violence and social orders: a conceptual framework for interpreting recorded human history. New York: Cambridge University Press, 2009.

NYE, J. S. Corruption and political development: a cost-benefit analysis. American Political Science Review, 61 (2): 417–27, 1967.

OCDE. Committing to effective whistleblower. Disponível em: <<https://www.oecd.org/corruption/Committing-to-Effective-Whistleblower-Protection-Highlights.pdf>>. Acesso em: 24 nov. 2016.

PARRILLO, Nicholas R. Against the profit motive: the salary revolution in american government. New Haven: Yale University Press, 2013.

PARRIS, Henry. Constitutional bureaucracy: the development of british central administration since the eighteenth century, London: George Allen and Unwin, 1969.

PERSSON, Torsten. TABELLINI, Guido. TREBBI, Francesco. Electoral rules and corruption. Journal of the European Economic Association, n. 1 (4), 2003. Disponível em: <<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.602.3193&rep=rep1&type=pdf>> Acesso em: 28 set. 2016.

PETRARCA, I. RICCIUTI, R. The historical roots of corruption and economic development in Italy. Cesifo Working Paper, n. 4212, abril de 2013. Disponível em: <[http://www.cesifo-group.de/portal/page/portal/DocBase\\_Content/WP/WP-CESifo\\_Working\\_Papers/wp-cesifo-2013/wp-cesifo-2013-04/cesifo1\\_wp4212.pdf](http://www.cesifo-group.de/portal/page/portal/DocBase_Content/WP/WP-CESifo_Working_Papers/wp-cesifo-2013/wp-cesifo-2013-04/cesifo1_wp4212.pdf)>. Acesso em: 24 jan. 2017.

PIKETTY, Thomas. O capital no século xxi. Tradução Monica Baumgarten de Bolle. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

QUI, Allison R. National campaign finance laws in Canada, Japan and the United States. Suffolk Transnational Law Journal, n. 20: 193, 1996.

QUINN, John James. The effects of majority state ownership of significant economic sectors on corruption: a cross-regional comparison. International Interactions, n. 34: 84, 2008.

VAROUFAKIS, Yanis. O minotauro global: a verdadeira origem da crise financeira e o futuro da economia global. Tradução Marcela Werneck. São Paulo: Editora Autonomia Literária, 2016.

WEBER, Max. Economia e sociedade. Brasília: EdUNB, 1988.

WILSON, James Q. KELLING, George. Broken windows - the police and neighborhood safety. The Atlantic, edição de março, 1982. Disponível em: <<http://www.theatlantic.com/magazine/archive/1982/03/broken-windows/304465/>> Acesso em: 17 set. 2015.

RAWLS, John. Uma teoria da justiça. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1981.

ROSE-ACKERMAN, Susan. Corruption and government: causes, consequences, and reform. New York: Cambridge University Press, 2016, versão digital.

ROTHSTEIN, Bo. The quality of government: corruption, social trust and inequality in international perspective. Chicago: University of Chicago Press, 2011.

\_\_\_\_\_. TEORELL, Jan. Getting to Sweden, part ii: breaking with corruption in the nineteenth century. Scandinavian Political Studies, n. 38 (3), 2015. Disponível em: <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1467-9477.12048/abstract>> Acesso em: 28 set. 2016.

SADDY, André. Apreciatividade e discricionariiedade administrativa. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.

SAMARA MENDES, Flávio. Educação e corrupção: estimando um canal direto entre o nível educacional e o grau de corrupção nos municípios brasileiros. 2013. Disponível em:

<[http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/11118/Disserta%C3%A7%C3%A3o\\_Fl%C3%A1vio%20Samara%20Mendes.pdf?sequence=2&isAllowed=y](http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/11118/Disserta%C3%A7%C3%A3o_Fl%C3%A1vio%20Samara%20Mendes.pdf?sequence=2&isAllowed=y)>.

Acesso em: 24 nov. 2016.

SANDEL, Michael J. Justiça – o que é fazer a coisa certa. Tradução Heloisa Matias e Maria Alice Máximo. 21ª edição. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.

SANDHOLTZ, Wayne. KOETZLE, William. Accounting for corruption: economic structure, democracy and trade. International Studies Quarterly, n. 44, p. 31-50, 2000.

SANDRONI, Paulo. Dicionário de economia. São Paulo: Best-Seller/Nova Cultural, 1987.

SANTOS, Boaventura de Sousa. O direito dos oprimidos. Sociologia Crítica do Direito. v. 1º. Coimbra: Almedina, 2014.

SARLET, Ingo Wolfgang. Os direitos sociais como direitos fundamentais: contributo para um balanço aos vinte anos da constituição federal de 1988. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. SARMENTO, Daniel. BINENBOJM, Gustavo. Vinte anos da constituição federal de 1988. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

SARTRE, Jean-Paul. Huis Clos. Barcelona: Gallimard, 2009.

SEIBEL, Wolfgang. Corruption in the federal republic of germany before and in the wake of reunification. In: DELLA PORTA, Donatella. MÉNY, Yves. Democracy and corruption in europe. London: Pinter, 1997.

SEN, Amartya. Desenvolvimento como liberdade. Tradução Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SILVA, José Afonso da. Aplicabilidade das normas constitucionais. 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

\_\_\_\_\_. Curso de direito constitucional positivo. 11ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

\_\_\_\_\_. Curso de direito constitucional positivo. 37ª ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

SILVA SÁNCHEZ, Jesús-María. La expansión del derecho penal: aspectos de la política criminal en las sociedades postindustriales. 2. ed. Espanha: Civitas, 2001.

SINGH, Gurharpal. Understanding political corruption in contemporary indian politics. Political Studies, n. 45, 1997.

SMITH, Adam. A riqueza das nações. Tradução Luiz João Baraúna. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

SOARES, Luiz Eduardo. Rio de Janeiro: histórias de vida e morte. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

SODRÉ, Flavius Raymundo Arruda. Os impactos da corrupção no desenvolvimento humano, desigualdade de renda e pobreza dos municípios brasileiros. Recife: O Autor, 2014. Disponível em: <<http://repositorio.ufpe.br/bitstream/handle/123456789/12549/DISSERTA%C3%87%C3%83O%20Flavius%20Raymundo%20Arruda%20Sodre.pdf?sequence=1&isAllowed=y>> Acesso em: 28 set. 2016.

SOUZA, Artur de Brito Gueiros. Da criminologia à política criminal: direito penal econômico e o novo direito penal. Inovações no direito penal econômico: contribuições criminológicas, político-criminais e dogmáticas. Brasília: ESMPU, 2011.

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

STANDING, Guy. O precariado: a nova classe perigosa. Tradução Cristina Antunes. Belo Horizonte: Autêntica, 2014.

STIGLITZ, Joseph E. O preço da desigualdade. Tradução Dinis Pires. Lisboa: Bertrand, 2016.

\_\_\_\_\_. O grande abismo: sociedades desiguais e o que podemos fazer sobre isso. Rio de Janeiro: Alta Books, 2016.

SUICA, Zayanne Glycia de Lima. Crimes de homicídios no município de Maceió-AL tratados através do geoprocessamento. Disponível em: <<http://www.periodicos.ufam.edu.br/revista-geonorte/article/viewFile/2199/2070>>. Acesso em: 17 set. 2016.

SUNSTEIN, Cass R. A constituição parcial. Tradução Manassés Teixeira Martins e Rafael Triginelli. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.

SUTHERLAND, Edwin H. Crime de colarinho branco: versão sem cortes. Tradução Clécio Lemos. Rio de Janeiro: Revan, 2015.

TANZI, V. DAVOODI, H. Corruption, public investment, and growth. IMF Working Paper, 139. Washington: International Monetary Fund, 1997.

THOMPSON, Edward P. Costumes em comum. Revisão técnica Antonio Negro, Cristina Meneguello, Paulo Fontes. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

\_\_\_\_\_. Senhores e caçadores. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

TILLMAN, Robert. Making the rules and breaking the rules: the political origins of corporate corruption in the new economy. Crime, Law and Social Change, vol. 51, n. 1, fevereiro, 2009. Disponível em: <[https://www.researchgate.net/profile/Robert\\_Tillman2/publication/225807074\\_Making\\_the\\_rules\\_and\\_breaking\\_the\\_rules\\_The\\_political\\_origins\\_of\\_corporate\\_corruption\\_in\\_the\\_new\\_economy/links/0deec51deb581a74c7000000.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Robert_Tillman2/publication/225807074_Making_the_rules_and_breaking_the_rules_The_political_origins_of_corporate_corruption_in_the_new_economy/links/0deec51deb581a74c7000000.pdf)>. Acesso em: 22 nov. 2016.

TOCQUEVILLE, Alexis. A democracia na América. Vol. 1. São Paulo: Martins Fontes, 1998, p. 302.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. Relatório Global de Corrupção 2007: Corrupção e Sistemas Judiciais. Disponível em: <[http://www.transparency.org/whatwedo/publication/global\\_corruption\\_report\\_2007\\_corruption\\_and\\_judicial\\_systems](http://www.transparency.org/whatwedo/publication/global_corruption_report_2007_corruption_and_judicial_systems)> Acesso em: 28 set. 2016.

TREISMAN, Daniel. The causes of corruption: a cross-national study. Journal of Public Economics, n. 76: 399, 2000.

TRINDADE, Antonio Augusto Cançado. Tratado de direito internacional dos direitos humanos. Vol. 1. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 1997.

US SUPREME COURT. Disponível em: <<https://supreme.justia.com/cases/federal/us/10/87/case.html> > Acesso em: 28 set. 2016.

VASCONCELOS NETO, José Ramos de. Democracia no terceiro milênio. São Paulo: Nobel, 2002.

VIDAL, Gore. Lincoln. Tradução Manoel Paulo Ferreira. Rio de Janeiro: Rocco, 1986.

\_\_\_\_\_. 1876. Tradução Manoel Rubens Figueiredo. Rio de Janeiro: Rocco, 1997.

\_\_\_\_\_. Burr. Tradução Haroldo Netto. Rio de Janeiro: Rocco, 1999.

WALLIS, John Joseph. The concept of systematic corruption in american history. Disponível em: <<http://www.nber.org/chapters/c9977.pdf>>. Acesso em: 21 set. 2016.

WEDEMAN, Andrew. Looters, rent-scrapers, and dividend-collectors: corruption and growth in Zaire, South Korea, and the Philippines, 1997. In: ROSE-ACKERMAN, Susan. Corruption and government: causes, consequences, and reform. New York: Cambridge University Press, 2016, versão digital.

WILKINSON, Richard. PICKETT, Kate. O nível: por que uma sociedade mais igualitária é melhor para todos. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015.

WORLD BANK. Helping countries control corruption: the role of the World Bank. Washington: World Bank, 1997.

YOU, Jong-sung. Embedded autonomy or crony capitalism?: explaining corruption in South Korea, relative to Taiwan and the Philippines, focusing on the role of land reform and industrial policy. Disponível em: <<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.464.8265&rep=rep1&type=pdf>> Acesso em: 28 set. 2016.

YUNUS, Muhammad. Banker to the poor: micro-lending and the battle against world poverty. Londres: Aurum Press, 1998.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. BATISTA, Nilo. ALAGIA, Alejandro. SLOKAR, Alejandro. Direito penal brasileiro. Vol. 1. 2ª ed. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

ZEIDAN, Mohamad Jamal. Effects of illegal behavior on the financial performance of US banking institutions. Journal of Business Ethics, n. 1112: 313, 2013. In: ROSE-ACKERMAN, Susan. Corruption and government: causes, consequences, and reform. New York: Cambridge University Press.

ZIZEK, Slavoj. Problema no paraíso: do fim da história ao fim do capitalismo. Tradução Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2015.