

A infraestrutura e a corrupção no Brasil

Infrastructure and corruption in Brazil

André Luiz dos Santos Nakamura¹

Resumo: Obras de infraestrutura favorecem o surgimento de comportamentos corruptos entre agentes públicos e privados. Sem o combate à corrupção, não vai ser possível o Brasil superar seu grande déficit de infraestrutura. Deve o Brasil adotar medidas eficientes para o combate à corrupção. A solução pressupõe o aperfeiçoamento das instituições estatais, punições mais severas aos agentes corruptos, aperfeiçoamento do sistema de financiamento das campanhas eleitorais, vedações de indicações políticas para cargos administrativos, melhorias na remuneração dos agentes estatais e uma mudança no padrão ético da sociedade brasileira.

1 Doutor em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie - aprovado com distinção e louvor - (2018), Mestre em Direito do Estado pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUC/SP (2012), Especialista em Direito Processual Civil pela Escola Superior da Procuradoria do Estado de São Paulo (2010) e Bacharel em Direito pela Universidade Presbiteriana Mackenzie (2002). Atualmente é Procurador do Estado de São Paulo, Professor na Escola Superior da Procuradoria do Estado de São Paulo, Professor titular na Universidade Paulista (UNIP) e Professor colaborador no Curso Ênfase. É membro do Conselho do Patrimônio Imobiliário da Secretaria de Governo do Estado de São Paulo. *Email:* alsnadv@gmail.com

Palavra-chave: Corrupção, infraestrutura, Estado.

Abstract: Infrastructure works favor the emergence of corrupt behavior between public and private agents. Without the fight against corruption, it will not be possible for Brazil to overcome its large infrastructure deficit. Brazil must adopt effective measures to combat corruption. The solution presupposes the improvement of state institutions, more severe punishment of corrupt agents, improvement of the electoral campaign financing system, fences of political indications for administrative positions, improvements in the remuneration of state agents, and a change in the ethical standards of Brazilian society.

Keywords: Corruption, infrastructure, State.

Introdução

O termo corrupção tem origem na palavra latina *rumpere*, que tem o significado de ruptura. O que se rompe com o ato corrupto é um padrão de conduta previsto para a manutenção do interesse coletivo, podendo ser um código moral, um corpo de leis ou regras de boa convivência².

Corrupção é uma palavra que abrange várias condutas destinadas à obtenção de um ganho indevido, abrangendo

2 “O termo corrupção vem do verbo latino *rumpere*, o que denota uma quebra. O que está quebrado pode ser um código de conduta moral ou social ou, mais frequentemente, uma regra administrativa. Este é geralmente o caso de um funcionário do governo que usa sua posição para dar privilégios especiais a empresas privadas em que ele ou ela tem uma participação pessoal” (tradução nossa). “The term corruption comes from the Latin verb *rumpere*, to break. That which is broken might be a moral or social code of conduct or, more often, an administrative rule. This is usually the case of a government official who uses his or her position to give special privileges to private businesses in which he or she has a personal stake”. (QUEIROZ, 2001).

condutas entre privados e entre privados e Estado. A corrupção abordada neste tópico é aquela que se realiza entre particulares e agentes públicos³, com a finalidade de obtenção de ganhos ilícitos, bem como para impedir a entrada de novos agentes privados em contratos públicos.

A corrupção pressupõe o agente público corrompido e o particular beneficiado com o ato estatal obtido mediante meios não moralmente legítimos. A atuação estatal gera benefícios a determinados grupos econômicos, o que é normal; por exemplo, na construção de uma obra de infraestrutura, alguém será contratado e remunerado pela sua atividade, mediante um procedimento impessoal de contratação. Entretanto, alguns grupos econômicos⁴ podem se ver dispostos

3 Conceituando a corrupção entre particulares e o poder público: “A corrupção pode ser vista como um comportamento racional por parte dos indivíduos que atuam dentro de um determinado sistema de incentivos que torna tal atividade mais ou menos atrativa, podendo ser vista como um comportamento de *rent-seeking*. A corrupção permite que os empresários capturem e mantenham posições monopolistas na economia bem como privilégios e transferências de renda. Isto possibilita que os produtores ineficientes continuem nos mercados e provê oportunidades para os burocratas e políticos transfiram rendas para si e para os que os apóiam. O resultado disto é que, com a politização da alocação dos recursos, os mercados não funcionam de modo adequado, pois os produtores ineficientes podem permanecer por um longo período no mercado. O sucesso destes *rent-seekers* estaria relacionado a sua capacidade de influenciar os burocratas governamentais e os políticos, sendo favorecidos aqueles que tem maior “capital político”, que é utilizado para influenciar e ter acesso ao governo. A corrupção implica ineficiência porque funciona como uma espécie de barreira à entrada e porque gera novas oportunidades de *rent-seeking*. Dado que a intervenção governamental nos mercados cria lucros monopolistas através da atividade de *rent-seeking*, os burocratas governamentais buscam, também, capturar parte daquelas rendas. Em primeiro lugar, alocando recursos para se tornarem burocratas e, em segundo lugar, demandando suborno daqueles que buscam rendas privilégios e transferências. Isto ocorre porque eles também estão “alertas” as oportunidades de obtenção de rendas que surgem e que são criadas pela intervenção governamental na economia”. (BALBINOTTO NETO, 2004)

4 “O elemento ativo, ou seja, o agente corruptor, é, geralmente, ou um grupo econômico, ou uma empresa, ou um indivíduo que recorre a esse procedi-

a burlar o modo impessoal de escolha do beneficiário da ação estatal, bem como obter ganhos acima dos que iria auferir em decorrência da normal execução do contrato com o Poder Público. Para obter tais finalidades, o agente privado oferece vantagens indevidas a algum agente público com poder de decisão e consegue obter leis⁵, contratos e fomentos estatais para se enriquecer de forma ilícita⁶. Dessa forma, a relação⁷ entre o Estado e os grupos econômicos, que deveria ser sempre um meio para atingir o interesse público, pode se tornar um instrumento para obtenção de ganhos ilícitos para o agente público corrompido e para o agente privado corruptor⁸.

O Brasil foi apontado pelo Fórum Econômico Mundial⁹ como o 4º País mais corrupto do mundo, atrás apenas da

mento imoral para obter do Estado e de órgãos dele dependentes alguma vantagem, quase sempre de natureza econômica". (PINTO, 1960, p. 59-60).

- 5 No esquema de corrupção da empresa Odebrecht, foram relatadas compra de parlamentares para que aprovassem projetos de lei de interesse da referida empresa. (BARCA, 2016).
- 6 "O fulcro da corrupção poderá ser encontrado nos motivos que impelem os seus inúmeros agentes ativos a arrancar do Estado leis, atos ou contratos administrativos que favoreçam seus respectivos interesses". (PINTO, 1960, p.63).
- 7 Sobre a alteração da relação entre o Estado e grupos econômicos: "...o clima em que se opera a corrupção é o que é criado pelo desprezo das regras de decência e de austeridade nas relações recíprocas entre o Estado e os órgãos dele dependentes, de um lado e os grupos econômicos, as empresas e os indivíduos isoladamente, do outro". (PINTO, 1960, 60).
- 8 Sobre o desvio do Estado de sua finalidade, em razão da corrupção: "Os 'grupos de pressão' e os outros agentes ativos da corrupção atuam no sentido de desviar o Estado do seu roteiro normal, a fim de que a lei, o ato ou contrato administrativo contemplem especialmente interesses privados que eles advogam e representam, os quais colidem sempre com o interesse público. É, conseqüentemente, no choque entre o interesse público e o interesse privado, que se encontra a causa da corrupção política e administrativa". (PINTO, 1960, p. 63).
- 9 WORLD ECONOMIC FORUM.

Venezuela, Bolívia e Chade. Conforme ranking da Transparência Internacional, o Brasil ocupa o 96º lugar no índice de percepção da corrupção¹⁰. Se os recursos desviados pela corrupção tivessem sido aplicados na infraestrutura nacional, o Brasil estaria numa situação muito melhor que a atual. Segundo estudo da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo, o custo da corrupção atingiu a cifra média de 69 bilhões por ano, valor equivalente a 2,3% do PIB de 2010¹¹. Nem mesmo um evento de grande porte como a Copa do Mundo de 2014 conseguiu mobilizar o governo brasileiro para realizar obras que pudessem melhorar o transporte nas grandes cidades brasileiras; o que se viu pelo Brasil como resultado das obras de infraestrutura destes dois grandes eventos foi corrupção, incompetência e malversação de verbas públicas por parte dos governantes, resultando em diversos “elefantes brancos¹²” que em nada contribuíram para a melhoria da infraestrutura de transportes no país.

1 Corrupção e infraestrutura

Obras de infraestrutura têm por característica a necessidade de grandes investimentos, participação do setor privado (quer como simples contratado para execução ou

10 TRANSPARENCY INTERNATIONAL. Índice de Percepção da Corrupção 2017. Disponível em: <https://static1.squarespace.com/static/5a86d82132601ecb510239c2/t/5a8dc5b89140b72fa5081773/1519240719239/IPC+2017+-+RELATO%CC%81RIO+GLOBAL.pdf>. Acesso em 10/10/2018.

11 FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SÃO PAULO - FIESP.

12 “Nada é tão deprimente em uma economia em desenvolvimento como a presença de elefantes brancos. Nós definimos um elefante branco como um projeto com um superávit social negativo” (tradução nossa). “Nothing is as depressing in a developing economy as the presence of white elephants. We define a white elephant to be a project with a negative social surplus”. (ROBINSON, 2005, p. 197 - 210).

como concessionário) e a presença de agentes estatais com o poder de disponibilizar grandes volumes de recursos orçamentários. Em regra, a escolha do privado que irá participar da obra de infraestrutura se dá mediante procedimento que garante a impessoalidade e moralidade. Entretanto, num contexto de grandes valores em jogo, numa relação entre agentes públicos e agentes privados com grande poder econômico, existe um ambiente propício à corrupção¹³.

Existem vários casos recentes de corrupção no Brasil em obras de infraestrutura de transporte, com altos valores de ágio pagos pelos cofres públicos. Todos os casos a seguir constam das delações premiadas dos executivos da empresa Odebrecht¹⁴: i) na obra da linha 2 do Metro de São Paulo, mediante pagamento de propinas a funcionários públicos da Companhia do Metrô, ao então Governador do Estado e

13 “A estrutura de monopólio de muitos tipos de contratações públicas pode proporcionar uma oportunidade significativa para a procura de renda, inclusive nas fases de concessão. A proteção política e a intervenção dada às infraestruturas muitas vezes obscurecem a responsabilidade financeira e fornecem cobertura para uma série de atividades corruptas e outros maus comportamentos, inclusive na alocação de serviços escassos, excesso de pessoal e remunerações excessivamente elevadas. Com dificuldades em estabelecer a relação entre o nível de investimento de capital e os resultados dos serviços, a corrupção pode levar a uma má alocação de recursos. A grande escala e a duração da infraestrutura criam oportunidades para propinas e subornos associados à sua aquisição” (tradução nossa). “The monopoly structure of many types of supply can provide significant opportunity for rent-seeking, including in the awards phases. The political protection and intervention given to infrastructure often blurs financial accountability, and provides cover for a range of corrupt activities and other misbehaviour, including in allocating scarce services, overstaffing and excessively high remunerations. With difficulties in establishing the relationship between level of capital investment and service outputs, corruption can lead to a misallocation of resources. The large scale and duration of infrastructure creates opportunities for kickbacks and bribes associated with procurement”. (ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT - OECD).

14 DELATORES DA ODEBRECHT relatam conluio para obras públicas em SP; veja construções investigadas. *Gl*.

a membros do Tribunal de Contas, mediante 20 aditivos, o contrato teria tido um ágio de mais de 42 milhões de reais; ii) na Linha 6 do Metrô de São Paulo, a licitação teria sido fraudada mediante pagamento de mais de 6 milhões de reais para servir de “caixa 2” ao atual Governador do Estado; as obras hoje estão paralisadas em razão da empresa não ter obtido, em razão de suas implicações em casos de corrupção, o financiamento do BNDES; iii) o denominado “Rodoanel Sul” teria tido um ágio de mais de 13 milhões, em razão do pagamento de propinas a funcionários públicos, visando à arrecadação de valores para o denominado “caixa 2” da campanha eleitoral.

Segundo dados fornecidos pelo Ministério Público Federal¹⁵, os crimes envolvidos na Operação “lava Jato” envolvem pedidos de propinas equivalente a 14,5 bilhões de reais, com efetivo pagamento de mais de 6,4 bilhões de reais.

Estudo do Tribunal de Contas da União aponta que mais de 70% das obras públicas do Brasil tinham alguma irregularidade¹⁶. Dentre 94 obras auditadas, foram encontrados indícios de irregularidades graves em 72 delas, o equivalente a 76,5% do total. Os achados mais recorrentes foram: projeto inexistente, deficiente ou desatualizado (em 23 obras); e por sobrepreço ou superfaturamento (em 19 obras).

2 Efeitos negativos da corrupção

Um país corrupto é mais susceptível de ser capturado por forças políticas extremistas que professam discursos

15 BRASIL. Ministério Público Federal. *A lava jato em números*. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-lava-jato/atuacao-na-1a-instancia/atuacao-na-1a-instancia/parana/resultado>. Acesso em 10/10/2018.

16 BRASIL. Tribunal de Contas da União. <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A25EC0F015F9DA315D6121F&inline=1>. Acesso em 10/10/2018.

de combate à corrupção e controle da sociedade, com graves riscos aos direitos fundamentais e à democracia, em razão do descrédito das instituições perante a população¹⁷. Até mesmo a arrecadação fiscal é prejudicada pela corrupção, visto que ocorre um incentivo para as empresas e cidadãos migrarem para a economia informal, tendo em vista que os valores dos tributos pagos por estes acabam sendo desviados de suas finalidades públicas para o enriquecimento de agentes corruptos¹⁸. Por fim, as obras públicas de infraestrutura perdem a credibilidade, visto que, para criar oportunidades de desvios de dinheiro, é comum a realização de obras públicas irrelevantes, caras e que em nada contribuem para o interesse público¹⁹, os denomina-

17 “A corrupção enfraquece a confiança pública no governo e, portanto, pode tender a apoiar políticos extremistas que prometem não apenas reduzir a corrupção, mas aumentar substancialmente o controle político sobre a sociedade” (tradução nossa). “Corruption weakens public confidence in government and therefore may tend to support extremist politicians who promise not only reduced corruption but substantially increased political control over society”. (QUEIROZ, 2001)

18 “A corrupção pode prejudicar a capacidade dos governos de cobrar receitas públicas, à medida que as atividades empresariais mudam para a economia informal para evitar o governo completamente. No pior dos casos, os cidadãos e os empresários simplesmente optam pela economia ilegal e acima de tudo confiam no crime organizado para se proteger de um Estado suspeito e outros que buscam interferir nas suas operações” (tradução nossa). “Corruption can undercut governments’ ability to collect public revenues, as business activities shift into the shadow economy to avoid government altogether. In the worst case, citizens and business people simply opt out of the legal, above-ground economy and rely on organized crime to provide protection from both a suspect state and others who seek to interfere with their operations”. (QUEIROZ, 2001)

19 Sobre a criação de elefantes brancos como instrumento de corrupção: “A literatura jornalística trata os elefantes brancos como os piores sintomas da megalomania dos governantes. No entanto, uma explicação mais plausível é que eles constituem alguma forma de redistribuição ineficiente de recursos públicos, mas servem de instrumento para aumentar a renda de um determinado círculo de poder político” (tradução nossa). “The journalistic literature treats white elephants as the worst symptoms of the megalomania of rulers. Yet, a more plausible explanation is that they constitute some form

dos “elefantes brancos”²⁰.

Quanto maior o índice de corrupção de um país, menor o seu estoque de infraestrutura²¹. A corrupção torna os investimentos estatais em infraestrutura menos eficazes, em razão dos altos valores desviados²². A pobreza é fomentada

of inefficient redistribution. They are basically an instrument used to raise the income of a particular constituency”. (ROBINSON, 2005, p. 197 – 210).

- 20 “A corrupção pode prejudicar a alocação ótima de recursos dentro de uma economia. Um padrão comum é que os governantes de um país ou altos funcionários contratam multinacionais para projetos de investimento excessivamente dispendiosos e inadequados (“elefantes brancos”) como forma de criar oportunidades de suborno. Além disso, os subornos pagos aos altos funcionários são frequentemente depositados fora do país, em vez de serem reinvestidos no país” (tradução nossa). “Corruption can undermine the optimum allocation of resources within an economy. One common pattern is that a country’s rulers or top officials contract with multinationals for excessively expensive and inappropriate investment projects (“white elephants”) as a way of creating bribe opportunities. Furthermore, bribes paid to top officials are frequently deposited outside the country, rather than reinvested within the country”. (QUEIROZ, 2001)
- 21 “Usando a densidade de estradas pavimentadas (km por população) como referencial para a disponibilidade de infraestrutura de transporte de um país, a comparação dos dados entre países indica que, em geral, os países que são menos corruptos possuem maior quantidade de infraestrutura de transporte” (tradução nossa). “Using the density of paved roads (km per population) as a proxy for a country’s availability of transport infrastructure, comparison of the data across countries indicates that, in general, countries perceived to be less corrupt have higher amount of transport infrastructure. “Using the density of paved roads (km per population) as a proxy for a country’s availability of transport infrastructure, comparison of the data across countries indicates that, in general, countries perceived to be less corrupt have higher amount of transport infrastructure”. (QUEIROZ, 2001).
- 22 “Os governos geralmente investem uma parte substancial de seus recursos no desenvolvimento das infraestruturas de transporte. Assim, esses investimentos representam oportunidades relativamente grandes de desvio ilícito de fundos públicos. Parece provável, portanto, que quanto mais corrupção existe em um país, menos eficaz serão os investimentos feitos em sua infraestrutura e, conseqüentemente, menor será o estoque de infraestrutura produtiva disponível no país” (tradução nossa). “Governments typically invest a substantial part of their resources in the development of transport infrastructure. Thus, these investments represent relatively large oppor-

pela corrupção, visto que valores orçamentários obtidos pelos corruptos geralmente beneficiam a elite empresarial e política, gerando escassez de recursos que poderiam ser aplicados em investimentos socialmente relevantes, capazes de ocasionar a redução das desigualdades sociais²³.

Sem o combate à corrupção²⁴, dificilmente o Brasil poderá ter uma infraestrutura de transportes adequada às suas necessidades de crescimento econômico e desenvolvimento social. Um país tomado pela corrupção se desvia de seu objetivo de atender ao interesse público²⁵, com prejuízos a toda a sociedade²⁶. O enriquecimento do agente corrupto

tunities for illicit diversion of public funds. It seems likely therefore that the more corruption there is in a country, the less effective would be the investments made on its infrastructure and, consequently, the lower would be the country's available stock of productive infrastructure". (QUEIROZ, 2001)

- 23 "A corrupção pode desviar os recursos públicos para além da infraestrutura, mas também de outras áreas vitais, como programas sociais e educação, onde o potencial de suborno é menor. Ao beneficiar de forma ilícita os mais ricos, a corrupção também contribui para o aumento da desigualdade na distribuição de renda" (tradução nossa). "Corruption can divert public resources away from not only infrastructure but also other vital areas, such as social programs and education, where the potential for bribes is smaller. By illicitly benefiting the richer, corruption also contributes to increased inequality in income distribution". (QUEIROZ, 2001)
- 24 "Os projetos de infraestrutura devem ser livres de corrupção em todos os níveis e em todas as fases do projeto. As autoridades públicas devem tomar medidas eficazes para assegurar a integridade e responsabilidade do setor público e privado e estabelecer procedimentos adequados para deter, detectar e sancionar a corrupção" (tradução nossa). "Infrastructure projects should be free from corruption at all levels and in all project phases. Public authorities should take effective measures to ensure public and private sector integrity and accountability and establish appropriate procedures to deter, detect and sanction corruption". (ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT - OECD).
- 25 "Toda vez que a ética funcional é violada, a ação do Estado se afasta de seus objetivos, passando a servir a indivíduos, empresas ou grupos econômicos, em detrimento da economia coletiva". (PINTO, 1960, p.71).
- 26 "A corrupção distorce o papel legítimo do governo e é dispendioso para

e corruptor se dá mediante o empobrecimento de toda a coletividade²⁷. A corrupção impede o crescimento econômico pleno de um País²⁸. Os investimentos privados idôneos são inibidos pela corrupção, visto que esta aumenta os custos dos investimentos e traz insegurança jurídica²⁹. Também, os

a sociedade. Pode assumir muitas formas e formas. A corrupção pode ser definida como o incumprimento intencional do princípio da “distância dos relacionamentos”, que indica que as relações pessoais ou familiares não devem desempenhar um papel nas decisões econômicas de agentes econômicos privados ou funcionários do governo. De forma mais simples, a corrupção pode ser vista como o uso de cargos públicos para ganhos ilícitos” (tradução nossa). “Corruption distorts the legitimate role of government and is costly to society. It may take in many shapes and forms. Corruption can be defined as the intentional noncompliance with the principle of “arm’s-length relationship,” which implies that personal or family relationships ought not to play a role in economic decisions by private economic agents or government officials. More simply, corruption can be viewed as the use of public office for illicit gain”. (QUEIROZ, 2001)

27 “Ao enriquecimento ilícito dos governantes corresponde necessariamente, como contraprestação fatal, o empobrecimento do povo, sob a forma de agravamento de suas condições de vida”. (PINTO, 1960, p. 22).

28 “A corrupção desvia os recursos dos pobres para os ricos, aumenta o custo de negócios, distorce os gastos públicos, afasta os investidores estrangeiros. A corrupção é uma barreira importante para o desenvolvimento sólido e equitativo. Por esta razão, as organizações internacionais de desenvolvimento têm se preocupado com a corrupção em seus países clientes. Como exemplo, o Banco Mundial prometeu que não tolerará a corrupção nos programas que apoia: ‘Se encontrarmos evidências de corrupção em projetos nos quais estamos envolvidos, cancelaremos os projetos’ (tradução nossa). “Corruption diverts resources from the poor to the rich, increases the cost of running businesses, distorts public expenditures, deters foreign investors. Corruption is a major barrier to sound and equitable development. For this reason, international development organizations have been concerned with corruption in their client countries. As an example, the World Bank has vowed that it will not tolerate corruption in programs that it supports: “If we find evidence of corruption in projects in which we are involved, we will cancel the projects”. (QUEIROZ, 2001).

29 “A priori, pode-se afirmar que a corrupção prejudicaria a sociedade em vista dos seus efeitos sobre a redução dos investimentos, do nível do produto, da produtividade e da eficiência econômica. A lógica econômica do efeito da corrupção sobre o investimento, canal de transmissão, dar-se-ia

investimentos públicos são inibidos pela corrupção, visto que parte dos escassos valores orçamentários que poderiam gerar novas infraestruturas são consumidos no custo da corrupção dos agentes públicos e privados, bem como a qualidade das obras públicas tendem a ser pior em um ambiente corrupto, o que ocasiona despesas posteriores de conservação e manutenção³⁰. A corrupção ocasiona a privatização da vida pública e da atividade estatal³¹.

3 Formas de combate à corrupção em obras de infraestrutura

Deve o Brasil repensar a forma como combate institucionalmente a corrupção. Tem havido um enfoque na criminalização. Entretanto, a criminalização da corrupção não tem se mostrado eficiente, em razão do baixo índice de condenações, em como pela abertura de espaço para um exacerbado ativismo judicial em políticas públicas, o que pode levar à entrees na atividade estatal de planejamento

em virtude da repercussão sobre a taxa de retorno, visto que a corrupção atuaria como uma despesa que encareceria as inversões e com isso o custo de oportunidade exigido seria maior, retardando ou evitando a realização do investimento pela iniciativa privada". (CAMPOS, 2016, p. 373-408).

- 30 Sobre os efeitos da corrupção nos investimentos públicos: "A corrupção também reduz os insumos públicos (infraestrutura e serviços públicos), levando a reduções na produtividade do capital privado, por exemplo, no caso de a corrupção ser decorrente da redução da qualidade e quantidade dos materiais e equipamentos das obras de infraestrutura, a vida útil dessas obras deve ser reduzida e a possibilidade de defeitos e disfunções pode repercutir diretamente sobre a produtividade dos agentes econômicos demandadores destes instrumentos públicos". (CAMPOS, 2016, p. 373-408).
- 31 Sobre a privatização da vida pública: "Dessa forma, o núcleo da reforma política deve se estruturar na "desprivatização" da vida pública e no "aumento da representatividade e da responsabilidade" dos partidos, o que implicaria a diminuição de seu número". (FONSECA, 2013, p. 75-86).

da infraestrutura. O combate à corrupção no Brasil não tem se mostrado eficaz, visto que centrado somente na punição, não havendo meios eficientes de prevenir a ocorrência dos desvios éticos dos agentes estatais. Somente após a consumação dos atos e dos prejuízos aos cofres públicos é que a corrupção é atacada. E mesmo assim, os casos se repetem³², com as mesmas características, o que revela uma fragilidade das instituições estatais na prevenção da corrupção e de seus danosos efeitos³³. Sobre a ineficácia da política de criminalização da corrupção:

Existem dois motivos principais pelos quais a criminalização da corrupção parece ser uma estratégia equivocada de combate à corrupção. O primeiro motivo é que se criminaliza um grande número de atitudes sem conseguir diferenciar e punir as mais graves. Não se consegue punir as mais graves em virtude de um processo penal ultrapassado, que impede a sanção, facilita apelações contínuas e favorece a prescrição dos crimes. Além disto, quando se trata da esfera criminal, principalmente, merecem destaque a dificuldade para a produção de provas e o fato de que, normalmente, estes crimes têm conexões internacionais, o que dificulta ainda mais a condenação, tendo em vista a necessidade de cooperação jurídica entre diferentes países. Na esfera criminal, o problema do controle da corrupção deixa de ser um problema de controle burocrático para se tornar um problema de controle judicial. A criminalização da corrupção contribui para o empoderamento das instituições ju-

32 Sobre a ineficácia do controle à corrupção no Brasil: “a abundância de leis, no entanto, não parece ser suficiente para coibir as condutas que especificamente indicam como vedadas. Da mesma forma, a profusão de órgãos de controle não redundam em prevenção dessas condutas, que se repetem sistematicamente”. (MAXIMIANO, 2017, p. 391).

33 “As instituições brasileiras que atuam no ciclo do combate à corrupção apresentam um paradoxo: elas são fortes, ativas e relativamente bem estruturadas (muitas são independentes e seus funcionários são bem formados e remunerados), mas o resultado final é fraco, pois muitos casos só são descobertos depois de grandes prejuízos ao erário, a punição demora ou não acontece, e os casos de corrupção se repetem – ou seja, não conseguimos preveni-los”. (OLIVIERI, 2013, p. 87/98).

diciais, deslocando a representação política da esfera parlamentar para o sistema de justiça. Assim, os brasileiros passam a perceber o Poder Judiciário como uma instituição menos corrompida e mais confiável que as câmaras municipais, o Senado Federal e a Câmara dos Deputados. No entanto, o Judiciário tem se mostrado ineficiente em relação à corrupção, em particular em relação aos crimes que envolvem o foro especial. Apesar da sucessão de casos de corrupção na vida pública brasileira, é baixo o índice de condenações criminais, criando uma sensação de impunidade que paira sobre a política brasileira³⁴.

Um caminho que não pode ser seguido é vincular a ação do Estado à corrupção, justificando, assim, um desmonte estatal³⁵. O próprio projeto privatizador³⁶ foi realizado

34 FILGUEIRAS, 2013, p. 209-235.

35 Discorrendo sobre o entendimento de que, com a diminuição do Estado se diminui a corrupção: “Dentro do contexto de liberalização do mercado e de reforma do Estado, o aparato estatal passou a ser visto como o espaço natural dos vícios, onde a corrupção não é uma exceção, mas a própria regra, tendo em vista o comportamento *rent-seeking* e a opacidade em relação à sociedade. A corrupção afetaria os investimentos e emperraria o desenvolvimento econômico ao introduzir um sistema de cobrança de propinas no interior dos órgãos burocráticos, que maximizam os custos da corrupção para os cidadãos. Nesta chave de abordagem da corrupção, a consequência necessária seria a ampliação das desigualdades pelas distorções criadas na distribuição da renda. Este problema demandaria um conjunto de reformas no sistema econômico e no sistema político que reduzisse o tamanho das burocracias públicas e os monopólios estatais, bem como ampliasse os mecanismos de controle pela introdução de agências especializadas no combate à corrupção, por meio de controle interno e externo deste tipo de prática. As reformas devem reduzir os incentivos à corrupção, por um conjunto de mudanças institucionais que diminuam o papel do Estado na sociedade e proporcionem a transparência como recurso prioritário nos arranjos institucionais”. (FILGUEIRAS, 2013, p. 209-235).

36 “Ora, a corrupção não tem apenas custos econômicos, mas custos políticos extremamente elevados, que não se referem apenas ao dinheiro despendido com subornos e propinas, mas também estão relacionados com a questão da legitimidade política, da cultura política e dos valores políticos, bem como da própria moralidade. Ainda, a abordagem economicista ignora uma segunda questão de importância fundamental: o enfraquecimento do Estado provocado pela introdução acrítica do liberalismo no mundo em

mediante corrupção em vários países³⁷. Conforme lição de Detter e Fölster:

O processo de privatização em si oferece oportunidades tentadoras para o enriquecimento rápido, gerando o risco de capitalismo clientelista, corrupção pura e simples, regulamentações contraproducentes e venda de ativos com grandes descontos para apaziguar grupos de interesses especiais³⁸.

Sem o Estado, os fins perseguidos pela corrupção, quais sejam, o domínio pelo poder econômico de mercados e manutenção de monopólios mediante eliminação da concorrência, serão alcançáveis de forma ainda mais fácil³⁹. Assim, não se combate a corrupção eliminando o Estado⁴⁰,

desenvolvimento, isto é, a maneira como o assim chamado neoliberalismo foi introduzido no mundo em desenvolvimento (Pereira e Margheritis, 2007) gerou um privatismo predatório diretamente ligado aos casos de corrupção. É o caso do processo de privatizações ocorrido na Rússia, quando do fim da antiga União Soviética, ou na América Latina, ao longo da década de 1990” (FILGUEIRAS, 2013, p. 209-235)

37 “Os programas de privatização em alguns países levaram à percepção pública da corrupção generalizada principalmente na forma de apropriação indevida de propriedade pública, prejudicando assim o apoio aos governos e a reforma. Tal é o caso em que as reformas econômicas, incluindo os programas de privatização, são percebidas para beneficiar um grupo seleto de empresários bem conectados” (tradução nossa)”. “Privatization programs in some countries have led to public perception of widespread corruption mostly in the form of misappropriation of public property, thus undermining support for governments and for reform. Such is the case where economic reforms, including privatization programs, are perceived to benefit a select group of well-connected entrepreneurs”. (QUEIROZ, 2001).

38 DETTER, 2016, p. 25.

39 “O efeito, em muitas sociedades que promoveram políticas de liberalização do mercado indiscriminadas e sem critérios de regulação, foi o da ampliação da corrupção. A própria agência internacional responsável por defender e promover a plena liberalização do mercado, o Banco Mundial, não ficou imune à corrupção”. (FILGUEIRAS, 2013, p. 209-235).

40 Sobre a errônea associação entre o desmonte do Estado e o combate à corrupção: “A análise moralista aqui – que enxerga a corrupção como consequência do estatismo, num processo que se imiscui às teses neoliberais

mas aperfeiçoando as instituições governamentais⁴¹.

A corrupção encontra um ambiente de grande acolhida nos países em que o agente privado e o servidor público têm muito a ganhar com a corrupção e pouco a perder se forem descobertos⁴². Devem ser adotadas medidas que valorizem

– aparece como fato explicativo para a necessidade de privatização, mas seus intérpretes a invocam seletivamente, uma vez que a própria privatização foi envolta em espessa névoa quanto à transparência e à equidade no que tange ao processo que a viabilizou”. (FONSECA, 2013, p. 75-86).

41 “Nos países na qual a alocação dos recursos tenha sido politizada, a burocracia estatal torna-se a principal estrutura para a alocação dos recursos e não mais o mercado. Deste modo, tem-se que os indivíduos irão buscar adquirir os direitos sobre as posições monopolistas criadas pelo governo. Assim, a corrupção burocrática pode ser vista como um comportamento de rent-seeking que está associado à intervenção governamental na economia. Entretanto, verifica-se que, em algumas nações, como o Canadá, Dinamarca, Finlândia, Suécia e Holanda, há uma significativa participação do setor público na economia, tanto no que se refere ao nível de impostos como de gastos governamentais, não ocorrendo, entretanto, nesses países, uma significativa percepção da corrupção, muito pelo contrário. Portanto, o que é importante ter-se em conta não é necessariamente os níveis de gastos e impostos, mas o modo pelo qual o Estado opera e realiza as suas funções, e quais as atividades que permitem que a corrupção surja, entendida esta, como um fenômeno de rent-seeking. É neste contexto que se faz sentir a importância das instituições e da estrutura de governança de um país”. (BALBINOTTO NETO, 2004)

42 “Evidências de vários países mostram que a corrupção prospera quando os funcionários públicos e os agentes privados têm muito a ganhar e pouco a perder. Além disso, regras incertas, regulação pesada e controles generalizados conferem aos funcionários um poder excepcional, oportunidades para buscar subornos e ampla margem para se apropriar da riqueza pública. O baixo pagamento oficial de funcionários públicos que prevalece em muitos países proporciona um forte incentivo para complementar os salários através de práticas corruptas. Em alguns países, as oportunidades de lucro através da corrupção representam o principal incentivo para permanecer no serviço público. Estima-se que, em alguns países, a corrupção leva a uma perda de recursos de 20% para desenvolvimento de infraestrutura. Se uma perda média de 3 por cento é aceita como um valor indicativo para os países em desenvolvimento, isso se traduz em uma perda anual de US \$ 6 bilhões para infraestrutura em geral, ou cerca de US \$ 2,2 bilhões anuais para infraestrutura de transporte” (tradução nossa). “Evidence from a number

os rendimentos dos servidores públicos⁴³, bem como a criação de instrumentos que levem à rápida perda do cargo em caso de desvios éticos e funcionais⁴⁴. As contratações públicas devem ser mais padronizadas, diminuindo, o máximo possível, a discricionariedade dos agentes públicos, o que diminui a possibilidade de negociações escusas⁴⁵. A exigên-

of countries shows that corruption thrives when both public officials and private agents have much to gain and little to lose. Moreover, uncertain rules, heavy regulation, and pervasive controls give officials exceptional power, opportunities to seek bribes, and wide scope for appropriating public wealth. The low official pay of public servants which prevails in many countries provides a strong incentive to supplement salaries through corrupt practices. In some countries, opportunities for gain through corruption represents the main incentive to remain in public service. It has been estimated that in some countries corruption leads to a 20 percent loss of funds for infrastructure development. If an average 3 percent loss is accepted as an indicative value for developing countries, this translates into a \$6 billion annual loss for infrastructure in general, or some \$2.2 billion annually for transport-associated infrastructure". (QUEIROZ, 2001).

43 "Salários mais altos para funcionários públicos reduzem a atração de subornos. Embora possa não ser viável que um país aumente os salários de um serviço público com excesso de pessoal, seria desejável aumentar os salários na sequência da reforma do serviço público" (tradução nossa). "Higher salaries for public officials reduce the attraction of bribes. While it may not be feasible for a country to increase salaries of an overstuffed public service, arguably it would make sense to increase the salaries following reform of the public service". (QUEIROZ, 2001).

44 "Na medida em que a corrupção é o abuso do cargo público para ganhos privados, os perpetradores têm um pé no mundo legítimo; eles estão assim ao alcance de incentivos ou ameaças - como a remoção do cargo - que pode persuadi-los a mudar seus caminhos" (tradução nossa). "To the extent that corruption is the abuse of public office for private gain, its perpetrators have one foot in the legitimate world; they are thus within reach of incentives or threats-- such as removal from office--that may persuade them to change their ways". (QUEIROZ, 2001).

45 "As instituições multilaterais de desenvolvimento, como o Banco Asiático de Desenvolvimento, o Banco Interamericano de Desenvolvimento e o Banco Mundial, emitiram documentos de licitação padrão ou padrão para aquisição de bens e obras. Os países foram instados a usar esses formulários e procedimentos ao comprar coisas com o dinheiro emprestado por esses bancos. Um propósito era reduzir as possibilidades de propinas, colusão e

cia de compromisso de não pagamento de propina pelos agentes privados que participem de contratações públicas pode gerar bons resultados⁴⁶.

Outra medida fundamental para o aprimoramento das instituições governamentais no Brasil é reformar o sistema de financiamento eleitoral o qual propicia um ambiente favorável à compra de favores de futuros dirigentes estatais⁴⁷. As eleições, em razão da falta de cultura política da população,

outros esquemas corruptos. O uso de ofertas competitivas seladas provoca competição entre os fornecedores e, juntamente com outras regras, delimita a discricção dos agentes do comprador, reduzindo assim as oportunidades de propinas” (tradução nossa). “Multilateral development institutions such as the Asian Development Bank, the Inter-American Development Bank, and the World Bank have issued sample or standard bidding documents for the procurement of goods and works. Countries have been urged to use these forms and procedures when buying things with money loaned by these banks. One purpose was to reduce the possibilities for kickbacks, collusion, and other corrupt schemes. The use of sealed competitive bids elicit competition among the suppliers and, along with other rules, delimit the discretion of the purchaser’s agents, thereby reducing the opportunities for kickbacks”. (QUEIROZ, 2001).

46 “O objetivo de uma “promessa sem corrupção” é desencorajar subornos, comprometendo as empresas a oferecer uma base livre de suborno. Um ‘compromisso de não corrupção’ pode reduzir o custo de licitação, aumentar a concorrência e baixar os preços. A forma mais básica da garantia de não corrupção é uma carta do diretor executivo de cada empresa de licitação, prometendo que a empresa não subornará para obter o contrato ou durante a implementação do contrato” (tradução nossa). “The objective of a “no bribery pledge” is to discourage bribes, by committing firms to bid on a bribe-free basis. A “no bribery pledge” may reduce the cost of bidding, increase competition and lower prices. The most basic form of the no bribery pledge is a letter from the chief executive of each bidding company promising that the firm will not bribe to obtain the contract or during contract implementation”. (QUEIROZ, 2001).

47 “O problema da corrupção no Brasil deve ser pensado não na dimensão do moralismo e da lógica criminal, mas na de seus controles democráticos. No que diz respeito ao sistema político, o elemento central para o entendimento da corrupção reside em sua forma de financiamento. A falta de uma estrutura de financiamento público de campanhas políticas no Brasil tem fortíssimo impacto sobre a corrupção”. (FILGUEIRAS, 2013, p. 209-235).

são ganhas no Brasil não por propostas, mas por meio de *marketing* realizado em campanhas eleitorais de custos altíssimos⁴⁸, financiadas por agentes privados que investem fortunas nos caixas dos partidos políticos em busca de futuras benesses estatais. Na última campanha eleitoral (2014) para a Presidência da República, os dois candidatos que disputaram o segundo turno das eleições gastaram mais de 534 milhões de reais em suas campanhas eleitorais⁴⁹. Ademais, durante o curso do mandato, os membros dos poderes Executivo e Legislativo eleitos iniciam novas negociações com os mesmos detentores do poder econômico que já financiaram suas campanhas, mediante novas trocas de favores para obter recursos para a próxima campanha eleitoral, como forma de se manter no poder⁵⁰.

A vedação total ao financiamento privado de campanhas eleitorais é um fator que pode diminuir de forma drástica os níveis de corrupção no Brasil⁵¹. Já houve o pri-

48 Anoto ser possível que a lei institua um limite aos gastos em campanhas políticas: Lei 9.504, de 30 de setembro de 1997: “Art. 18. Os limites de gastos de campanha serão definidos em lei e divulgados pelo Tribunal Superior Eleitoral (redação dada pela Lei nº 13.488, de 06 de outubro de 2017)

49 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Divulgação da prestação de contas - Eleições 2014.

50 “O dinheiro roubado o povo, por via da corrupção passiva, é o instrumento de que se utilizaram para se perpetuarem no poder, mediante a compra de votos e a manutenção das máquinas políticas”. (PINTO, 1960, p.17).

51 “Em razão dos interesses cristalizados e da dinâmica estabelecida entre os partidos e as elites políticas, a reforma política, embora crucial e imperiosa, é difícil de ser efetivada, caso do *financiamento público* das companhias que, se acompanhado por uma leonina institucionalidade quanto à fiscalização e à punição do uso de recursos privados, poderia contribuir vigorosamente para “desprivatizar” a relação dos partidos com o Estado, Afinal, dada a histórica apropriação dos recursos públicos pelas distintas elites – ao longo do tempo -, somente uma arquitetura político/institucional aberta à participação de membros da sociedade politicamente organizada, que atue junto a uma burocracia de carreira controlada por meios internos e externos, além da revisão dos marcos legais referentes à apropriação indébita de recursos

meiro passo, com a decisão do Supremo Tribunal Federal que entendeu inconstitucionais dispositivos da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 que autorizavam a doação para campanhas eleitorais realizadas por pessoas jurídicas⁵². Seria necessária a previsão do financiamento exclusivamente público das campanhas e a criação de mecanismos eficazes para impedir o uso de dinheiro não contabilizado pelos partidos, o denominado “caixa 2”⁵³. A Lei Federal 13.487, de 06 de outubro de 2017 criou o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), constituído por dotações orçamentárias da União em ano eleitoral; referido fundo é, por si só, uma imoralidade administrativa, tendo em vista que foram

públicos, poderia fazer do financiamento público um instrumento legitimado, respeitado e que impacte significativamente a vida política”. (FONSECA, 2013, p. 75-86).

- 52 “Os limites previstos pela legislação de regência para a doação de pessoas jurídicas para as campanhas eleitorais se afigura assaz insuficiente a coibir, ou, ao menos, amainar, a captura do político pelo poder econômico, de maneira a criar indesejada “plutocratização” do processo político. A doação por pessoas jurídicas a campanhas eleitorais, antes de refletir eventuais preferências políticas, denota um agir estratégico destes grandes doadores, no afã de estreitar suas relações com o poder público, em pactos, muitas vezes, desprovidos de espírito republicano. O telos subjacente ao art. 24, da Lei das Eleições, que elenca um rol de entidades da sociedade civil que estão proibidas de financiarem campanhas eleitorais, destina-se a bloquear a formação de relações e alianças promíscuas e não republicanas entre aludidas instituições e o Poder Público, de maneira que a não extensão desses mesmos critérios às demais pessoas jurídicas evidencia desequiparação desprovida de qualquer fundamento constitucional idôneo. Os critérios normativos vigentes relativos à doação a campanhas eleitorais feitas por pessoas naturais, bem como o uso próprio de recursos pelos próprios candidatos, não vulneram os princípios fundamentais democrático, republicano e da igualdade política”. (BRASIL, Supremo Tribunal Federal).
- 53 A Lei Federal 13.487, de 06 de outubro de 2017 criou o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), constituído por dotações orçamentárias da União em ano eleitoral. Contudo, não se pode prever ser o referido fundo irá diminuir a corrupção nas campanhas eleitorais, visto que ainda possível que se continuem as práticas de “caixa 2” e demais valores não contabilizados.

direcionados a ele valores exorbitantemente altos (previsão de R\$ 1,75 bilhões de reais), mediante remanejamentos de recursos que teriam como destinação originária a saúde, educação e infraestrutura⁵⁴. Tal fundo, na verdade, servirá para abastecer os grandes partidos com os escassos valores do orçamento público, bem como não irá inibir as costumeiras práticas de “caixa 2” e demais valores não contabilizados. O financiamento público é a solução, mas de acordo com as condições orçamentárias do país e nunca em detrimento dos direitos sociais.

Uma multiplicidade de partidos políticos, aliado a um sistema Presidencialista que obriga à formação de uma coalizão política no Congresso Nacional, transformou a política num grande balcão de negócios⁵⁵. Para financiar a necessária “compra” de partidos, necessária à governabilidade, socorrem-se os chefes do Poder Executivo de valores repassados pela iniciativa privada que, por sua vez, recebe favores estatais em detrimento de toda a coletividade, enriquecendo-se à custa do erário público⁵⁶.

A Emenda Constitucional nº 97/2017 teve por finalidade diminuir, de forma gradativa, o número de partidos políticos de pouca expressão. A partir do ano de 2030, somente

54 SAÚDE e educação perdem R\$ 472 milhões para campanhas.

55 “Embora haja o financiamento público aos partidos, por meio do fundo partidário, o financiamento das campanhas políticas é essencialmente privado, o que é legal pela legislação brasileira. Contudo, dá-se a disseminada prática do caixa dois, com todas as suas variações, cujo montante não contabilizado excede em muito os valores legais, tornando a disputa eleitoral fortemente desigual; o sistema partidário é fortemente flexível desde a redemocratização, tornando a criação *de* e a fusão *entre* partidos algo corriqueiro. Isso torna a vida partidária, para grande parte dos quase 30 partidos existentes atualmente, um grande balcão de negócios”. (FONSECA, 2013, p. 75-86).

56 Nesse sentido foi o “Mensalão”, julgado pelo Supremo Tribunal Federal na Ação Penal nº 470, disponível em: <http://stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarConsolidada.asp?classe=AP&numero=470&origem=AP>.

os partidos que obtiverem, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 3% (três por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 2% (dois por cento) dos votos válidos em cada uma delas ou tiverem elegido pelo menos quinze Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação terão acesso aos recursos do fundo partidário e ao acesso gratuito ao rádio e à televisão (Art. 17, § 3º, da Constituição Federal, com a redação dada pela Emenda Constitucional 97/2017). Ainda foi permitido que os eleitos pelos partidos que não conseguirem preencher os requisitos acima mudarem de partido, sem qualquer punição. (Art. 17, § 5º, da Constituição Federal, com a redação dada pela Emenda Constitucional 97/2017). Entretanto, a Emenda Constitucional nº 97/2017 não será a solução, visto que ainda se manterá uma grande quantidade de partidos. Somente um sistema bipartidário, onde fosse possível a obtenção de uma maioria parlamentar sem necessidade de negociações poderia diminuir a corrupção. Nesse sentido, Norberto Bobbio⁵⁷:

Onde existem dois partidos, a estabilidade está assegurada; onde existem muitos, dado que dificilmente um deles consegue ter maioria absoluta, o governo nasce sempre de alianças entre partidos maiores e menores, e temos visto muito frequentemente que essas alianças têm a duração de uma manhã. Não é de hoje que o maior inimigo da democracia é a instabilidade do governo, que é coroada pelos vícios da fraqueza, da esterilidade, da imobilidade, da falta de audácia nas reformas, do protelar para amanhã aquilo que se está seguro de não poder fazer hoje.

No Brasil, as nomeações para os cargos de alto escalão, como Ministros de Estado e dirigentes de Autarquias, Fundações Públicas e empresas estatais são realizadas visando

57 BOBBIO, 2010, p. 36/37.

ao atendimento de cotas partidárias, para a formação da denominada “base aliada” no Congresso Nacional. Seria necessário rever a atual disciplina de escolha de dirigentes de alto escalão da Administração Pública, mediante expressa vedação de nomeações fundadas em critérios exclusivamente políticos, privilegiando-se escolhas por critérios técnicos⁵⁸. A atual forma de escolha de agentes públicos fomenta a corrupção, conforme ilustrativa narrativa feita pelo Ministro do Supremo Tribunal Federal Luís Roberto Barroso⁵⁹:

Vivemos uma tragédia brasileira, a tragédia da corrupção que se espalhou de alto a baixo sem cerimônia. Um país em que o modo de fazer política e negócios funciona assim: o agente político relevante escolhe o diretor da estatal ou ministro com cotas de arrecadação. E o diretor da estatal contrata em licitação fraudada a empresa que vai superfaturar a obra ou o contrato público para depois distribuir dinheiros. Aí não faz diferença se foi para o bolso ou se foi para a campanha, porque o problema não é para onde vai [o dinheiro], mas de onde vem,

O controle é também um fator determinante para impedir a corrupção. Entretanto, o modo de controle praticado pelo Brasil não tem apresentados os resultados esperados. O controle da corrupção é realizado pelos Tribunais de Contas, Corregedorias e Ministério Público. Entretanto, muitas vezes esse controle, além de não gerar os resultados que dele se esperam, acaba comprometendo a eficiência⁶⁰ da atuação dos

58 Na Inglaterra, mesmo os cargos da alta administração, a partir do 2º escalão, devem ser objeto de escolha por critérios técnicos. Nesse sentido, dispõe o *Constitutional Reform and Governance Act 2010*, disponível em: http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2010/25/pdfs/ukpga_20100025_en.pdf. Acesso em 02/03/2017.

59 BARROSO diz que ele e Gilmar têm ‘diferentes visões da vida e do país’. *Folha de São Paulo*. 19/12/2017.

60 A passagem a seguir ilustra bem como o controle impede a inovação e a eficácia da ação administrativa: “o advogado da Administração costuma *rejeitar as novidades*, e isso pelo simples fato de que, não tendo sido ainda testadas

agentes públicos, tendo em vista ser extremamente formalista, controlando a forma do procedimento, quando deveria focar no resultado⁶¹. O método do controle pelo processo, tal como o acolhido pela lei de licitações, não tem se mostrado hábil a impedir a corrupção⁶², servindo, por vezes, apenas para dar uma aparência de legitimidade a uma negociação escusa. O controle que deve ser focado no resultado e ser exercido pela Administração Pública, órgãos de controle externo, bem como pela população⁶³ que deve ter ampliados os seus canais de controle da atividade administrativa⁶⁴.

nos órgãos de controle, elas provavelmente serão malvistas". (SUNDFELD, 2014, p. 44)

- 61 "O que é possível perceber a partir desta linha de análise é que o controle estatal burocrático também gera seus riscos, e o principal deles parece ser uma ampliação desmedida dos órgãos de controle, sem nenhuma relação com a preocupação da gestão eficiente do Estado. Desta maneira, o controle administrativo-burocrático deve equilibrar o respeito ao interesse público com a eficiência da gestão pública". (FILGUEIRAS, 2013, p. 209-235)
- 62 "As licitações elaboradas no Brasil são regradadas pelas normas gerais estabelecidas pela lei 8.666/93 e ainda apresentam um forte viés para o processo e não para os resultados, culminando em um certame caro, complexo e de pouca flexibilidade e que, não raramente, escolhe propostas que não atendem às necessidades da Administração". (NOBREGA, 2011, p. 156).
- 63 "Lançados esses elementos, o controle democrático da corrupção deve estar balizado em uma concepção tridimensional e integrada, de acordo com um ideal político de interesse público. Considerando-se que o problema do controle da corrupção seja associar um ideal político de interesse público, propõe-se uma tipologia assentada nos seguintes tipos: i) o controle administrativo-burocrático; ii) o controle judicial; e iii) o controle público não estatal. Nas ordens democráticas, o controle da corrupção deve ser exercido na integração destas três dinâmicas, conforme uma concepção mais ampla de accountability". (FILGUEIRAS, 2013, p. 209-235)
- 64 "Em uma perspectiva de longo prazo, para o controle da corrupção, seria necessário pensar numa maneira de inverter a relação entre o controle administrativo-burocrático, o controle público não estatal e o controle judicial. Seria preciso, em primeiro lugar, retomar a capacidade de gestão e eficiência do setor público. Retomar esta capacidade significa reestabelecer de maneira diferente o controle entre aquelas três dimensões. O aumento da eficiência do setor estatal brasileiro, especialmente nas áreas de políticas

Anoto que a corrupção reflete, em parte, as características de determinada sociedade. A conduta pouco honesta de determinada sociedade resulta em governantes corruptos eleitos. Tem se tornado frequente na história do Brasil que o povo admire determinados políticos corruptos carismáticos. Por outro lado, a corrupção dos governantes também fomenta a desonestidade em determinada sociedade, em razão do mau exemplo dado⁶⁵. Após certo tempo de corrupção de governantes e de tolerância da população, ocorre uma generalização e aceitação da conduta desonesta que se dissemina por toda a sociedade⁶⁶.

Conclusão

Assim, a corrupção deve ser combatida, em razão do volume considerável de valores nela despendidos que po-

públicas, depende de uma diminuição do controle administrativo burocrático e de um aumento da administração por resultados". (FILGUEIRAS, 2013, p. 209-235).

- 65 Comentando sobre o resultado da corrupção da sociedade nos governantes e da corrupção destes na sociedade: "os padrões de conduta de todos os funcionários públicos são também entrelaçados com os de todos aqueles que tomam parte dos negócios públicos, bem como com os de todos os que mantém negócios com o governo. A moral da conduta oficial pode ser diferente, mas não se separa da moral pública, em geral. Na verdade, os padrões morais do país fornecem o ambiente ético que, por sua vez, condiciona os padrões de comportamento dos funcionários públicos. Baixos padrões na conduta dos negócios públicos são sintomas de idênticos padrões no país, em geral. Altos padrões do país refletem-se nos altos padrões de conduta do governo. Mas essa é, apenas, metade da história. A relação não é passiva, e ocorre ação recíproca. A conduta dos negócios públicos constitui, também, exemplo poderoso que influencia o público em geral na direção de altos ou baixos padrões". (PINTO, 1960, p.78-79).
- 66 Sobre a banalização da corrupção: "A prática do enriquecimento ilícito dos governantes se generalizou tanto, que o povo passou a encará-lo como fatalidade, não encontrando estímulos para contra ele reagir". (PINTO, 1960, p.78-79).

deriam ser aplicados na infraestrutura nacional. Necessário o aperfeiçoamento das instituições estatais, mediante a total vedação do financiamento eleitoral por meio de particulares, com financiamento exclusivamente público de campanhas eleitorais, mediante punições severas em razão da prática do denominado “caixa 2”, bem como pela criação de uma administração técnica para a formulação de políticas públicas, diminuindo, assim, a possibilidade de cooptação do interesse público por interesses privados.

Referências bibliográficas

BARCA, Antônio Giménez. Delação da Odebrecht revela troca de leis por doações a campanhas do PMDB. *El País*. 16/2/2016. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2016/12/10/politica/1481402883_207587.html. Acesso em 17/12/2016

BALBINOTTO NETO, Giácomo. A percepção da corrupção e suas implicações econômicas: uma aplicação ao setor de obras rodoviárias no Estado do RS. *Revista do programa de pós-graduação em Economia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)*. 2004. Disponível em: http://www.ppge.ufrgs.br/ppge/pcientifica/2004_21.pdf. Acesso em 20/02/2017.

BARROSO diz que ele e Gilmar têm ‘diferentes visões da vida e do país’. *Folha de São Paulo*. 19/12/2017. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2017/12/1944490-barroso-diz-que-ele-e-gilmar-tem-diferentes-visoes-da-vida-e-do-pais.shtml>. Acesso em 03/01/2018.

BRASIL. Ministério Público Federal. *A lavra jato em números*. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/>

caso-lava-jato/atuacao-na-1a-instancia/atuacao-na-1a-
-instancia/parana/resultado. Acesso em 10/10/2018.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4650*, Relator (a): Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 17/09/2015, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-034 DIVULG 23-02-2016 PUBLIC 24-02-2016. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%284650%2E+OU+4650%2E+ACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/zgn39mg>. Acesso em 13-10-2017.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A25EC59C0F015F9DA315D6121F&inline=1>. Acesso em 10/10/2018.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Divulgação da prestação de contas - Eleições 2014. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleitor-e-eleicoes/eleicoes/eleicoes-anteriores/eleicoes-2014/prestacao-de-contas-eleicoes-2014/divulgacao-da-prestacao-de-contas-eleicoes-2014>. Acesso em 30/12/2017.

BOBBIO, Norberto. *Qual democracia?* Tradução de Marcelo Perine. São Paulo: Edições Loyola, 2010.

CAMPOS, Francisco de Assis Oliveira; PEREIRA, Ricardo A. de Castro. Corrupção e ineficiência no Brasil: Uma análise de equilíbrio geral. *Estudos Econômicos*. São Paulo, vol.46, n.2, abr.-jun. 2016, p. 373-408. <http://dx.doi.org/10.1590/0101-416146244rpf>.

DELADORES DA ODEBRECHT relatam conluio para obras públicas em SP; veja construções investigadas. *G1*. Disponível em: <http://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/delatores-da-odebrecht-relatam-conluio-para-obras-publicas-em-sp-veja>

-construcoes-investigadas.ghtml. Acesso em 04/08/2017.

DETTNER, Dag; FÖLSTER, Stefan. *A riqueza pública das Nações: como a gestão de ativos públicos pode impulsionar ou prejudicar o crescimento econômico*. Tradução Claudia Gerpe Duarte, Eduardo Gerpe Duarte. São Paulo: Cultrix, 2016.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SÃO PAULO - FIESP. *Relatório Corrupção: custos econômicos e propostas de combate*. Março de 2010. Disponível em: <http://www.fiesp.com.br/arquivo-download/?id=2021>. Acesso em 20/02/2017.

FILGUEIRAS, Fernando; AVRITZER, Leonardo. Corrupção e Controles Democráticos no Brasil. In: CARDOSO JR., José Celso; BERCOVICI, Gilberto. *República, Democracia e Desenvolvimento: contribuições ao Estado brasileiro contemporâneo*. Brasília: IPEA, 2013, p. 209-235.

FONSECA, Francisco. Desvendando os Mitos sobre a Corrupção. In: BIASOTO JUNIOR, Geraldo; SILVA, Luiz Antônio Palma e. *Aporias para o planejamento público*. São Paulo: Fundap, 2013, p. 75-86.

MAXIMIANO, Antônio Cesar Amaru; NOHARA, Irene Patrícia. *Gestão Pública: abordagem integrada da Administração e do Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas, 2017.

NOBREGA, Marcos. *Direito da Infraestrutura*. São Paulo: Quartier Latin, 2011.

OLIVIERI, Cecília. Combate à Corrupção e Controle Interno. In: BIASOTO JUNIOR, Geraldo; SILVA, Luiz Antônio Palma e. *Aporias para o planejamento público*. São Paulo: Fundap, 2013, p. 87/98.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT - OECD. *Principles for Private Sector*

Participation in Infrastructure. Disponível em: <http://www.oecd.org/daf/inv/investment-policy/38309896.pdf>. Acesso em 02/08/2017.

PINTO, Francisco Bilac Moreira. *Enriquecimento Ilícito no Exercício de Cargos Públicos*. Rio de Janeiro: Forense, 1960.

QUEIROZ, César; VISSER, Alex. *Corruption, Transport Infrastructure Stock and Economic Development*. World Bank Infrastructure Forum, 2001, Washington, D.C. Disponível em: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.582.3165&rep=rep1&type=pdf>. Acesso em 30/07/2017

ROBINSON, James A.; TORVIK, Ragnar. White elephants. *Journal of Public Economics* n° 89, 2005, p. 197 - 210. Doi: 10.1016/j.jpubeco.2004.05.004. Disponível em: http://scholar-harris.uchicago.edu/sites/default/files/jamesrobinson/files/jr_whiteelephants.pdf. Acesso em 04/08/2017.

SAÚDE e educação perdem R\$ 472 milhões para campanhas. *O Estado de São Paulo*. 08/01/2018. Disponível em: <http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,saude-e-educacao-perdem-r-472-mi-para-campanhas,70002142094>. Acesso em 13/01/2018.

SUNDFELD, Carlos Ari. *Direito administrativo para céticos*. 2ª edição. São Paulo: Malheiros, 2014.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. Índice de Percepção da Corrupção 2017. Disponível em: <https://static1.squarespace.com/static/5a86d82132601ecb510239c2/t/5a8dc5b89140b72fa5081773/1519240719239/IPC+2017+-+RELATO%CC%81RIO+GLOBAL.pdf>. Acesso em 10/10/2018.

WORLD ECONOMIC FORUM. *The Global Competitiveness Report 2016–2017: Ethics and corruption*. Disponível

em: <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-index/competitiveness-rankings/#series=GCI.A.01.01.02>.
Acesso em 21/02/2017

Recebido em 24/07/2018.

Aprovado em 10/10/2018.

André Luiz dos Santos Nakamura

E-mail: alsnadv@gmail.com