

Corrupção Combate-se com Democracia



interessenacional.com.br/2018/07/04/corrupcao-combate-se-com-democracia

A corrupção tem profundos impactos em uma sociedade. Ela prejudica a provisão dos serviços públicos, aprofunda as desigualdades e coloca em risco a própria democracia. Afinal, democracias sustentam-se exatamente nas instituições que são corroídas pela corrupção.

O que vimos no Brasil, ao longo dos últimos anos, é uma crescente insatisfação popular com as principais instituições políticas nacionais. A Presidência da República, o Congresso Nacional e os partidos políticos, principalmente, são cada vez mais alvos de desconfiança por parte do público em geral. Em contraponto, ganham popularidade instituições percebidas como apolíticas, como a Igreja e as Forças Armadas.

Não é coincidência que esse processo tenha se desenvolvido em paralelo ao avanço de investigações que evidenciaram múltiplos esquemas de corrupção no seio do Estado brasileiro. Desde 2014, a Operação Lava Jato, e outras que surgiram na sua esteira, têm exposto uma ampla rede de corruptos e corruptores que inclui ministros, parlamentares, governadores, funcionários públicos, empresários e intermediários. As investigações encontram-se em estágios variados, mas a percepção de que a maioria dos políticos esteve de alguma forma envolvida nestes esquemas é difícil de ser contestada. O que parece prevalecer é o sentimento de que a classe política como um todo é corrupta.

Exatamente em um ano eleitoral, a consequência dessa percepção é clara: ganham tração as forças que se apresentam como antipolíticas, ou seja, que apresentam soluções fora do âmbito da política, fora do âmbito da própria democracia. O surgimento de propostas autoritárias alimenta-se exatamente da descrença em relação às instituições políticas que sustentam a democracia. E algumas destas propostas pretendem carregar justamente a bandeira do combate à corrupção como instrumento de legitimação.

Falaciosa, entretanto, esta pretensão. As histórias brasileira e mundial ensinam que regimes autoritários são terrenos férteis para a corrupção. A experiência recente do período da ditadura militar no Brasil não foge a esta regra, ainda que o tema não tenha sido estudado a contento. O surgimento recente de documentos históricos que trazem à luz episódios de corrupção no período entre 1964 e 1985 ganha especial relevância para derrubar o mito do “autoritarismo íntegro”.

O nexo entre democracia e corrupção

Se a corrupção coloca em risco a democracia, existe ampla evidência de que é em um regime democrático que uma sociedade tem mais chances de, no longo prazo, enfrentar este problema social. A experiência internacional aponta este caminho: entre os 20 países onde a percepção de corrupção é menor, de acordo com o Índice de Percepção da Corrupção da Transparéncia Internacional, todos são Estados democráticos, com uma longa história de

respeito às instituições. Conforme nos aproximamos do fim daquele ranking, entre os países com maior percepção de corrupção, multiplicam-se os regimes autoritários, como Venezuela, Coreia do Norte e Irã^[1].

Regimes autoritários tendem a ser menos transparentes, o que, em si, impede o exercício do controle social. Nesse caso, a ausência de escândalos de corrupção não é sinônimo de integridade, mas sim de repressão a críticas e a opositores. Os órgãos de controle, nestes regimes, têm sua atuação limitada e agem sem independência, assim como o Poder Judiciário. A ausência de eleições impede que os eleitores retirem do poder políticos corruptos, e a pobreza do debate político impede que opositores controlem efetivamente a atuação dos incumbentes.

Estudos indicam que há um período de estabilização, logo após a democratização, em que é comum a elevação nos níveis de corrupção. No longo prazo, todavia, a tendência é que países que dão continuidade ao experimento democrático superem esse período inicial e alcancem uma progressiva redução da corrupção. A indicação clara de estudos que comparam a evolução de dezenas de países é a de que o fortalecimento da democracia conduz à redução da corrupção^[2].

Apesar disso, parece ser cada vez mais difundida no Brasil a noção de que o autoritarismo ou o militarismo são remédios para a corrupção na política. O recuo da confiança na democracia tem sido apontado por diversas pesquisas de maneira perturbadora.

O Instituto Datafolha tem demonstrado, nos últimos anos, uma curva decrescente de apoio à democracia entre brasileiros. Após atingir um pico de apoio de 66% em dezembro de 2014 – justamente após as eleições presidenciais, vale lembrar –, este apoio vem caindo. Pesquisa realizada em setembro de 2017 indicou que apenas 56% dos brasileiros considerava a democracia uma forma de governo mais adequada do que as demais. Enquanto isso, 17% preferiam uma ditadura e 21% indicaram não ter preferência entre os dois modelos^[3].

Outras pesquisas indicam apoio ainda menor para a democracia. O Latinobarômetro, em sua última pesquisa realizada (2017), mostrou que o Brasil apresentou péssimos resultados no que se refere à avaliação da democracia. O apoio à democracia no país despencou 22 pontos percentuais de 2015 (54%) a 2016 (32%) e, apesar de uma melhora no resultado de 2017 (43%), alcançou o nível mais baixo da região, perdendo apenas para o México em menor apoio ao sistema democrático.

Ainda na mesma pesquisa, pediu-se aos entrevistados que avaliassem de 0 a 20 pontos a democracia em seu país. O Brasil obteve a pior nota na região, com uma avaliação de 4,4 oferecida por seus cidadãos. Apenas 13% dos brasileiros consideraram-se satisfeitos com a democracia no país^[4].

Não é surpresa que, nesse cenário, a avaliação do brasileiro sobre algumas das principais instituições políticas seja bastante negativa. O AmericasBarometer, pesquisa conduzida pelo Latin America Public Opinion Project da Vanderbilt University, segue a mesma linha das demais pesquisas. Aponta que apenas 52,4% dos brasileiros consideram a democracia a

melhor forma de governo possível – um resultado melhor apenas que o de outros seis países nas Américas. Indo além, para a relação entre os impactos da corrupção e a legitimidade da democracia, essa mesma pesquisa indica que 34,6% dos brasileiros apoiaria um golpe militar em um cenário de corrupção prevalente – mas se fosse o presidente fechando o Congresso, e não um golpe aplicado por militares, o apoio cairia para 19,5%.

Em um último resultado especialmente preocupante em ano de eleições gerais, apenas 23,4% confiam no processo eleitoral brasileiro – o penúltimo pior resultado do continente^[5].

Corrupção na ditadura militar brasileira

A partir dessa análise, levanta-se o questionamento: por que, na experiência brasileira, o período da ditadura militar continua sendo percebido, por parcela significativa da população, com nostalgia e seu retorno como panaceia para os problemas atualmente enfrentados?

Sem dúvida, existem razões diversas que atraem parcela da população para este caminho. Certo conservadorismo social, reação à criminalidade ou até uma expectativa de crescimento econômico acelerado – ainda calcada na memória do milagre econômico – seriam alguns deles. Entretanto, a razão mais recorrente no debate público atual tem sido a percepção de que a intervenção militar seria a medida necessária para pôr fim à corrupção no Brasil.

A mesma desconfiança que acometeu os Poderes Executivo e Legislativo não atingiu as Forças Armadas. O Índice de Confiança Social, do Ibope, atribuiu, em 2017, 68 pontos às Forças Armadas, contra 14 pontos para o presidente de República e 18 pontos para o Congresso Nacional. Ambas as instituições seguem em tendência de queda acentuada nos últimos anos. Em 2012, a Presidência alcançava 63 pontos e o Congresso, 36 pontos^[6].

Na mesma linha, o Índice de Confiança na Justiça, produzido pela FGV Direito SP, aponta as Forças Armadas como a instituição na qual os brasileiros mais confiam, com 56% de apoio. Nesse índice, o governo federal recebe a confiança de 6% dos brasileiros e o Congresso Nacional de 7%^[7].

O desafio se torna, portanto, evidenciar a inadequação de uma intervenção militar mesmo que compreendida como necessária, por parte da população, para o que seria entendido como um “bem maior”. Esse desafio se intensifica frente à dificuldade de se desmitificar a impressão de que não havia corrupção naquele Estado brasileiro comandado pelos generais, brigadeiros e almirantes.

A história da ditadura brasileira está longe de ser adequadamente compreendida e ensinada. Novos capítulos surgem a cada dia, como evidenciou o surgimento de telegrama, nos arquivos históricos norte-americanos, indicando que a alta cúpula do governo militar brasileiro, incluindo os generais Figueiredo e Geisel, tinha conhecimento das execuções de opositores do regime^[8]. A insistência em se virar a página dessa história sem terminar de escrevê-la^[9] é um equívoco que mostra suas consequências mais evidentes e nocivas na nostalgia, entre segmento da população brasileira, em relação a este período.

Os custos da política econômica que gerou o milagre econômico brasileiro são bem

conhecidos por todos que viveram as décadas seguintes. Recessão, hiperinflação e altas taxas de desemprego foram algumas das consequências adversas daquela política. A repressão política, a violação de direitos humanos e a supressão de liberdades fundamentais, praticadas durante esse período, também são razoavelmente bem documentadas a partir do trabalho das diversas comissões da verdade. Já o nível de corrupção que dominava a estrutura do Estado brasileiro durante aquele período continua objeto de conjecturas.

Desconhecimento sobre a corrupção nos governos militares

Não é difícil entender porque investigações não avançaram na seara da corrupção. A vítima da corrupção é a sociedade como um todo, de maneira que a descentralização elimina incentivos individuais e pessoais de se buscar a Justiça. Difícil de se comprovar, o fenômeno oculto da corrupção depende de extensa e custosa investigação. A base documental, em muitos casos, nem sequer existe mais. Prescritos, os crimes de corrupção também não produzem o tipo de repulsa social permanente que desaparecimentos forçados, assassinatos e torturas causam.

Em um cenário em que parte significativa da população considera uma guinada para o autoritarismo como a melhor solução para o problema da corrupção no Brasil, essa lacuna em nossa história torna-se particularmente perigosa. A partir deste desconhecimento, flerta-se com a típica solução em que se mata o paciente para curar a doença.

Na ausência de documentos brasileiros, um importante recurso nesse esforço de reconstrução histórica tem sido os arquivos estrangeiros. Recentemente, foi descoberto um telegrama enviado, em 1984, pela Embaixada dos Estados Unidos para o Departamento de Estado em que o tema principal era justamente a corrupção. Nele, descrevia-se um contexto em que múltiplos escândalos de corrupção envolvendo altas autoridades, nenhum dos quais alvo de investigação, havia erodido a confiança do público no governo militar. A impopularidade do general Figueiredo devia-se, em parte, na avaliação dos diplomatas norte-americanos, ao sentimento de impunidade que atentava contra a legitimidade do governo. Mesmo os militares de níveis mais baixos da hierarquia teriam passado a defender uma “volta aos quartéis” em função da percepção de que o poder havia corrompido os líderes militares^[10].

Outros documentos recentemente descobertos e efetivamente analisados se referem a uma investigação de superfaturamento na compra, pela Marinha brasileira, de seis fragatas a serem construídas pela empresa Vosper Thornycraft, do Reino Unido. A partir da análise de documentos dos arquivos históricos britânicos, o pesquisador João Roberto Martins Filho concluiu que os britânicos descobriram indícios de irregularidades, que, por instruções do governo brasileiro, não foram investigadas a fundo e sequer reparadas.

Pelos indícios encontrados, o estaleiro britânico obtinha desconto de seus fornecedores, mas não os repassava para o comprador – o governo brasileiro. As notas fiscais emitidas não correspondiam, assim, ao valor efetivamente desembolsado pela empresa. Diante dessas evidências, o governo brasileiro não só impediu o aprofundamento das investigações, com a

ida de autoridades britânicas ao Brasil, como recusou receber um montante substancial – 500 mil libras, em 1978 – em indenização^[11]. Claramente, a preferência dos governantes brasileiros era evitar abrir uma caixa preta recheada de irregularidades. Preservar a imagem de integridade era mais importante do que recuperar os recursos perdidos em desvios de corrupção.

Relação entre empreiteiras e o Estado

A perturbadora relação entre empreiteiras e o Estado brasileiro – exposta à luz, como nunca antes, pela Operação Lava Jato – tem origens históricas mais distantes e é no período da ditadura militar que se consolida. Essa relação foi objeto de estudo detalhado de Pedro Henrique Pedreira Campos em sua tese de doutorado, *A Ditadura dos Empreiteiros*, levando-o a concluir que as poucas acusações de irregularidades no período eram resultado do “amordaçamento dos mecanismos de fiscalização e divulgação das irregularidades, que, crê-se, eram até mais frequentes que nos períodos de maior abertura política”^[12].

As práticas que denotam a existência de corrupção nessas relações não são tão diferentes daquelas descobertas por investigações recentes. Apresentação de propostas irrealistas em processos licitatórios apenas para, posteriormente, alavancar os valores cobrados com aditivos; conluio com empresas de projetos e consultores para a obtenção de informações privilegiadas sobre obras a serem licitadas; atrasos propositais para pressionar políticos, em período eleitoral, a liberar verbas sem controle; formação de carteis entre licitantes; dispensas de licitação irregulares; “concorrência dirigida”; obtenção de emendas parlamentares para garantir obras; estas eram apenas algumas das táticas empregadas por empreiteiras para se beneficiar.

Os episódios que vêm à tona com os escassos estudos sobre o tema não pretendem delinear a história da corrupção durante o período da ditadura militar. Servem apenas para exemplificar não só o quanto corriqueiras eram as práticas de irregularidades, mas também para evidenciar como pouco mudou nos últimos 40 anos. De fato, a grande novidade é que estes esquemas de corrupção finalmente começam a ser investigados e, seus responsáveis, condenados.

Impossível não notar que a conjunção de fatores que permitiu o sucesso destas investigações recentes – a independência do Ministério Público e do Judiciário, a garantia da liberdade de imprensa e o avanço da transparência e do controle social, entre outros – é absolutamente inimaginável em um regime autoritário.

Eleições de 2018: oportunidade à frente

Entre as muitas vantagens da democracia, o ano de 2018 traz a oportunidade de que a sociedade brasileira exerça seu poder de escolha e transforme as instituições que estiveram, até o momento, sob alvo de sua crescente desconfiança.

Confiantes no poder do voto, a Transparência Internacional Brasil, em parceria com organizações da sociedade civil com longo histórico de atuação no combate à corrupção – Observatório Social do Brasil, Instituto Ethos, Instituto Cidade Democrática, Movimento de

Combate à Corrupção Eleitoral e Contas Abertas –, lançaram a campanha Unidos contra a Corrupção^[13].

O objetivo desta campanha é justamente pautar as eleições de 2018 com vistas a promover uma renovação democrática do Congresso Nacional, liderada por candidatos com um passado limpo e comprometidos com um amplo pacote de reformas legislativas – as Novas Medidas contra a Corrupção. Trata-se do maior pacote anticorrupção já desenvolvido no mundo, o qual reúne 70 projetos de lei, propostas de emenda à Constituição e projetos de resolução.

Se aprovadas, estas reformas permitirão que o país avance ainda mais no combate à corrupção e, por consequência, no fortalecimento da democracia.

Como não poderia ser diferente para um projeto com esta pretensão, as Novas Medidas contra a Corrupção foram construídas a partir de um processo amplo e democrático que envolveu diversos setores da sociedade. Participaram deste processo membros da academia, advogados, membros do Ministério Público e do Judiciário, integrantes de órgãos de controle, agentes públicos e funcionários do setor privado. Foram consultadas mais de 300 organizações da sociedade civil e, a partir de uma inovadora ferramenta de participação popular no processo legislativo – o Wikilegis –, a sociedade teve a oportunidade de comentar, criticar e apresentar sugestões às propostas.

As 70 medidas estão distribuídas em 12 blocos, arranjados de maneira temática:

- I – Sistemas, Conselhos e Diretrizes Nacionais Anticorrupção;
- II – Participação e controle social;
- III – Prevenção da corrupção;
- IV – Medidas anticorrupção para eleições e partidos políticos;
- V – Responsabilização de agentes públicos;
- VI – Investidura e independência de agentes públicos;
- VII – Melhorias do controle interno e externo;
- VIII – Medidas anticorrupção no setor privado;
- IX – Investigação;
- X – Aprimoramento da resposta do Estado à corrupção no âmbito penal e processual penal;
- XI – Aprimoramento da resposta do Estado à corrupção no âmbito da improbidade administrativa;
- XII – Instrumentos de recuperação do dinheiro desviado.

O fortalecimento de processos inerentes à democracia encontra-se no cerne deste pacote. As eleições nos últimos ciclos – a Operação Lava Jato mostrou –, foram contaminadas por esquemas que corromperam a escolha dos eleitores, gerando a posterior desconfiança nas instituições-chave do sistema político nacional. O financiamento das campanhas teve origem, em inúmeros casos, nos recursos desviados por empresas contratadas pela Administração Pública. A Justiça Eleitoral se mostrou incapaz de assegurar a integridade destes pleitos e os partidos políticos foram veículos para a inserção de recursos de ‘caixa 2’ nas campanhas eleitorais.

Por esta razão, no bloco IV, estão incluídas medidas que pretendem conferir maior efetividade à legislação eleitoral, garantindo os instrumentos necessários para que o Ministério Público Eleitoral fiscalize e identifique irregularidades. São também medidas previstas para reabilitar o papel dos partidos políticos no processo democrático: o incremento da sua transparência, a implementação de mecanismos que garantam a integridade de seus processos decisórios e a possibilidade de responsabilizá-los efetivamente caso cometam irregularidades.

Sobre a questão do financiamento eleitoral, buscou-se um equilíbrio entre a necessidade de se garantir meios lícitos para que candidatos financiem suas campanhas e o imperativo de se limitar a influência de recursos privados no processo eleitoral. Uma redução dos recursos de origem pública, destinados às campanhas eleitorais, também foi prevista. A redução dos custos destas campanhas parece, no cenário atual, a melhor saída para reduzir a possibilidade de captura do processo eleitoral por interesses privados.

Para além dos processos eleitorais, buscou-se também enfrentar a impunidade pela introdução de medidas que garantiriam a efetiva responsabilização de agentes políticos corruptos, como a redução drástica das hipóteses do foro por prerrogativa de função e a proibição do indulto para condenados por crimes de corrupção. A ideia é que a impunidade de uns contamina as instituições como um todo, prejudicando a confiança que os cidadãos depositam nelas.

O compromisso com a democracia é essencial não apenas ao sucesso dessa empreitada anticorrupção, mas também aos fins mesmos da luta contra a corrupção: a promoção da justiça social e o combate às desigualdades. Por esta razão, incluímos um terceiro elemento entre os critérios desta campanha para a renovação do Congresso Nacional: é indispensável que os candidatos demonstrem um compromisso com a democracia.

A captura da bandeira anticorrupção por aventureiros autoritários é inadmissível não só porque contraria a experiência e o receituário das melhores práticas internacionais, mas por ser absolutamente falaciosa do ponto de vista histórico e condenável do ponto de vista moral.

[1]

Os dados relativos ao Índice de Percepção da Corrupção se encontram disponíveis em <https://www.ipc.transparenciainternacional.org.br/>

[2]

KOLSTAD, I.; WIIG, A. Does democracy reduce corruption? *Journal Democratization*, v. 23,

n. 7, 2016, p. 1196-1215; KUBBE, I. **Corruption in Europe: Is it all about Democracy?** Nomos, 2015; MCMANN, K. M.; SEIM, B.; TEORELL, J.; LINDEBERG, S. I. I. **Democracy and Corruption: A Global Time-Series Analysis with V-Dem Data.** V-Dem Working Paper 2017, n.43; ROCK, M. **Corruption and Democracy.** *The Journal of Development Studies*, v. 45, n.1, 2009, p. 55-75; TREISMAN, D. **The causes of corruption: a cross-national study.** *Journal of Public Economics*, v. 76, 2000, p. 399-457;

[3].

DATAFOLHA. Temas Políticos – 27 e 28/09/2017. Disponível em:
<<http://media.folha.uol.com.br/datafolha/2017/10/03/0fd1b3a0cedd68ba47456fb25b.pdf>>. Acesso em 29 maio 2018.

[4].

LATINOBARÔMETRO. Informe 2017. Disponível em:
<<http://www.latinobarometro.org/latNewsShow.jsp>>. Acesso em 11 jun. 2018.

[5].

COHEN, M.; LUPU, N.; ZECHMEISTER, E. The Political Culture of Democracy in the Americas, 2016/17. Disponível em: <https://www.vanderbilt.edu/lapop/ab2016/AB2016-17_Comparative_Report_English_V2_FINAL_090117_W.pdf>. Acesso em 29 maio 2018.

[6].

IBOPE. Confiança no presidente, governo federal e Congresso Nacional é a menor em 9 anos. Disponível em: <<http://177.47.5.246/noticias-e-pesquisas/confianca-no-presidente-governo-federal-e-congresso-nacional-e-a-menor-em-9-anos/>>. Acesso em 29 maio 2018.

[7].

FGV DIREITO SP. Relatório ICJ Brasil 1º semestre/2017. Disponível em:
<http://direitosp.fgv.br/sites/direitosp.fgv.br/files/arquivos/relatorio_icj_1sem2017.pdf>. Acesso em 29 maio 2018.

[8].

DAL PIVA, J. Memorando da CIA mostra que Geisel soube e autorizou execuções de presos políticos. Rio de Janeiro, 10 maio 2018. Disponível em:
<<https://oglobo.globo.com/brasil/memorando-da-cia-mostra-que-geisel-soube-autorizou-execucoes-de-presos-politicos-1-22670587>>. Acesso em 11 jun. 2018.

[9].

EL PAÍS. Ivo Herzog: “O Brasil insiste em virar a página da ditadura, mas sem escrevê-la antes”. São Paulo, 24 maio 2018. Disponível em: <>. Acesso em 10 maio 2018.

[10].

LOYOLA, L. Telegrama secreto dos EUA relata corrupção na ditadura militar. *O Globo*, 4 jun. 2018. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/telegrama-secreto-dos-eua-relata-corrupcao-na-ditadura-militar-22742570>>. Acesso em 10 jun. 2018.

[11]

BUARQUE, D. Ditadura abafou apuração de corrupção dos anos 70, revelam documentos britânicos. **Folha de S. Paulo**, 2 jun. 2018. Disponível em:
<<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/06/ditadura-abafou-apuracao-de-corrupcao-dos-anos-70-revelam-documentos-britanicos.shtml>>. Acesso em 10 jun. 2018.

[12]

CAMPOS, P. H. P. **A Ditadura dos Empreiteiros**: as empresas nacionais de construção pesada, suas formas associativas e o Estado ditatorial brasileiro, 1964-1985. Tese (Doutorado em História Social). Universidade Federal Fluminense, 2012, p. 469.

[13]

Disponível em: <<http://unidoscontraacorrupcao.org.br/>>. Acessos em 11 jun. 2018.