

Resenha: FURTADO, Lucas Rocha. **As raízes da corrupção no Brasil:** estudo de casos e lições para o futuro. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2015.

Flávio de Lima Queiroz¹

1. As raízes da corrupção no Brasil: estudo de casos e lições para o futuro

O problema da corrupção constitui objeto de pesquisa tradicional das ciências sociais no Brasil. Em “As raízes da corrupção do Brasil: estudo de casos e lições para o futuro”, Furtado analisa casos de corrupção, como os escândalos conhecidos por “Esquema PC Farias” e “Mensalão”, defendendo a tese de que a deficiência institucional e a impunidade constituem razões para o comportamento dos agentes corruptos. Na obra, publicada em 2015, o autor se opõe a teses sociológicas que atribuem à cultura do patrimonialismo, como se depreende de Holanda (1995), as falhas do brasileiro na condução do Estado. O autor conclui que a corrupção brasileira decorre mais das lacunas legais, excessivamente permissivas, de estrutura de controle deficitária, especialmente o controle interno, e da impunidade dos corruptos do que de qualquer razão histórica ou cultural.

2. Descrição do marco institucional

¹Mestrando em Ciência Política (UFPE). Analista de Planejamento, Gestão e Infraestrutura (IBGE). Email: flavioqueirozzz@gmail.com.

Furtado argumenta que é difícil definir corrupção, tornando-se, portanto, conveniente analisá-la por intermédio de situações que exprimem a noção de abuso de poder, desvio de finalidade pública e uso de potestades públicas para fins privados. Descreve o marco institucional referente ao combate à corrupção, que se baseia em distintas normas e no conjunto de instituições que visam a coibir atos de corrupção.

Furtado reconhece a existência de corrupção tanto no setor privado quanto no público e afirma que a simples relação entre direitos humanos e corrupção justifica a preocupação das organizações internacionais. O autor analisa diversas normas nacionais e internacionais sobre o tema, apresentando as responsabilidades assumidas pelo Estado brasileiro e as possíveis sanções que podem ser aplicadas aos agentes corruptos.

A análise de Furtado indica, previamente aos estudos de casos, os detalhes da estrutura de controle da administração pública, o que se mostra importante para o conhecimento dos recursos disponíveis contra a corrupção no Brasil. Verificam-se avanços pontuais, mas a atualidade do tema propicia a discussão sobre como prevenir o histórico problema: os estudos de casos evidenciam o desafio.

3. Dez casos de corrupção

Furtado analisa dez casos de corrupção que apresentam grandes diferenças entre si, mas se destacam pelas similitudes dos resultados: a insignificância ou a inexistência da recuperação dos ativos desviados e o baixo nível de punição para os corruptos, especialmente aqueles que detêm foro privilegiado. Dos dez casos, somente no “Caso Jorgina de Freitas” e no “Escândalo da construção do fórum trabalhista de São Paulo” houve recuperação dos ativos desviados, considerados insignificantes em relação ao valor total. Ademais, apenas nessas fraudes e no “Mensalão” houve cumprimento de sentença penal pelos agentes envolvidos. O autor argumenta que a escolha dos casos buscou alcançar as principais áreas de atuação da atividade administrativa do Estado brasileiro.

3.1 Caso Jorgina de Freitas

O caso de fraude na previdência ocorreu pelo período de aproximadamente dez anos, durante as décadas de 1980 e 1990. No caso, apenas a agente principal, a advogada Jorgina de Freitas, desviou o valor estimado em U\$ 114,3 milhões. O esquema contava com a participação de contadores, advogados, servidores e procuradores do Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) e juizes, que agiam para fraudar processos de pedidos de indenização de segurados da Previdência Social.

3.2. Escândalo dos “Anões do Orçamento”

A fraude, denunciada em 1993, ocorreu no âmbito da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, composta por parlamentares federais responsáveis por examinar e propor emendas à Lei Orçamentária Anual. Os parlamentares recebiam dinheiro e outros bens em troca de inclusão de dotação orçamentária de interesse de empresas que, em conluio, executavam estratégias para vencer as correspondentes licitações, ainda que a oferta fosse acima do preço de mercado. Os “anões do orçamento” também direcionavam subvenções sociais para as entidades que controlavam, voltando os recursos para proveito particular. Em denúncia, um dos assessores da área orçamentária do Senado Federal indicou o envolvimento de 23 parlamentares, quatro ex-ministros, dois ministros e três governadores.

3.3. Escândalo das ambulâncias ou máfia das sanguessugas

“Máfia das sanguessugas” é uma alusão à Operação Sanguessuga, realizada pela Polícia Federal, em 2006, contra a atuação de organização criminosa que fraudava licitações na área da saúde. No esquema, conforme Comissão Parlamentar Mista de Inquérito estava incluído o direcionamento de emendas orçamentárias a Organizações Não Governamentais (ONGs) controladas pelos próprios parlamentares que as aprovavam. Ainda em 2004, o Ministério da Saúde foi comunicado pela Controladoria-Geral da União da existência de uma quadrilha que agia para desviar recursos de compra de ambulância e reconhece que, mesmo com algum avanço após o escândalo dos “anões do orçamento”, as emendas individuais parlamentares voltaram a ser objeto de ilícito contra os cofres públicos.

3.4. Corrupção na Superintendência para o Desenvolvimento da Amazônia

A análise da corrupção na Sudam, criada em 1966, com o fim de promover o desenvolvimento socioeconômico da região amazônica, não se refere a um esquema de corrupção, mas a vários ao longo de sua existência. As fraudes baseavam-se na supervalorização dos empreendimentos propostos e na falsificação de documentos. “Foram muitos os casos em que, no lugar de fábricas de grande porte, verificaram-se apenas as colunas de concreto que deveriam sustentar os galpões e, em vez de grandes criações de bovinos, apenas os pastos” (FURTADO, 2015, p. 270). A Sudam e o Fundo de Investimento da Amazônia foram extintos, em 2001, e criada a Agência de Desenvolvimento da Amazônia e o Fundo de Desenvolvimento da Amazônia: “mudam-se os nomes das instituições; as irregularidades continuam as mesmas” (FURTADO, 2015, p.276).

3.5. Caso Collor

O “Caso Collor”, mais conhecido como “Esquema PC Farias”, levou ao impedimento do presidente Fernando Collor em 1992. Furtado lembra o fato de que José Dirceu foi autor, com Eduardo Suplicy, do requerimento que deu início à CPI contra o “Esquema PC Farias”, mas em 2005 Dirceu foi obrigado a sair da chefia da Casa Civil por ser um dos mentores do esquema semelhante ao de PC Farias, o “mensalão”. Ressalta também que, em 1992, Paulo Maluf, ex-aliado de Collor, se vangloriava de ter sido um dos líderes do “bloco do impeachment”, mas, em 2005, foi preso pela Polícia Federal por diversas acusações de crimes contra o sistema financeiro e corrupção. Há grande dificuldade em identificar, no âmbito do alto escalão da política brasileira, o que são fatos e o que são acusações com interesses políticos escusos.

3.6. Operação Curupira

O caso refere-se à fraude, no Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, de documentos como as autorizações para transporte de

produtos florestais. Foi investigado por meio de operação conjunta da Polícia Federal e da CPI da Biopirataria, instalada em 2004 e concluída com a emissão de relatório em 2006. Durante as investigações, verificou-se que um dos principais beneficiários do esquema de corrupção era a senadora Ana Júlia Carepa, candidata à prefeitura de Belém na época. Segundo um dos depoentes da CPI, o ex-presidente do Sindfloresta/PA, Mário Rubens Rodrigues, os recursos desviados eram depositados na conta da coordenadora de campanha da senadora.

3.7. Escândalo dos bancos Marka e FonteCindam

A fraude, ocorrida no Banco Central do Brasil, envolveu operações financeiras dos bancos Marka e FonteCindam em 1999. A autoridade monetária, considerando o cenário de instabilidade, assumiu, de forma injustificável, os compromissos desses bancos em contratos futuros de câmbio na Bolsa de Mercadorias e Futuro – BM&F, em vez de proceder à liquidação extrajudicial. O resultado foi o prejuízo de R\$ 1,567 bilhão, apurado pela CPI dos Bancos, e sentenças condenatórias da Justiça Federal, em 2005, contra vários ex-diretores do Banco Central e seu ex-presidente, Francisco Lopes, assim como contra os presidentes dos bancos Marka e FonteCindam, Salvatore Cacciola e Luiz Antônio Gonçalves. Segundo Furtado, as últimas notícias sobre caso evidenciam que todos tiveram reconhecido o direito de apelar da sentença em liberdade, sendo que a única prisão decretada foi a de Salvatore Cacciola, que se efetivou, em 2007, em Mônaco, quando se encontrava foragido e procurado pela Interpol.

3.8. Escândalo dos precatórios

A fraude funcionava por intermédio da emissão de títulos públicos para pagar as dívidas de decisões judiciais, mas os recursos obtidos não eram destinados a esse fim. Os valores das dívidas eram superestimados e desviados para uso privado. O objeto de análise principal constitui caso de fraude de precatórios no Município de São Paulo, na gestão do ex-prefeito Paulo Maluf e do Secretário de Finanças Celso Pitta, porém o esquema atingiu seu ápice em Alagoas, onde nenhum recurso arrecadado com a emissão de títulos foi utilizado com o pagamento de precatórios, conforme apontado pela CPI

dos Títulos Públicos, que analisou o escândalo. O autor destaca a participação do Senado e do Banco Central, que autorizavam a emissão dos títulos, assim como de agentes como Wagner Baptista Ramos, mentor intelectual, cuja experiência em São Paulo proporcionou “exportar” a fraude para outros estados e municípios do Brasil.

3.9. Escândalo da construção do fórum trabalhista de São Paulo

O esquema de desvio de dinheiro público conhecido como escândalo do Tribunal Regional do Trabalho de São Paulo configura um dos casos de corrupção com maior repercussão na mídia brasileira e teve como base a fraude de licitação para a construção da Sede do Fórum Trabalhista da Cidade de São Paulo, que implicou prejuízo de cerca de R\$ 170 milhões dos recursos públicos federais. O caso apresentou como principais personagens o ex-presidente do TRT-SP, juiz Nicolau dos Santos Neto e seu sucessor, o juiz Délvio Buffulin, que celebrou aditivos ao contrato de construção e autorizou pagamentos, assim como engenheiros e representantes das empresas contratadas. A obra, fiscalizada pelo Tribunal de Contas da União, vinha sob suspeita de ser objeto de ilícitos desde 1993, mas somente em 1999 houve início de investigação efetiva por provocação do Ministério Público Federal e fiscalizações do TCU, assim como a instalação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito pelo Congresso.

3.10. Escândalo do Mensalão

O “Mensalão”, segundo Furtado, foi um dos maiores esquemas de corrupção da história do Brasil e envolveu membros do Congresso, partidos políticos, dirigentes de órgãos da Administração Pública Federal direta e indireta e empresas privadas. A fraude funcionava por meio de superfaturamento de contratos cujos pagamentos serviam para fomentar o repasse periódico de recursos a parlamentares e a outros agentes públicos para a compra de apoio político às propostas do governo no Congresso e para o financiamento de campanha eleitoral. Grande parte dos recursos advinham de contratos administrativos com as empresas DNA Propaganda Ltda. e SMP&B Comunicação Ltda., vinculadas a Marcos Valério de Souza. Segundo Furtado, há consistentes suspeitas de que o esquema foi idealizado e executado primeiramente em Minas Gerais,

sede dessas empresas e, em 2002, após vencer as eleições presidenciais, o Partido dos Trabalhadores aproximou-se de Marcos Valério para que o publicitário implantasse, no âmbito federal, o mesmo esquema de corrupção.

4. Lições para o presente

Considerando-se a diversidade dos casos e sua importante semelhança no que diz respeito a aspectos operacionais, questiona-se a capacidade de o Brasil oferecer resposta institucional compatível com a urgência do problema, de modo que o futuro proporcione condição política mais favorável para a sociedade brasileira.

A despeito das limitações metodológicas da obra de Furtado, como a falta de uma análise comparativa que evidencie os efeitos das leis e das instituições sobre o nível de corrupção em outros países e no Brasil, o que torna duvidosa a consistência de sua tese, verifica-se que a perspectiva descritiva do autor favorece o entendimento do desafio que representa a corrupção no país.

No ano de 2015, a presidente Dilma Rousseff encaminhou ao Congresso um “pacote anticorrupção”, que, um ano depois, nem sequer chegou a ser discutido no plenário da Câmara dos Deputados, mesmo com a crise política vigente no ano de 2016. Nesse sentido, haja vista o baixo nível de evolução na legislação brasileira, há expectativa de mudança lenta.

Faz-se urgente não relegar para o futuro as ações para prevenir a corrupção. Do contrário, os casos de mau uso de dinheiro público retomarão as falhas do passado. A tese de Furtado demonstra que a impunidade corresponde a um dos desafios mais relevantes para o Brasil solucionar o problema e proporcionar futuro melhor aos cidadãos. Os dez casos de corrupção devem ser entendidos como importantes lições para o presente.

Referências

LAUDINO, Luciano. Um ano depois, pacote anticorrupção de Dilma continua travado na Câmara. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 5 mar. 2016. Disponível em:

<<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/03/1746865-um-ano-depois-pacote-anticorruptao-de-dilma-continua-travado-na-camara.shtml>> Acesso em: 6 mar. 2016.

DILMA Rousseff apresenta os principais pontos do pacote anticorrupção. **Portal Brasil**, 18 mar. 2015. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/governo/2015/03/confira-os-pontos-abordados-pelo-pacote-anticorruptao>> Acesso em: 6 mar. 2016.

HOLANDA, Sergio Buarque de. **Raízes do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

Recebido em: 09 de março de 2016.

Aceito para publicação em: 06 de junho de 2016.