

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

Flávio de Lima Queiroz[†]

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 defende a tese de que a deficiência institucional está consubstanciada nas falhas do sistema jurídico administrativo e na certeza de impunidades dos agentes da corrupção. A obra, publicada em 2015, apresenta antítese referente a teses sociológicas que atribuem à cultura do patrimonialismo, como se depreende de Holanda (1995), as falhas do brasileiro na condução do Estado, tendo como foco a análise do marco institucional que propiciaria oportunidades de corrupção. 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.

DESCRIÇÃO DO MARCO INSTITUCIONAL

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. Nessa perspectiva, descreve o marco institucional referente ao combate à corrupção, que se baseia em normas internacionais e nacionais, assim como no conjunto de instituições que visam a coibir e punir atos de corrupção.

No intuito de apresentar introdução à problemática, o autor 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 da Organização das Nações Unidas, da Organização dos Estados Americanos e do Conselho da Europa com o problema. O autor analisa as diversas normas internacionais contra a corrupção e as diferentes leis nacionais que tratam do 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 político-administrativa de controle da administração pública, o que se mostra importante para o conhecimento dos recursos disponíveis, no Brasil, para o enfrentamento do problema da corrupção. Verificam-se avanços pontuais no marco institucional, mas a atualidade do tema propicia a discussão sobre como prevenir o problema, que mostra persistente: os estudos de casos evidenciam o desafio.

[†] Mestrando em Ciência Política (UFPE). Analista de Planejamento, Gestão e Infraestrutura (IBGE).

DEZ CASOS DE CORRUPÇÃO

Furtado analisa dez casos de corrupção que apresentam grandes diferenças entre si, mas se destacam pelas similitudes dos resultados: insignificante ou inexistência de recuperação dos ativos desviados e baixo nível de punição para os corruptos, especialmente aqueles que detêm foro privilegiado. O autor argumenta que a escolha dos casos buscou alcançar as principais áreas de atuação da atividade administrativa do Estado brasileiro por meio da análise de aspectos como a área que se verificou a fraude, falhas na legislação e na estrutura, razões que propiciaram a fraude, medidas adotadas pelo Poder Público, recursos recuperados, ações propostas e melhorias.

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 personagem principal, a advogada Jorgina de Freitas, desviou o valor estimado em U\$ 114.345.526,96, ou seja, mais de cento e quatorze milhões de dólares. O esquema contava com a participação de contadores, advogados, servidores e procuradores do Instituto Nacional de Seguridade Social e juízes que agiam para fraudar processos de pedidos de indenização de segurados da Previdência Social. O autor descreve que Jorgina de Freitas venceu dez das cem ações judiciais que resultaram nas maiores indenizações contra a Previdência Social.

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 do Senado Federal da área de orçamento indicou o envolvimento de 23 parlamentares, quatro ex-ministros, dois ministros e três governadores.

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 controladas pelos próprios parlamentares que as aprovavam. Furtado afirma que, já 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.

Corrupção na Superintendência para o Desenvolvimento da Amazônia

A análise da corrupção na Sudam não se refere a um esquema de corrupção, mas a vários que foram executados ao longo da existência da instituição, criada em 1966, com o fim de promover o desenvolvimento socioeconômico da região amazônica, mas que, a partir de 1970, deixou de ter a atribuição de participar da formulação de estratégias de desenvolvimento regional para ter foco restrito à administração do Fundo de Investimentos da Amazônia. Furtado afirma que as fraudes se baseavam já na supervalorização dos empreendimentos propostos e na falsificação de documentos fiscais que comprovariam a realização das despesas pelos beneficiários dos incentivos da Sudam. “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). O autor apresenta apenas os “casos mais rumorosos de corrupção na Sudam” e afirma que um dos maiores ocorreu durante o governo Sarney, entre 1988 e 1989, em que as propinas a intermediários chegavam a 40% dos valores de financiamentos concedidos pela autarquia federal, conforme sindicância do antigo Ministério do Interior. Outro caso em destaque na análise diz respeito ao projeto Usimar, que se propunha a instalar uma fábrica de peças de automóveis em São Luís, Maranhão, e foi, ao final, objeto de denúncia pelo Ministério Público Federal por causar fraude de cerca de R\$ 1,2 bilhão à Sudam. A Sudam e o Finam foram extintos em 2001 e criados 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).

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 escalão da política brasileira, o que são fatos e o que são acusações com interesses políticos escusos.

Operação Curupira

Envolveu fraude no IBAMA de documentos como as Autorizações para Transporte de Produtos Florestais. Foi investigada por meio de operação conjunta da Polícia Federal e da CPI da Biopirataria e, 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.

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 proferidas pela Justiça Federal, em 2005, contra vários ex-diretores do Banco Central e seu ex-presidente, Francisco Lopes, assim como contra presidentes dos bancos Marka e FonteCindam, Salvatore Cacciola e Luiz Antônio Gonçalves. O autor afirma que as últimas notícias sobre o 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.

Escândalo dos precatórios

Furtado conceitua precatórios como títulos emitidos pelo poder público para pagamento de dívidas das entidades de Direito Público decorrentes de decisões judiciais. Nesse sentido, a fraude funcionava, em síntese, 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 Salim 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 Federal e do Banco Central, que autorizavam a emissão dos títulos, assim como de personagens como Wagner Baptista Ramos, mentor intelectual do esquema, cuja experiência na fraude em São Paulo proporcionou “exportar” o esquema para diferentes estados e municípios do Brasil.

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 Nacional.

Escândalo do mensalão

O “mensalão”, segundo Furtado, foi um dos maiores esquemas de corrupção da história do Brasil e envolveu membros do Congresso Nacional, 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 outros agentes públicos para a compra de apoio político às propostas do Governo no Congresso Nacional e 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. De acordo com o autor, 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.

LIÇÕES PARA O FUTURO?

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.

No ano de 2015, a Presidente Dilma Rousseff encaminhou ao Congresso Nacional um “pacote anticorrupção”, que, um ano depois, nem sequer chegou a ser discutido no plenário da Câmara dos Deputados, mesmo com uma crise política vigente neste ano de 2016, que tem como base os pedidos de impedimento da Presidente da República e de cassação do Presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha, e a operação “Lava Jato”, da Polícia Federal, na qual se investigam crimes como corrupção ativa e passiva, lavagem de dinheiro, evasão de divisas e tráfico de influência. Nesse sentido, haja vista o baixo nível de evolução na legislação brasileira indicada nos estudos de caso apresentados por Furtado, há perspectiva de mudança lenta no que concerne ao enfrentamento da impunidade da relativa corrupção.

Faz-se urgente não relegar para o futuro as ações para prevenir a corrupção. Do contrário, os casos de mau uso de dinheiro público continuarão a apresentar as falhas do passado. A tese de Furtado demonstra que a impunidade corresponde a um dos aspectos mais relevantes para o Brasil: solucionar o problema da corrupção e proporcionar futuro melhor para seus cidadãos.

Referências

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

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-anticorruptcao>> Acesso em: 6 mar. 2016.

CLAUDINO, 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-anticorruptcao-de-dilma-continua-travado-na-camara.shtml>> Acesso em: 6 mar. 2016.