



Corrupção e *Accountability* nas Ciências Sociais

Autor: Thiago do Nascimento Fonseca

2º semestre / 2011

Roteiro de atividades didáticas

Atividade 1 – A corrupção como problema de análise

Objetivo: ampliar o conhecimento sobre o debate da corrupção, contrastando com a visão dos alunos sobre o fenômeno.

Quantidade de aulas: 1 aula (45min)

Recursos materiais: retroprojetor ou computador para visualização da definição de corrupção; ou cópia impressa da definição de corrupção.

Aula 1 – Sobre a corrupção

1. Em grupos, os alunos devem definir o que é corrupção.
2. Apresentar a seguinte definição de corrupção, a fim de destacar suas principais dimensões:
“apropriação direta e desvio de recursos públicos ou fraude organizada e reiterada de atividades estatais de autorização, concessão e/ou fiscalização relativas a interesses, bens e atividades econômicas, por parte de agentes públicos ou privados, mas com a necessária participação dos primeiros” (ARANTES, 2010, p. 1).
3. Destacar as principais dimensões que podem estar presentes na corrupção: objetivos da atividade econômica (interesses, bens e atividades econômicas), os meios (apropriação, desvios, fraudes) e os atores envolvidos (públicos – políticos e membros da burocracia – e privados).



4. Expor os limites de se compreender o fenômeno da corrupção: por ser uma atividade ilegal e ocorrer às escondidas (problema empírico), a corrupção não pode ser medida, e sua explicação sofre limites. No entanto, existem algumas visões sobre as causas do fenômeno.

5. Apresentar as visões sobre as causas da corrupção:

(a) Corrupção como problema cultural e inerente à sociedade brasileira: segundo esta concepção, práticas corruptas estariam ligadas à cultura, e a inibição de práticas corruptas dependeriam de mudanças estruturais na sociedade;

(b) Corrupção como o resultado de interesses convergentes: segundo esta visão, diferentes atores – políticos, agentes estatais ou privados – com interesses convergentes seriam responsáveis por desenvolver e conservar esquemas corruptos. A corrupção existiria porque todos estariam se beneficiando;

(c) Corrupção como o resultado de cálculo de custo/benefício: segundo esta visão, os agentes corruptos calculariam os custos e os benefícios decorrentes das práticas corruptas. Se os custos (penalidades) excedessem os benefícios (os ganhos da corrupção), não teriam incentivo para praticar corrupção. Caso contrário – ganhos maiores que as perdas – teriam incentivos a praticar a corrupção.

Atividade 2 – Progressos dos mecanismos de combate à corrupção

Objetivo: apresentar, por meio de exemplos, alguns progressos em relação aos mecanismos institucionais de combate à corrupção.

Quantidade de aulas: 2 aulas (45min cada)

Recursos materiais: computador com projeção e acesso a internet para visualização de vídeos; cópia impressa do **anexo 1**.



Aula 1. Processo de fiscalização: Controladoria Geral da União

1. Pedir para os alunos pesquisarem (aula anterior) em jornais e revistas opiniões sobre a corrupção tendo em vista a seguinte questão: “o problema da corrupção tem piorado ou melhorado?”¹ Provavelmente, a maior parte das opiniões expressas na mídia serão pessimistas quanto ao problema da corrupção. Ela será tratada como um fenômeno em ascensão, e as iniciativas de seu controle como inexpressivas ou inexistentes.

3. A partir de então, para discutir um exemplo expressivo no combate a corrupção, mostrar **vídeo 1** (3min e 42s) – Controladoria Geral da União, disponível em:

<http://www.youtube.com/watch?v=nIM7JG3sMdQ&feature=related>

4. A partir do vídeo, perguntar aos alunos:

A CGU (Controladoria Geral da União) é totalmente eficiente no desempenho de seu papel de fiscalização? A CGU representa algum avanço no controle à corrupção? Possui canais de participação popular?

Aula 2. Processo de investigação: Polícia Federal e Ministério Público

No início da aula, entregar impresso o **anexo 1** (pedir para não lerem).

Aula 2.1. Polícia Federal

1. Mostrar **vídeo 2** – Operação guilhotina (passar do início até 3 min e 20 seg.), disponível em: <http://www.youtube.com/watch?v=vt7nID0oL1Q>

¹ Não perguntar se a corrupção tem aumentado ou diminuído. Além de não poder mensurá-la, o exercício servirá para debater os progressos e as deficiências dos mecanismos de controle sobre a corrupção.



2. Mostrar **vídeo 3** – Operação no Amapá (6min), disponível em:

<http://tv.estadao.com.br/videos,CAPITULO-1-NO-AMAPA-ESQUEMA-JA-DESVIOU-R-1-BI,148968,250,0.htm>

3. Perguntar aos alunos: A PF sobre quais esferas de governo (federal, estadual, municipal)? A operação estava voltada para quais agentes (privados, políticos ou funcionários públicos)? Os diferentes agentes corruptos possuíam interesses convergentes (cumplicidade)? Os interesses da PF eram contrários ao dos envolvidos?

Obs: O objetivo das perguntas é demonstrar que a corrupção funciona com a cumplicidade de diferentes atores sociais. No entanto, existem instituições – neste caso a PF – que são contrárias aos interesses de agentes corruptos. Interesses divergentes incentivam o controle sobre órgãos e atores.

4. Pedir aos alunos para visualizarem o gráfico e a tabela do **anexo 1** e ler o texto informativo em seguida. Se possível mostrar o gráfico e a tabela em projeção.

Aula 2.2. Ministério Público

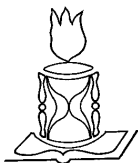
1. Mostrar **vídeo 4** (do início até 1min e 32s), disponível em:

<http://www.youtube.com/watch?v=fx-VpiQS0xc>

2. Mostrar **vídeo 5** (do marco de 5min e 28s até 8min e 53s), disponível em:

<http://www.youtube.com/user/tvmpf?blend=11&ob=5#p/a/8E3210863469EA4E/0/8HzNIYXVQMg>

3. Reforçar a ideia de que, assim como no caso da Polícia Federal, as ações do MP são voltadas a diversos tipos de atores e de diferentes esferas de governo. Os interesses do MP são contrários aos interesses de agentes e órgãos corruptos.



4. Pedir para os alunos visualizarem o próximo gráfico do **anexo 1** e, em seguida, o texto informativo.

Atividade 3 – Deficiências dos mecanismos de combate à corrupção

Objetivo: apresentar a principal deficiência ligada aos mecanismos de combate à corrupção: o processo de sansão.

Quantidade de aulas: 1 aula (45min).

Recursos materiais: cópias impressas do **anexo 2**.

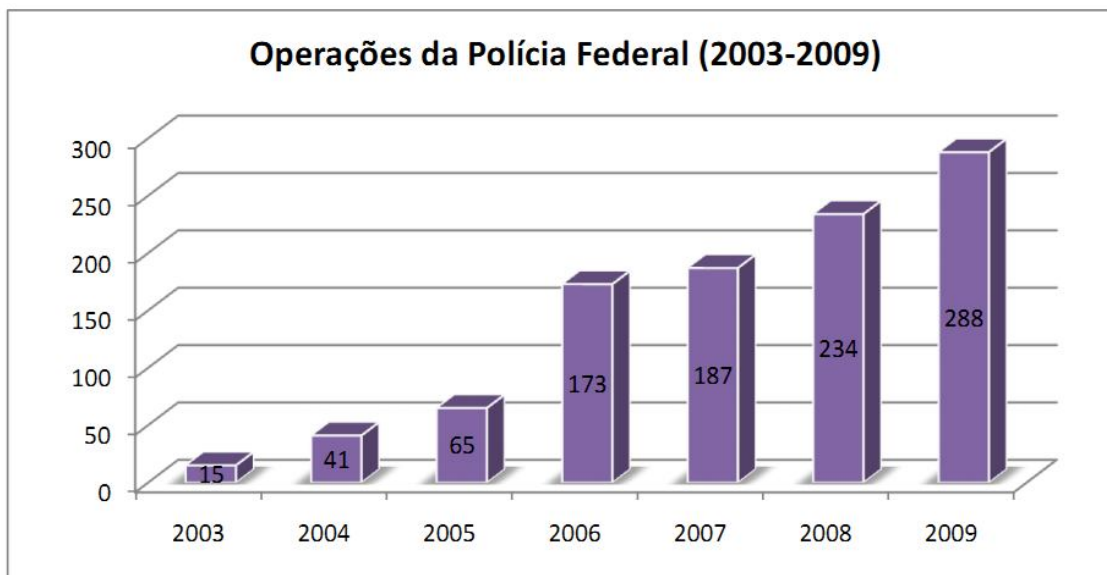
Aula 1. O processo de sansão

1. Perguntar aos alunos como os agentes corruptos deveriam ser punidos e quem deveria julgá-los.
2. Em seguida, mostrar o quadro do **anexo 2**, que informa como funciona o sistema de sansão aos agentes corruptos. A finalidade é demonstrar que diferentes tipos de corrupção são julgados por atores diferentes, e podem resultar em penalidades diferentes. A explicação do quadro está disponível nas páginas 28 a 32 de Arantes (2010), disponível em:
<http://www.itevaldo.com/wp-content/uploads/2010/09/corrupt%C3%A7%C3%A3o-e-institui%C3%A7%C3%B5es-pol%C3%ADticas.pdf>
3. Apresentar o fragmento do texto do **anexo 2**, e discutir os problemas no processo de sansão presentes no Poder Judiciário.
4. Mostrar o **vídeo 6** (6min e 47s), disponível em:
<http://tv.estadao.com.br/videos,CAPITULO-2-DESVIO-DE-RECURSOS-PREJUDICA-SAUDE-DO-AMAPA,149014,250,0.htm>
5. Com base no último vídeo, discutir com os alunos como a corrupção e a deficiência dos mecanismos de combate a ela geram impactos negativos no bem-estar social.



Anexo 1

Ações da Polícia Federal



Fonte: ARANTES, 2010, p. 7.

Agentes públicos presos	Operações	%
Servidor público federal	81	34,0%
Policiais civil e militar, delegado e escrivão de policia civil	53	22,3%
Servidor público estadual	30	12,6%
Agente ou delegado da Polícia Federal	21	8,8%
Outros	13	5,5%
Prefeito	9	3,8%
Vereador	8	3,4%
Servidor público municipal	6	2,5%
Deputado Estadual	4	1,7%
Servidor público (sem especificação de nível)	3	1,3%
Juiz estadual	3	1,3%
Senador	2	0,8%
Juiz Federal	2	0,8%
Deputado Federal	1	0,4%
Integrante do Ministério Público	1	0,4%
Procurador Federal (Poder Executivo)	1	0,4%
Total de operações	238	100,0%

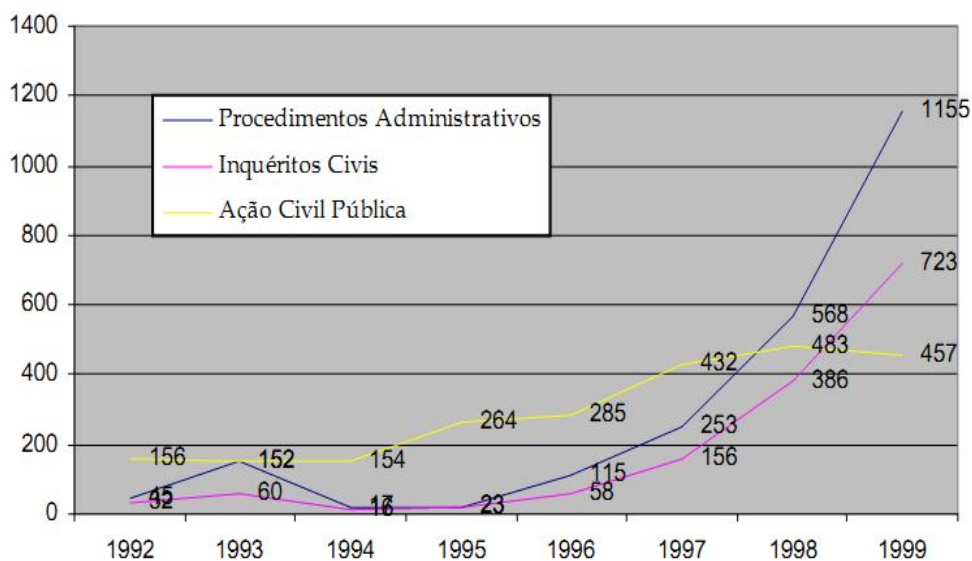
Fonte: ARANTES, 2010, p. 9



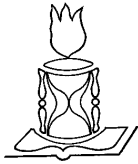
“O protagonismo recente assumido pela PF no combate à corrupção e ao crime organizado marca uma novidade institucional tão significativa quanto aquele desempenhado pelo Ministério Público em anos anteriores, mas parece ter outras causas. Ao que tudo indica, o novo patamar de atuação da PF não tem causa majoritariamente endógena como se deu com o MP, mas é decorrência de estímulos externos e de uma nova política adotada pelo Ministério da Justiça, ao final do governo FHC (1995-2002) e principalmente sob o governo Lula (2003-2010). É fato que os reforços constitucionais dados à PF em 1988 ajudam a explicar esse novo protagonismo e é provável que o interesse corporativo de afirmar-se como organização perante os demais atores do sistema de justiça e mesmo diante da sociedade tenha cumprido papel relevante nesse processo, mas tais elementos já estavam presentes desde 1988 e só mais de uma década depois é que a PF passou a concretizá-los. Para tanto, foi necessário que o Poder Executivo, por meio de seu Ministério da Justiça, desencadeasse um processo de renovação dos quadros da PF, de aparelhamento material e de recursos humanos da corporação.” (ARANTES, 2010, p. 23-24)

Ações do Ministério Público

Gráfico 1. Procedimentos administrativos, inquéritos civis e ações civis públicas promovidos pelas Promotorias de Justiça da Cidadania do interior de SP



Fonte : ARANTES, 2007, p. 15.



“De fato, a inovação brasileira de criar uma terceira forma de combate à corrupção é algo que nos distingue na comparação com outras democracias constitucionais. A lei da improbidade administrativa veio no bojo da evolução do subsistema jurídico que descrevemos acima – que trata dos direitos difusos e coletivos e da ação civil pública – e ampliou significativamente o potencial de atuação do Ministério Público como órgão de accountability horizontal no sistema político brasileiro, especialmente no que diz respeito ao combate à corrupção política.

Segundo dados recentes coletados pelo próprio MP, em 14 dos 27 estados brasileiros, somavam-se mais de 4 mil ações civis de improbidade administrativa tramitando na justiça contra ocupantes de cargos públicos. Em São Paulo, capital, entre 1992 e 1998, apenas a Promotoria de Justiça da Cidadania havia ajuizado 157 ações civis públicas relacionadas a patrimônio público, improbidade administrativa e políticas públicas. “Em junho de 2003, esse número havia mais do que triplicado, chegando a um total de 572 ações.” (ARANTES, 2007, p. 13-14)

Bibliografia

ARANTES, Rogério Bastos. (2007). Ministério Público na fronteira entre a Justiça e a Política, *Justitia*, 197, p. 325-335. Disponível em:
http://www.ffiich.usp.br/dcp/assets/docs/Rogério/Texto_Rogério_Arantes_para_Justitia.pdf

_____. (2010). Corrupção e instituições políticas: uma análise conceitual e empírica. *Anais 7º ENCONTRO DA ABCP*, Recife: ABCP. Disponível em:
<http://www.itevaldo.com/wp-content/uploads/2010/09/corrupt%C3%A7%C3%A3o-e-institui%C3%A7%C3%B5es-pol%C3%ADticas.pdf>



Anexo 2

Processo de sanção

Quadro I. Formas de tipificação e tratamento da corrupção praticada no Brasil por ocupantes de cargos no Executivo.

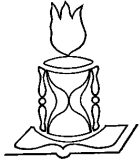
	Tratamento político	Tratamento judicial	
Definição	Crime de Responsabilidade	Crime de Corrupção	Ato de Improbidade Administrativa
Instância de julgamento	Legislativo (respectivo)	Justiça Criminal (com foro privilegiado)	Justiça Cível (sem foro privilegiado)
Atores envolvidos no processo	Políticos	Polícia; Ministério Público; Judiciário*	Ministério Público
Penas em caso de condenação	Impeachment e suspensão de direitos políticos	1 a 8 anos de prisão, multa e perda do mandato	- perda dos bens/valores apropriados. - ressarcimento dos prejuízos. - perda do mandato. suspensão dos direitos políticos, por 8 a 10 anos. - proibição de contratar com o poder público, por 10 anos.
Custos extra-processuais	Custos de reputação	Custos de reputação; Prisão preventiva ou temporária; Apreensão de documentos e invasão de privacidade; Abalos na organização criminosa; Bloqueio de recursos financeiros.	Custos de reputação Ajustamento de conduta

* O Judiciário pode participar dessa fase, concedendo à Polícia mandados de busca e apreensão ou autorização para escutas telefônicas e prisões preventiva ou temporária.

Fonte: ARANTES, 2010, p. 29.

Atuação do Judiciário

“... um balanço de 15 anos de experiência com esse tipo de ação é capaz de demonstrar os poucos resultados obtidos e o baixo grau de efetividade processual, seja pela lentidão dos processos na Justiça, seja pela infinidade de recursos protelatórios, seja pela postura mais restritiva dos juízes acerca das competências do MP para atuar nessa área, muitas vezes não reconhecendo a legitimidade jurídica das ações e dos procedimentos adotados durante a investigação. Para se ter uma ideia, das 572 ações promovidas pela Promotoria da Cidadania da capital desde 1992,



Universidade de São Paulo
Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas - FFLCH
Departamento de Sociologia
Laboratório Didático - USP ensina Sociologia

menos de 10 transitaram em julgamento até hoje e menor ainda foi o número de condenações dos políticos processados.”

Bibliografia

ARANTES, Rogério Bastos. (2007). Ministério Público na fronteira entre a Justiça e a Política, *Justitia*, 197, p. 325-335. Disponível em:
http://www.fflch.usp.br/dcp/assets/docs/Rogério/Texto_Rogério_Arantes_para_Justitia.pdf