

Revista da CGU

Brasília · Volume 11 · Nº 19 · 2019



Controladoria-Geral da União

Revista da CGU

Brasília • Volume 11 • Nº 19 • 2019

Wagner de Campos Rosário
Ministro da Controladoria-Geral da União

José Marcelo Castro de Carvalho
Secretário-Executivo

Antônio Carlos Bezerra Leonel
Secretário Federal de Controle Interno

Gilberto Waller Júnior
Corregedor-Geral da União

Valmir Gomes Dias
Ouvidor-Geral da União

Cláudia Taya
Secretária de Transparência e Prevenção da Corrupção

João Carlos Figueiredo Cardoso
Secretário de Combate à Corrupção

Revista da CGU / Controladoria-Geral da União

https://ojs.cgu.gov.br/index.php/Revista_da_CGU/index

e-ISSN 2595-668X

Multidisciplinar

Controladoria-Geral da União

Setor de Autarquias Sul (SAS), Quadra 01, Bloco A, Edifício Darcy Ribeiro.

CEP: 70070-905 - Brasília/DF

Telefone: (61)2020-6826

E-mail: revista@cgu.gov.br

www.cgu.gov.br

REVISTA DA CGU

É uma publicação voltada à divulgação de artigos científicos inéditos, resultantes de pesquisas e estudos independentes sobre a atuação do Poder Público nas áreas de controle interno, correição, transparência, participação social, ouvidoria e enfrentamento à corrupção.

CONSELHEIROS DA REVISTA

Dr. Alcides Costa Vaz - UnB
Dra. Aline Gazola Hellmann - UFGRS
Dr. Andityas Soares de Moura Costa Matos - UFMG
Dr. Antônio Carlos Lessa - UnB
Dr. Bruno Amaral Machado - UniCEUB/IDP
Dra. Cecília Olivieri - USP
Dr. César Augusto Tibúrcio Silva - UnB
Dr. Dawisson Elvécio Belém Lopes - UFMG
Dr. Ivan Ricardo Gartner - UnB
Dra. Janaína Lima Penalva da Silva - UnB
Dr. Jose Célio Silveira Andrade - UFBA
Dr. José Eduardo Elias Romão - IPEA
Dr. José Matias-Pereira - UnB
Dr. Luciano da Ros - UFRGS
Dr. Matthew M. Taylor - American University
Dr. Marcelo Stopanovski - Conjur
Dr. Marco Cepik - UFRGS
Dra. Maria Helena de Castro Santos - UnB
Dra. Marta Macedo Kerr Pinheiro - UFMG/FUMEC
Dr. Max Cirino de Mattos - UNA
Dr. Oswaldo Dehon Roque Reis - IBMEC/UNA/CEDIN
Dra. Paula Veiga - Universidade de Coimbra
Dr. Robert Gregory Michener - FGV
Dr. Rubens Pinto Lyra - UFPB
Dr. Saulo de Oliveira Pinto Coelho - UFG

CORPO EDITORIAL CIENTÍFICO

M. Sc. Vítor César Silva Xavier, Editor-chefe
M. Sc. Augusto César Feitosa Pinto Ferreira, editor
M. Sc. Érica Bezerra Queiroz Ribeiro, editora
Dr. Giovanni Pacelli Carvalho Lustosa da Costa, editor
M. Sc. Marcio Camargo Cunha Filho, editor
M. Sc. Temístocles Murilo de Oliveira Júnior, editor

REVISÃO GERAL

Dra. Ana Júlia Possamai
M. Sc. Cláudia Maria de Freitas Chagas
Dra. Izabela Moreira Corrêa
M. Sc. Marcus Vinicius Rossi da Rocha
Pedro Duarte Blanco
Dra. Raquel Lima Scalcon
Dra. Vanessa Rodrigues de Macedo

REVISÃO DUPLO CEGA

Adila Maria Taveira de Lima – Universidade Federal de Tocantins
Amauri Pezzuto Júnior – Universidade Federal do Rio de Janeiro
Ana Luiza Melo Aranha - Universidade Federal de Minas Gerais
Anderson Roberto Pires e Silva - Universidade Federal do Pará
Antonio Duarte de Lima Júnior - Controladoria-Geral da União
Bruno Dantas Faria Affonso – Universidade Federal Fluminense
Bruno Jorge Fagali - Universidade de São Paulo
Carlos Alexandre Nascimento Wanderley - Centro de Controle Interno da Marinha
Carlos Roberto Ruchiga Corrêa Filho - Controladoria-Geral da União
Cássio Mendes David de Souza - Controladoria-Geral da União
Christiano Braga de Castro Lopes - Escola do Governo do Estado de Alagoas
Cláudia Cappelli - Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro
Cristiano Coimbra de Souza - Controladoria-Geral da União
Daniel Adriano Ortiz Soares - Serviço Social do Comércio
Danielle Costa de Moura - Controladoria-Geral da União
Demethrius Pereira Lucena de Oliveira – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Pará
Dyleny Teixeira Alves Silva - Ministério do Esporte
Enzo Eichhorst de Mattos - Controladoria-Geral da União
Esdras Carlos de Santana – Marinha
Fábio Lopes Soares - FGV - Fundação Getúlio Vargas
Felipe Fernandes Ribeiro Maia – Milton Campos
Flávio Sérgio Rezende Nunes de Souza – Marinha do Brasil
Frederico Pinto de Souza - Secretaria de Estado de Controle e Transparência - ES
Fúlvio Eduardo Fonseca - Controladoria-Geral da União
Gabriel Aragão Wright - Controladoria-Geral da União
Gabriela Ohana Rocha Freire - UFPA
Gills Vilar-Lopes - Universidade Federal de Rondônia
Gilmara Mendes da Costa Borges - Universidade Federal do Rio Grande do Norte
Gladstone Avelino Britto - Universidade Federal de Mato Grosso
Guilherme Siqueira Carvalho - Transparência Internacional
Heidi Caroline Lein - Fundação De Desenvolvimento Da Pesquisa – FUNDEP
Hugo Agra de Castro – Universidade de Brasília
Isolda Lins Ribeiro – Initia Via
Jacqueline Maria Cavalcante Silva - Controladoria Geral da União
Jane Aurelina Temóteo de Queiroz Elias - Ministério da Saúde
João Guilherme de Souza Porto – Faculdades Arnaldo Janssen
Joeldson Ferreira Guedes - Universidade do Estado da Bahia

José Antonio Gouvêa Galhardo - Controladoria-Geral da União
Juliana Oliveira Nascimento - Academia Brasileira de Direito Constitucional
Laura Letsch Soares - Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
Leonardo César Castro - Tribunal de Contas do município de São Paulo
Leonino Gomes Rocha - Controladoria-Geral da União
Li Chong Lee Bacelar de Castro - Controladoria-Geral da União
Liliane de Paiva Nascimento - Controladoria-Geral da União
Loiva Mara de Oliveira Machado - Universidade Federal do Pampa
Luciana Cristina Salles – Tribunal Regional Federal da 3a Região
Ludmila Melo Souza - Universidade de São Paulo
Luís Augusto Damasceno Melo - FURNAS S.A.
Luis Vicente Bernardi Pereira - FEAD
Luiz Medeiros de Araújo Neto - Universidade de Brasília
Luíza Galiuzzi Schneider – Controladoria Geral da União
Luma Poletti Dutra - Rede Nacional de Observatórios de Imprensa
Maíra Luísa Milani de Lima - Controladoria-Geral da União
Márcia Lopes Rodrigues de Souza - Controladoria-Geral da União
Marcus Vinícius de Azevedo Braga - Controladoria-Geral da União
Maria Moro - Prefeitura Municipal de Uberlândia/MG
Mateus do Prado Utzig - Universidade de Brasília
Nilo Cruz Neto – Controladoria-Geral da União
Nyalle Barboza Matos - Prefeitura Municipal de Natal
Olavo Venturim Caldas - Controladoria-Geral da União
Orlando Vieira de Castro Júnior - Controladoria-Geral da União
Patrick Del Bosco de Sales – Marinha
Raimer Rodrigues Rezende - Controladoria-Geral da União
Renata Mendes de Araújo - Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro
Ricardo Plácido Ribeiro - Controladoria-Geral da União
Rodrigo Piquet Saboia de Mello - Museu do Índio/Fundação Nacional do Índio
Romualdo Anselmo dos Santos - Controladoria-Geral da União
Ronaldo José Rêgo de Araújo - Universidade Federal de Campina Grande (UFCG)
Rossana Ingrid Jansen dos Santos - Tribunal de Contas do Maranhão
Simone Auxiliadora Borges Oliveira - Fundação Oswaldo Cruz
Simone Cristine Araújo Lopes – UFJF
Stefanie Groenwold Campos - CGU
Taiana Fortunato Araújo - Inmetro
Vladimir Pinto Coelho Feijó - IBMEC
Victor Godeiro de Medeiros Lima - Universidade Federal do Rio Grande do Norte

ÍNDICE

Análise do Processo de Implantação dos Consórcios Intermunicipais de Saúde no Estado do Tocantins a partir da Reforma do Estado nos Anos 90 9

Analysis of the implementation process of the Inter-municipal Health Consortia in Tocantins state from the State Reform in the 90s

Carlos Vicente Berner

Uma Política Transversal que Transcende os Números na sua Avaliação – Um Por Todos, Todos Por Um! Pela Ética e Cidadania! 27

A transverse policy transcends numbers in evaluation of its results – One for all, all for one! For Ethics and Citizenship

Edward Lucio Vieira Borba

Análise Contratual dos Investimentos Aplicados pelo DNIT na Manutenção de Rodovias da Região Sul 38

Contractual analysis of the investments applied by DNIT in the maintenance of roads of the Southern region

Luciano Moises Sippert Santarem, Eliete dos Reis Lehnhart e Karine da Rocha Alves

Transparência Governamental na Internet: Uma Análise Comparativa no Âmbito do Poder Executivo Brasileiro e Espanhol 63

Government Transparency in the Internet: A Comparative Analysis in the Brazilian and Spanish Executive Power

Mauricio Vasconcellos Leão Lyrio, Rogério João Lunkes e Emma Teresa Castello-Taliani

A Corrupção na História do Brasil: Sentidos e Significados 75

A cultura e a estrutura social são aspectos importantes na compreensão da corrupção e há uma maior preocupação com os efeitos e o papel da corrupção do que com suas causas e soluções.

History of Corruption in Brazil: meanings and senses

Rita de Cássia Biason

Avaliação das Práticas de Auditoria Interna da Secretaria Federal de Controle Interno da CGU sob a Ótica da Auditoria Baseada em Riscos 84

Assessment of the Office of the Comptroller General's Internal Auditing Process Through the Risk-Based Approach

Tatiana Freitas de Oliveira

A Corrupção na História do Brasil: Sentidos e Significados¹

A cultura e a estrutura social são aspectos importantes na compreensão da corrupção e há uma maior preocupação com os efeitos e o papel da corrupção do que com suas causas e soluções.

History of Corruption in Brazil: meanings and senses

Rita de Cássia Biason

RESUMO: Os significados do termo “corrupção” foram construídos historicamente, mas também política, jurídica e sociologicamente. Trata-se de um fenômeno complexo que exige uma análise interdisciplinar e integral. É preciso ir além da regulação normativa e compreender as causas e as possíveis soluções desse problema.

Palavras-chave: corrupção – democracia – Estado – História – Moral.

ABSTRACT: The meanings of the term “corruption” were constructed historically, but also politically, juridically, and sociologically. It is a complex phenomenon that requires an interdisciplinary and integral analysis. It is necessary to go beyond normative regulation and understand the causes and possible solutions of this problem.

Key-words: corruption - democracy - State - History – Moral.

Rita de Cássia Biason - Possui graduação em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Campinas, doutorado em História Social pela Universidade de São Paulo e pós-doutorado em Ciência Política pela Universidade de Valladolid- Espanha. Atualmente é professora Doutora na Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho. Coordena, na UNESP, o Centro de Estudos e Pesquisas sobre Corrupção. Tem experiência na área de Ciência Política atuando principalmente nos seguintes temas: corrupção política e mecanismos de prevenção e controle da corrupção.

O objetivo deste artigo é analisar o sentido e o significado da corrupção na história recente da política brasileira, especificamente as que estão atreladas ao Estado. A definição de corrupção apresenta uma dificuldade quanto ao significado de uma ação corrupta. Essa dificuldade ocorre porque a corrupção não pode ser definida a partir de uma única disciplina, mas sim de uma perspectiva multidisciplinar, tais como: história, economia, administração pública, filosofia, ciência política, direito, antropologia e sociologia, além do contexto em que ocorre o ato político, que pode dizer respeito ao sistema político, econômico ou cultural.

1. Artigo submetido em 07/01/2019 e aprovado em 09/05/2019. Artigo baseado na apresentação feita pela autora no XXI Encontro Regional de História (2018) promovido pela Associação Nacional de História (ANPUH).

Ilegalidades e Ilicitudes na História do Brasil

A literatura que conceitua a corrupção expõe que antes de adquirir um tom mais científico, os estudos sobre corrupção estavam impregnados de conteúdo moral, ou seja, a corrupção era algo a ser condenado por violar as normas morais. Ao estabelecer um “significado moral”, a compreensão e o julgamento ficavam personalizados. A responsabilidade, social e política, estava atrelada à ação de pessoas más, de caráter vulnerável, suscitando um problema: a infração cometida por funcionários públicos estaria associada a moral e não a um desvio de comportamento da função que lhe foi atribuída.

Um segundo momento traz o debate da corrupção associando-a ao sistema social e, portanto, dizia respeito a um fenômeno social (perspectiva funcionalista). Essa análise define a “estrutura social” como fomentadora das motivações sociais que incentivam a corrupção. Diferente da abordagem personalística, que possui um conteúdo mais individual, essa abordagem aponta a corrupção como subproduto de pressões sociais e culturais. Portanto, a cultura e a estrutura social são aspectos importantes na compreensão da corrupção. No caso da explicação cultural, parte-se do pressuposto que nos países em desenvolvimento existe uma lacuna entre normas e leis sociais informais, ou seja, há uma divergência entre as atitudes, os objetivos e os métodos de governo.

Um terceiro momento traz o viés legalista e normativo da corrupção e que serviu de parâmetro na compreensão e definição da corrupção. Aqui reside um primeiro problema pois a aplicação do termo baseado no arcabouço jurídico varia de país para país. Em parte, a solução encontrada foi uma definição geral, que, por meio dos tratados e convenções, permitisse equalizar as definições de atos corruptos pelo mundo. Um segundo problema nessa abordagem é que a corrupção sempre é retratada como violação de regras e leis, deixando ao segundo plano os aspectos sociais, políticos e econômicos.² A tipologia acima representa um parâmetro analítico pertinente a esse objeto. Cada uma das abordagens define um sentido e um significado, que permite compreender a natureza da corrupção na história do Brasil.

Os primeiros registros de práticas de ilegalidade no Brasil datam do século XVI no período da colonização portuguesa. O caso mais frequente era de funcionários públicos encarregados de fiscalizar o contrabando e outras transgressões contra a coroa portuguesa que em vez de cumprirem suas funções, acabavam praticando o comércio ilegal de produtos brasileiros como pau-brasil, especiarias, tabaco, ouro e diamante. Cabe ressaltar que tais produtos somente poderiam ser comercializados com autorização especial do rei, mas acabavam nas mãos dos contrabandistas. Portugal por sua vez se furtava em resolver os assuntos ligados ao contrabando e à propina, pois estava mais interessado em manter os rendimentos significativos da camada aristocrática do que alimentar um sistema de empreendimentos produtivos através do controle dessas práticas.³

Um segundo momento refere-se à extensa utilização da mão-de-obra escrava na agricultura brasileira e na produção do açúcar. De 1580 até 1850 a escravidão foi considerada necessária e, mesmo com a proibição do tráfico, o governo brasileiro mantinha-se tolerante e conivente com os traficantes que burlavam a lei. Políticos, como o Marquês de Olinda e o então Ministro da Justiça Paulino José de Souza, estimulavam o tráfico ao comprarem escravos recém-chegados da África e usando-os em suas propriedades. Apesar das denúncias de autoridades internacionais ao governo brasileiro, de 1850 até a abolição da escravatura em 1888, pouco foi feito para coibir o tráfico. Isso advinha em parte pelos lucros, do suborno e da propina, que o tráfico negreiro gerava a todos os participantes, de tal forma que era preferível ao governo brasileiro ausentar-se de um controle eficaz. Uma fiscalização mais rigorosa foi gradualmente adotada com o compromisso de reconhecimento da independência do Brasil. Um dos países interessados em acabar com o tráfico escravo era a Inglaterra, movida pela preocupação com a concorrência brasileira às suas colônias açucareiras nas Antilhas.⁴

2. BIASON, R.C. Questão Conceitual: o que é corrupção? In: BIASON, R.C. (Org.) Temas de Corrupção Política. São Paulo: Balão Editorial, 2012.

3. ROMEIRO, A. Corrupção e Poder no Brasil: uma história, séculos XVI a XVIII. Belo Horizonte: Autêntica editora, 2017.; SCHWARTZ, S.B. Burocracia e Sociedade no Brasil Colonial. São Paulo: Companhia das Letras, 2011. Capítulos 1, 2, 3 e 4.

4. CONRAD, R.E. Tumbeiros: o tráfico escravista para o Brasil. São Paulo: Brasiliense, 1985.

Com a proclamação da independência em 1822 e a instauração do Brasil República, outras formas de corrupção, como a eleitoral e a de concessão de obras públicas, surgem no cenário nacional. A última estava ligada à obtenção de contratos junto ao governo para execução de obras públicas ou de concessões. O Visconde de Mauá, por exemplo, recebeu licença para a exploração de cabo submarino e a transferiu a uma companhia inglesa da qual se tornou diretor. Prática semelhante foi realizada por outro empresário brasileiro na concessão para a iluminação a gás da cidade do Rio de Janeiro, também transferida para uma companhia inglesa em troca de 120 mil libras. O fim do tráfico negreiro deslocou, na República, o interesse dos grupos oligárquicos para projetos de grande porte que permitiriam manter a estrutura de ganho fácil.⁵

A corrupção eleitoral é um capítulo singular na história brasileira. Deve-se considerar que a participação na política representa uma forma de enriquecimento fácil e rápido, muitas vezes de não realização dos compromissos feitos durante as campanhas eleitorais, de influência e sujeição aos grupos econômicos dominantes no país (salvo raras exceções). No Brasil Império, o alistamento de eleitores era feito a partir de critérios diversificados, pois somente quem possuísse uma determinada renda mínima poderia participar do processo. A aceitação dos futuros eleitores dava-se a partir de uma listagem elaborada e examinada por uma comissão que também julgava os casos declarados suspeitos. Enfim, havia liberdade para se considerar eleitor quem fosse de interesse da própria comissão. A partir disso ocorria o processo eleitoral, sendo que os agentes eleitorais deveriam apenas verificar a identidade dos cidadãos que constava na lista previamente formulada e aceita pela comissão.⁶

O “voto de cabresto” foi a marca da 1ª República. O proprietário de latifúndio apelidado de “coronel” impunha coercitivamente o voto desejado aos seus empregados, agregados e dependentes. Outra forma constante de eleger o candidato era o voto comprado, ou seja, uma transação comercial onde o eleitor “vendia” o voto ao empregador. A forma mais pitoresca relatada no período foi o

voto pelo par de sapatos. No dia da eleição o votante ganhava um pé do sapato e somente após a apuração das urnas o coronel entregava o outro pé. Caso o candidato não ganhasse o eleitor ficaria sem o produto completo. Deve-se considerar que a maior parte das cidades não possuía número de empregos suficiente que pudessem atender a oferta de trabalhadores, portanto a sobrevivência econômica do eleitor/empregado estava atrelada a sujeição das vontades do coronel.⁷

Outro registro peculiar desse período é o “sistema de degolas”. orquestrado por governadores que manipulavam as eleições para deputado federal a fim de garantir o apoio ao presidente, no caso Campos Sales (presidente do Brasil de 1898 a 1902). Os deputados eleitos contra a vontade do governo eram simplesmente excluídos das listas ou “degolados” pelas comissões responsáveis pelo reconhecimento das atas de apuração eleitoral. Todos os governos, até 1930, praticaram degolas.⁸

Uma outra prática eleitoral inusitada ocorreu em 1930, durante as disputas eleitorais à presidência entre os candidatos Júlio Prestes (representante das oligarquias cafeeicultoras paulistas) e Getúlio Vargas (agregava os grupos insatisfeitos com o domínio das oligarquias tradicionais). O primeiro venceu obtendo 1 milhão e 100 mil votos e o segundo 737 mil. Entretanto os interesses do grupo que apoiava Getúlio Vargas, acrescido da crise da Bolsa de Nova York, que levou à falência vários fazendeiros, resultou numa reviravolta do pleito eleitoral.

Sob acusações de fraude eleitoral, por parte da aliança liberal que apoiava o candidato derrotado, e da mobilização popular (Revolução de 30), Getúlio Vargas tomou posse como presidente do país em 1930. Talvez essa tenha sido uma das mais expressivas violações dos princípios democráticos no país onde a fraude eleitoral serviu para a tomada de poder.⁹

Durante as campanhas eleitorais de 1950, um caso tornou-se famoso e até hoje faz

5. CALDEIRA, J. Mauá: o Empresário do Império. 22. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

6. FAUSTO, Boris. História Concisa do Brasil. São Paulo, Editora da Universidade São Paulo, 2006. Capítulo 2.

7. GRAHAM, R. Clientelismo e Política no Brasil do século XIX. Rio de Janeiro, Editora UFRJ, 1997. Capítulos 4,5,6 e 7.

8. LEAL, Victor Nunes. Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil. São Paulo: Alfa-Omega, 2012; VISCARDI, Cláudia Maria Ribeiro. O teatro das oligarquias: uma revisão da “política do café com leite”. Belo Horizonte: C/Arte, 2012.

9. CAVALCANTI, P. A Corrupção no Brasil. São Paulo: Edições Siciliano, 1991. Capítulo V; TELAROLLI, R. Eleições e fraudes eleitorais na República Velha. São Paulo: Brasiliense, 1982.

parte do anedotário da política nacional: a “caixinha do Adhemar”. Adhemar de Barros, político paulista, era conhecido como “um fazedor de obras”, seu lema era “Rouba, mas faz!”. A caixinha era uma forma de arrecadação de dinheiro e de troca de favores. A transação era feita entre os bicheiros, fornecedores, empresários e empreiteiros que desejavam algum benefício do político. Essa prática permitiu tanto o seu enriquecimento pessoal – para se ter uma ideia, em casa, Adhemar de Barros costumava guardar para gastos pessoais 2,4 milhões de dólares –, quanto uma nova forma de angariar recursos para as suas campanhas políticas.¹⁰

O período militar, iniciado com o golpe em 1964, teve no caso Capemi e Coroa-Brastel uma amostra do que ocultamente ocorria nas empresas estatais. Durante a década de 80 havia um grupo privado chamado Capemi (Caixa de Pecúlios, Pensões e Montepios), fundado e dirigido por militares, que era responsável pela previdência privada. O grupo era sem fins lucrativos e tinha como missão, gerar recursos para manutenção do Programa de Ação Social, que englobava a previdência e a assistência entre os participantes de seus planos de benefícios e a filantropia no amparo à infância e à velhice desvalida. Esse grupo, presidido pelo general Ademar Aragão, resolveu diversificar as operações para ampliar o suporte financeiro da empresa. Uma das inovações foi a participação em um consórcio de empresas na concorrência para o desmatamento da área submersa da usina hidrelétrica de Tucuruí (empresa estatal). Vencida a licitação pública em 1980, ela deveria, ao longo de 3 anos, concluir a obra de retirada e de comercialização da madeira. O contrato não foi cumprido e o dinheiro dos pensionistas da Capemi fora desviado para a caixinha do ministro-chefe do Sistema Nacional de Informações (SNI), órgão responsável pela segurança nacional, general Otávio Medeiros que desejava candidatar-se à presidência do país. A resultante foi a falência do grupo Capemi, que necessitava de 100 milhões de dólares para saldar suas dívidas, e o prejuízo aos pensionistas que mensalmente eram descontados na folha de pagamento para a sua, futura e longínqua aposentadoria. Além do comprometimento de altos escalões do governo militar, o caso revelou a estreita parceria entre os grupos

privados interessados em desfrutar da administração pública, o tráfico de influência, e a ausência de ordenamento jurídico.¹¹

Em 1980 o proprietário da Coroa-Brastel, Assis Paim, foi induzido pelos ministros da economia Delfim Netto, da fazenda Ernane Galvêas e pelo presidente do Banco Central, Carlos Langoni, a conceder à Corretora de Valores Laureano um empréstimo de 180 milhões de cruzeiros. Cabe ressaltar que a Coroa-Brastel era um dos maiores conglomerados privados do país, com atuações na área financeira e comercial, e que o proprietário da Corretora de Valores Laureano era amigo pessoal do filho do chefe do SNI, Golbery do Couto e Silva.

Interessado em agradar o governo militar, Paim concedeu o empréstimo, mas após um ano o pagamento não havia sido realizado. Estando a dívida acumulada em 300 milhões de cruzeiros e com o envolvimento de ministros e do presidente do Banco Central, a solução encontrada foi a compra, por Paim, da Corretora de Valores Laureano com o apoio do governo. Obviamente a corretora não conseguiu saldar suas dívidas, apesar da ajuda de um banco estatal, e muito menos resguardar o “prestígio” dos envolvidos.¹²

A redemocratização brasileira na década de 1980 teve seu espaço garantido com o fim do governo militar (1964-1985). Em 1985 o retorno dos civis à presidência foi possível com a campanha pelas Diretas-Já, que em 1984 mobilizou milhares de cidadãos em todas as capitais brasileiras pelo direito ao voto para presidente. Neste novo ciclo político, o *impeachment* do presidente Collor constitui um marco divisor nos escândalos de corrupção.

Durante as eleições para presidente em 1989 foi elaborado um esquema para captação de recursos à eleição de Fernando Collor. Posteriormente, foi revelado que os gastos foram financiados pelos usineiros de Alagoas em troca de decretos governamentais que os beneficiariam. Em abril de 1989, após aparecer seguidamente em três programas eleitorais, Collor já era um nome nacional. Depois que Collor começou a subir nas pesquisas, foi estruturado um grande esquema de cap-

10. SAMPAIO, Regina. Adhemar de Barros e o PSP. São Paulo: Global Editora, 1982

11. ASSIS, J.C. Os Mandarins da República: anatomia dos escândalos da administração pública (1964-1984). Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984. Capítulo 4.

12. ASSIS, J.C. A dupla face da Corrupção. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984. pp. 47-101

tação de dinheiro com base em chantagens e compromissos que lotearam previamente a administração federal e seus recursos. Esse esquema ficou conhecido como “Esquema PC”, sigla baseada no nome do tesoureiro da campanha, Paulo César Farias, e resultou no *impeachment* do presidente eleito. Segundo cálculos da Polícia Federal estima-se que esse esquema movimentou de 600 milhões a 1 bilhão de dólares, no período de 1989 (campanha presidencial) a 1992 (*impeachment*). Cabe ressaltar que a questão do financiamento de campanha passou a ter destaque após o *impeachment* de Collor e, gradualmente, nas eleições sucessivas foram divulgados os gastos e doações arrecadadas durante o pleito eleitoral pela imprensa.¹³

Ao assumir o governo, Itamar Franco inaugurou um novo plano econômico, o Plano Real (elaborado pela equipe do então ministro da economia, Fernando Henrique Cardoso - FHC), para combater a inflação por meio da criação de uma nova moeda, o real, além da abertura às importações e da paridade real-dólar. Esse plano foi eficaz nas eleições presidenciais de 1994 e permitiu a reeleição de FHC para a presidência da República.

Apesar do sucesso econômico, a gestão e FHC foi permeada por escândalos, tais como: caso Sivam, Pasta Rosa, emenda da reeleição e outros que envolvem processos de privatização.

O Sivam (Sistema de Vigilância da Amazônia) foi um sistema criado com o objetivo de orientar a proteção e o monitoramento do território de 5,2 milhões de quilômetros quadrados da Amazônia, bem como para controlar o tráfego aéreo na região. A ideia do projeto surgiu no governo Collor, continuou no de Itamar Franco, e foi concluído no governo de Fernando Henrique Cardoso, em 2002. Durante o início de sua execução, houve um grande escândalo em relação ao contrato do projeto.

Em 1994, o Senado aprovou, sem licitação, o contrato de execução do projeto no valor de US\$ 1,4 bilhões da empresa Raytheon Company, grande fabricante de material bélico dos Estados Unidos. O Escândalo do Sivam veio à tona no ano seguinte, quando fo-

ram divulgadas gravações de conversas entre o embaixador Júlio César Gomes dos Santos e o empresário José Afonso Assumpção em que ambos demonstravam preferências à empresa norte-americana, o que indicava irregularidades na compra dos equipamentos para o projeto. A partir dessas conversas, Gomes dos Santos, que era o chefe do Cerimonial da Presidência da República, foi acusado de tráfico de influência em benefício da Raytheon Company, a qual Assumpção representava no Brasil. Além disso, foi descoberto o envolvimento do então ministro da Aeronáutica, brigadeiro Mauro Gandra, que trabalhava nas negociações do Sivam. Diante dessa situação, FHC demitiu Gandra e Santos e o projeto passou a ser investigado pelo Congresso Nacional e pelo Ministério Público Federal e a empresa Esca foi afastada da implantação do projeto devido a irregularidades e fraudes contra a Previdência Social. Entretanto, seus funcionários formaram a Atech (Fundação Aplicações de Tecnologias Críticas) e voltaram a trabalhar no Sivam.

Em 2001, foi instaurada a CPI do Sivam, que era presidida pelo deputado federal Gilberto Kassab (PFL-SP). Contudo nada foi investigado, pois se alegava que o Ministério Público e o Tribunal de Contas da União já haviam trabalhado no caso, embora nenhum dos envolvidos tivesse sido punido. A conclusão da CPI consistiu, segundo o relatório final de junho de 2002, na constatação de que não houve prejuízos ao tesouro público e nem a realização de atividades ilícitas. Ademais, o órgão do Ministério da Fazenda que investiga lavagem de dinheiro, o Coaf (Conselho de Controle de Atividades Financeiras), alegou que o pedido feito pelos parlamentares era demasiado abrangente e genérico.¹⁴

O Escândalo da Pasta Rosa surgiu em dezembro de 1995, quando foi divulgado um conjunto de documentos que indicava uma contribuição do Banco Econômico, de Ângelo Calmon de Sá, no valor de 2,4 milhões de dólares para financiamento ilícito da campanha eleitoral de 25 candidatos no ano de 1990. Além deles, outros 24 candidatos obtiveram contribuições da Federação Brasileira de Bancos (Febraban). Tais práticas foram consideradas ilegais uma vez que, na época,

13. SALLUM JR.B. *O Impeachment de Fernando Collor: sociologia de uma crise*. São Paulo: Editora 34, 2015; Figueiredo, L. *Morcegos Negros*. Rio de Janeiro: Record, 2000.

14. OLIVEIRA, E. R. *A Defesa Nacional e a Amazônia. O Sistema de Vigilância da Amazônia (Sivam)*. 2003. Dissertação (Mestrado em Mestrado em Ciência Política) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas – UNICAMP. Capítulo 3.

era proibido que uma empresa auxiliasse financeiramente uma campanha eleitoral; ademais, essa quantia não fora declarada como verba para tal fim, o que indicava a prática de caixa 2.

As denúncias feitas evidenciavam a formação de um sistema de financiamento eleitoral ilegal, realizado através de caixa 2 e as acusações atingiram, ao todo, 49 políticos. Dentre os acusados, Antônio Carlos Magalhães (ACM), que conseguira ser eleito governador do estado da Bahia pelo PFL com a contribuição de 1,114 milhão de dólares oriundos do Banco Econômico. Outros políticos conhecidos que também haviam se beneficiado do esquema e cujos nomes era citados no dossiê eram o Senador José Sarney, os deputados federais Renan Calheiros, de Alagoas, Ricardo Fiúza, de Pernambuco e Benito Gama, da Bahia, e outros candidatos a governador, como Joaquim Francisco, por Pernambuco e José Agripino Maia, pelo Rio Grande do Norte.

O caso da Pasta Rosa resultou na acusação, pela Polícia Federal, do ex-banqueiro Ângelo Calmon de Sá por cometer crime contra a ordem tributária e o sistema financeiro, com base na Lei do Colarinho-Branco. Contudo, em fevereiro de 1996, o Procurador-Geral da República, Geraldo Brindeiro, decidiu interromper esses processos e pediu o arquivamento dessa série de denúncias.¹⁵

A compra de votos para emenda da reeleição surgiu em maio de 1997, quando reportagens da Folha de São Paulo publicaram conversas gravadas de deputados afirmando terem vendido seu voto em favor da aprovação da proposta. Por 336 votos a seis, a emenda constitucional fora aprovada pela Câmara.

Nessas gravações, Ronivon Santiago (PFL), Deputado Federal pelo Acre, comentava com um amigo sobre a negociação da compra de votos de alguns parlamentares no valor equivalente a R\$ 200.000 por deputado. Ronivon teria recebido R\$ 100 mil em dinheiro e o restante seria pago pela empreiteira CM Engenharia, que tinha pagamentos para receber do governo acreano. As vendas teriam sido negociadas com os governadores de seu Estado e do Amazonas: Orleir Cameli

e Amazonino Mendes, respectivamente. Além disso, foram citados na conversa os nomes de outros parlamentares que participavam desse esquema: os deputados federais João Maia, Zila Bezerra e Osmir Lima, todos do Acre e filiados ao PFL. Outro envolvido seria Sergio Motta, o influente ministro das Comunicações e amigo do presidente Fernando Henrique Cardoso.

Segundo afirmações de João Maia em outras gravações, o esquema iniciou com o Deputado Pauderney Avelino, que arranjava encontros entre o parlamentar interessado e o deputado Luiz Eduardo Magalhães (PFL-BA), então presidente da Câmara.

Dos oito deputados do Acre, seis votaram a favor da emenda da reeleição e dois contra. Entretanto, todos os acusados de envolvimento no esquema negam a existência das negociações dos votos, inclusive FHC.¹⁶ O que devemos perguntar, frente aos escândalos descritos, é se a corrupção do Brasil contemporâneo é a mesma do Brasil Colônia. É isso que tentaremos responder na próxima sessão.

Sentidos e Significados da Corrupção: o caráter histórico

A corrupção no Brasil colônia remete a uma cultura política e práticas administrativas peculiares ao período e não de um destino marcado pelas raízes da tradição portuguesa, ou seja, uma herança da colonização. Para Figueiredo (2008, p.210),

A confusão de leis, a morosidade e os caprichos da máquina legal. A justaposição de funções administrativas, suas remunerações desniveladas, a acumulação de cargos pelos mesmos oficiais e as recorrentes contradições no teor dos códigos legais aparentam desordem, mas são flagrantes das condições de organização típicas do estado moderno em fase de descentralização.

A falta de um sistema jurídico ordenado e organogramas que estabelecessem claramente as funções, as tarefas e um sistema de carreira contribuíam para o desordenamento.

15. TAVARES, M. S FHC e os escândalos políticos: os 'modos de dizer' de veja e isto é sobre as crises personalizadas. 2012. Dissertação (Mestrado em Comunicação e Cultura Contemporânea) - Universidade Federal da Bahia.

16. SOARES, MC. Representações, jornalismo e a esfera pública democrática [online]. São Paulo: Editora UNESP; Cultura Acadêmica, 2009.; TAVARES, M. S FHC e os escândalos políticos: os 'modos de dizer' de veja e isto é sobre as crises personalizadas. 2012. Dissertação (Mestrado em Comunicação e Cultura Contemporânea) - Universidade Federal da Bahia.

Acrescesse que se a coroa não tolerasse alguma margem de lucro, por parte dos funcionários, não haveria candidatos aos cargos (BOXER, 1981, p.309; MELLO, p.221). Afinal, “os governadores coloniais e os altos funcionários tornavam-se frequentemente sócios comanditários de empresas mercantis, ou usuários numa escala considerável.” (BOXER, 1981, p. 308)

A questão da corrupção também aparece nos sermões de Padre Antônio Vieira, numa justificativa teológica-política, onde se condenava a ambição e a ausência de uma conduta harmoniosa, típica da vida cristã. No Sermão do Bom Ladrão, de 1655, critica-se a arte de roubar, peculiar no Brasil colônia.¹⁷

A questão da mão de obra escrava perpassa a mesma dimensão de um governo omissivo em relação as práticas ilegais que ocorriam, ou seja, não intervir para o negócio fluir. O mesmo ocorre no Brasil pós independência, a questão é que houve um deslocamento do interesse de empresários para projetos de grande porte, como as concessões ao Visconde de Mauá.

A corrupção eleitoral, o voto de cabresto e o sistema de degolas são práticas que junto ao Coronelismo traduzem a ausência de um poder central. Os mandos e desmandos do poder local definiam a política e, a eleição de seus representantes, era pautada por fraudes afim de assegurar o poder e o prestígio dos coronéis e senhores locais.

O governo de Getúlio Vargas e a política do “Rouba, mas faz.” de Adhemar de Barros colocam a corrupção sob o estigma do indivíduo e, sob certo aspecto, a esperança que ao retirar esses agentes, que se apropriavam do dinheiro público e enriqueciam, voltar-se-ia a um quadro de integridade na política.

Na mesma linha seguiam os militares, que auto promulgavam uma decência pessoal e acusavam o governo anterior de corrupção. A

17. Item V, diz: Suponho finalmente que os ladrões de que falo não são aqueles miseráveis, a quem a pobreza e vileza de sua fortuna condenou a este gênero de vida, porque a mesma sua miséria, ou escusa, ou alivia o seu pecado, como diz Salomão: *Non grandis est culpa, cum quis furatus fuerit: furatur enim ut esurientem impleat animam.* (10). [...] Não são só ladrões, diz o santo, os que cortam bolsas ou espreitam os que se vão banhar, para lhes colher a roupa: os ladrões que mais própria e dignamente merecem este título são aqueles a quem os reis encomendam os exércitos e legiões, ou o governo das províncias, ou a administração das cidades, os quais já com manha, já com força, roubam e despojam os povos. — Os outros ladrões roubam um homem: estes roubam cidades e reinos; os outros furtam debaixo do seu risco: estes sem temor, nem perigo; os outros, se furtam, são enforcados: estes furtam e enforcam.”

corrupção emerge como resultado de vícios produzidos por uma vida política de baixa qualidade moral. Segundo STARLING (2008, p.252):

A convicção de que a sociedade se regenera, mas a política continua perversa moldou a lógica que orientou o regime militar no combate à corrupção. Nessa lógica, o golpe de 1964 justificou parte importante de sua funcionalidade ao produzir uma espécie de intervenção ex machina capaz de acabar com os corruptos e garantir aquilo que os militares acreditavam ser a boa ordem punitiva: o julgamento dos civis considerados incapazes de gerir a coisa pública.”

Apesar do discurso contra a corrupção, no período temos casos de grande repercussão como Coroa Brastel e a operação Capemi com envolvimento de partidários dos militares que participavam do governo. Em suma “a realidade não poupou o regime militar brasileiro basicamente porque estava representada na própria natureza desse regime (...) inscrita em sua estrutura de poder e no princípio de funcionamento de seu governo” (STARLING, 2008, p.256).

O caso Collor e os escândalos no governo FHC (Sivam, Pasta Rosa e emenda da reeleição), apresentam uma perspectiva política e sistêmica e não mais moralista. Nessa perspectiva sistêmica a corrupção emerge da relação entre o público e o privado e evidencia-se o mau funcionamento das instituições políticas que criam incentivos para esse tipo de comportamento. Portanto as reformas institucionais constituem elementos centrais para restringir os incentivos à corrupção e diminuir o papel das burocracias estatais.

Considerações Finais

O que mudou da colônia portuguesa até FHC foi o sentido do termo Corrupção e o agente que a praticava. No primeiro momento, eram os representantes da Coroa que se apropriavam dos bens enquanto no período da independência e primeira república era sob o sistema que recaíam as acusações de práticas ilícitas. A infração cometida por funcionários públicos estaria associada à moral e não a um desvio de comportamento da função que lhe foi atribuída.

Do governo de Getúlio ao período militar a corrupção está associada ao sistema social e diz respeito a um fenômeno social. Essa perspectiva centra-se na corrupção como subproduto das pressões sociais e culturais do país. Portanto a cultura e a estrutura social são aspectos importantes na compreensão da corrupção e há uma maior preocupação com os efeitos e o papel da corrupção do que com suas causas e soluções. O funcionário corrupto disputa benefícios e recompensas, estimulando práticas ilícitas. O governo se apresenta com grande poder e é importante fonte de bens, serviços, recursos, decisões e autoridade, o que permite decisões tendenciosas e distantes do interesse público.

Na última fase, o advento da redemocratização, sentimos mais fortemente a dimensão da corrupção, desde o *Impeachment* de Collor

até o governo de Fernando Henrique Cardoso. A fonte da corrupção sistêmica, peculiar ao período, domina o modo de operar das instituições, destruindo a credibilidade pública. Favorecesse essa corrupção da ausência de reformas, da estrutura burocrática e, em alguns casos, do crime organizado. Os funcionários se apropriam do Estado quer por meio das eleições, quer por meio dos cargos públicos e o sistema de trocas, favores e tráfico de influência tornam-se recorrentes no meio público.

Podemos afirmar que a partir de Collor, o que se observa no Brasil, é o viés legalista e normativo da corrupção ganhando evidência e notoriedade, colocando juristas e procuradores como promulgadores da restituição da ordem política apoiados pela opinião pública e pelos interesses de mercado.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ASSIS, J.C. *Os Mandarins da República: anatomia dos escândalos da administração pública* (1964-1984). Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984.
- _____. *A dupla face da Corrupção*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984.
- BIASON, R.C. Questão Conceitual: o que é corrupção? In: BIASON, R.C. (Org.) *Temas de Corrupção Política*. São Paulo: Balão Editorial, 2012.
- BOXER, C.R. *O Império Português (1415-1825)*. Lisboa: Edições 70, 1981.
- CALDEIRA, J. *Mauá: o Empresário do Império*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- CAVALCANTI, P. *A Corrupção no Brasil*. São Paulo: Siciliano, 1991.
- CARVALHO, J.M. Passado, Presente e Futuro da Corrupção Brasileira. In: AVRITZER, L; BIGNOTTO, N.; STARLING, H.M. (Orgs.) *Corrupção: ensaios e críticas*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.
- CONRAD, R.E. *Tumbeiros: o tráfico escravista para o Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1985.
- FAUSTO, Boris. *História Concisa do Brasil*. São Paulo, Editora da Universidade São Paulo, 2006. Capítulo 2
- FIGUEIREDO, L. R. A Corrupção no Brasil Colônia. In: AVRITZER, L; BIGNOTTO, N.; STARLING, H.M. (Orgs.) *Corrupção: ensaios e críticas*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.
- FIGUEIREDO, L. *Morcegos Negros*. Rio de Janeiro: Record, 2000.
- GRAHAM, R. *Clientelismo e Política no Brasil do século XIX*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1997. Capítulos 4,5,6 e 7.
- LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. São Paulo: Alfa-Omega, 2012.
- MELLO, E.C. Pernambuco no período colonial. In: AVRITZER, L; BIGNOTTO, N.; STARLING, H.M. (Orgs.) *Corrupção: ensaios e críticas*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

MOTTA, R.P. Corrupção no Brasil Republicano: 1954–1964. In: AVRITZER, L.; BIGNOTTO, N.; STARLING, H.M. (Orgs.) *Corrupção: ensaios e críticas*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

OLIVEIRA, E. R. A Defesa Nacional e a Amazônia. O Sistema de Vigilância da Amazônia (Sivam). 2003. Dissertação (Mestrado em Mestrado em Ciência Política) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas – UNICAMP. Capítulo 3.

ROMEIRO, A. *Corrupção e Poder no Brasil: uma história, séculos XVI e XVIII*. Belo Horizonte: Autêntica, 2017.

SALLUM JR. B. *O Impeachment de Fernando Collor: sociologia de uma crise*. São Paulo: Editora 34, 2015.

SAMPAIO, Regina. *Adhemar de Barros e o PSP*. São Paulo: Global Editora, 1982

SCHWARCZ, L.M. Corrupção no Brasil Império. In: AVRITZER, L.; BIGNOTTO, N.; STARLING, H.M. (Orgs.) *Corrupção: ensaios e críticas*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

SOARES, M. C. Representações, jornalismo e a esfera pública democrática. São Paulo: Editora UNESP; Cultura Acadêmica, 2009.

STARLING, H.M.M. Ditadura Militar. In: AVRITZER, L.; BIGNOTTO, N.; STARLING, H.M. (Orgs.) *Corrupção: ensaios e críticas*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

TAVARES, M. S FHC e os escândalos políticos: os ‘modos de dizer’ de veja e isto é sobre as crises personalizadas. 2012. Dissertação (Mestrado em Comunicação e Cultura Contemporânea) - Universidade Federal da Bahia.

TELAROLLI, R. *Eleições e fraudes eleitorais na República Velha*. São Paulo: Brasiliense, 1982.

VISCARDI, Cláudia Maria Ribeiro. *O teatro das oligarquias: uma revisão da “política do café com leite”*. Belo Horizonte: C/Arte, 2012.

VAN KLAVEREN, J. The concept of Corruption. In: In: Heidenheimer, A.; Johnston, M; LeVine, V (edited). *Political Corruption: a handbook*. Transaction Publishers, New Brunswick, New Jersey. p. 25-28.

VIEIRA, Padre Antônio. Sermão do Bom Ladrão. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/fs000025pdf.pdf>. Acesso em Junho de 2018.