



O que podem os países africanos aprender com o desenvolvimento e crescimento inclusivo no Brasil?

Trabalho de pesquisa:

Lidar com a Corrupção através da Multiplicidade Institucional no Brasil

Resumo

- O Brasil tem uma impressionante e abrangente gama de leis anti-corrupção, mas a corrupção continua a debilitar o crescimento económico e a confiança do povo nas instituições governamentais do país.
- Enquanto que as instituições responsáveis por monitorizar e investigar ofensas relacionadas com corrupção no Brasil têm tido um papel cada vez mais activo na última década, deficiências estruturais e processuais no sistema judicial têm frustrado qualquer tentativa de punir os envolvidos em actividades de corrupção, debilitando assim todo o sistema de responsabilização.
- A multiplicidade de instituições de monitorização e investigação no Brasil pode explicar os progressos no desempenho observados na última década.
- A multiplicidade institucional parece ter promovido a competição, compensação, colaboração e complementariedades na monitorização e investigação, melhorando o desempenho geral do sistema.
- A maleabilidade institucional tem acentuado os potenciais benefícios da multiplicidade institucional no Brasil.

Mecanismos Anti-Corrupção no Brasil

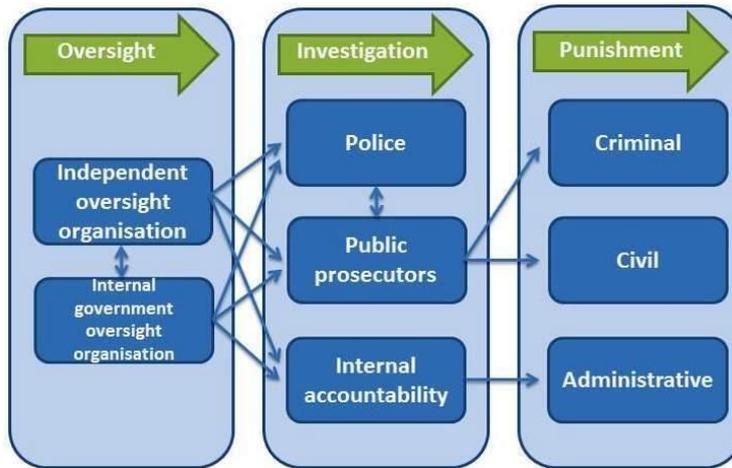
No centro de qualquer estratégia eficaz no combate à corrupção reside um forte sistema de responsabilização para descobrir e sancionar qualquer indivíduo envolvido em actividades corruptas. As instituições de responsabilização desempenham três funções principais:

- (1) supervisão
- (2) investigação
- (3) castigo.

Estas funções são altamente interdependentes. Aliás, a conclusão de cada um dos passos no processo de responsabilização depende em grande parte nos passos precedentes e seguintes. Assim, sem supervisão não há investigação, e sem investigação não há castigo efectivo. A interdependência também vai no sentido oposto: se não houver probabilidade do castigo acontecer, isso reduz os incentivos para uma supervisão e investigação eficazes.

A lição retirada do caso brasileiro diz respeito às potenciais vantagens de haver múltiplas instituições capazes de desempenhar a mesma função dentro do sistema de responsabilização horizontal.

Figura 1: Multiplicidade institucional em ação



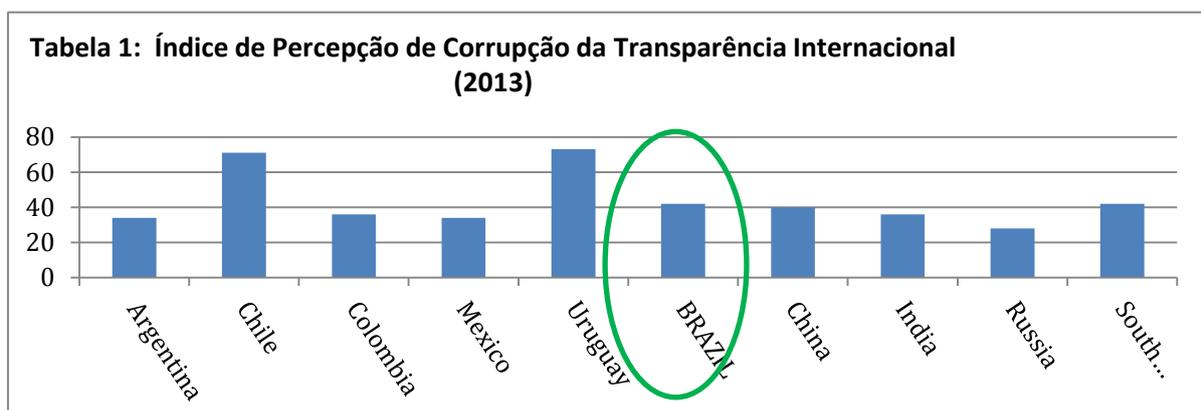
A figura 1 ilustra isso. Se uma das ligações regulares para o desempenho de uma destas funções for bloqueada, os intervenientes interessados podem procurar ligações alternativas. Isso aumenta a probabilidade de haver responsabilização numa ou noutra forma no final do processo.

Além disso, a multiplicidade institucional pode gerar progressos institucionais dentro do sistema ao despoletar processos e mecanismos que melhoram o desempenho geral do sistema de, pelo menos, quatro maneiras:

- 1) Pode encorajar a competição, o que pode impulsionar as instituições a terem um melhor desempenho dados os resultados de outra instituição com funções semelhantes.
- 2) Uma potencial vantagem da multiplicidade institucional é a compensação: se uma das instituições não desempenhar as suas funções, haverá outra equipada para preencher a lacuna resultante. Isto pode reduzir o risco de falhas em cada passo do processo de responsabilização.
- 3) A colaboração entre organizações pode ser vantajosa simplesmente porque existem mais recursos humanos, financeiros e outros disponíveis para desempenhar uma única tarefa.
- 4) A complementariedade pode ser especialmente vantajosa devido à especialização (duas instituições podem contribuir com diferentes competências para desempenhar uma determinada tarefa e essas diferentes competências complementam-se entre si).

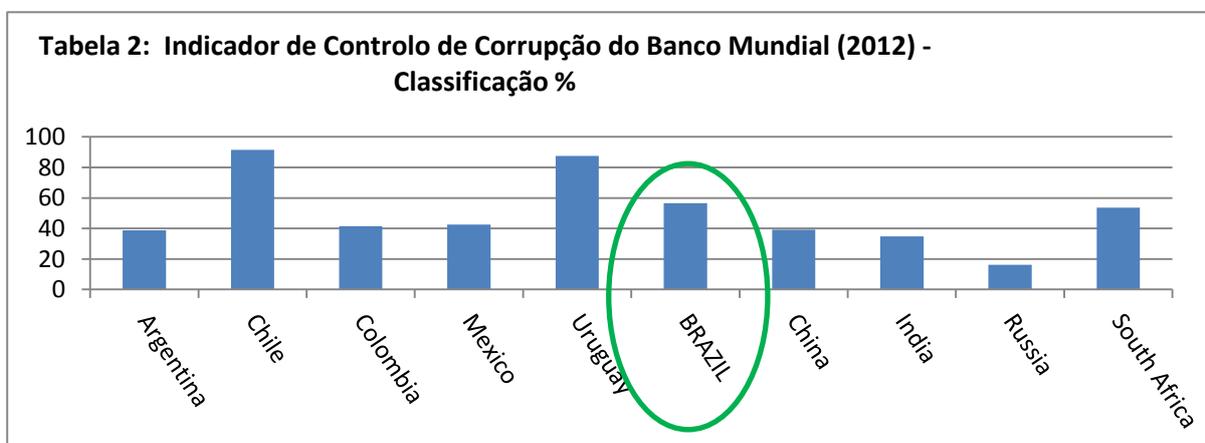
Corrupção no Brasil: uma Visão Geral

Ao longo das últimas décadas, a luta contra a corrupção tem surgido como uma das principais prioridades na agenda de desenvolvimento global, pois os líderes das comunidades políticas, académicas, ONGs e comunidades empresariais têm reconhecido cada vez mais a corrupção como uma força que enfraquece a igualdade e expansão económica, a governância responsabilizada e transparente, e coesão social.



Caracterizado por um forte crescimento económico e estabilidade política ao longo das últimas décadas, o Brasil evitou as mais calamitosas potenciais consequências da corrupção, mas a sua persistência nos sistemas económicos e governantes do país não tem sido sem custos. Estudos recentes estimam que a corrupção consome entre 1,4% e 5% do PIB do país todos os anos e inquéritos feitos ao público brasileiro revelam que a maioria da população confia pouco no governo.

Nos inquéritos sobre a percepção de corrupção, o Brasil situa-se mais ou menos a meio entre todos os países, assim como em comparação com os seus pares regionais; também ultrapassa os outros países BRICS (ver Tabela 1 e 2). No entanto, enquanto que o país se pode orgulhar de ter uma impressionante e abrangente gama de leis anti-corrupção, os numerosos de corrupção no Brasil têm permanecido relativamente estáveis ao longo das duas últimas décadas. Além disso, vários escândalos ao nível federal, estatal e municipal, e em todas as áreas do governo – o Mensalão sendo o caso mais recente, assim como alegações relativamente aos custos excedentes associados aos preparativos para a Taça Mundial – confirmam que a corrupção mantém-se enraizada no sistema político do país.



Desempenho do Sistema de Responsabilização do Brasil

Supervisão:

A nível federal, a supervisão é gerida principalmente por duas instituições – o Tribunal de Contas da União (TCU) e a Controladoria-Geral da União (CGU) no Brasil.

Apesar de o TCU e o CGU comunicarem ocasionalmente sobre os casos, de uma forma geral supervisionam as actividades de forma autónoma – algo que parece ter proporcionado algumas salvaguardas positivas em pelo menos um caso. Após os processos de auditoria formalística e emperdenada o TCU não conseguiu detectar um esquema de subornos a nível municipal relacionado com a compra de ambulâncias, e o CGU descobriu o escândalo através da sua própria supervisão numa operação que ficou conhecida como a ‘Operação dos Sanguessugas’.

Tabela 1: Departamento da Polícia Federal (DPF) Operações Relacionadas com Corrupção

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Operações realizadas	67	167	188	235	288	270	256
Funcionários públicos detidos	219	385	310	396	183	124	260
Agentes da polícia detidos	9	11	15	7	4	5	4
Total de pessoas detidas	1.407	2.673	2.876	2.475	2.663	2.734	2.085

O Escândalo dos Sanguessugas pode ser um exemplo de compensação com complementariedade institucional. Há quem defenda que a falha do TCU em detectar o esquema reflecte as deficiências

existentes no seu processo de auditoria, enquanto que o êxito do CGU em identificar as irregularidades indica que os seus processos de auditoria são mais eficazes. Se assim for, este seria um caso de compensação. Por outro lado, pode-se afirmar que este é simplesmente o resultado de métodos de diferentes de auditoria. As técnicas de monitorização do CGU foram concebidas especificamente com parâmetros diferentes daqueles usados pelo TCU de modo a aumentar a probabilidade de cada instituição detectar elementos não detectados pela outra. Este é um caso de complementariedade. Seja qual for a interpretação dos factos que se adopte (compensação ou complementariedade), isto ilustra como funções sobrepostas de supervisão podem aumentar as hipóteses de identificar irregularidades.

Investigação:

As instituições centrais a desenvolver funções de investigação no Brasil são o Ministério Público Federal (MPF) e o Departamento da Polícia Federal (DPF).

É frequente o MPF empreender investigações em colaboração com o DPF, principalmente em casos de crime. De facto, tem havido um aumento no número de investigações na última década (Tabela 1), que parece ser o resultado não só de um aumento de recursos para o DPF como também uma crescente cooperação entre o DPF, o MPF e outras entidades de investigação, tais como o Ministério Público Estadual, inspectores dos Serviços de Finanças e Ministérios. Em muitos casos, formaram-se forças de trabalho conjuntas para que haja uma melhor coordenação das investigações. Os resultados parecem ser positivos, sugerindo que a multiplicidade institucional levou à colaboração.

Escândalos Famosos (1988 -)			
Nome	Tipo de Corrupção	Departamentos/Nível de Governo Alegadamente Envolvido	Resolução
Collorgate (1992)	Extorsão, tráfico de influências	Executivo: Presidente Fernando Collor de Melo e o seu antigo gestor de campanha	Collor demitiu-se mas foi absolvido das acusações de suborno pelo Supremo Tribunal Federal (STF) em 1994. Neste momento cumpre funções como Senador.
Anões do Orçamento (1989-1993)	Esquema de subornos e luvas	Legislativo: 38 membros do governo em funções	19 membros do Congresso foram expulsos e 4 demitiram-se, mas nenhum foi acusado de crimes de corrupção relativamente a este escândalo.
O Escândalo da Compra de Votos de Cardoso (1997)	Compra de votos	Executivo: administração do Presidente Fernando Henrique Cardoso & legislativo: pelo menos 5 membros do Congresso	2 legisladores demitiram-se do Congresso.
Tribunal Regional de Trabalho de São Paulo (1992-98)	Peculato	Legislativo: Senador Luiz Estevão & judicial: Juíz Nicolau dos Santos Neto, "Lalau"	Estevão foi impugando e a sua imunidade parlamentar retirada, apesar de ter sido absolvido de acusações penais. Lalau foi acusado de peculato e condenado a pena de prisão em 2002.
SUDAM & SUDENE (2001)	Peculato	Legislativo: Senador Jader Barbalho & bancos regionais de desenvolvimento	Barbalho demitiu-se do cargo mas foi eleito para a Câmara dos Deputados em 2002 antes de voltar ao Senado em 2011. Em Julho de 2013, o Tribunal Federal de Tocantins condenou-o e a outros 10 indivíduos pela apropriação indevida de fundos públicos. Os recursos estão pendentes.
Mensalão (2005)	Compra de votos, peculato, lavagem de dinheiro, uso indevido de fundos públicos	Legislativo: 18 deputados e 1 antigo deputado	Em Novembro de 2012, o Supremo Tribunal Federal (STF) condenou 25 indivíduos por crimes relacionados e, em Novembro de 2013, o STF emitiu mandados de captura para 12 desses 25 indivíduos, mas vários têm recursos pendentes.

Operação Sanguessuga (2004-06)	Esquema de luvas	Legislativo: 90 em funções e 25 antigos membros do Congresso	Nenhum dos 72 legisladores que alegadamente participaram no esquema foram expulsos ou acusados. O Tribunal Federal de Mato Grosso abriu processos contra mais de 300 acusados (prefeitos, antigos congressistas, conselheiros), mas apenas passou 31 sentenças com 22 convicções.
--------------------------------	------------------	--	---

Apesar de ser a excepção e não a regra, em alguns casos os poderes de investigação do MPF parecem ter compensado a falta de acção policial. O caso Mensalão é um dos casos em que o MPF desempenhou um papel importante.

Castigo:

A mais importante instituição envolvida no castigo de ofensas relacionadas com a corrupção é a judiciária federal através de processos civil e criminal. Recentes sanções administrativas têm ganho maior importância no país.

O nível da multiplicidade institucional relativamente ao castigo no Brasil é consideravelmente mais baixo do que a supervisão e investigação. Independentemente das sanções civis e criminais impostas pela judiciária, o CGU, o TCU e as entidades de responsabilização interna podem impôr sanções administrativas a indivíduos envolvidos em actividades corruptas.

No entanto, a máxima autoridade sancionária no Brasil continua a ser a judiciária, que tem o poder de rever e revogar castigos impostos por outras entidades (Constituição Federal, artº 5, XXXV).

Esta falta de multiplicidade institucional reduz a probabilidade de castigo. Aliás, a judiciária brasileira é caracterizada por taxas muito baixas de convicções por corrupção. Este fraco desempenho deve-se não a erros pontuais de execução, mas a problemas estruturais fundamentais, tais como processos excessivamente formalísticos, regras processuais onerosas, e corrupção judicial. Estes problemas não só afectam a aplicação de sanções civis e criminais, como também interferem com a aplicação de sanções administrativas.

Desvantagens da Multiplicidade Institucional

O caso brasileiro sugere que se podem obter significativas vantagens com a multiplicidade institucional no sistema de responsabilização de um país. Existem, no entanto, potenciais desvantagens associadas à multiplicidade institucional:

- 1) A criação de sobreposições institucionais podem ser interpretada como uma ineficiente atribuição de recursos, especialmente em países em desenvolvimento de baixo rendimento onde os escassos recursos fiscais já têm dificuldades em cobrir outras necessidades da sociedade, como sejam a educação e a saúde.
- 2) A competição existente através na multiplicidade institucional pode ser destrutiva, criando tensões não-produtivas entre duas instituições com a mesma função.
- 3) Se as próprias instituições de responsabilização caírem nas garras da corrupção, a multiplicidade institucional pode criar mais oportunidades de corrupção; por exemplo, se autoridades de múltiplas instituições de investigação (corruptas) forem capazes de obter subornos ao ameaçarem cidadãos inocentes com acusações falsas, o risco geral e a incidência de corrupção pode aumentar.

Reconhecemos estas limitações, que devem ser tidas em consideração numa análise custo-benefício caso a caso, tendo em conta os recursos, capacidades e necessidades políticas em cada país ou sociedade.

Este resumo tem como base os documentos de trabalho 8 do IRIBA 'Mapping Corruption and its Institutional Determinants in Brazil' e 9, 'Brazilian Anti-corruption Legislation and its Enforcement', por Mariana Mota Prado e Lindsey Carson, disponíveis em <http://www.brazil4africa.org>

Leitura recomendada:

- Power T.J. and Taylor, M.M., eds. 2011. Corruption and democracy in Brazil: the struggle for accountability. Notre Dame Press.
- Melo, M.A., 2013. Brazil: democracy and corruption. In: Legatum Institute, Democracy consensus project seminar. Rio de Janeiro, 15 May 2013.
- Mechanism for Follow-Up on the Implementation of the Inter-American Convention against Corruption (MESICIC), 2012. Federative Republic of Brazil Final Report.
- Taylor, M.M. and Buranelli, V.C., 2007. Ending up in pizza: accountability as a problem of institutional arrangement in Brazil, *Latin American Politics and Society*, 49(1), pp. 59-87.
- Praça, S and Taylor, M.M., 2014. Inching Toward Accountability: The Evolution of Brazil's Anticorruption Institutions, 1985–2010, *Latin American Politics and Society*, 56(2), pp. 27-48.
- Carrico, T., Jan. 16, 2013. Brazilian corruption: far from over, *Financial Times BeyondBRICs* blog, <http://on.ft.com/13DbmvD>