

## A RELAÇÃO ENTRE AS LEIS BRASILEIRAS ANTICORRUPÇÃO E A PERCEPÇÃO DA CORRUPÇÃO NO BRASIL

OTÁVIO SANTIAGO GOMES DA SILVA<sup>1</sup>,  
LUCIANA MARIA DE ARAGÃO BALLESTRIN<sup>2</sup>

<sup>1</sup>*Universidade Federal de Pelotas (UFPel) – otaviosgs@yahoo.com.br*

<sup>2</sup>*Universidade Federal de Pelotas (UFPel) – luballestra@gmail.com*

### 1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho trata da relação entre as leis brasileiras que visam à fiscalização e punição de crimes no combate à corrupção, promulgadas a partir do ano de 1995, e os índices de percepção da corrupção no Brasil. Busca-se saber se ampliação dos mecanismos de combate e, logo, o aumento da apuração dos casos de corrupção, acarretam o aumento da percepção pelos brasileiros.

De um lado, quanto ao combate à corrupção, as leis brasileiras, sejam elas de autoria do Poder Legislativo ou Executivo, sejam da iniciativa popular, consta-se um avanço em termos da tipificação e punição dos crimes relacionados ao desvio de dinheiro público. Como exemplo, tem-se a Lei 9.840/99 (Compra de Votos), a Lei Complementar 135/2010, denominada Lei da Ficha Limpa, a Lei 12.525/11 (Lei de Acesso à Informação) e a Lei 12.846/13, a chamada Lei Anticorrupção. Com isso, os mecanismos de fiscalização deram maior aparência aos casos emblemáticos envolvendo corrupção, conforme pesquisas divulgadas pelo Centro de Referência do Interesse Público (CRIP), da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).

Por outro lado, a corrupção é um problema presente no Brasil em diversas épocas e contextos políticos: da monarquia à república, da instauração da ditadura à redemocratização, da governança por partidos de direita aos de esquerda. Analistas do tema, como AVRITZER; FILGUEIRAS (2011) e AVRITZER et al. (2008) afirmam que a história brasileira esteve sempre associada aos escândalos de corrupção.

Nessa perspectiva, a Transparéncia Internacional (TI) divulgou o Índice de Percepção da Corrupção (IPC) 2015. De acordo com a TI, o Brasil ocupou o 76º lugar, com 38 pontos, caindo em cinco (05) pontos no ranking internacional em relação ao ano de 2014. A escala de pontuação vai de zero (país muito corrupto) a 100 (país muito limpo).

Nesse sentido, realiza-se a seguinte indagação: a ampliação dos mecanismos de combate à corrupção, previstos na legislação brasileira, tem relação com o aumento da percepção sobre o fenômeno? Ou mais precisamente, de que modo a maior fiscalização proporcionada pelas leis anticorrupção influenciam a percepção dos brasileiros sobre corrupção?

O objetivo geral que pretende o trabalho é analisar a relação entre a ampliação das leis anticorrupção e os índices de percepção da corrupção no Brasil. Para isso, foram relacionados os dados referentes à percepção da corrupção no Brasil divulgados pela Transparéncia Internacional (TI) e pelo Centro de Referência do Interesse Público (CRIP), as leis brasileiras que visam o combate à corrupção e a relação dessas com a percepção do fenômeno no Brasil.

A relevância do trabalho se dá na medida em que o tema da corrupção é de extrema importância para ciência política, principalmente quanto aos reflexos e impasses que gera para qualidade da democracia no Brasil (AVRITZER, 2016). A ampliação das leis anticorrupção, ao longo da história brasileira, e o modo como

influenciam a percepção dos brasileiros se faz necessário e útil no contexto nacional diante do momento atual em que se encontra o país.

## 2. METODOLOGIA

Para realização do presente trabalho e o alcance dos objetivos propostos foi utilizada a pesquisa documental e de coleta de dados, com o aprofundamento da análise dos relatórios e dados emitidos pelo Centro de Referência do Interesse Público (CRIP) e pela Transparência Internacional (TI) sobre a percepção da corrupção no Brasil, entre os anos de 1995 e 2015. Além disso, foi realizado um estudo aprofundado dos mecanismos de fiscalização e de combate à corrupção previstos nas leis, estabelecendo uma correlação entre a data de surgimento/promulgação dos dispositivos e o contexto brasileiro em que se deram.

## 3. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Inicialmente, destaca-se que o conceito de corrupção assume diversas facetas, conforme o período histórico e ideológico do qual tenha sido extraído. Maquiavel, por exemplo, define corrupção política como a escolha do bem privado em detrimento do bem comum. Assim, a corrupção seria “um problema que deve sempre ser referido ao povo porque cabe a ele defender a liberdade” (AVRITZER et al., 2008, p. 39).

Em Hobbes, não há a ideia de corrupção que se tem hoje. A distinção entre o público e o privado é precária e insuficiente, já que na monarquia (regime preferido por ele) não haveria distinção entre o primeiro e o último. Por outro lado, Rousseau tem na noção de corrupção a ideia de destruição da vontade soberana expressa no contrato (o contrato social).

Para Fernando Filgueiras, não é possível descrever com precisão uma teoria política da corrupção, uma vez que não há um consenso a respeito do tema. Assim, para a construção de uma concepção do que ela seja, é necessário um estudo a respeito das demais teorias políticas e do contexto histórico.

Diante disso, Filgueiras destaca duas abordagens: a teoria da modernização e a teoria neoinstitucionalista. Para os adeptos da primeira teoria, a corrupção está relacionada ao subdesenvolvimento, pois nesses países a mudança social é maior, o que gera desfuncionalização das instituições políticas e, por consequência, desvios de interesses públicos para os privados. Já a teoria neoinstitucionalista surge embasada na escolha racional e no novo institucionalismo, pregando um ideal individualista e de prevalência de preferências pessoais em detrimento da esfera pública.

Ademais, Avritzer afirma que a corrupção não é cultural e envolve a capacidade das instituições de coibir o fenômeno, punindo os corruptores. Contudo, assegura que há “limites para o combate à corrupção: no sistema político e na maneira como ele impede uma reforma política que altere significativamente seu funcionamento” (AVRITZER, 2016, p. 124).

Referente aos mecanismos de controle da corrupção, Avritzer os subdivide em horizontais e verticais. Quanto aos primeiros, a forma de combate é exercida pela prevenção e por atores internos, participantes do processo político. Já nos mecanismos verticais, a prestação de contas é externa ao Estado, tendo como atores importantes a imprensa (disseminação das práticas corruptivas) e a sociedade civil (participação e novos espaços institucionais).

Nesse sentido, é possível verificar no Brasil alguns atores percebidos como os mais influentes na fiscalização: a Polícia Federal, o Congresso Nacional, o Poder Judiciário e a Controladoria Geral da União (CGU), de acordo com os dados divulgados pela Centro de Referência de Interesse Público (CRIP). Ao lado desses, estão as leis anticorrupção, instrumentos de responsabilização e de punição de crimes, como a Lei 9.840/99 (Compra de Votos), a Lei Complementar 135/2010 (Lei da Ficha Limpa), a Lei 12.525/11 (Lei de Acesso à Informação) e a Lei 12.846/13 (Lei Anticorrupção).

Diante disso, no Brasil, os mecanismos de corrupção envolvem atores, instituições e, principalmente, as leis no combate à corrupção. Nas palavras de AVRITZER (2011, p. 176), “a essas reformas acrescentam-se, também, os esforços do Estado brasileiro para aprimorar o marco legal para prevenção e combate à corrupção”.

Quanto aos dados disponíveis sobre a percepção da corrupção dos brasileiros, encontrou-se duas fontes: a Transparência Internacional (TI) e o Centro de Referência do Interesse Público (CRIP).

O Índice de Percepção da Corrupção (IPC) é originário do relatório anual divulgado pela Transparência Internacional (TI), oriundo da pesquisa na qual é medido o grau em que a corrupção é percebida entre funcionários públicos e políticos de um país. A organização internacional tem como definição de corrupção o abuso de poder confiado para fins privados. Desde o ano 1995 até hoje são realizados relatórios, elencando um ranking internacional da corrupção e a pontuação de cada país, onde a escala vai de zero (muito corrupto) a cem (praticamente sem corrupção).

No Brasil, o Centro de Referência do Interesse Público (CRIP), vinculado à Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), em parceria com outros institutos, como a Vox Populi, realiza diversas pesquisas, dentre elas sobre a percepção dos brasileiros sobre corrupção. Entre 2006 e 2009, foram divulgados vários índices no Brasil, como dados que medem a gravidade do fenômeno, o conhecimento das ações de combate e a visibilidade das instituições e das leis de controle.

Contudo, Leonardo Avritzer alerta para o aspecto economicista de muitas pesquisas que envolvem os índices de percepção da corrupção, selecionando empresários e analistas econômicos como base para conclusões. Nisso, o Autor enumera três críticas importantes a essa coleta e análise de dados: (a) a dependência a interesses e visões políticas de mercado; (b) o pluralismo midiático e a atuação influente da imprensa; e (c) a concentração da corrupção da esfera pública (funcionários públicos), com o esquecimento do setor privado.

Diante da discussão acima proposta, o presente trabalho alcançou alguns resultados para o estabelecimento de uma relação entre as leis brasileiras que visam à fiscalização e punição de crimes no combate à corrupção e os índices de percepção da corrupção no Brasil.

Primeiramente, adotou-se no trabalho a concepção de corrupção como o ato contrário a lei, praticado por agente público ou não, que tenha por objetivo o desvio de finalidade de interesse público em detrimento do interesse pessoal. Para adoção do conceito, utilizou-se Avritzer e o conceito legal de corrupção previsto no Código Penal Brasileiro.

Em segundo lugar, constatou-se que a corrupção passou a ser nominada na legislação brasileira a partir do ano de 1999, com a chamada Lei da Compra de Votos (Lei 9.840/99), sendo seguida por outras sete leis e onze decretos até o ano de 2015. Entretanto, aquele, dentre outros dispositivos legais, que apresentou maior

visibilidade aos brasileiros do combate à corrupção exercido pelo Governo Federal, foi a Lei 13.047/2014, oriunda da Medida Provisória 657, que deu maior autonomia à Polícia Federal.

Por fim, em terceiro lugar, destaca-se um aumento dos índices de percepção da corrupção no Brasil. De acordo com CRIP, entre os anos de 2008 e 2009, 70% dos entrevistados tiveram conhecimento das operações realizadas pela Polícia Federal no combate à corrupção, sendo que 84% deles consideram a medida efetiva. Já a Transparência Internacional (TI) revelou um crescimento do índice de percepção entre os anos de 2006 a 2012, onde o setor público considerou o país como menos corrupto do que nos anteriores.

#### 4. CONCLUSÕES

A ampliação dos mecanismos de fiscalização e apuração dos crimes de corrupção, por meio da legislação brasileira, e a relação a ser estabelecida com o índice de percepção dos brasileiros sobre corrupção apresentou novidade, uma vez que o trabalho visa acreditar a população brasileira de uma melhora na situação do país. A opinião pública e os meios de comunicação comumente associam o aumento da percepção à conduta dos atores políticos, os quais seriam mais corruptos que seus antecessores. Contudo, não se pode considerar a informação como verdade absoluta.

O trabalho, assim, pretendeu verificar a relação positiva estabelecida entre a ampliação dos mecanismos de combate à corrupção no Brasil, introduzidos por meio da legislação, e os índices de percepção da corrupção pelos cidadãos brasileiros.

#### 5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AVRITZER, L. **Impasses da democracia no Brasil**. 1<sup>a</sup> ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.

AVRITZER, L. e FILGUEIRAS, F. **Corrupção e sistema político no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

AVRITZER, L.; BIGNOTTO, N.; GUIMARÃES, J. e STARLING, H. M. M. (Org.). **Corrupção: ensaios e críticas**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

CENTRO DE REFERÊNCIA DO INTERESSE PÚBLICO (CRIP). **Banco de dados sobre a corrupção**. Acessado em 06 de jul. 2016. Online. Disponível em: <http://democraciaejustica.org/cienciapolitica3/node/42>

CORRUPTION PERCEPTIONS INDEX 2015. **List maintained in te Table of Results**. Acessado em 06 jul. 2016. Online. Disponível em: <http://www.transparency.org/cpi2015#results-table>

PORTAL DA LEGISLAÇÃO DO GOVERNO FEDERAL. **Pesquisa simples por termo “Corrupção”**. Acessado em 06 jul. 2016. Online. Disponível em: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)