

A luta contra Corrupção no Brasil: um caso de boa governança?



Por Markus Pohlmann (Universidade de Heidelberg) e Elizangela Valarini
(Universidade de Heidelberg)

Tradução e revisão: Lucas Faial Soneghet (IFCS - UFRJ) e André Magnelli (Ateliê de Humanidades)

1. Introdução:

O juiz federal Sérgio Moro, responsável pelos processos criminais da Operação Lava-Jato no Tribunal Federal do Paraná, acendeu um pavio político ao atacar o ex-presidente do Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, e a corrupção política no seu partido, o Partido dos Trabalhadores (PT). Além das acusações contra Lula, ex-presidente em dois mandatos, o impeachment de sua sucessora Dilma Rousseff, a prisão do Presidente da Câmara, Eduardo Cunha (PMDB) e os processos atuais contra mais ou menos 279 políticos, que roubaram o sono dos brasileiros, a multidão de escândalos de corrupção na economia também os mantém em suspense. Desde o início da Operação Lava Jato¹ em março de 2014, políticos, executivos seniores e o Poder Judiciário experimentam um período de turbulência. Envolvendo o setor industrial de construção e a Petrobras, empresa petroleira estatal, o espectro da corrupção ameaça envolver outras estatais,

¹ O nome Operação Lava Jato foi dado pela Polícia Federal brasileira para o esquema de lavagem de dinheiro descoberto que estava ligado a uma corrente de postos de gasolina e sistemas de lavagem de automóveis. Mais tarde, as evidências mostraram que o caso estava ligado ao esquema de corrupção da Petrobras.

como o setor de energia nuclear - com a construção de usinas de energia nuclear - e até outras entidades federais brasileiras, como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, a Caixa Econômica Federal, etc. A Operação Lava Jato tornou-se o maior caso de corrupção exposto e investigado na história do Brasil.

O que está acontecendo no Brasil? E quem está por trás desses escândalos? De todo modo, estamos testemunhando atualmente um ponto de inflexão na história da tolerância à corrupção. Se outrora processos criminais e sentenças, quando ocorriam, eram poucos e pronunciados com a exclusão do público geral, agora vêm velozes e furiosos, contando com exposição midiática. Com a promulgação da Lei de Acesso à Informação² (N. 12.527/2011), qualquer um que seja curioso o suficiente e tenha algum tempo livre, pode facilmente seguir os julgamentos em sites oficiais do sistema de justiça, mas também na mídia em geral, como por exemplo, no Youtube. A punição é substantiva. Por exemplo, Marcelo Odebrecht, presidente de uma das maiores empresas no Brasil e descendente de uma família imigrante alemã, foi condenado a 19.4 anos pelo Tribunal do Paraná por suborno, participação em crime organizado (cartel) e lavagem de dinheiro. A investigação e execução dos processos criminais têm sido conduzidas rapidamente e em linhas bem demarcadas.

Em nosso artigo, vamos investigar as práticas ilegais das construtoras brasileiras envolvidas na trama da Petrobras e suas relações com o setor público. Tentamos demonstrar em nossa análise de julgamentos, inquéritos, testemunhos e exame do contexto brasileiro, que a boa governança está relacionada à interação de vários tipos de instituições (cognitiva, normativa e regulativa), além de regulamentos e padrões de crenças compartilhados numa sociedade. Para esse fim, analisamos os padrões institucionalizados num ambiente desviante e a pressão competitiva nas quais empreendimentos estão enraizados. Além disso, examinamos os incentivos organizacionais internos e os lucros advindos de práticas ilegais, a pressão hierárquica, assim como a legitimação de atividades ilegais, racionalização e socialização em organizações brasileiras.

Apoiando-nos numa abordagem em vários níveis, começamos nossa análise descrevendo o escândalo atual da Petrobras e seus atores principais (2.). Depois, passamos nossas observações para o nível institucional e analisamos a mudança nas

² De acordo com a Lei de Acesso à Informação, promulgada em novembro de 2011, todas as agências públicas, membros da administração direta do Executivo, Legislativo, incluindo Tribunais de Auditoria e Procurados públicos e do Judiciário, assim como todas as municipalidades, fundações públicas, empresas de capital misto e outras entidades direta ou indiretamente controladas pelo Governo Federal, Estados, Distrito Federal e Municipalidades devem divulgar toda informação relacionada a sua administração, como renda e despesas, bem como informação produzida e guardada que seja de interesse coletivo (http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/12527.htm).

regulamentos, leis e os esforços das agências policiais para lutar contra a corrupção no Brasil. Queremos descobrir que tipos de mudanças institucionais e regulamentares foram realizados e como a passagem de regulamentos defeituosos para regulamentos efetivos ocorreu. No próximo capítulo, argumentamos que a regulamentação defeituosa na luta contra a corrupção foi um pano de fundo relevante e uma razão para a “normalização da corrupção” num nível corporativo (4.). Lidando com os atores encarregados pelas empresas, analisamos como subculturas ou “casulos” sociais emergiram dentro das empresas, fornecendo enquadramentos de ação para a transgressão organizacional. Perguntamos se e como tantos oficiais de alto escalão e administradores sênior participaram do arranjo corrupto (5.). Um dos fatos impressionantes revelados pela Operação Lava Jato foi o quanto a construção de carteis e o pagamento de subornos por figuras importantes do grande capital no Brasil estavam entrelaçados com o financiamento ilegal de partidos e a corrupção política. Então, o capítulo seis é dedicado a uma análise da corrupção política no Brasil como o outro lado da moeda. Voltando ao nível dos atores, nós nos perguntamos quantos e que tipo de atores políticos estiveram envolvidos e qual enquadramento de transgressão política foi estabelecido (6.). Poderia a Operação Lava Jato destruir o padrão de corrupção política? Nossas conclusões subsequentes mostrarão se o caso brasileiro é só um dentre outras mudanças efetivas na aplicação da lei ou um caso de “boa governança” também (7.).

2. A trama da Petrobras brasileira

A trama da Petrobras é considerada o maior esquema de corrupção na história do Brasil. O número de partidos políticos, empresas, políticos de alto escalão, executivos e gerentes, além do modus operandi sistêmico sofisticado descoberto no contexto da Operação Lava Jato foi, até o presente momento, inédito na sociedade brasileira. A magnitude do caso, mas também a severidade e o trabalho rígido de promotoria na operação Lava Jato, tornam o caso crucial para cientistas sociais.

Desde março de 2014, quando começou a Operação Lava Jato, 2 bilhões de dólares em pagamentos de propina de empresas privadas para executivos seniores da Petrobras, políticos e partidos políticos foram descobertos. O procurador federal pede por 12,2 bilhões de dólares (incluindo multas). Mais de 760 casos agora estão no Tribunal, dentre eles políticos, executivos seniores, donos das maiores empresas brasileiras e outros atores. Cento e oitenta e duas pessoas foram condenadas, totalizando 1809 anos de pena entre eles.

Para entender o caso Petrobras, deve-se prestar atenção para quatro grupos centrais investigados. O primeiro consiste de executivos seniores ocupando posições chaves em

três unidades de negócios da Petrobras: Fornecimento, Internacional, e Corporativo e Serviços. Os diretores executivos da Petrobras, apoiados por partidos políticos, asseguraram o acesso a grandes contratos da estatal para um grupo distinto de construtoras privadas brasileiras. Em troca, as construtoras os pagavam uma quantia entre 1% e 5% em cima do valor do contrato. Nesse contexto, também é importante dar conta da composição dos conselhos executivos em empresas estatais brasileiras. Geralmente os diretores são diretamente apontados por funcionários do governo, pelo presidente e/ou membros de partidos políticos. No caso da Petrobras, os diretores do conselho executivo eram apoiados pelos partidos políticos integrantes da então coalizão governante: PT (Partido dos Trabalhadores), PMDB (Partido do Movimento Democrático Brasileiro) e PP (Partido Progressista). O segundo grupo principal no caso Petrobras eram os chamados “negociantes do mercado negro”. Esses intermediários serviam como ligação entre executivos da Petrobras e administradores de construtoras, bem como entre o governo e membros de partido. Além disso, eles eram responsáveis por achar uma maneira legal de lavar dinheiro para pagamentos de propina. O terceiro grupo nesse esquema de propina consiste em uma das maiores construtoras brasileiras. Estes estavam organizados num cartel para obter as grandes licitações da Petrobras e então alocar esses contratos internamente. O cartel lida com diretores da Petrobras e permite a exclusão e restrição de novos licitantes interessados nos projetos da Petrobras. Com o “acordo” entre administradores sêniores da Petrobras, eles se asseguram que o licitante vencedor sempre viria de dentro do cartel. O quarto grupo principal de suspeitos envolvidos pela Operação Lava Jato é composto de políticos, oficiais do governo e partidos políticos, em outras palavras: os receptores de propina.³ Líderes de partidos políticos, deputados estaduais e federais, senadores e ministros financiaram seus partidos políticos, campanhas e também alianças políticas através de propinas pagas. Até mesmo o atual Presidente da República Michel Temer é suspeito de haver recebido propinas de grandes empresas⁴, assim como o antigo presidente Luiz Inácio Lula da Silva que foi condenado a 12 anos de prisão⁵.

De acordo com a auditoria interna da Petrobras (Petrobras DIP DABAST 70/2014), uma série de regulamentos internos da empresa e leis gerais a respeito da licitação foi

³ Ver processos por improbidade administrativa: 500662892.2015.4.04.7000/PR; 5006717-18.2015.4.04.7000/PR; 5006695-57.2015.4.04.7000/PR; 5006675-66.2015.4.04.7000/PR; 5011119-11.2016.4.04.7000/PR; 5006694-72.2015.4.04.7000/PR; and criminal trials: 5083351-89.2014.4.04.7000/PR; 504524184.2015.4.04.7000/PR; 508325829.2014.4.04.7000/PR; 5083401-18.2014.4.04.7000/PR; 5083376-05.2014.4.04.7000/PR; 503652823.2015.4.04.7000/PR; 508336051.2014.4.04.7-000/PR; 501233104.2015.4.04.7000/PR; 507344138.2014.4.04.7000/PR; 5027422-37.2015.4.04.7000/PR; 502698037.20-16.4.04.7000/PR).

⁴ Número do inquérito 4.483/DF, documentos 162339/2017/GTLJ-PGR e 162973/2017/GTLJ-PGR.

⁵ Ação legal 5046512-94.2016.4.04.7000/PR. A sentença, resultado do apelo da decisão do tribunal, ainda não foi expedida.

quebrada.⁶ Licitações para contratar provedores de serviço estão sob forte legislação: lei nº 8.666/1993. Para o sucesso do esquema de propina, a participação da unidade de negócios Corporativo e Serviço foi estratégica, sendo esta a encarregada dos procedimentos e regulamentos relativos à licitação, cálculo de preço de projetos, bem como seleção e acreditação de empresas parceiras. Mesmo que o conselho executivo da unidade Corporativo e Serviço não possa aprovar novos contratos por si mesmo, dado que o processo licitatório envolve uma série de unidades de negócio, departamentos e o monitoramento de membros do conselho, sua expertise e competência profissional era apreciada, testemunhou Maria das Graças Foster⁷, ex-presidente da Petrobras entre 2012 e 2015. Quanto a isso, os diretores das unidades de negócio têm influência ampla ou até mesmo manipulam os resultados dos procedimentos licitatórios a favor de seus interesses.

3. Mudanças institucionais e regulamentares no Brasil: De instituições e regulamentos defeituosos a efetivos?

No nível institucional, estamos analisando as mudanças nas legislações e aplicação da lei ao longo das últimas duas décadas, naquilo em que estas dizem respeito à corrupção econômica e política no Brasil. Estamos focando principalmente na realidade constitucional e no resultado em termos de política pública, ou seja, sobre a eficiência e eficácia da aplicação da lei no Brasil. Há pouco tempo, o cenário era de uma falta de sistemas de aplicação e monitoramento da lei sobre corrupção política e privada (Chaves, 2013), criando um ambiente institucional propício ao desvio e a corrupção. Por exemplo, a corrupção privada ainda não está coberta pela legislação brasileira⁸ (Pascolati Junior, 2016), políticos têm imunidade legal, e então, sob a constituição, só podem ser investigados e acusados em tribunais especiais, como o Supremo Tribunal. Mesmo que as penas para crime corporativo e corrupção política tenham se tornado mais severas, a probabilidade de detecção e encarceramento permaneceram baixas (Dallagnol, 2017). O que chamamos de “instituições e regulamentos defeituosos” são parte da realidade brasileira no que tange à luta contra a corrupção.

Em nossa discussão, operamos com uma diferenciação entre instituições e regulamentos. Consideramos instituições estruturas cognitivas, normativas e reguladoras e/ou atividades que geram estabilidade, mas também constroem,

⁶ Licitação pública é uma série de leis para regulamentar contratos entre o setor público e privado, mas também usado para administrar contratos para comprar materiais e suprimentos para entidades públicas. A lei de licitação pública busca assegurar que as entidades públicas recebam o melhor preço possível para suprimentos ou obras públicas.

⁷ Testemunho de Maria das Graças Foster: <https://www.youtube.com/watch?v=9TkDOJZlLOg>

⁸ O projeto de lei 236/2012 para programar legislação penal com instrumento legal para definir e punir corrupção privada está em processo no Senado Federal brasileiro desde 2012, (Pascolati Junior, 2016, p. 148)

regularizam e conferem sentido ao comportamento social, assumindo a forma de realidade impessoal e objetiva (Scott, 2014). Elas incorporam sistemas simbólicos e processos regulatórios que orientam ação social, além de comportamentos organizacionais num grupo social definido e/ou sociedade (Bathelt e Glückler, 2014; Scott, 2014). Além disso, instituições são determinadas por localidade, padrões culturais, condições sociais, etc., e constituídas e reproduzidas mediante interação social contínua existindo num contexto social específico (Glückler et al, 2018). “Mesmo que instituições representem as intenções inerentes nas regras” (Bathelt e Glückler, 2014, p. 356), elas são diferentes como regras, leis e regulamentos. Estas ainda podem regular interações sociais em organizações e atores independente de alguma crença social ou conhecimento comum. Nesse sentido, regras, leis e regulamentos podem regular a prática social através de seus sistemas de sanção (Bathelt e Glückler, 2014). Sendo assim, leis introduzidas, regras e regulamentos podem levar a resultados diferentes dependendo das instituições existentes com as quais o novo regulamento interage (Glückler e Lenz, 2016).

Instituições e regulamentos são defeituosos quando leis e diretivas, por exemplo, leis anti-corrupção, existem, mas falham ao fixar padrões suficientes ou quando a aplicação administrativa destas é falha ou não é garantida adequadamente. Nesse caso, as bases legais constitucionais não são sabotadas, mas o propósito do regulamento é largamente perdido. A luta contra corrupção pode ser algo “bom de ter”, algo que testemunhamos repetidamente nos últimos anos. O regulamento defeituoso cria, em nosso ponto de vista, precondições importantes para a emergência de formas de autorregulação desviante no nível dos empreendimentos. E é exatamente isso que aconteceu no caso da luta contra corrupção no Brasil. Regulamentos e instituições defeituosas são, nesse sentido, funcionais para a manutenção de um sistema, que subverte legalmente e sistematicamente os propósitos da regulação estatutária. A isso chamamos de “corrupção sistemática”.

Durante a década de 1990, a difusão global de agências regulamentares (Braithwaite, 2008; Jordana et al., 2011; Ruy e Warren, 2009) também ocorreu no Brasil, que tem uma longa tradição de estado e capitalismo reguladores (Braithwaite, 2008). Mesmo que impedida por um padrão autossustentado de nepotismo, uma nova era de regulação emergiu no Brasil também, levando à detecção e à acusação de grandes escândalos de corrupção. Nas últimas décadas, o país comprometeu-se, através de vários acordos internacionais⁹, a lutar intensivamente contra corrupção (Barkemeyer et

⁹ Convenção das Nações Unidas contra Crime Organizado Transnacional; Convenção para Combater Suborno de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações de Negócios Internacionais (OECD);

al., 2015; Dantas de Araújo, 2012; Richard, 2014; Sanctis, 2015). Para lutar contra a corrupção, o Brasil implementou uma estratégia nacional contra a corrupção, o crime organizado e a lavagem de dinheiro: ENCCLA (Estratégia Nacional para Combate contra Corrupção e Lavagem de dinheiro) (Sanctis, 2015). Essa iniciativa é não somente um novo paradigma para o combate da corrupção e dos crimes econômicos e financeiros, mas também é responsável por mudanças concretas direcionadas a fazer o sistema judiciário mais eficaz na execução e investigação de casos de corrupção. O novo Ato Anti-Corrupção nº 12.846/2013 é resultado do suporte dado pelas estratégias do ENCCLA. É a mudança significativa que consiste na prestação de contas e na penalidade de empresas brasileiras e estrangeiras enquanto entidades legais. Estas empresas podem ser abordadas através do código penal e têm obrigações de instalar sistemas de conformidade (Chaves, 2013; Correia, 2015; Wohlneck e Correia, 2016).

A difusão de políticas internacionais anti-corrupção no Brasil fomentou uma série de mudanças relativas ao novo regulamento como: promulgação de leis e regras para regular e controlar a administração pública e para gerar mais transparência no gasto público e nas atividades públicas (lei 8.112/1990; 8.429/192; 101/2000; 131/2009; 12.527/2011); e mudança na relação de negócios entre o setor público e privado (lei 8.666/1993; 10520/2002), etc. (Filgueiras e Araújo, 2014). Alguns autores apontam para mudanças relativas na percepção da sociedade brasileira acerca da corrupção. Com o processo de redemocratização, os escândalos de corrupção também se tornaram públicos. Recentemente, a maioria das mudanças no nível institucional no Brasil, especialmente relativa a leis e regulamentos, como o Ato Anti-Corrupção, poderia ter acontecido pela pressão da sociedade civil (Ibid.) Apesar da mudança de percepção acerca do fenômeno na sociedade brasileira, a corrupção em pequena e grande escala ainda afeta as relações entre atores, organizações e governo.

As mudanças regulamentares têm sido impressionantes e bem reconhecidas em todo o mundo como boa governança na luta contra a corrupção. Mas seria mais preciso chamar tais mudanças de “boa aplicação da lei” e manter como questão aberta se isso leva a um modo de boa governança, no qual vários grupos de interesse e atores sociais se engajam na luta contra a corrupção.

4. A “normalização da corrupção” num nível corporativo

Regulamentos defeituosos na luta contra a corrupção são, em nossa visão, uma condição importante para a “normalização da corrupção” num nível corporativo. Analisando o cartel de construtoras, descobrimos que, antes do início da Operação Lava

Convenção para Combater Suborno (UK) (2003); Convenção das Nações Unidas contra Corrupção (Mérida Convencion); Convenção Inter-Americana contra Corrupção; etc.

Jato, somente 30% dessas empresas tinham um código de conduta para regulamentar relações de negócio dentro e fora da empresa. A análise de seus códigos de conduta mostrou que, nas empresas que têm um código, eram escritos com vagueza os termos e cláusulas que prescrevem regras para fazer negócios eticamente e aqueles que declaram quais os comportamentos ilegais passíveis de punição. Sendo assim, no código de conduta, considerado o primeiro passo para estabelecer um sistema de conformidade, não foram encontrados uma descrição precisa sobre as práticas que não são aceitáveis na organização e, em particular, as sanções e as penalidades contra malfeitores. A maioria das empresas sob investigação pela Operação Lava Jato não tinham medidas de conformidade instauradas. Estas só começaram a estabelecer sistemas de conformidade quando colocadas sob o holofote das agências de aplicação da lei. Somente empresas com grandes atividades fora do país ou com investidores internacionais mantinham um sistema de conformidade interno. Entretanto, a legitimidade e a efetividade das medidas internas de conformidade foram fortemente desafiadas por advogados e profissionais de conformidade (Pizarro, 2015). Se estendermos nossa análise para o contexto da América Latina, verificamos que a introdução de sistemas de conformidade para regular comportamento corporativo é uma prática relativamente nova em países latinos americanos. Enquanto 35% dos sistemas de conformidades foram criados entre 2005 e 2010, mais que 50% foram implementados nos últimos anos (Passas e Klenhempel, 2016). Estes autores apontaram que há um gap na consciência dos empregados a respeito da importância de programas como estes. Uma média de 19% de empregados não sabia quando um programa de conformidade havia sido introduzido em sua empresa (Ibid., 2016, p. 82).

Mais importante é que companhias como a Odebrecht mantêm departamentos encarregados de manter atividades ilícitas, como, por exemplo, o chamado “Departamento de Operações Estruturadas”, que Odebrecht administrou por décadas. De acordo com o gerente sênior anterior Hilberto Mascarenhas, chefe do “Departamento de Operações Estruturadas” na Odebrecht, a empresa também estabeleceu um sistema interno de bônus que provinha incentivos para a paga de propinas. O bônus anual chegava, nesse caso, a um terço de seu salário anual de 1,2 milhões de dólares e era parte de um sistema de provisão para pagadores de subornos.

“O que foi concordado era isso: eu vou pagar o bônus para você com base nos seus resultados. E nós vamos negociar anualmente. Então, você pode fazer qualquer coisa que precisa pra conseguir [o bônus]. Então se você perguntar pra um cara que queria aumentar a receita do projeto dele, mas para

aumentar a receita do projeto ele precisa da aprovação de um aditivo, que ainda tá na mesa de alguém, alguém que não quer aprovar, então esse cara talvez faça de todo para aprovar o aditivo dele e aumentar o valor do projeto”. (Hilberto Mascarenhas, ex- gerente sênior da Odebrecht, testemunho 2017¹⁰).

Posteriormente, os subornos pagos eram subtraídos do bônus individual ganhado pelo projeto, para que o gerente responsável tivesse autonomia para fixar a quantia do suborno. A existência de um código de conduta permissivo e a falta de um sistema de conformidade funcional que poderia prevenir atividades ilegais dentro da organização, portanto, eram dois elementos que geraram incentivos internos para o uso de práticas ilegais; ambos contribuíram para o estabelecimento de uma cultura organizacional na qual essas práticas eram aceitas e normalizadas. Em seus testemunhos, os executivos demonstraram uma autoimagem de profissionais que alcançaram performances impecáveis. Em suas palavras, “eles fizeram seu trabalho”.

Obviamente, todas estas empresas já mudaram suas políticas a respeito das dimensões ilícitas de suas atividades de negócio. Os “Departamentos de operações estruturadas” foram fechados e seus sistemas de bônus terminaram. Odebrecht se arrependeu enquanto tecia desculpas na mídia impressa pelas suas transgressões.

5. Os atores num nível corporativo: Empreendedores e “Top-Managers”

O número de empreendedores, gerentes, executivos chefes e gerentes médios envolvidos na Operação Lava Jato aumentou com cada nova descoberta da investigação. Nós concentramos nossa análise somente nas construtoras, que foram acusadas e condenadas de crimes relativos à formação de cartel e ao seu acesso ilegal a contratos da Petrobras. Até hoje, onze processos criminais contra 16 construtoras e 64 executivos foram abertos no 13º Tribunal Federal do Paraná¹¹, onde os crimes contra a estatal Petrobras vêm sendo investigados. Atualmente, 33 executivos e proprietários foram condenados por corrupção, formação de cartel e lavagem de dinheiro, e somente 9 gerentes, devido a falta de evidência, foram absolvidos. Em média, os executivos

¹⁰ <https://g1.globo.com/politica/operacao-lava-jato/noticia/executivos-da-odebrecht-superfaturavam-obras-para-ganhar-bonus-da-empresa.ghtml>

¹¹ Os onze processos criminais contra executivos, proprietários e gerentes de construtoras que participaram em cartéis de fixação de preços: 5036528-23.2015.4.04.7000; 5036518-76.2015.4.04.7000; 5027422-37.2015.4.04.7000; 5025847-91.2015.4.04.7000; 5083351-89.2014.4.04.7000; 5083376-05.2014.4.04.7000; 5083360-51.2014.4.04.7000; 5083401-18.2014.4.04.7000; 5083258-29.2014.4.04.7000; 5011926-65.2015.4.04.7000

condenados foram sentenciados a 15 anos de prisão além de receberem multas vultosas.¹²

Os resultados da luta contra corrupção mostram que não somente algumas pessoas estiveram envolvidas no caso, mas um grande número de empreendedores e executivos chefes em posições de alta gerência nas construtoras. Tanto o ranking quanto o número daquelas que perpetuaram fixação de preço, lavagem de dinheiro e suborno, indicaram a institucionalização de uma forma de subcultura ou um casulo social. O estabelecimento de uma subcultura desviante pode ser autossustentável num caso de cartel. As empresas desenvolveram um modus operandi comum com o setor público através de décadas: elas decidiram quais projetos e por qual preço os projetos deveriam ser realizados, mas também decidiram com base na soma de suas doações de campanha, se suas atividades de negócio poderiam ser perpetuadas.

A análise de documentos judiciais, especialmente os testemunhos, não somente providenciaram fortes evidências para o desenvolvimento de um casulo social e de uma subcultura dentro das organizações, mas também nos deram uma visão interna do cartel e da relação entre essas empresas. O casulo social pode ser considerado como parte da cultura organizacional, porque prospera e modela os valores, normas e atitudes de gerentes e funcionários a favor de práticas corruptas. O casulo social se afasta de uma perspectiva negativa sobre corrupção, e é entendido dentro do grupo como práticas comuns que são necessárias para a organização em prol de seus objetivos (Campbell e Göritz, 2014). Esta subcultura dentro de uma organização é desenvolvida ao longo do tempo através de três mecanismos principais: institucionalização de práticas corruptas usadas sistematicamente; racionalização para o uso dessas práticas pelo uso de justificações sociais plausíveis; e socialização nas regras não escritas e interpretações informais dentro da organização.

A Operação Lava Jato revela que as atividades dos cartéis eram apoiadas pela alta gerência das empresas envolvidas. Os executivos seniores e gerentes que sustentavam essas práticas tinham em média 69 anos de idade e trabalhavam na empresa por 23 anos. Assim, socialização e recrutamento interno tornam-se fatores importantes para estabelecer e perpetuar a subcultura. Mais ainda, as maneiras pelas quais as práticas ilegais são normalizadas, para que não sejam questionadas pelos atores envolvidos, dão evidências fortes para o estabelecimento de um casulo social. A maioria dos atores entrevistados durante a investigação evitaram as definições oficiais de suas práticas

¹² Não incluindo aqui 77 executivos da Odebrecht, que barganharam um acordo.

como subornos, fraudes, fixação de preços e preferiram usar palavras como “comissão” ou “pedágio” para explicar como, quando e por que decidem agir de maneira corrupta.

Outro elemento importante na compreensão da ação corrupta a partir de uma perspectiva de cultura organizacional é o benefício para a organização. De acordo com documentos judiciais disponíveis, a participação de empreendedores e gerentes na trama da Petrobras tinha como alvo primário o sucesso da organização. Em um dos casos, um executivo sênior numa construtora explicou que os subornos pagos podem causar desvantagens no custo final do projeto e, conseqüentemente, diminuírem seu bônus.¹³ O caso claramente não é comum, mas, ao mesmo tempo, também não é comum entre empresas do cartel a identificação de ganhos pessoais como regra do jogo. Mais de 80% dos executivos seniores envolvidos e gerentes das construtoras pagavam subornos para executivos seniores da Petrobras, porque essa era a regra do jogo. As regras não escritas eram amplamente conhecidas no setor industrial da construção, não estando limitadas as entidades que participaram do cartel.

Alcançar objetivos organizacionais também pode ser uma maneira de satisfazer interesses pessoais. Os gerentes de alto nível podem ser promovidos a posições mais altas, assegurando assim melhor status e melhor remuneração. Bônus e carreira têm um papel importante nesse caso, não somente num nível pessoal, mas também no nível organizacional, no qual gerentes leais que estão levando a empresa a uma posição melhor no mercado são recompensados.

Nos documentos judiciais, práticas ilegais relativas a ganhos pessoais não são mencionadas porque esses crimes não são nomeados no inquérito. Mas durante o curso da investigação, também foi revelado que desvios pessoais aconteceram com alguns gerentes e gerentes seniores das empresas investigadas. Nesse caso, os gerentes guardavam uma parte dos subornos que deveriam ser entregues para um “negociante do mercado negro” ou para um político. Às vezes eles recebiam ofertas para políticos e outros agentes públicos, “se eles ajudam a campanha eles podem receber uma percentagem da soma”. Até o presente momento, cinco gerentes seniores de três empresas (Camargo Correa, Odebrecht, e Andrade Gutierrez) assumiram essas práticas.

Desvios individuais desses gerentes eram em parte apoiados pela organização, uma vez que o sistema de bônus poderia ser entendido aqui como incentivo forte para pagar subornos. Esses atores, mesmo que perseguindo ganhos pessoais, estavam se conformando às regras informais da organização ao mesmo tempo. Assim, o desvio

¹³ Executivo condenado no processo criminal n° 5036518-76.2015.4.04.7000.

individual, que é dirigido pela organização, é uma expressão individual de práticas coletivas.

Porém, a Operação Lava Jato mudou todo o cenário. Atualmente, pagamentos de suborno no valor de 2 bilhões de dólares foram descobertos, dos quais cerca de 12,2 bilhões (incluindo multas) deverão ser requisitados. Cento e dezoito suspeitos foram presos e 15 membros da alta gerência e empreendedores receberam uma sentença média de 15 anos. Um total de 77 processos criminais contra 189 indivíduos, além de 8 acusações de corrupção contra 16 construtoras de grande porte e 50 indivíduos estão sendo processados. Essas acusações são direcionadas contra as altas gerências de uma das maiores construtoras privadas e contra a estatal Petrobras. Seus presidentes, gerentes e funcionários enfrentam acusações de corrupção (artigo 33, seção 4, CP), lavagem de dinheiro com falsificação de documentos (artigo 1, caput, inciso V, lei 9613/1998), assim como formação de quadrilha, especificamente de cartel (artigo 2º, lei 12.850/2013).

6. A normalização da corrupção política

Teori Zavascki, um dos 11 ministros do Supremo Tribunal Federal do Brasil, foi morto no dia 19 de janeiro de 2017 num acidente de avião. Teori Zavascki era o juiz presidindo sobre os processos resultantes da Operação Lava Jato. Ele estava encarregado dos procedimentos legais do escândalo Petrobras e dos entrelaçamentos entre corrupção econômica e política trazidos a tona no Brasil. Seu sucessor, Luiz Edson Fachin, assumiu o manto.

Um dos primeiros testemunhos sobre o enquadramento do “Acordo de Leniência” com a Odebrecht veio de Claudio Melo Filho¹⁴, um gerente sênior no departamento de “relações institucionais” da construtora. Seus testemunhos – quaisquer que sejam os valores judiciais que venham a ter – sugerem que, no Brasil, as relações entre grandes empresas e políticos que detém o poder estatal vão além da concessão de favores simples e suporte legal. De acordo com Melo Filho, a Odebrecht e outras empresas eram capazes de garantir que certas leis fossem dobradas em seu favor. Como parte desse favoritismo brasileiro na política e na legislação, ainda de acordo com Melo Filho, empresas como a Odebrecht retribuíram favores de políticos influentes, candidatos e partidos em seu grupo através da satisfação de seus interesses políticos e desejos pessoais. Claudio Melo Filho descreve como, ao longo de um período de doze anos, sua empresa conseguiu construir uma rede cobrindo vários políticos de alto escalão.

¹⁴ Documento de inquérito do Acordo de Leniência com a Odebrecht: Anexo pessoal de Claudio Melo Filho.

Melo Filho lista pagamentos da construtora Odebrecht para vários políticos que agora são sujeitos de diversas investigações e processos legais. De acordo com seu testemunho esses pagamentos, somando cerca de milhões de dólares, serviriam para mudar algumas leis em favor da Odebrecht e de outras empresas. Isso incluía, por exemplo, a mudança na legislação a respeito de tratamento preferencial nos impostos sobre lucro empresarial para empresas brasileiras operando fora do país (MP627/13¹⁵). Claudio Melo Filho também menciona outras nove reformas legislativas e propostas que foram influenciadas por doações políticas e pagamentos de subornos ao longo da última década.

Testemunhos contra a corrupção política no Brasil, como este e muitos outros, deixam claro que tal maneira de financiar políticos e partidos vem sendo usado sistematicamente por todos os grandes partidos políticos. De acordo com a investigação atual, 51% dos acusados e condenados vem do PP (Partido Progressista), 22% do PMDB (Partido do Movimento Democrático Brasileiro), 18% do PT (Partido dos Trabalhadores) e em torno de 3% do PSDB (Partido Social Democrata Brasileiro) e 6% de outros partidos. Admite-se que esses resultados têm mudado diariamente¹⁶ (Netto, 2016). O que sabemos agora é que a construtora Odebrecht deu aproximadamente 14,4 milhões de dólares para 15 partidos políticos diferentes somente durante as eleições presidenciais e governamentais de 2014.¹⁷ De acordo com João Vaccari, ex-contador do PT, ele havia recebido cerca de 200 milhões de dólares para o PT entre 2003 e 2013. Como evidenciado pelas investigações anteriores, o sistema de subornos da Petrobras pagou algo em torno de 3 a 6 milhões de dólares na forma de doações políticas e subornos ao longo dos últimos 10 ou 15 anos.

Até agora, as investigações da Operação Lava Jato tem mostrado que a corrupção política serve vários propósitos no Brasil, desde facilitar enriquecimento pessoal, financiar campanhas eleitorais e partidos políticos, até influenciar legislações. O caso de José Dirceu, ex-ministro presidencial que foi condenado a mais de 23 anos de prisão por acusações de suborno, lavagem de dinheiro e participação em organização criminosa, lança luz nas conexões entre enriquecimento pessoal e interesse partidário. Num desses julgamentos criminais, tornou-se aparente que ele havia recebido subornos de 3,9 milhões de dólares do então presidente do conselho executivo da Petrobras, posteriormente repassando uma parcela para seu partido (PT). Entretanto, reteve cerca

¹⁵ A medida provisória (MP 627/13) foi promulgada em 2014 e convertida na lei 12.973/2014. Esta servia para regular o pagamento de impostos para empresas brasileiras que operam fora do país (ver: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/Lei/L12973.html)

¹⁶ O número dos políticos envolvidos por partido muda diariamente de acordo com a investigação.

¹⁷ <http://meucongressonacional.com/eleicoes2014/empresa/15102288000182>

de 1 milhão de dólares para si mesmo, que então investiu, por exemplo, em propriedades imobiliárias¹⁸.

Desde o começo da Operação Lava Jato, dezenas de políticos brasileiros, membros do governo e funcionários de alto escalão, além de executivos e empreendedores de várias grandes empresas, foram investigados. Atualmente no Supremo Tribunal brasileiro, 193 inquéritos, 7 processos criminais contra 100 pessoas e 212 acordos estão em tramitação. Dos 28 ministros do presidente Michel Temer, oito estão sendo investigados. Além disso, 12 governadores, 24 senadores e 39 deputados foram alvos de investigações e processos legais no Supremo Tribunal e no Tribunal Eleitoral. Na totalidade, mais do que 200 políticos, incluindo o ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva, estão envolvidos¹⁹. Os Acordos de Leniência e testemunhos de gerentes corporativos e executivos implicados jogam mais luz nos entrelaçamentos dúbios entre política e negócios no Brasil.

7. Os atores políticos: líderes políticos

O ambiente político corrupto no Brasil não está nem associado a um partido único, nem a uma família ou perfil sociológico particular. Políticos e membros do governo investigados e presos pertencem a partidos políticos distintos e também vem de grupos de interesse diferentes, que por sua vez têm objetivos políticos e concepções sociais diferentes. Entretanto, todos parecem usar das mesmas práticas quando se trata de manter sua posição política e a primazia de seu partido. No momento em que um bom relacionamento e uma possível “fonte de dinheiro” aparece, eles agarrariam qualquer possibilidade de financiar suas campanhas, seus partidos e também de encher seus bolsos.

Porém, políticos e seus partidos não conseguem manter o ambiente político desviante no Brasil por si mesmos. O grande capital também tem um papel importante nisso. Entretanto, é difícil dizer quem está dirigindo o sistema ou quem o começou. É o sistema político que não mostra nenhum caminho para que uma empresa seja bem sucedida sem corrupção? Ou são as empresas que estão explorando a fraqueza do sistema político para se beneficiarem? Em todo caso, são as grandes empresas que mantem o sistema de corrupção funcionando. Além de ter capital necessário para financiar partidos e políticos, também são capazes para realizar contratos governamentais através de subornos e esquemas de corrupção. Elas não são somente os meios, mas também os fins. Através de um quiproquó, estas empresas têm tratamento

¹⁸ Processo Criminal 5045241-84.2015.4.04.7000/PR.

¹⁹ <http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/sai-a-lista-de-fachin-ministro-do-stf-autoriza-investigacao-de-quase-100-politicos-na-lava-jato>

preferencial tanto para ganhar contratos quanto para se beneficiarem de emendas legislativas para seus empreendimentos.

As investigações da Operação Lava Jato deixam claro que as prisões e penas duras dadas às empresas e aos políticos não os impediram de continuar suas práticas corruptas. Uma vez que novas medidas de detecção são adotadas, novas estratégias de fraude, suborno e lavagem de dinheiro são desenvolvidas.

Até mesmo testemunho de assassinato é abertamente discutido. Entretanto, cedo ou tarde, a maioria termina em investigação. Esse é o caso do presidente da República Michel Temer, que estava veementemente comprometido com o impeachment da ex-presidente Dilma Rousseff. Temer está atualmente sobre acusação de corrupção, lavagem de dinheiro e formação de organização criminal. Sua “fonte de dinheiro”, a grande empresa J&F Investimentos, que está atualmente sendo investigada em vários escândalos de corrupção, chegou a um acordo com a procuradoria pública e testemunhou contra quase todos os seus cúmplices²⁰.

Joesley Batista, que se retirou da presidência da J&F Investimentos, apresentou à procuradoria pública quatro partes do que ele afirma serem conversas gravadas com políticos de alto escalão, incluindo uma conversa com o presidente Michel Temer²¹. A conversa gravada claramente indica que J&F Investimentos estava tentando impedir, com o apoio de Temer, a continuação das investigações pelo judiciário. Para impedir Eduardo Cunha, ex-presidente da Câmara dos Deputados, preso em outubro de 2016, de testemunhar diante do tribunal, Joesley Batista toma conta do bem-estar e dos assuntos financeiros da família de Cunha²². Batista também se assegurou de que os testemunhos daqueles que estão sobre custódia atualmente permanecessem afinados uns com os outros.

O fato de que o judiciário brasileiro tem sido muito mais eficiente em investigações e acusações em casos de corrupção recentemente é indiscutível. Além do papel prestado pelas várias mudanças institucionais e regulamentais ao longo das últimas décadas, também mudou a percepção e a tolerância dos brasileiros a respeito da corrupção. Entretanto, muitos políticos no Brasil ainda acreditam que no fim tudo voltará ao estado anterior. Quantas acusações serão necessárias para acordá-los? A condenação do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva – em julho de 2017, para nove anos e meio

²⁰ Testemunho n. 7003.

²¹ Inquérito n. 4483/STF.

²² Inquérito n. 4489/STF.

de prisão, pelo Tribunal Federal do Paraná²³ -, o inquérito contra o presidente Michel Temer, as investigações de 8 ministros, 24 senadores, 39 membros da Câmara de Deputados e 8 governadores, além das condenações e prisões de dezenas de outros políticos e membros da alta gerência, não parecem ser suficiente para parar a corrupção política oculta.

8. Um caso de boa governança?

Aqueles que até então permaneceram ignorantes ou não tiveram a capacidade de estimar a extensão da corrupção política, estão agora tendo acesso a mais e mais evidências fornecidas pelo sistema judiciário brasileiro: um sistema de corrupção política existia no Brasil, cuja extensão está se tornando mais evidente a cada processo legal iniciado. Nota-se que nenhum dos líderes políticos do Brasil está disposto a tomar responsabilidade política. Todos estão afirmando sua própria inocência, até que sejam levados ao tribunal ou que escapem felizes da condenação. Isso também é parte de um sistema político que é caracterizado pela irresponsabilidade organizada e pela corrupção, como tem se tornado cada vez mais evidente. Espera-se que nenhum juiz tenha que perder sua vida tragicamente e que a nova era da luta contra a corrupção não seja breve.

O conteúdo da conversa entre Joesley Batista e o presidente Michel Temer não se resume somente à obstrução de justiça, mas também mostrou claramente que o sistema de suborno permanece válido apesar de toda a atenção e excitação da mídia, das autoridades e da população geral. Nesse sentido, o medo de ser descoberto parece ser muito menor do que o desejo de deixar velhos padrões de corrupção profundamente institucionalizados. Os efeitos da mudança institucional na estrutura do sistema político brasileiro demoram a se consolidar na forma de uma transformação do sistema como um todo. Apesar das grandes mudanças regulamentares e mudanças institucionais que ocorreram nas últimas décadas, fazendo uma enorme diferença em termos de melhorar a transparência na administração pública e no fortalecimento da liberdade de imprensa e de justiça, isso não pode (ainda) impedir a corrupção sistêmica. Entretanto, todas essas mudanças contribuíram para o acesso online de informação a respeito de escândalos de corrupção antigos, bem como para a publicação destes na imprensa. Não é o bastante parar a corrupção sistêmica, mas é o primeiro e importante passo num longo processo. Igualmente importantes são mudanças institucionais no nível político. A introdução de novos regulamentos e aplicação da lei criam novas possibilidades de criar mudanças de atitude no sistema político e nos negócios brasileiros, além de apoiar a criação de novas instituições informais (Glückler

²³ Processo criminal n. 5046512-94.2016.4.04.7000/PR, sentença 948, 12 de julho de 2017.

e Lenz, 2016), como novas expectativas, crenças, percepções sobre ética e sobre boa governança na sociedade brasileira. Nesse sentido, nossa análise deixa claro que regulamentos somente não podem gerar atitudes de boa governança, mas são necessárias a institucionalização e legitimação de um novo sistema de crenças, sendo estes compartilhados em grupos distintos como homens de negócio, políticos, cidadãos, organizações, etc. em contextos econômicos e sociais.

Em suma, a nova era da aplicação da lei é caracterizada pela efetividade. As mudanças regulamentares e institucionais por trás são impressionantes. Até agora, a boa aplicação da lei era o fator responsável para dar um empurrão em poderosos grupos de interesse. Entretanto, ainda não é claro até onde vários grupos de interesse e atores sociais realmente se engajam na luta contra a corrupção. Partes da sociedade civil foram muito influenciadas pelo governo de Luiz Inácio Lula da Silva. Desde sua condenação, eles têm estado profundamente convencidos da injustiça do judiciário brasileiro. A maioria dos partidos políticos ainda está num estado de choque e também não apoiam a nova era de aplicação da lei no Brasil. Se boa governança é baseada na participação significativa de vários grupos de interesse e atores sociais na luta da corrupção, isso ainda falta na sociedade brasileira.

Referências bibliográficas:

Barkemeyer, R., Preuss, L. and Lee, L. (2015) 'Corporate reporting on corruption: An international comparison', *Accounting forum : advancing the interdisciplinary and global connection of accounting research*, vol. 39, no. 4, pp. 349–365.

Bathelt, H. and Glückler, J. (2014) 'Institutional change in economic geography', *Progress in Human Geography*, vol. 38, no. 3, pp. 340–363.

Braithwaite, J. (2008) *Regulatory capitalism: How it works, ideas for making it work better* [Online], Cheltenham, UK, Northampton, MA, Edward Elgar. Available at <http://site.ebrary.com/lib/alltitles/docDetail.action?docID=10310386>.

Campbell, J.-L. and Göritz, A. S. (2014) 'Culture corrupts!: A qualitative study of organizational culture in corrupt organizations', *Journal of business ethics*, vol. 120, no. 3, pp. 291–311.

Chaves, A. C. S. (2013) 'A corrupção Privada no Brasil: [Private Corruption in Brazil]', *Revista Juridica ESMP-SP*, vol. 4, pp. 231–260.

Correia, D. I. (2015) *Os principais aspectos da Lei Anticorrupção brasileira 12.846/2013 e a importância da cultura de compliance no ramo empresarial* [Online], Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Available at <http://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/26080/26080.PDF>.

Dallagnol, D. (2017) *A luta contra a corrupção: A Lava Jato e o futuro de um país marcado pela impunidade*, Rio de Janeiro, Primeira Pessoa.

Dantas de Araujo, F. (2012) 'Análise temática da estratégia nacional contra a corrupção e a lavagem de dinheiro (ENCCLA): 10.5102/rbpp.v2i1.1649', *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, vol. 2, no. 1.

Filgueiras, F. and Araújo, M. M. (2014) 'A política anticorrupção e o marco legal no Brasil', in Cunha, I. F. and Serrano, E. (eds) *Cobertura jornalística da corrupção política: sistemas políticos, sistemas mediáticos e enquadramentos legais*, Lisboa, Alêtheia Editores, pp. 36–71.

Glückler, J. and Lenz, R. (2016) 'How institutions moderate the effectiveness of regional police: A framework and research agenda', *Investigaciones Regionales - Journal of Regional Research*, vol. 36, pp. 255–277.

Gückler, J., Suddaby, R. and Lenz, R. (2018) 'On the Spatiality of Institutions and Knowledge', in Gückler, J. and Lenz, R. (eds) *Knowledge and Institutions*, Springer, pp. 7–40.

Jordana, J., Levi-Faur, D. and i Marín, X. F. (2011) 'The Global Diffusion of Regulatory Agencies', *Comparative Political Studies*, vol. 44, no. 10, pp. 1343–1369.

Netto, V. (2016) *Lava jato: O juiz Sergio Moro e os bastidores da operação que abalou o Brasil*, Rio de Janeiro, RJ, Primeira Pessoa.

Pascolati Junior, U. A. (2016) 'Corrupção privada do direito brasileiro', in Cunha Filho, Alexandre Jorge Carneiro da, Araújo, Glaucio Roberto Brittes de, Livianu, R. and Pascolati Junior, U. A. (eds) *48 Visões sobre a corrupção*, São Paulo, Editora Quartier Latin do Brasil, 147;163.

Passas, N. and Kleinhempel, M. (2016) 'Transparency and Compliance Policies of Multinational Companies in Latin America', in Stachowicz-Stanusch, A. (ed) *Corporate social performance in the age of irresponsibility: Cross national perspective*, Charlotte, NC, Information Age Publishing Inc, pp. 79–88.

Petrobras DIP DABAST 70/2014 (2014) *Comissão Interna de Apuração: Protocolo de Registro na Segurança Empresarial n.º 031/2014*, DIP DABAST 70/2014.

Pizarro, L. (11/07/2015) *Programas anticorrupção no Brasil são 'para inglês ver'* [Online]. Available at <http://www.otempo.com.br/capa/economia/programas-anticorrupt%C3%A7%C3%A3o-no-brasil-s%C3%A3o-para-ingl%C3%AAs-ver-1.1068058> (Accessed 27 May 2017).

Richard, M. (2014) 'Brazil's Landmark Anti-Corruption Law', *Law and Business Review of the Americas*, vol. 20, pp. 141–148.

Rugy, V. de and Warren, M. (2009) *Expansion of Regulatory Budgets and Staffing Continues in the New Administration: An Analysis of the U.S. Budget for Fiscal Years 2009 and 2010*, Fiscal Year 2010 Annual Report, George Mason University, Washington University [Online]. Available at <https://www.mercatus.org/system/files/Regulators-Budget-Report-Final-Version-October-29.pdf> (Accessed 2 February 2018).

Sanctis, F. M. de (2015) 'Voice and Accountability: Improving the Delivery of Anticorruption and Anti-Money Laundering Strategies in Brazil', in Wouters, J., Ninio, A., Doherty, T. and Cisse, H. (eds) *The World Bank legal review, volume 6: Improving delivery in development - the role of voice, social contract, and accountability*, Washington, DC, World Bank Group, pp. 391–413.

Scott, W. R. (2014) *Institutions and organizations: Ideas, interests, and identities*, 4th edn, Los Angeles Calif. u.a., SAGE.

Wohnick, A. and Correia, D. I. (2016) 'Korruptionsbekämpfung und Compliance in Brasilien: Das Antikorruptionsgesetz 12.846/2013 und seine Bedeutung für in Brasilien tätige Unternehmen', *IWRZ - Zeitschrift für Internationales Wirtschaftsrecht*, no. 5, pp. 210–214.