

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO PARANÁ
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO – PPGD**

**O PATRIMONIALISMO BRASILEIRO COMO FATOR PROPULSOR DA
CORRUPÇÃO SISTÊMICA E DE EXTERNALIDADE NEGATIVA À
IMPLEMENTAÇÃO DO DIREITO AO DESENVOLVIMENTO**

FÁBIO HENRIQUE FERNANDEZ DE CAMPOS

CURITIBA

2018

FÁBIO HENRIQUE FERNANDEZ DE CAMPOS

**O PATRIMONIALISMO BRASILEIRO COMO FATOR PROPULSOR DA
CORRUPÇÃO SISTÊMICA E DE EXTERNALIDADE NEGATIVA À
IMPLEMENTAÇÃO DO DIREITO AO DESENVOLVIMENTO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica do Paraná-PUCPR, como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre em Direito, área de concentração Direito Econômico e Desenvolvimento, linha de pesquisa, Direitos Sociais, Desenvolvimento e Globalização.

Orientador: Prof. Dr. Rodrigo Sánchez Rios

**CURITIBA
2018**

Dados da Catalogação na Publicação
Pontifícia Universidade Católica do Paraná
Sistema Integrado de Bibliotecas – SIBI/PUCPR
Biblioteca Central
Luci Eduarda Wielganczuk – CRB 9/1118

C198p
2018

Campos, Fábio Henrique Fernandez de

O patrimonialismo brasileiro como fator propulsor da corrupção sistêmica e de externalidade negativa à implementação do direito ao desenvolvimento / Henrique Fernandez de Campos ; orientador: Rodrigo Sánchez Rios.. – 2018. 131 f. ; 30 cm

Dissertação (mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2018

Bibliografia: f. [122]-131

1. Bens públicos. 2. Direito ao desenvolvimento econômico. 3. Burocracia. 4. Corrupção. 5. Patrimônio (Administração pública). I. Rios, Rodrigo Sánchez. II. Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Programa de Pós-Graduação Direito. III. Título.

Dóris 4. ed. – 341.341

FABIO HENRIQUE FERNANDEZ DE CAMPOS

**O PATRIMONIALISMO BRASILEIRO COMO FATOR PROPULSOR DA
CORRUPÇÃO SISTÊMICA E DE EXTERNALIDADE NEGATIVA À
IMPLEMENTAÇÃO DO DIREITO AO DESENVOLVIMENTO**

Dissertação aprovada pelo programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia universidade católica do Paraná como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Direito Econômico e Socioambiental

COMISSÃO EXAMINADORA

Professor Dr. Rodrigo Sánchez Rios
Pontifícia Universidade Católica do Paraná

Professor Dr. Fábio André Guaragni
UNICURITIBA

Professor Dr. Luiz Alberto Blanchet
Pontifícia Universidade Católica do Paraná

Curitiba-PR, 30 de agosto de 2018.

À Tatiana, pelo amor de uma vida toda e pelo intenso incentivo para que eu realizasse este mestrado, sonho de muito tempo; sem ela, simplesmente, eu não seria capaz. Aos meus filhos, Natália e Murilo, pela admiração, carinho e companheirismo.

AGRADECIMENTOS

Ao Professor Dr. Rodrigo Sánchez Rios, agradeço-lhe por ter me aceitado como orientando, pelas indicações de leitura e contribuição para potencializar o aproveitamento desta pesquisa, fica a admiração e gratidão.

À Secretaria da Pós-Graduação em Direito da PUC, em especial à Eva Curelo e Glair, pela atenção e coordenação de toda logística do MINTER, a competência e zelo desse setor foram fundamentais a nós, alunos do Mestrado Interinstitucional.

À toda direção e professores da Rede Gonzaga de Ensino Superior, *campus* de Vilhena, em especial ao professor Dr. Gonzaga, pelos incentivos a este professor que segue na empolgação da vida acadêmica.

A todos os colegas Delegados de Polícia Civil do Estado de Rondônia, em especial aos de Vilhena-RO, que sempre me incentivaram na realização deste mestrado, na consciência de que o conhecimento é a nossa melhor ferramenta no agir independente, apto a tornar capaz a realização técnica do Direito.

Aos amigos da CUP, com os quais compartilho desde a graduação na Federal de Mato Grosso, as frustrações e alegrias de nossos embates cotidianos na seara jurídica, nesses amigos me espelho enquanto profissional e pessoa.

Aos meus pais e irmãos pela companhia sincera e dedicação durante todos os momentos da vida.

À minha família- esposa e filhos- por tudo que reciprocamente vivemos e viveremos, e que tenhamos cada vez mais o mundo como janela, nas boas experiências e da cultura adquiridas no cotidiano e em nossas viagens, juntos, ao longo da vida.

“Quanto mais ignorantes, tanto mais perfeitos se julgam em sua arte, e, assim, prevenidos em benefício próprio, aproveitam todas as ocasiões para celebrar os próprios louvores”.

Erasmus de Rotterdam- Elogio da Loucura.

RESUMO

O patrimonialismo brasileiro é fato social dotado de historicidade, que representa uma externalidade negativa ao desenvolvimento, a ponto de promover privações de liberdades do indivíduo, em destaque, sua capacidade de exercer qualitativamente a cidadania, sobretudo nas fiscalizações de atos públicos e garantia da transparência. Será abordado o patrimonialismo como forma de dominação social, conforme conceito trazido por Max Weber, na primeira metade do século passado, passando-se a uma análise atual do conceito ressaltando o viés da falta de delimitação entre o público e o privado, fator propulsor de um círculo vicioso de corrupção sistêmica. O clientelismo, o nepotismo, a corrupção e demais formas de compadrio serão analisados tendo como *locus* a sociedade brasileira, em análise de instituições dos três poderes, mesmo que técnico-fiscalizatórias, constantemente marcadas pela apropriação privada do público, em casos aparentemente tão recorrentes na história nacional, que se tornaram alvo de cotidianas inquietudes democráticas na atualidade, onde a corrupção parece domar o Leviatã, a ponto de limitar a esfera de autonomia e liberdade de seus cidadãos, fraudando, pela própria prática corrupta, a democracia (desdemocratização). O mercado reduz o Estado à mera política e, sob a realidade histórica brasileira, perfaz a atuação de instituições hoje moldadas num curto período democrático. Desta forma, no abalo à credibilidade das instituições e do sistema que nisso reverbera injustiças, o quadro patrimonialista contrapõe-se frontalmente ao que se estipula entre os objetivos fundamentais da república, conforme regra a Constituição Federal, quando trata do desenvolvimento nacional. Através de técnica de pesquisa bibliográfica, sob uma análise baseada na doutrina ligada ao tema, bem como artigos científicos, teses, dissertações e análise de dados de pesquisa renomados, obtidos em fontes oficiais, remonta-se, num viés jurídico e histórico, a corrupção sob a ótica do patrimonialismo, como fator de prejuízo ao desenvolvimento, tal como previsto na Constituição Federal.

Palavras-Chave: Historicidade. Patrimonialismo. Burocracia. Corrupção. Desenvolvimento. Constituição Federal.

ABSTRACT

Brazilian patrimonialism is a punctual factor of historicity, which represents a negative externality to development, a point of support to the individual freedom opportunities, in particular, its capacity to perform is a science, especially in the inspections. public actions and transparency. Will be approach the patrimonialism as social domination, a model of access brought by Max Weber in the first half of the last century, passing through a current analysis of the concept highlighting the bias of the lack of delimitation between the public and private, the driving force of a vicious circle of systemic rate. The clientelism, the nepotism, corruption and other forms of behavior will be process that is based on a Brazilian society, in an analysis of institutions of the three powers, in the same way as the tools of censorship, marked by the private appropriation of the public, in national cases, which has become the focus of daily democratic concerns. A program looks like Leviathan, a point of access to the freedom and freedom of its citizens, defrauding, through corrupt practice, the democracy (de-democratization). The market reduced State in just politics and, under the Brazilian condition, it became an act of today shaped in a short democratic period. In this way, it is not a credibility of institutions and systems that reverberate injustices, the patrimonialist framework contrasts frontally with what is stipulated among the fundamental objectives of the republic, as a rule of Federal Constitution, when the actions of national development. Through a bibliographic research technique, based on the discipline related to the subject, as well as in scientific journals, theses, dissertations and analysis of research data, from the perspective of patrimonialism as a risk factor for development, as foreseen in the Constitution Federal.

Keywords: Historicity. Patrimonialism. Bureaucracy. Corruption. Development. Federal Constitution.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	9
2. DOMINAÇÕES PATRIARCAL E BUROCRÁTICO-RACIONAL SOB A ÓTICA DO PATRIMONIALISMO BRASILEIRO	11
2.1. Dominação Patriarcal e Dominação Burocrática	12
2.1.1. Dominação Burocrática	14
2.1.2 Dominação Patriarcal e Patrimonialismo.....	21
3. A HISTORICIDADE DO PATRIMONIALISMO BRASILEIRO: CINCO SÉCULOS DE DESIGUALDADE, CLIENTELISMO E CORRUPÇÃO	27
3.1. O Colonialismo Patriarcal (1500 A 1808):.....	31
3.2. A estruturação do quadro administrativo brasileiro, sob o constante viés patrimonialista (1808- 1890)	41
3.3. República: Coronelismo, crescimento urbano e os atrasos ditatoriais sobre o desenvolvimento humano	455
3.4. República Democrática de Direito: Entre fortalecimentos institucionais e o ranço patrimonialista da desdemocratização.....	54
4. SOBRE CONSTITUCIONALISMO E A DESDEMOCRATIZAÇÃO	64
4.1. Liberdade enquanto conceito social: democracia e grau de Patrimonialismo	68
4.2. Patrimonialismo e Corrupção.....	73
4.3 A prática patrimonial-corruptiva da relação político-empresarial	76
4.4. Custos diretos e indiretos da corrupção institucionalizada: prejuízo ao desenvolvimento humano	86
4.5. Corrupção pública e privada: arcabouço jurídico-normativo nacional e a internacionalidade dos institutos criminais de combate	89
5. DIREITO AO DESENVOLVIMENTO X PATRIMONIALISMO: UMA SUPERAÇÃO PELA EXPANSÃO DE LIBERDADES	99
5.1. Como a corrupção prejudica o desenvolvimento brasileiro: um breve estudo de caso sobre a corrupção na Petrobrás e a paralisação bilionária do país	106
5.2. Direito constitucional ao desenvolvimento para além do aspecto econômico	114
6. CONCLUSÃO	119
REFERÊNCIAS	122

1. INTRODUÇÃO

O patrimonialismo no Brasil, dotado de historicidade, é fato social que favorece um cenário de corrupção sistêmica e interfere como externalidade negativa ao direito constitucional ao desenvolvimento, na medida em que promove a redução das liberdades do indivíduo e da capacidade de exercer a cidadania, sobretudo nas fiscalizações de atos e dos gastos públicos.

Nesse caminho, insere-se, pois, dentre os objetivos, demonstrar que, para além de uma falsa ideia reducionista de *batalha entre o bem e o mal*, o fato social da corrupção, inserido num campo de dominação marcadamente patrimonialista, possui uma forte raiz histórica ligada ao capital cívico adquirido através dos séculos, que foge ao Estado como agente único de todos os males, mas inserido nos arranjos institucionais, num complexo que envolve também o mercado, nas relações privadas, sendo o grau de desenvolvimento (econômico e humano), em quadra histórica de modelo ocidental-democrático, ligados a esse estudo.

No segundo capítulo, realiza-se estudo sobre os mecanismos de dominação trazidos por MAX WEBER, em destaque as dominações patriarcal e burocrática-racional, tidas como um dos mais importantes elementos da ação social, traduzidas em complexos de dominação, seus reflexos econômicos, que trazemos sempre em vista da quadra atual da democracia brasileira, numa relação triangular entre dominantes, quadros administrativos (com seus respectivos graus de patrimonialismo), e dominados.

Aqui, a confusão entre o público e o privado na dominação patriarcal, tornada patrimonialismo após aparecimento de um quadro administrativo, vem caracterizada no clientelismo, no familismo do poder tradicional, nepotismo e demais fatores que favorecem a própria corrupção como fator sistêmico, contrariamente à dominação burocrática, marcada, em seu modelo puro, por normas objetivas e impessoais.

No terceiro capítulo, trabalhamos a historicidade do patrimonialismo brasileiro, discorrendo sobre cinco séculos de confusão entre o público e o privado; primeiramente, falamos dos três primeiros séculos (1500 a 1808) não do descobrimento, palavra desconexa posto que havia toda uma estrutura

socioambiental aqui existente com os habitantes da América, mas com a colonização eurocêntrica, aqui dominada pelos portugueses. Tivemos somente em 1808 o início de um quadro administrativo que, ao menos formalmente, veio se moldando em território nacional, sem que antes pudéssemos sequer falar em interesses nacionais.

O Brasil império percorreu até o fim formal da escravidão e a chegada da República, que nos trouxe ao século XX, sem jamais haver participação ou direcionamento da grande massa popular nos rumos das políticas públicas nacionais. Assim perdurou por todo esse século, nas desigualdades sociais e bolsões de misérias das cidades recém crescidas, porém não desenvolvidas, século este marcado por espasmos democráticos entre predominâncias ditatoriais, também prejudicando em muito o desenvolvimento humano.

Ainda neste capítulo, ingressamos na fase de democracia constitucional debatendo a importância dessa fase para a superação do quadro preponderante de dominação patrimonialista, posto que aqui em fase de constitucionalismo contemporâneo e democracia em constantes arranjos institucionais que favorecem esse cenário de superação.

No quarto capítulo, agora já desenvolvido o raio x da historicidade do fenômeno patrimonialismo, trabalhamos os conceitos de constitucionalismo e a desdemocratização causada pela corrupção, na medida em que a democracia e a existência de mecanismos institucionais de controle dos poderes tornaram conceitos indissociáveis, assim como a construção de um modelo democrático vem em paralelo ao conceito de constitucionalismo.

E em resumo, um elevado grau de patrimonialismo não é compatível com o desenvolver de uma legítima democracia, onde a liberdade, igualdade e a contramajoritariedade constitucional deveriam legitimar o poder aos pagadores de impostos que sustentam a estrutura estatal responsável pelo direcionamento das políticas públicas.

Mas, em sentido contrário, num elevado grau de patrimonialismo e corrupção, as políticas públicas serão direcionadas de maneira a forjar a própria estrutura do processo eleitoral, por vezes capazes de viciar a vontade popular, em mecanismos nada republicanos que caminham no sentido inverso do respeito à delimitação à coisa pública.

A nossa lei fundamental, apresentada ao mundo como um documento compromissório e garantista, perde seu grau de normatividade na medida em que esse grau de dominação patrimonial ganha força, na chamada desdemocratização.

No quinto capítulo, tratamos do direito ao desenvolvimento humano contraposto ao patrimonialismo e sua superação pela expansão de liberdades. Vemos como o direito ao desenvolvimento é delimitado pela Constituição Federal de 88 e como a corrupção, em si, gera justamente a quebra deste quadro de facticidade das normas de direitos e garantias e quebra da confiança no sistema, além de economicamente empobrecer toda a sociedade.

Num ponto alto da pesquisa, abordamos as liberdades públicas e o amadurecimento democrático como fatores ligados à redução de desigualdades, como estratégia de ação. Tratamos de um breve estudo de caso sobre a corrupção na Petrobrás e o prejuízo da paralisação de um país e o quanto a corrupção colaborou para esse caos, finalizando assim a pesquisa apontando juridicamente como a Constituição tratou em seu texto a delimitação do direito ao desenvolvimento.

2. DOMINAÇÕES PATRIARCAL E BUROCRÁTICO-RACIONAL SOB A ÓTICA DO PATRIMONIALISMO BRASILEIRO

A análise dos mecanismos de dominação trazidos por Max Weber são fundamentais para o assunto em questão, vez que tais mecanismos representam “um dos elementos mais importantes da ação social”¹, de modo que, todas as áreas, sem exceção, mostram-se profundamente influenciadas por complexos de dominação², seja num Estado de cunho capitalista, democrático, seja sob regime ditatorial, a ação social vem fundamentada, preponderantemente, segundo tais complexos.

¹WEBER, Max. **Economia e Sociedade: Fundamentos da Sociologia Compreensiva**. Tradução: Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. São Paulo: Editora UNB, 2004, p.187.

² *Ibidem*, p.187.

2.1. Dominação Patriarcal e Dominação Burocrática

Em se referindo às dominações, bom desde o início ter em mente a relação dessas dominações ao aspecto econômico, mesmo que não tratado este aspecto como um fim em si mesmo no campo da dominação, mas bem verdade que se faz presente de maneira destacada, inclusive e muitas vezes, como forma “deliberada e planejada da dominação e, com a mesma frequência, um de seus meios mais importantes”³.

Dominação, assim, vem conceituada em WEBER como situação de fato, em que uma vontade manifesta (mandado) do dominador- ou dos dominadores- quer influenciar as ações de outras pessoas, e de fato as influenciam, como se os dominados adotassem determinada conduta sendo algo inevitável.

Temos aqui a dominação em dois modos, o primeiro, por dever de obediência (através do poder de mando) ou, noutro lado, impõe-se através de constelação de interesses.

Em termos mais atuais, PIERRE BOURDIEU, retomando WEBER, interroga sobre a origem da dominação e sua capacidade de perdurar no tempo, trazendo o conceito de violência simbólica como sendo um fator que chega a “impor significações e impô-las como legítimas, dissimulando as relações de força, isto é, propriamente simbólica, a essas relações de força”⁴. Assim, enquanto o poder não pode repousar senão sobre uma coerção, a dominação supõe um mínimo de vontade de obedecer.

Essa dominação (e suas subespécies) encontra seu fundamento na *legitimação*. Nesse esteio, entre os pontos trazidos até agora, podemos centralizar um exemplo de dominação onde um grupo que possui grandes privilégios pode legitimá-los em razão de uma suposta superioridade hereditária (sangue), ou por uma lenda, ou uma regra imposta de maneira socialmente obedecida, podendo, a depender da quadra histórica, o grau de informação e as alterações institucionais desta determinada sociedade sopesar

³ Ibidem, 2004, p.188.

⁴Ver: JOURDAIM, Anne e NAULIN, Sidonie. **A teoria de Pierre Bourdieu e seus usos sociológicos**. Tradução Francisco Morás. Rio de Janeiro: Vozes, 2017.

o grau dessa legitimação de privilégios, dando azo a questionamentos, lutas e reivindicações, comuns a toda história da humanidade.

Assim, em qualquer tipo de dominação, para que seja observada tal *legitimação*, há o aparecimento de um *quadro administrativo* encarregado de implementar o cumprimento e a aceitação de uma maioria como sendo a ação do dominante uma legítima vontade dos dominados, na dinâmica exposta na seguinte relação: dominantes- quadro administrativo- dominados

Nesse esteio, WEBER expõe que “toda dominação manifesta-se e funciona como administração. Toda administração precisa, de alguma forma, da dominação, pois, para dirigi-la, é mister que certos poderes de mando se encontrem nas mãos de alguém”⁵.

Por exemplo, num grau de administração aparentemente democrático, o dominador aparece como um servidor do dominado. O próprio Estado representa uma relação de dominação, com monopólio da violência legítima.

MACKAAY e ROSSEAU, por sua vez, amparados na ótica da análise econômica do Direito, estabelecem relação entre a origem do Estado e seu quadro administrativo com a dominação, sendo decorrentes de dois modelos; o primeiro, sob o modelo da cooperação, este em perigo maior na medida em que o Estado aumente de tamanho, com o aparecimento inevitável do carona (*free riding*), ou, no segundo modelo, chamado justamente de dominação, constitui-se na possibilidade de uns ficarem com os frutos do trabalho de outrem. Aqui, neste segundo modelo, “os Estados começam com a derrota de alguém”⁶.

MAX WEBER descreve três tipos de ação social relacionadas à dominação, consideradas por ele como *tipos-ideais* e, portanto, analisadas como padrões abstratos de estudo, mas que, nos casos concretos, podem mesclar, sob predominância de uma ou mais de uma delas:

“(...) Quando a ação social de uma formação de dominação se baseia

⁵WEBER, Max. **Economia e Sociedade: Fundamentos da Sociologia Compreensiva**. Tradução: Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. São Paulo: Editora UNB, 2004, p.193.

⁶MACKAAY, Ejan; ROUSSEAU, Estéfane. **Análise econômica do Direito**. Tradução Rachel Sztajn- 2ed- São Paulo: Atlas, 2015, p.155.

numa relação associativa racional, encontra seu tipo específico na burocracia. A ação social, numa situação vinculada a relações de autoridade tradicionais, está tipicamente representada pelo patriarcalismo. A formação de dominação carismática apoia-se na autoridade não racionalmente, nem tradicionalmente, fundamentada de personalidade concretas⁷.

Trataremos aqui, neste primeiro momento da pesquisa, da dualidade entre dominação burocrática *versus* dominação patriarcal, esta última ligada ao patrimonialismo.

2.1.1. Dominação Burocrática

O tipo-ideal baseado na dominação burocrática relaciona-se à superação de um modelo de Estado que WEBER chama pré-moderno. A burocracia se manifesta, primeiramente, por “competências fixas, ordenadas, de forma geral, mediante regras: leis ou regulamentos administrativos”⁸, onde o poder de mando vem distribuído fixamente e na finalidade de cumprir os deveres da administração, com pessoas arregimentadas segundo a qualificação pré-regulamentada. Na burocracia, em estado puro, há regras abstratas e não favores pessoais ligados ao soberano.

Num ponto atual de nossa quadra histórica, podemos considerar, por exemplo, o modelo atual de concurso público como forma de provimento de cargos públicos, com editais estipulando as qualificações exigidas para determinada função, como característica desse provimento de cargos na administração burocrática, de forma impessoal, com a característica da profissionalização do quadro administrativo baseado e desenvolvido em normas abstratas.

Ou mesmo uma lei que estabelece rito, requisitos e pressupostos para contratações públicas, em critérios abstratos e objetivos, como uma lei que trata de contratos e licitações, atualmente no modelo brasileiro trazido pela lei 8666/93.

⁷ WEBER, Max. **Economia e Sociedade: Fundamentos da Sociologia Compreensiva**. Tradução: Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. São Paulo: Editora UNB, 2004, p.197.

⁸ *Ibidem*, p.198.

Em segundo ponto, temos a característica da burocracia pontuada na hierarquia de cargos, num sistema vertical onde haja fiscalização dos inferiores pelas superiores. Essa característica segue-se pela administração baseada em documentos, numa quadra moderna, que irremediavelmente “separa, por princípio, o escritório da moradia privada, distinguindo, em geral, a atividade oficial, como área especial, da esfera privada, dos recursos monetários e outros meios oficiais de propriedade privada do funcionário”⁹.

Aqui, nesta passagem, temos uma importante diferença entre a característica da dominação burocrática- exercida mediante um quadro administrativo racional, técnico, baseado em leis e regulamentos objetivos e pré-determinados- daquele modelo patriarcal, onde, nascedouro do patrimonialismo como forma de poder não separa adequadamente o público do privado.

Para FILGUEIRAS e AVRITZER, o sociólogo Max Weber descreve as burocracias modernas sob o prisma desse processo de racionalização que são típicos da civilização ocidental, em arranjo institucional baseado nos princípios da legalidade, impessoalidade e neutralidade no desempenho das funções. Desta forma:

“(...)a modernidade, de acordo com WEBER, é caracterizada por um *politeísmo de valores* em que o exercício da dominação deve se pautar por uma neutralidade moral intrínseca, uma vez que não há um valor ou um conteúdo substantivo de valores capaz de organizar as sociedades complexas no mundo moderno”¹⁰.

Desta forma, começamos a entrar no conceito de relativização de justiça e a neutralidade moral como forma de transparência sobre as regras do jogo. Não falamos aqui em esvaziamento da importância da moral, porém, que esta deve ter um papel limitado quando da aplicação das normas abstratas, percorrendo o caminho de sua filtragem pelo Direito e não o oposto, ou seja, do Direito enquanto normas abstratas sendo filtrados pela moral, quando na

⁹Ibidem. p.199.

¹⁰FILGUEIRAS, Fernando; AVRITZER, Leonardo. **Corrupção e controles democráticos no Brasil**. In: República, Democracia e Desenvolvimento. CARDOSO Jr, J.C; BERCOVICI, G. Brasília: Ipea, 2013, p.217.

realidade o Direito é que deve em seu estado científico fazer essa filtragem, sem conceitos demasiados relativos e muito mais vulneráveis aos complexos de dominação pessoais.

Assim, a burocracia está representada no corpo estatal de seus servidores, pautados na dominação legítima exercida sob a tutela de princípios abstratamente estabelecidos, como, por exemplo, o da eficiência, que no Brasil vem alçado em nível constitucional, após emenda constitucional inserida no ano de 1998.

O soberano, no Estado moderno, regido pela administração burocrática, refere-se a si mesmo como *primeiro servidor* do próprio Estado. Neste *locus* de Estado moderno, onde inevitavelmente houve um crescimento da burocratização, “a estrutura do poder público influenciou fortemente a cultura (...) desde a justiça até a educação”¹¹. Ainda assim, o grau de desenvolvimento dos meios de comunicação também se torna não a única, mas decisiva possibilidade de uma administração burocrática.

Nesse quadro de tipo-ideal de dominação burocrática, o papel da justiça é primordial. A própria formação de uma justiça racional, com especialistas “racionalmente treinados no lugar da antiga aplicação do direito, ligada à tradição ou a pressupostos racionais”¹², tem por entrelaçada a formação de um Estado burocrático, fruto de necessidade de um crescente mercado fundamentado em resolução objetiva, segundo regras calculáveis e sem considerações pessoais.

Uma interessante constatação de WEBER é que na Inglaterra, o primeiro Estado a alcançar na época moderna um capitalismo pleno e desenvolvido, conservou uma justiça menos racional e burocrática em razão de uma negação quase total de justiça aos economicamente fracos. Aqui um prenúncio da ligação, no modelo patrimonialista, do grau de acesso à justiça e seus vieses seletivos, no que tange a uma das formas de controles que abordaremos, qual seja o controle judicial das próprias condutas patrimonialistas e ou corruptas.

Sobre o Estado burocrático e a dominação político-econômica,

¹¹WEBER, Max. **Economia e Sociedade: Fundamentos da Sociologia Compreensiva**. Tradução: Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. São Paulo: Editora UNB, 2004, p.211.

¹²Ibidem. p.213.

temos, na administração técnica-racional, um contraponto ao privilégio de classe, regida pela igualdade jurídica, da condenação de privilégio e do repúdio, por princípio, da resolução de problemas caso por caso.

Segundo WEBER, há uma tendência de grandes Estados modernos adotarem o modelo de Estado burocrático na medida em que ocorre a democratização. Mas não nos esqueçamos, falamos aqui de um modelo de dominação, suscetível em níveis de estruturação, pois na teia de relações sociais de determinada sociedade estudada, há forças políticas e econômicas peculiares, de maneira que até mesmo as camadas de senhores feudais serviam-se, em certas circunstâncias, deste instrumento, numa espécie de burocratização de setores da dominação patriarcal.

Nos estados modernos, de maneira geral, nascidos sob o marco temporal do modelo pós-westfaliano de soberania, território e jurisdição, reconhecida internacionalmente entre os Estados, pós século XVII, constatamos o aumento do poder da burocracia, sendo a organização democrática o “meio de poder tecnicamente mais desenvolvido nas mãos de quem dispõe dela”¹³.

Outro componente importante para o estabelecimento deste processo de burocratização é o efeito sobre a educação especializada, a ponto de ser a estrutura burocrática por toda parte um produto tardio do desenvolvimento.

Quanto mais retrocedemos no processo de desenvolvimento, tanto mais típicas serão, para as formas de dominação, a ausência da burocracia e do funcionalismo, em geral.

Mas no contexto da burocracia e corrupção, podemos claramente perceber que a democracia e o estado moderno com seu quadro administrativo burocrático não resolveram, por si só, este problema.

Pode-se inclusive afirmar o risco de que uma das consequências da corrupção nos Estados contemporâneos é “a expansão dos órgãos de controle, criando um processo de vigilância permanente que acaba interferindo na

¹³WEBER, Max. **Economia e Sociedade: Fundamentos da Sociologia Compreensiva**. Tradução: Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. São Paulo: Editora UNB, 2004, p.225.

eficiência da administração pública”¹⁴ cuja consequência principal é a interferência negativa na própria eficiência do Estado em seus serviços.

Outra importante crítica da visão predominante da dominação burocrática vem ligada a um engessamento do Estado moderno que, na análise de BAUMAN e BORDONI, sobre esse tipo-ideal de conceito de administração burocrática trazida por Max Weber, trabalha como sendo o modelo estatal vivido aqui no século XXI quando passa a surgir, na moldura das relações sociais contemporâneas, o capital não mais adstrito a fronteiras.

O capital alocado num fluxo fluido e potencializado pela rede mundial de computadores, fez, do modelo estatal lá do século XVII, algo ultrapassado, em face de um mundo dominado por um fluxo quase que instantâneo de informações, do consumo conectado a um capital tornado algo perene, transitando em nuvens de informações digitais e submetido neste espaço de fluxos, num modelo de Estado cada vez menos detentor da última palavra, reduzido à mera política, em frente ao crescente poder do mercado, cada vez mais globalizado.

YUVAL NOAH HARARI, em *Homo Deus*, neste mesmo sentido ao tratar dos protocolos e regulamentos impessoais, transformados o agir coletivo em conglomerados de algoritmos, assim descreve que, “segundo o algoritmo ideal, seu destino está nas mãos do sistema, e não nas de mortais de carne e osso que por acaso ocupam este ou aquele posto”¹⁵

Conforme aqueles autores, numa crítica à aplicação atual desse tipo ideal burocrático, relacionam que neste estado de coisas se nota a “eliminação, no processo de escolha de opções, de todo e qualquer fator considerado irrelevante para o objetivo ao qual se dedicasse uma dada organização burocrática”¹⁶, deixando assim de lado, segundo eles, as emoções, lealdades individuais e crenças.

¹⁴ FILGUEIRAS, Fernando; AVRILTZER, Leonardo. **Corrupção e controles democráticos no Brasil**. In: República, Democracia e Desenvolvimento. CARDOSO Jr, J.C; BERCOVICI, G. Brasília: Ipea, 2013,p.219.

¹⁵ HARARI, Yuval, Noah. **Homo Deus: uma breve história do amanhã**. Tradução Paulo Geiger- 1 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2016, p.169.

¹⁶BAUMAN, Zygmunt; BORDONI, Carlo. **Estado de Crise**. Tradução Renato Aguiar. Rio de Janeiro:Zahar, 2016. p.66.

Desta forma, no Estado burocrático, sintetizarmos apenas comandos dirigidos pelo topo da hierarquia burocrática para a base, vindo em sentido contrário relatórios que são absorvidos sem que houvesse espaço para individualidade, muito menos para um indivíduo multifacetado, não mais que o feixe de atribuições estabelecidas para ele, no órgão. Seria assim a dominação marcada por uma frieza de escritório.

Ainda segundo BAUMAN E BORDONI, ainda neste contexto de contraponto à racionalidade técnico-burocrática de dominação, o modelo weberiano burocrático não seria mais capaz de traduzir, por inteiro, uma *receita de sucesso* no mundo líquido, da modernidade volátil, das incertezas endêmicas, criando o termo da *administração burocrática ortodoxa* como algo de atualização pós-moderno do conceito weberiano, nestes termos:

“(...) Se o saber da administração burocrática ortodoxa, que se fiava na estabilidade e na continuidade do ambiente e se apoiava, de modo correspondente, na produção e adstrita à observância de rotinas, pedia aprendizado e memorização, o saber da nova administração, que tem consciência de operar em circunstâncias voláteis e em essência imprevisíveis, pede questionamento perpétuo do conhecimento recebido, rejeição de rotinas, irregularidade, esquecimento. Iniciativa, imaginação, novidade e ousadia são virtudes atuais”¹⁷.

Importante destacarmos, destarte, que, em que pese a quadra histórica atual do Leviatã estatal cada vez menos detentor de poder, em face do mercado financeiro e globalizado, em predominância da fluidez das relações humanas, importante se ponderar que o conceito de dominação trazido em WEBER representa sempre *tipos ideais* de dominação, em modelo abstrato que concretamente, segundo o próprio sociólogo, se mescla em camadas da realidade social com outras formas de dominação, em graus de intensidade, a depender do *campus* de análise.

No Brasil, foi na década de 30 do século passado que houve um início efetivo de mudança de cultura quanto à formação de quadro administrativo burocrático baseado em critérios meritocráticos, através da reforma administrativa que culminou, em 1936, na edição da Lei 284, que

¹⁷WEBER, Max. **Economia e Sociedade: Fundamentos da Sociologia Compreensiva**. Tradução: Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. São Paulo: Editora UNB, 2004, p.225.

instituía o sistema de mérito, com a seleção por meio de concurso público.

Aqui, o favoritismo baseado no funcionário público como peça de um mecanismo do sistema eleitoral refletia as raízes do estreito círculo vicioso da interdependência de oligarquias locais e de líderes políticos do poder central¹⁸.

Contudo, em importante passagem, segundo PESSOA, analisando o quadro administrativo burocrático brasileiro após 1930, descreve que:

“(...)a emergência do sistema de mérito e a maior profissionalização administrativa não foram garantia de que as formas pretéritas de acesso aos cargos fossem superadas, nem de que a lógica da coisa pública se impusesse ao particular. O comum foi a lógica pública existir na forma da lei, cumprida mais na letra que no espírito, enquanto subsistem as lógicas particularistas”¹⁹.

Noutras palavras, nem mesmo a profissionalização do serviço público, típica da modernidade burocrática, foi suficiente para resolver o problema do patrimonialismo incrustado no Estado brasileiro. Uma realidade constatada foi a de que se privatizou em grau relevante, a coisa pública, dentro das organizações. Nesse processo, perdem-se de vista os papéis e as funções institucionais das organizações.

A mera instituição de procedimentos amparados na lógica privatista não se mostrou a solução ao excesso de burocratização do Estado moderno, como demonstrado por ENEUTON PESSOA ao estudar os efeitos de tal ação durante a reforma administrativa inglesa, onde lá transformações gerencialistas neste sentido, promovidos pelo governo *Tatcherista*, causaram uma quebra na estrutura hierárquica estatal, tornando o “Leviatã cambaleante”²⁰.

No Brasil, pós-Constituição de 88, vemos um aumento expressivo do quadro burocrático entre os governos Federal, estaduais e municipais, desde 1992 até 2007, onde a lógica gerencialista não obistou o crescimento de pouco mais de sete milhões e meio de empregados públicos (estatutários, celetistas, militares e vínculos precários), para mais de dez milhões e duzentos mil em

¹⁸ Ver: BRIGGS, M.R. Evolução da administração pública federal. **Revista do serviço público**. Rio de Janeiro, v.3, n.1, p.217-225, abr.1941.

¹⁹ PESSOA, Eneuton. **O Leviatã em ação: Gestão e Servidores Públicos no Brasil- De 1930 aos dias atuais**. In: República, Democracia e Desenvolvimento. CARDOSO Jr, J.C; BERCOVICI, G. Brasília: Ipea, 2013, p.201.

²⁰ Ibidem. p.202.

2007²¹, na busca de um maior grau de profissionalização público, posto que a própria Constituição Federal estipula como caminho único ao provimento de cargos públicos (a exceção dos vínculos precários e os de livre-nomeação e exoneração), o concurso público.

Dessa forma, em que pese o avanço mundial na tecnologia e formas de controles internos e externos, ainda persistem graus reduzidos de eficácia em serviços públicos brasileiros, num engessamento hierarquizado de benesses estabelecidas em teias de interesses e reservas de privilégios.

Não cabe aqui, sob pena de fugirmos do tema, adotarmos soluções administrativas para o quadro brasileiro, mas demonstrar que o grau de patrimonialismo encontra-se presente mesmo ainda que sob domínio burocrático.

Aqui nesta abordagem, após a conceituação deste tipo ideal burocrático-racional, ressaltamos que o objeto pesquisado serve de base à análise do patrimonialismo brasileiro para além de sua conceituação, mas também numa relação com outros importantes conceitos, como democracia, corrupção ou, ainda, no segundo capítulo, uma análise sobre sua historicidade.

O ranço da dominação patriarcal no quadro administrativo burocrático brasileiro, que se desenvolve a ponto de afetar a fruição dos controles internos e externos das práticas corruptas no Estado democrático-constitucional, mostra-se um fator grave e incrustado no quadro administrativo a ponto, por exemplo, de ser constatado alto grau de teor de privilégios patrimoniais na própria estrutura do controle judicial, em resquícios de privilégios de classe frutos de práticas patrimonialistas dos próprios órgãos relacionados à concretização da justiça,

2.1.2 Dominação Patriarcal e Patrimonialismo

Nessa estrutura de dominação não há predomínio de uma delimitação baseada em critérios objetivos, tampouco na impessoalidade, típica da dominação burocrática, caracterizada pela obediência a normas abstratas, mas, ao contrário, o patriarcalismo se remonta numa relação de piedade

²¹ Ibidem. p.198.

rigorosamente pessoal.

Trata-se aqui da autoridade do chefe de uma comunidade doméstica. A diferença é que na burocracia, as regras racionalmente criadas baseiam-se na técnica; já na patriarcal, reina a tradição. A legitimação dessa dominação, na forma burocrática, encontra-se em normas abstratas e instituídas, ao contrário da patriarcal, cuja origem das normas é consagrada pela tradição, na pessoa do senhor. Assim, em vez da competência legal, vemos a piedade, a pessoalidade com o senhor, este dotado de um poder fluido, não delimitado.

Já o modelo patrimonialista tem o traço patriarcal, doméstico, incrementado pelo quadro administrativo. Segundo PORTELA JUNIOR²²:

“Com efeito, a dominação patrimonial nasce a partir de um desenvolvimento específico da dominação patriarcal, quando a comunidade doméstica, que constitui a base do patriarcalismo, descentraliza-se, e certos membros não livres da comunidade são colocados em parcelas, com moradia e família próprias e abastecidos com auxílio do patriarca ou príncipe. Embora esse desenvolvimento debilite, em alguma medida, o poder doméstico pleno, estabelece-se uma relação de dependência unilateral que termina por estereotipar nos costumes”.

Já conforme GONÇALVES DA SILVA²³, professor da PUC-SP:

“O patrimonialismo é uma ampliação, para a sociedade como um todo, de uma estrutura de dominação patriarcal, e esse conceito é fundamental na formação do tipo-ideal que representa o Estado pré-moderno. A dominação patrimonialista implica a incorporação de indivíduos da família do soberano e da corte na administração do domínio, da economia (tributos) e da guerra. Mas a principal diferença entre o patriarcalismo e o patrimonialismo é que o último incorpora uma estrutura administrativa”.

Assim, temos o patrimonialismo decorrente da dominação patriarcal somada a um quadro administrativo.

SÉRGIO BUARQUE DE HOLANDA²⁴, em seu *Raízes do Brasil*, tem

²² JUNIOR, Aristeu Portela. Florestan Fernandes e o conceito de patrimonialismo na compreensão do Brasil. In: **Revista do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da USP**, São Paulo, v.19.2, 2002 pp.9-27, p.13.

²³ Ver: SILVA, Marcos Fernandes Gonçalves da. **A economia política da corrupção**. Sítio Eletrônico Transparência Brasil. Disponível em: <https://www.transparencia.org.br/docs/MFernandes1.pdf> acesso : 6.jan.2018.

uma definição de sociedade patriarcal, no esteio do conceito aqui estudado, descrevendo que:

“A família patriarcal fornece, assim, o grande modelo por onde se hão de calcar, na vida política, as relações entre governantes e governados, entre monarcas e súditos. Uma lei moral inflexível, superior a todos os cálculos e vontades dos homens pode regular a boa harmonia do corpo social, e, portanto, deve ser rigorosamente respeitada e cumprida.”

Dessa forma, a relação patriarcal primária, baseada na relação de dominação doméstica, na medida em que aumenta seu tamanho territorial, tende a uma descentralização e esse laço inicial de piedade entre o senhor e seus funcionários, no recrutamento, tende a formar um quadro administrativo de dominação patrimonial.

Essa modalidade, com “a progressiva divisão e hierarquização das funções, bem como a racionalização das tarefas, pode assumir traços burocráticos”²⁵, como já tratamos aqui, em que a própria dominação patrimonial contenha traços burocráticos na medida em que seu quadro administrativo se especializa.

Logo, em que pese tratarmos de tipos ideais, importante relembrarmos que esses meios de dominação podem -e de fato o são- na prática, mesclados, por vezes, em camadas sociais gradativas, a exemplo de quando citamos um modelo patrimonial que contenha traços burocráticos.

Em outro exemplo, o próprio quadro do funcionalismo patrimonial, com divisão de funções e racionalização, pode atuar sem distinção de fato entre as esferas públicas e privadas. Neste ponto, que muito interessa ao objeto desta pesquisa, WEBER esclarece que²⁶:

“Ao cargo patrimonial falta, sobretudo, a distinção burocrática entre a esfera privada e oficial. Pois também a administração política é tratada como assunto puramente pessoal do senhor, e a propriedade e o exercício de seu poder político, como parte integrante de seu patrimônio pessoal, aproveitável em forma de tributos e emolumentos

²⁴HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26 ed- São Paulo: Companhia das Letras, 1995, p.85.

²⁵ WEBER, Max. **Economia e Sociedade: Fundamentos da Sociologia Compreensiva**. Tradução: Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. São Paulo: Editora UNB, 2004, p.14.

²⁶Ibidem. p.253.

entre os funcionários patrimoniais, isto é consequência do tratamento do cargo como direito pessoal do funcionário e não, como no Estado burocrático, consequência de interesses objetivos (...)."

Portanto, numa dominação patrimonial, a fidelidade do *criado* ao seu *senhor* vem como pano de fundo dessa relação dotada de pessoalidade, não objetiva.

Em abordagem do fator econômico, um ponto fundamental do desenvolvimento de estados burocráticos, em superação de modelos patrimonialistas, veio fomentado pelo *capitalismo industrial*.

Neste, como forma produtiva baseada em organização de trabalho sob a venda em grande escala, criou-se uma relação social de troca em cálculos cada vez mais precisos, em que se necessitava de segurança e objetividade da ordem jurídica, de caráter racional, envolvendo administração e jurisdição.

Na própria história do patrimonialismo brasileiro percebemos uma queda (longe de ser em grau satisfatório) acentuada do caráter patriarcal na estrutura do quadro administrativo de nossa sociedade na medida em que, em meados do século passado, na realidade pós anos 30, houve o crescimento da industrialização e assim menos dependência do então semifeudalismo abasileirado do coronelismo da primeira república, do que trataremos com mais propriedade no tópico específico da historicidade deste fenômeno social no Brasil.

Em termos atuais, podemos afirmar que uma característica importante do patrimonialismo é seu desenvolvimento sobre uma estrutura burocrática, amparada no nepotismo, na pessoalidade, no compadrio impeditivo da meritocracia, em cenário que favorece o círculo vicioso da corrupção e da confusão entre o público e o privado.

Conforme FILGUEIRAS e AVITRIZER, “estariam relacionadas tais práticas políticas típicas de sociedades tradicionais, como clientelismo, a patronagem, o nepotismo, o fisiologismo”²⁷, sendo essas não necessariamente consideradas corrupção, mas fatores que promovem vulnerabilidades institucionais que acabam tangenciando nela, pela confusão entre o público e o

²⁷ FILGUEIRAS, Fernando; AVRILTZER, Leonardo. **Corrupção e controles democráticos no Brasil**. In: República, Democracia e Desenvolvimento. CARDOSO Jr, J.C; BERCOVICI, G. Brasília: Ipea, 2013, p.212.

privado.

Com mais afinco no capítulo seguinte, veremos como esse fator social seguiu na formação do quadro social brasileiro que traz, como característica, desde o período colonial, passando pela fase de independência hereditária de Dom Pedro I, à época de um período republicano, persistindo o forte ranço ainda sistêmico que tangenciou marcadamente a nossa relação entre Estado e política, entre mercado e poder, gerando efeitos nocivos ao próprio nível de liberdade enquanto conceito social.

Importa o efeito disso de uma relação de compadrio e dependência entre grupos de poder e seus administrados, refletindo no grau tardio de amadurecimento democrático e no pretense direito ao desenvolvimento, trazido há quase trinta anos, pela nossa Constituição Federal.

O patrimonialismo, em si, revigoramos, relaciona-se à falta de delimitação entre a coisa pública e a privada no cerne de nosso próprio grau institucional de democracia, ou mesmo pode-se estudá-lo sob as facetas da corrupção, como subespécie do patrimonialismo, numa mola propulsora de um círculo vicioso.

Sob a vertente exterior ao indivíduo, numa lógica *Bourdieriana*, podemos afirmar que além de análises sobre democracia e da própria corrupção, também relacionemos o capital cívico como elemento importante de um *habitus* existente nas práticas corruptivas entre Estado e mercado, além de um enfoque jurídico ao tema.

Há críticas atuais sobre o fato do desenvolvimento do conceito weberiano de dominação patriarcal que, uma vez voltado o conceito à realidade brasileira, foi colocado preponderantemente o patrimonialismo na conta do histórico corrupto apenas sob o aparelho Estatal, quando nas práticas corruptivas vemos justamente um compadrio entre elites empresariais fatiando mercados setoriais de grande vulto, em parceria com o Estado, nascendo daí centenas de casos de corrupção.

Isso vem desde o empresário *amigo* financiador de campanhas em nível municipal e futuro contratante vitorioso de serviços públicos locais, superfaturados, a grandes grupos empresariais doadores de centenas de milhões de reais, à totalidade de candidatos do topo hierárquico do poder republicano, com chances reais de serem eleitos, fazendo com que a

corrupção se torne cada vez mais sistêmica, gerada de consequências à política, à economia e, sobretudo, à própria democracia, pelo fator denominado de *desdemocratização*.

O patrimonialismo, aqui, volta-se ainda nesse liame teórico a essa realidade de desigualdade social histórica, de uma democracia recente e da superação do quadro sistêmico corrupto-patriarcal buscada em parceria com o grau de desenvolvimento humano dos cidadãos, nas perspectivas trazidas por AMARTYA SEN em seu *desenvolvimento como liberdade*²⁸, ao tratar de capacidades e política pública num rumo em que a política pública pode ser influenciada pelo uso das capacidades participativas do povo, em importante passagem que marca um dos pontos centrais desta pesquisa:

“A análise do desenvolvimento apresentada neste livro considera as liberdades dos indivíduos os elementos constitutivos básicos. Assim, atenta-se particularmente para a expansão das capacidades (capabilities) das pessoas de levar o tipo de vida que elas valorizam e com razão. Essas capacidades podem ser aumentadas pela política pública, mas também, por outro lado, a direção da política pública pode ser influenciada pelo uso efetivo das capacidades participativas do povo. Essa relação de mão dupla é central na análise aqui apresentada”.

Vamos, neste caminho, a algumas observações sobre patrimonialismo e democracia, mercado de compadrio e corrupção, bem como capital cívico, além de uma abordagem sobre os mecanismos jurídico-normativos relacionados à prática corruptiva, em capítulos onde serão trabalhados tanto a historicidade do patrimonialismo brasileiro, como, em seguida, temas mais específicos do desenvolvimento.

Assim encarado o patrimonialismo como forma de dominação inserida num quadro administrativo dotado de historicidade (visão institucionalista), como fator propulsor da corrupção sistêmica e que possui sua forma de combate nas instâncias de controle (investigação criminal, processo e ações de improbidade, por exemplo), ou burocrático-racional (através dos controles internos e externos) e, por fim, o importante e ainda nascente conceito de controle não-estatal da corrupção, fazem parte do esqueleto pelo qual orbita o tema, nos rumos atuais de uma república democrática e

²⁸SEN, Amartya Kumar. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p.32.

constitucional. Vejamos, primeiramente, esse fenômeno, em seu viés histórico brasileiro.

3. A HISTORICIDADE DO PATRIMONIALISMO BRASILEIRO: CINCO SÉCULOS DE DESIGUALDADE, CLIENTELISMO E CORRUPÇÃO

O estudo do fenômeno social corrupção presente neste capítulo vem realizado sob análise de sua estruturação ao longo dos cerca de cinco séculos de existência do Brasil.

Como já abordado no item anterior, a delimitação entre o público e o privado, conceito heurístico do termo patrimonialismo, está relacionado com o grau de condutas corruptas e o desenvolvimento do quadro administrativo brasileiro, na teia de relações entre mercado e Estado e suas peculiaridades, intercalando estudo sobre o grau de interferência disso no desenvolvimento humano e no capital cívico, este conceituado como códigos de condutas adquiridas e estruturadas através dos tempos, em determinada sociedade, fator importante na identificação e no grau de repulsa das práticas corruptivas.

Importante ser ponderado que o fato de se percorrer uma análise histórica da estruturação social sob essa perspectiva, pode por vezes levar, como de fato muito da doutrina sociológica nacional o fez, de vincular as origens da corrupção endêmica atreladas à colonização portuguesa e seu modo de exploração da colônia, gerando um patrimonialismo como decorrência inerente à herança ibérica.

Isso carrega um risco de se “naturalizar o conceito de corrupção, sendo o Estado brasileiro, pelo conceito de patrimonialismo, o espaço natural dos vícios”²⁹, o que causaria um “engessamento crítico das instituições políticas, uma vez que a possibilidade de controle de corrupção ocorreria apenas mediante revolução cultural e histórica do Brasil”³⁰.

Pelo contrário, a análise histórica não vem como pregação de uma

²⁹ FILGUEIRAS, Fernando; AVRITZER, Leonardo. **A corrupção e controles democráticos no Brasil**. In: CARDOSO Jr., J.C; BERCOVICI, G.(Org). República, Democracia e Desenvolvimento- Contribuições ao Estado Brasileiro Contemporâneo. Brasília: Ipea, 2013, p.209.

³⁰ Ibidem, p.209.

espécie de *gaiola de ferro*, mas no sentido da compreensão da formação brasileira justamente como comprovação de uma estruturação ligada a essa forma de dominação que, apesar do tempo e da passagem da monarquia para a república, sobreviveu como um ranço na cultura brasileira justamente na confusão entre o público e o privado.

Falamos aqui da confusão entre *a praça e o jardim* (este representando o espaço privado em relação àquela, espaço público) e, em determinado ponto da história, a própria passagem do modo de vida rural para a predominância urbana que não evitou que as práticas corruptas perdessem o papel de foco principal dos debates públicos na fase de amadurecimento democrático.

A corrupção e o patrimonialismo como algo mais abrangente se ligam, na medida em que, no esteio do que já fora dito em tópico acima, a estrutura democrática se amparou em financiamentos privados de campanhas eleitorais, aproveitando-se do baixo desenvolvimento humano da grande massa da população, logo, longe de ser algo eterno, ou mesmo um mero fator a se justificar polarização de debates políticos.

Algo que veio institucionalizado através dos tempos, ligado a instituições, de onde se pode partir para análise de vigência da norma e sua facticidade, bem como e ainda, discussões sobre alterações de nosso capital cívico, de nossos códigos de condutas adquiridos no decorrer do tempo.

No cenário histórico-corrupto-patrimonialista brasileiro, os equilíbrios de interesses entre os poderes se mesclam numa teia de interdependências que fazem das condutas patrimonialistas um peso fiel na balança entre as práticas institucionais.

Atualmente, vemos multidões em cidades brasileiras nas ruas bradando indignados contra a corrupção, capitaneada pela política nacional.

Porém, convivemos com “a existência de 32 partidos- de 35 ativos- gerando no Congresso Nacional bases frágeis e instáveis”³¹ de alianças movidas por propinas em cifras bilionárias, que afetam o desenvolvimento e reservam ao Brasil o ranço de seus séculos que tornaram este país uma grande economia, pujante, mas desigual, de cidades enormes, que cresceram

³¹DEL PRIORE, Mary; VENANCIO, Renato. **Uma breve história do Brasil**. 2ed- São Paulo:Planeta, 2016, p.302.

mas não se desenvolveram, com sua grande parcela da massa que atua numa *subcidadania desdemocratizada*.

Assim, não chegamos a três décadas sob vigência de um regime constitucional-democrático para enxergarmos que, nesse cenário de democracia indireta, para qual lado se vá, deparamos com a corrupção, jogos de interesses, erário sendo dilapidado pelos próprios órgãos técnico-jurídicos ou políticos detentores de autonomia financeira e assim, entre casos bilionários de corrupção, entre verbas indenizatórias extra teto constitucionais dos poderes republicanos, percebemos que o fenômeno, além de sistêmico, de fato é dotado de historicidade na formação das instituições, estruturante nos rumos do país e estruturada no seio de nossa própria democracia, vinculadas nessa teia de relações de interesses à própria confusão entre o público e o privado.

Portanto, neste capítulo, com a historicidade sendo fator prevaiente de abordagem, temos que a divisão de um cenário histórico que se inicia perdurando de três séculos sob os quais o Brasil era formalmente colônia portuguesa, influenciou na moldura social de divisão de riquezas, com o capitalismo comercial europeu das grandes propriedades monocultoras e o tráfico de escravos mostrando importante fator estrutural na formação dos estamentos brasileiros.

Em seguida, o período pré-independência, partindo do ano de 1808 (vinda da família real portuguesa em fuga da Europa em era napoleônica), marca uma nova era de um quadro administrativo instalado no país, preparando-o para os ditames do capitalismo industrial inglês e a decadência do tráfico negreiro, num mercado interno que ainda demorará mais de século para haver alteração da estrutura rural e semifeudal brasileira, com o desenvolvimento (leia-se, crescimento) urbano. Neste período, segundo FAORO³²:

“O regime colonial não se extingue, moderniza-se; os remanescentes bragantinos se atualizam, com a permanência do divórcio entre o Estado, monumental, aparatoso, pesado e nação, informe, indefinida, inquieta. Uma ordem metropolitana, reorganizada no estamento de aristocratas improvisados, servidores nomeados e conselheiros escolhidos, se superporia a um mundo desconhecido, calado, distante”.

No final do século XIX, após quase setenta anos de monarquia

³²FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 5 ed. São Paulo: Globo, 2012, p.259.

brasileira independente politicamente de Portugal, já com o fim da escravidão, a queda da monarquia e implantação da república, vivemos a entrada do século XX num país isolado internamente, de maioria analfabeta, com seus grandes latifúndios, semifeudos inseridos em parques meios de integração e de comunicação dentro de um vasto território, mantendo uma sociedade eminentemente patriarcal.

Esse fator veio a se alterar com o grande êxodo para as cidades, na urbanização trazida na industrialização decorrente ainda do capital econômico gerado pela aristocracia rural, em centros urbanos que cresceram, mas não se desenvolveram, em seus bolsões de miséria.

O grau de pobreza econômica e décadas de monopólio político autoritário, somado à crise do petróleo mundial, no final da década de setenta, fez com que herdássemos uma pujante dívida externa e inflação galopante, fazendo do desenvolvimento humano um futuro distante, até o ano de 1988, com a retomada democrática desembocando ares de liberdade política na promulgação da Constituição Federal, que existente há menos de 30 anos, ainda convive com as investidas de uma cultura patrimonialista que permaneceu incrustada mesmo sob a filosofia de uma administração gerencial, na década de 90, que parece ter ido num sentido da burocratização do patrimonialismo.

Aqui, um fenômeno sistêmico da corrupção oriundo de uma relação promíscua entre elites do mercado e da política estatal.

Esse caráter histórico e atinente ao desenvolvimento das instituições nacionais, sob a ótica patrimonialista, vem no esteio do conceito de capital cívico, abordado pelo autor italiano Luigi Zingales, bem como tangenciado o conceito desenvolvido pelo nobel da economia, Amartya Sen, ao tratar do código de condutas como ponto inserido na garantia da transparência.

Essa, um fator imprescindível para o desenvolvimento baseado na liberdade do cidadão, em se alcançar o patamar deste mesmo cidadão ser capaz e dono de suas escolhas, pelo que analisaremos, ainda nesta pesquisa, o atual arcabouço jurídico nacional sobre a legislação anticorrupção, bem como de convenções internacionais sobre esse tema, sem perder de vista este aspecto ora desenvolvido, qual seja, a historicidade.

Isso virá como prenúncio à discussão sobre o vínculo entre

corrupção e patrimonialismo como externalidade negativa ao desenvolvimento humano, na formação das instituições democráticas contemporâneas.

3.1. O Colonialismo Patriarcal (1500 A 1808):

Em início aos traços específicos do quadro administrativo patrimonialista, entre 1500 e o ano 1808, os vieses econômicos e político-administrativos moldaram nossa identidade através dos séculos, numa estrutura política hoje democrática, mas ainda calcada sob fortes traços patrimonialistas, de compadrio entre empresa e a política estatal.

Lá em 1808, quando então o Brasil passa a existir em termo de estrutura administrativa, com a fuga da corte lusitana para terras brasileiras, passamos a caminhar para uma, ainda meramente formal, independência administrativa dos colonizadores, porém ainda marcada pelo forte caráter feudalesco que irá se perpetuar até meados do século XX, de latifúndios monocultores mantidos na base do sistema político federativo, sem perder o foco do *locus* municipal, de importância para o *coronelismo, enxada e voto*³³ ainda que em contexto de democracia republicana.

Assim, nos dizeres de CAIO PRADO JÚNIOR³⁴, “para compreender a colonização brasileira é preciso recuar no tempo antes do seu início, e indagar as circunstâncias que a determinaram”.

Segundo HOLANDA³⁵, esse tempo remoto patriarcal brasileiro causou uma linha temporal que afeta nosso desenvolvimento, no decorrer de toda a história:

“No Brasil, onde imperou, desde tempos remotos, o tipo primitivo da família patriarcal, o desenvolvimento da organização- que não resulta

³³Ver: LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, Enxada e Voto-** O município e o regime representativo no Brasil. 7 Edição. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

³⁴JUNIOR, Caio Prado. **A História Econômica do Brasil.** 26 ed- Distrito Federal: Ed Brasiliense, 2017, p.5.

³⁵ HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil.** 26 ed- São Paulo: Companhia das Letras, 1995. p.145.

unicamente do crescimento das cidades, mas também do crescimento das cidades, atraindo vastas áreas rurais para a esfera de influência das cidades- ia acarretar um desequilíbrio social, cujos efeitos permanecem vivos até hoje”

Constatamos que nossa propulsão colonizadora nasce do comércio europeu antes mesmo do século XIV, comércio este ainda em terreno limitado, até que se lançaram aos oceanos em grandes distâncias, primeiramente portugueses e espanhóis; posteriormente, franceses, ingleses e holandeses.

Assim, “todos os grandes acontecimentos desta era a que se convencionou com razão chamar de *descobrimientos*, articulam-se num conjunto que não é senão um capítulo da história do comércio europeu”³⁶, fruto de grandes empresas comerciais, incluindo-se então a América, ainda não explorada economicamente, nessa disputa para além-mar.

Mas uma diferença bem pontual em nosso modelo de colonização, sem refletir na ideologia de uma suposta *gaiola de ferro* que nos prenderia ao passado, porém, relevante de ser dito como moldura histórica, pode ser transcrita na passagem escrita por LÍGIA FAGUNDES OSÓRIO em seu *terras devolutas e latifúndio*, sobre a forma de colonização de nossos recursos socioambientais, da confusão que imperava a ponto de não se saber ao certo nem o que era público e o que era particular, diferenciando-se neste ponto dos países colonizados no norte do continente americano e seu sistema de ocupação:

“No exemplo norte-americano, o sucesso devia-se ao seu bem-organizado sistema de parcelamento e venda de terras públicas. Enquanto isso, no Brasil, o sistema de propriedade territorial estava em completa balbúrdia e quase em parte alguma se podia dizer, com alguma segurança, se o solo era particular ou público”³⁷.

Válido ressaltar que em Portugal, pós século XIV, o instituto das sesmarias ou *lei do trabalho livre*, implementada em razão da escassez de terras, trazia como finalidade solucionar o *problema da não produtividade*, reconhecendo, pois, o direito à terra ao seu proprietário enquanto nesta fosse

³⁶ Ibidem. p.6.

³⁷ SILVA, Lígia Osório. **Terras Devolutas e Latifúndio- Efeitos da lei de 1850**. Campinas: Ed. Unicamp, 1996, p.132.

produzida³⁸. Algo como o *improvement* (*melhoramento*) na cultura inglesa, trazida através das políticas denominadas de cercamento.

Aliás, a Inglaterra, que desde o século XI se favoreceu com o Estado unificado, acabou por estabelecer nos séculos seguintes um cenário competitivo sobre suas terras, com o fim das chamadas *terras comunais* e a competitividade que veio assim estabelecida entre os nominados *arrendatários*.

Esses tinham que buscar neste ambiente de competição a terra baseada em sua capacidade de nela produzir, em face da escassez, fortalecendo aquilo que Jonh Locke viria doutrinar como sendo *a origem da propriedade*: O trabalho transformador do homem sobre a coisa (*improve it*), fator apontado como origem do capitalismo inglês, modelo que se expandiu por grande parte do mundo e que de forma relevante veio definir relações sociais dos próximos séculos, na história da humanidade.

Em realidade brasileira, conforme exemplificou BARROSO, sobre a nossa colonização:

“A colonização de fato do Brasil só começa com as capitânicas hereditárias, a partir de 1532: o rei D. João III, para coibir o avanço francês sobre a costa brasileira, dividiu o território nacional em 14 frações, cuja posse foi entregue a capitães donatários para desenvolvê-las com recursos próprios. Seguindo um modelo de base feudal, os donatários detinham amplos poderes, que incluíam a exploração econômica, a arrecadação de tributos, a autoridade sobre os habitantes do território e o monopólio da justiça. Podiam, também, fundar vilas e doar sesmarias, isto é, largas extensões de terra. Está aí a origem da formação de latifúndios na estrutura fundiária brasileira”³⁹

No Brasil, local de fartas terras de domínio da colônia de exploração, o conceito de *melhoramento* (*improvement*) não estava nos planos, nas necessidades, nos objetivos de distribuição de terras. Assim, as nossas *sesmarias* não representavam aquilo que a caracterizava, há alguns séculos em Portugal, na ocupação de seu território: o necessário critério de produtividade como fator legitimador da propriedade. Lógico, os recursos por lá, diferentemente do Brasil, eram escassos, ou isso, ou o risco de fome

³⁸ Ver: RAU, Virgínia. **Sesmarias Medievais Portuguesas- Prólogo e Adenda documental por José Manuel Garcia**. Lisboa, Editorial Presença Lda, 1982- In. 8º de 288-II págs. Broch.

³⁹ BARROSO, Luís Roberto. *Ética e Jeitinho Brasileiro*. Por que a gente é assim?. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/palestra-barroso-jeitinho-brasileiro.pdf>, acesso em 05.maio.2018.

coletiva.

Pelo contrário do que houve nas relações das sesmarias na metrópole, por aqui se tratou de distribuição de terras baseadas no compadrio, no patriarcalismo, esta a origem dos nossos latifúndios.

O objetivo primeiro era colonizar e produzir riqueza para o mercado internacional. A diferença das sesmarias no Brasil é que se exploravam as terras para remeter as riquezas para Portugal, o que causava a falta do sentido de *pertencimento* a quem ficava no país. Assim, as sesmarias no Brasil tiveram objetivo de *colonizar*.

Neste contexto, o Brasil, de fato, veio se desenvolvendo também no seu meio urbano, principalmente nas grandes cidades, nesse período, tornadas em grande parte aglomerados em grandes pontos, sem estruturas mínimas adequadas a padrões de desenvolvimento humano, gerando todo um desequilíbrio social falado acima, por Buarque de Holanda, ainda na década de 30 do século passado, como sendo fruto de uma migração do feudo patriarcal se amoldando nos estamentos sociais através da história brasileira, onde a separação entre o público e o privado, quase que inexistentes, desemboca em idos do século XX num processo de industrialização de crescimento das cidades, sem, porém, o desenvolvimento humano.

Neste cenário de urbanização, MARY DEL PRIORE e RENATO VENANCIO, ao se referirem a documentos históricos dessa fase colonial, retratam as cidades como reunião dos grupos mais empobrecidos da sociedade, um lugar onde para ser grande era preciso tiranizar os pequenos, a ponto do “Marquês de Lavradio, de maneira preconceituosa, comparar os moradores da Bahia a *macacos e vermes*, queixando-se de ter que governar um povo grosseiro e ingrato”⁴⁰.

Em forte contraponto, JORGE CALDEIRA chega a defender no recente clássico da literatura da nossa história econômica- *História da Riqueza no Brasil*- que a economia dessa época, ao menos o nordeste, não era dominada somente por latifundiários e pela produção escravista, mas havia por aqui inúmeros exemplos de “uma sociedade de pequenos e grandes

⁴⁰DEL PRIORE, Mary e VENANCIO, Renato. **Uma Breve História do Brasil**. 2 ed- São Paulo: Planeta, 2016, p.85

produtores e um mercado pujante”⁴¹, incentivado em parte pelos governos locais, responsáveis pela defesa, transporte e obediência a costumes miscigenados, bem como dotados de uma legitimidade no poder através de eleições, pagando-se, porém, altos impostos para sustentar a metrópole.

Essa miscigenação de costumes e estruturas vem formar os brasileiros, prejudicados em sua história pela política colonial avessa à produção e consumo da cultura escrita, sendo neste cenário, o governo local da colônia, construído em bases informais e sem delimitação de espaço público:

“Onde deveria existir substância no espaço público, a área simbólica do governo central, havia apenas formalidade e vazio. Já na dimensão social que deveria ser limitada, aquela dos moradores que desconheciam a nobreza, na parte inferior da escala pelo padrão aristotélico, a vida seguia e o desenvolvimento da economia se dava. Em vez de contar com a proteção da lei, o mercado existia substancialmente à margem da lei, nas esferas dos costumes (moradores e nativos), das leis não escritas, que eram da conveniência dos moradores”⁴².

Desta forma se resumiram os primeiros dois séculos de nossa história, onde o Governo-Geral limitava sua presença na capital e nas alfândegas e, já a colônia, limitada ao litoral, com o país em seus sertões isolados, desenvolvendo-se pelos mercados existentes nos governos locais.

Essa estrutura local atuava inclusive na defesa do território, fato que se alterará apenas com a descoberta do ouro, cuja arrecadação se fez uma marcante reforma na estrutura administrativa brasileira, a ponto de, no início do século XVIII, Dom Joao V ter transformado o Governo-Geral em Vice-Reinado, tudo para que o ouro passasse a “fluir do corpo do Brasil para os cofres reais- e dali, para caminhos que merecem ser conhecidos”⁴³, levando-os a uma grande expansão do domínio da metrópole pela colônia, neste referido século.

Para alguns, isso também resultou em benefícios econômicos ao desenvolvimento local, em que pese toda uma reestruturação das capitanias

⁴¹CALDEIRA, Jorge. **História da Riqueza Econômica do Brasil**. Rio de Janeiro: Estação Brasil, 2017, p.115.

⁴²Ibidem, p.132-133.

⁴³Ibidem, p.141.

locais, agora não mais sem os olhos e mãos da coroa, presentes apenas para receber rendas e direitos, num cenário de aumento constante de escravos africanos e uma desigualdade social alarmante.

O familismo politiqueiro então vicejava nas cidades litorâneas, unindo prósperos senhores de engenho a funcionários metropolitanos. Mas “apesar disso, começava a formação de um quadro burocrático, marcado, contudo, pela precariedade”⁴⁴.

Essa precariedade refletia no caráter feudal das propriedades rurais, com marco fortemente patriarcal da dominação patrimonialista, de modo que “os donos de tais terras, apoiados em escravos e dependentes, sentiam-se impunes dentro do seu domínio e até de uma região”⁴⁵, inatingíveis que eram pelas regras estatais impostas.

Em cenário de emigração europeia às colônias, durante mais de dois séculos, despejar-se-á na América todo o resíduo das lutas político-religiosas da Europa.

No Brasil, após a fase inicial do pau-brasil e já na fase do açúcar, vimos que o trato desta lavoura significava aos seus proprietários, “a possibilidade de participar ativamente na estrutura de poder”⁴⁶.

Em CAIO PRADO JÚNIOR, pode-se afirmar que “muito diversa é a história da área tropical e subtropical da América. Aqui a ocupação e o povoamento tomaram outro rumo”⁴⁷. Não falamos sob uma ótica da qualidade ou desqualificação de um ou outro modelo social, mas de adequações ao modelo industrial capitalista que vieram a moldar a natureza da ocupação socioambiental e, sendo social em relação ao recurso do meio ambiente, veio produzindo características que vão ao encontro do fenômeno aqui estudado.

Segundo FAORO⁴⁸, “o inglês fundou, na América, uma pátria, o

⁴⁴DEL PRIORE, Mary e VENANCIO, Renato. **Uma Breve História do Brasil**. 2 ed- São Paulo: Planeta, 2016, p.42.

⁴⁵Ibidem, p.45.

⁴⁶Ibidem, p.46.

⁴⁷HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26 ed- São Paulo: Companhia das Letras, 1995

⁴⁸FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 5 ed. São Paulo: Globo, 2012, p.120.

português, um prolongamento do Estado. A Inglaterra, hostil à centralização, vencida a transação do feudalismo com o capitalismo, repeliu o paternal guarda-chuva real”.

Incrementa-se a isso o fator escravidão como força de trabalho, nestas vastas terras brasileiras, moldando o histórico desde o nascedouro em toda nossa economia.

Em vertente contrária a de FAORO, o sociólogo JESSÉ SOUZA constrói uma teoria negando a origem da corrupção sistêmica brasileira na herança da colonização portuguesa, e prospecta o fator desigualdade e a base histórica da escravidão como sendo decisiva na formação da sociedade brasileira:

“No Brasil, desde o ano zero, a instituição que englobava todas as outras era a escravidão, que não existia em Portugal, a não ser de modo muito tópico e passageiro. Nossa forma de família, de economia, de política e de justiça foi toda baseada na escravidão.”⁴⁹

Na crítica de Jessé Souza, este se refere à teoria de FAORO (escrita em sua obra *Donos do Poder*) e a forma como nele se trata o conceito de patrimonialismo, que “em oposição ao seu uso histórico e dinâmico da categoria de patrimonialismo em Weber, seu uso por Faoro é estático e tendencialmente a-histórico”⁵⁰.

Já CAIO PRADO JUNIOR, sobre a vertente da base histórica relacionada à escravidão, cita que “os portugueses tinham sido os precursores desta feição particular no mundo moderno: a escravidão de negros africanos; e dominavam os territórios que os forneciam”⁵¹.

Ainda no sentido relacionado à raiz patrimonialista ligada à colonização portuguesa, RAYMUNDO FAORO⁵² aponta que “o descobridor,

⁴⁹SOUZA, Jessé. **A elite do atraso: da escravidão à lava-jato**. Rio de Janeiro: Leya, 2017. p. 40.

⁵⁰ SOUZA, Jessé. **A tolice da inteligência brasileira- ou como o país se deixa manipular pela elite**. Rio de Janeiro: Leya, 2015, p.42.

⁵¹JUNIOR, Caio Prado. **A História Econômica do Brasil**. 26 ed- Distrito Federal: Ed Brasiliense, 2017, p.12.

⁵² FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 5 ed. São Paulo: Globo, 2012, p.98.

antes de ver a terra, antes de estudar as gentes, antes de sentir a presença da religião, queria saber do ouro e prata”.

Sobre essa visão contrária e crítica à raiz colonial-portuguesa da corrupção, feita pela sociologia contemporânea de Jessé Souza, pondera-se, aqui, que não há como alijar da base da formação cultural e social brasileira, os séculos de colonização portuguesa.

Inclusive, pode-se afirmar que tal fator foi responsável pelo modelo escravagista implantado no Brasil e sua base histórica de perpetuação de desigualdades sociais (e nisso impulsiona-se uma dinâmica histórica à pesquisa) que determinou um ponto importante de nossa formação social, sob o ranço patriarcal, através dos séculos seguintes, influenciando no capital cívico de uma sociedade arremetida entre colonos vindos da Europa, dotados de finalidade primordial e quase que exclusivamente de exploração dos recursos socioambientais, imbuídos de espírito mercantil, na colônia.

Nada que impeça, em análise atual, de compartilhar o conceito de patrimonialismo e da própria corrupção como fatores ligados também a sua vertente privada, afinal, quando tratamos de corrupção, seja pública ou privada, tocamos num ponto relacionado a custos de transação, de prejuízo concorrencial na construção desigual de oportunidades, mas sempre, sem minimizar, de igual forma, do aparelho estatal, a gravidade de sua presença e os mecanismos necessários para superação do quadro sistêmico.

Assim prosseguindo nessa descrição histórica deste período, o Brasil veio a reboque como que num quintal do Estado lusitano, onde caracteriza FAORO, a realidade da metrópole:

“A nobreza, tanto a burocrática quanto a da terra, os capitalistas e os comerciantes, estimulados pelo lucro do oriente, tornam-se mais ricos e mais ostentatórios na exibição de seu luxo, enquanto o povo, mais numeroso, faz-se mais pobre e mais consciente de sua miséria”

Logo, permite-nos tal realidade induzir uma análise sob viés político-administrativo entre colônia e colonizado, a ponto de refletimos a centralização do governo monarca e absolutista Português, o qual, para assegurar o domínio dessas terras teve que, num primeiro momento, delegar as funções de povoamento a particulares, arrendatários, mas mantendo sempre à sombra o

controle e o domínio do colonizador; em primeiro momento, sob a exploração do pau-brasil e, num segundo momento, das grandes lavouras para produção de açúcar e pela interiorização na busca por metais preciosos.

“São interesses comerciais, triunfantes na Europa e derivados dos valões que assoberbavam o reino, que ditam, por meio do Estado, a exploração social e econômica do Brasil”⁵³.

A figura do colono vem, pois, envolvida aos privilégios tradicionalmente outorgados aos comerciantes ligados ao reino, na metrópole. Da ordem particular emanavam as funções públicas, sob a característica da hereditariedade do cargo, sempre em nome do rei, em aspecto fortemente patriarcal, tomado pelo quadro administrativo que exalta o tipo-ideal patrimonialista.

Desta forma, com o curso social direcionado pelo Estado centralizador, a América se tornou um reino moldado sob os padrões ultramarinos, não um mundo a se criar.

Com a importação de força de trabalho escrava e das vastas terras disponíveis, tornou-se possível a monocultura do açúcar como predominante produção agrária em nosso país até que, bem verdade, desde o início do século XIX, houve tentativas governamentais de atrair *o branco europeu* para colonizar terras brasileiras, numa forma de substituir gradativamente o trabalho escravo pelo trabalho livre, sem que de forma alguma essa mudança pudesse causar maiores impactos nas relações econômicas.

Mas ainda nesta quadra histórica, numa fórmula clássica do rei concedendo poderes a empreendedores, em troca da cobrança de impostos sob as cartas de doação, desenvolveu-se um mercado interno significativo, em conflito com o absolutismo metropolitano, este decadente, mas forte o suficiente para que esse vínculo de saída de capital pelo comércio exterior passasse ao largo da grande maioria da população brasileira, em grande parte formada por sujeitos-objetos, fora do mercado, através das bases sociais da escravidão, e assim se iniciasse uma transição cuja consequência foi a própria ruptura do laço com a colônia, rumo à independência política.

O comércio já contava nesta fase com uma relevância nos próprios

⁵³Ibidem, p.108.

estamentos de classe, de modo que dessa luta entre proprietários e comerciantes e domínio entre mercado nativo e colônia, teremos as agitações da independência, fase seguinte de estudo.

A colônia, pois, conexas com o crescimento do capitalismo comercial e como consequência desta, vem buscar o reconhecimento de seu próprio quadro administrativo, que será feito sem que houvesse mudança no regime monárquico, sem que a corrupção sequer estivesse incluída em questões de debates políticos, como veremos no período imperial; pelo oposto, as práticas patrimonialistas seguem como de costume, inerentes à própria forma de governar.

Sobre a própria comunicação e o desenvolvimento no período colonial, em *Formação do Brasil Contemporâneo*, CAIO PRADO JÚNIOR⁵⁴, nos idos da década de 60 do século passado, tece importantes considerações sobre a peculiaridade das vias de comunicação e transporte em nossa história, face nosso extenso território nacional, ao citar que “o caminho cria o tipo social”, considerando nosso relevo acidentado, coberto por florestas quase que impenetráveis, dentre outras dificuldades:

“(...) de tudo isto vão resultar comunicações difíceis e morosas que imprimem às relações da colônia um ritmo lento e retardado; e que terá tido com toda segurança uma boa dose de responsabilidade neste tom geral de vida frouxa que caracteriza o país”⁵⁵

Essa realidade, adiantamos, perdurará por séculos, veremos que invadirá o século XX. A corte portuguesa, então, falida, dirige-se ao renegado Brasil, um país de relevante mercado interno, porém isolado em poderes locais, subjugado por políticas exploratórias coloniais.

⁵⁴PRADO JÚNIOR, Caio. **Formação do Brasil Contemporâneo: Colônia**. 6 ed. Brasília-DF: Brasiliense. 1961, p.235.

⁵⁵Ibidem. p.235.

3.2. A estruturação do quadro administrativo brasileiro, sob o constante viés patrimonialista (1808- 1890)

“No dia 22 de janeiro, após 54 dias de mar e aproximadamente 6400 quilômetros percorridos, D. João aportou em Salvador. O restante do comboio tinha chegado ao Rio de Janeiro uma semana antes, dia 17 de janeiro”⁵⁶.

Assim se dava a chegada da família real portuguesa em terras brasileiras, no ano de 1808. Este acabaria sendo um acontecimento marcante na história brasileira e responsável pela mudança da colônia para estrutura de um país independente, ao menos na seara política, sendo divisor de águas, ainda, na estrutura administrativa e social.

Tomamos aqui como marco inicial da estrutura administrativa-estatal nacional o efeito da vinda da família real portuguesa ao Brasil, escoltada pelos ingleses (seus credores) e fugindo das invasões de Napoleão Bonaparte, quando criaram, aqui, como estrutura primeira de instituição financeira, o Banco do Brasil, instituição que teve, como uma das justificativas formais, promover o desenvolvimento nacional. De fato, com a instituição, houve autorizada emissão e circulação de títulos de crédito.

Mas na prática, a criação de um banco nacional, com a vinda da corte, seguindo os traços coloniais, marcou o forte caráter da confusão entre a coisa pública e a coisa particular, na medida em que se desenvolveu a emissão de moeda para sustentar a corte portuguesa em suas regalias, “e assim nasceu o Banco do Brasil, em outubro de 1808. Para estimular a compra de ações do Banco do Brasil, a Coroa estabeleceu uma política de toma-la-da-cá”⁵⁷.

Essa mágica da fabricação do dinheiro no banco público teria funcionado pouco mais de dez anos, quando, em 1820, o novo banco foi à bancarrota, ocasião em que D. João VI retornou a Portugal, levando todas as barras de ouro e os diamantes que a coroa mantinha nos cofres do banco, falido e liquidado sete anos depois da independência, em 1829, fato este marcante na história do Brasil.

Segundo CALDEIRA, “o saque dos depósitos bancários foi o

⁵⁶Ibidem. p.53.

⁵⁷GOMES, Laurentino. **1808: Como uma rainha louca, um príncipe medroso e uma corte corrupta enganaram Napoleão e mudaram a história de Portugal e do Brasil**. São Paulo: Planeta do Brasil:2008, p.103.

primeiro sinal de que o governo não estava preocupado com os poupadores que investiam na instituição”⁵⁸ e isso como paralela consequência de um campo econômico de busca incessante pelos privilégios a custa do erário.

Segundo FAORO, disso resultou já de início de independência a primeira crise inflacionária do país que “seria atribuída ao papel e não às emissões imoderadas de papel, numa doutrina durante cem anos cultivada e obedecida.”⁵⁹.

Assim, as mudanças iniciais de um país independente, pós 1822, vieram numa quadra histórica de gastos desenfreados por parte do público misturado ao privado, na sequencial transferência direta da riqueza para Portugal e “para o bolso de D. Pedro I, para financiar a política europeia e os mercenários”⁶⁰.

A estrutura central que serve de espelho ao patrimonialismo reinante nessa época imperial, representada pelo Poder Moderador, vem assim delineada:

“Mesmo depois de quase duas décadas de independência, o governo central preservava algo da forma colonial: muito controle e poucas oficinas. A constituição de 1824 ampliara o escopo de poderes do governo central. Na esfera intermediária de governo, os comandantes de capitanias nem sempre controláveis deram lugar a presidentes de província que eram meros delegados do poder moderador dotados de quase todo o poder”⁶¹

Mas não se pode olvidar que o desenvolvimento da economia interna aqui já comentada deu ao Brasil o posto de país a usufruir de eleições locais, consolidando um parlamento, ainda que abaixo do poder moderador, mas que representa neste período uma espécie de construção de uma noção de opinião pública, antes mesmo, por exemplo, de países como a França, que somente veio a alcançá-la nas décadas finais do século XIX, ao se tornar uma

⁵⁸CALDEIRA, Jorge. **História da Riqueza Econômica do Brasil**. Rio de Janeiro: Estação Brasil, 2017, p.248.

⁵⁹FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 5 ed. São Paulo: Globo, 2012, p.291.

⁶⁰CALDEIRA, Jorge. **História da Riqueza Econômica do Brasil**. Rio de Janeiro: Estação Brasil, 2017, p.248.

⁶¹ Ibidem. p. 252.

República, ainda que adotássemos bem verdade por aqui o voto censitário ou qualificado, características também presentes, à época, em diversos países, inclusive europeus.

Mas importante se ressaltar que, enquanto estrutura social, em 1808, a cada três brasileiros, dois eram escravos.

Só de Portugal, no século anterior, entre quinhentos mil e oitocentos mil pessoas mudaram-se para o Brasil, mais precisamente para o interior, em razão dos metais preciosos e por isso, a população aumentara dez vezes.

Nesse esteio, o tráfico de escravos foi responsável por quase dois milhões de negros cativos, importados para trabalhar em minas e lavouras. Uma população analfabeta, pobre e carente⁶², de baixíssimo desenvolvimento humano e responsável, numa colônia de exploração, por construir as bases de dominação política e social, por aqui existentes.

Neste ponto, relacionado à vida social, CAIO PRADO JÚNIOR pondera que também no século XIX: “(...)antes de mais nada e acima de tudo, o que caracteriza a sociedade brasileira no princípio do século XIX, é a escravidão”⁶³, camada na qual se inseriu no contexto servil aliado ao grande proprietário do latifúndio, na particularização de uma sociedade onde domina fortemente o clã patriarcal, tornando-se o grande proprietário um aristocrata, reunindo em si “riqueza, poder e autoridade. A que se unirá a tradição, que a família patriarcal, com a autoridade absoluta do chefe, dirigindo e escolhendo os casamentos, assegura”⁶⁴.

Não assim em exatamente todo o território, algumas regiões como litoral sul da Bahia, ou Santa Catarina, onde agricultura rudimentar dominava, apareceu a figura do caboclo, do comércio, não havendo ali algo que lembre o domínio do senhor patriarcal.

Mas vale lembrar, além da economia e das estruturas sociais relatadas, que éramos uma monarquia, em uma América já republicana, sob os

⁶² GOMES, Laurentino. **1808: Como uma rainha louca, um príncipe medroso e uma corte corrupta enganaram Napoleão e mudaram a história de Portugal e do Brasil**. São Paulo: Planeta do Brasil:2008, p.67.

⁶³ PRADO JÚNIOR, Caio. **Formação do Brasil Contemporâneo: Colônia**. 6 ed. Brasília-DF: Brasiliense, 1961, p.267.

⁶⁴ ibidem, p.267.

auspícios do poder imperial, sem espaços formais para debates legalizados.

Assim, nessa vertente, o estamento burocrático vem capitaneado pelo soberano e legitimado por um poder acima dos demais, o poder moderador, com alto grau de centralização, baseado na tradição, a que vimos no primeiro capítulo em Max Weber, ser característica do quadro administrativo preponderantemente patrimonialista.

Um cenário cujo escape se formava num quadro administrativo bacharelesco de *doutores* saídos da aristocracia, filhos das grandes propriedades que, estudados, formaram um acultramento europeu, que num topo da pirâmide social fechada, costurada sobre ocupações de importantes cargos públicos, numa hierarquia que vai do imperador até as eleições paroquiais, num jogo interno de troca de vantagens, onde a opinião pública, sem qualquer condições de autonomia, vem marcada em sua base social pela quase completa apatia dessas camadas, nos processos decisórios.

No esteio da hipótese levantada neste trabalho, ponderamos, ainda, que o atraso no desenvolvimento humano não nos deixava outro caminho a não ser, numa pré-modernidade contrastando a um pujante mercado interno, porém extremamente desigual, continuarmos sob a predominância da dominação patriarcal, preservando-se o Estado e seu governante, aquele centralizando as políticas do desenvolvimento econômico.

O Brasil império significou uma continuidade do que havia no Brasil desde sua invasão pelos portugueses na colonização. JORGE CALDEIRA afirma que, apesar do avanço relativamente positivo neste período em relação à alfabetização, esta passou dos estimados 2% para 17,4% no fim do império. Mas “fato é que, em 1890, vários países estavam próximos da alfabetização de toda a população”⁶⁵.

Assim, a grande massa analfabeta ultrapassando 80% vem solidificando a estrutura social e o baixo desenvolvimento humano que solidifica mais ainda a realidade da grande massa populacional e o relativo atraso brasileiro como fator contributivo ao modelo de dominação patriarcal, ainda que tivéssemos um considerável mercado interno em desenvolvimento

⁶⁵CALDEIRA, Jorge. **História da Riqueza Econômica do Brasil**. Rio de Janeiro: Estação Brasil, 2017, p.291.

no país, bem verdade que em estagnação econômica brasileira durante o período imperial, contrariamente à onda do comércio mundial e sua nascente e pujante economia decorrente do capitalismo industrial.

Esse o cenário que foi enfrentado pelo início da república.

3.3. República: Coronelismo, crescimento urbano e os atrasos ditatoriais sobre o desenvolvimento humano

Com a passagem para a República sob recente abolição da escravatura, concomitantemente, surgiu no setor cafeeiro um aliado ao desenvolvimento das cidades e do declínio da grande classe latifundiária ligada ao açúcar. Mas isso **não causou em nossa história grandes rupturas**, posto que, ainda em 1940, 1,46% das propriedades ocupavam 48,31% das terras cultiváveis no país⁶⁶, demonstrando a grande concentração de renda e a grande desigualdade existente em nosso setor produtivo.

Em que pese o fim da era do imperador Dom Pedro II, com o início da era republicana vivíamos também o fim da concentração patriarcal formal do poder imperial e seu quadro administrativo patrimonialista, afinal, nele, era o soberano quem exercia poder sobre os demais poderes, nomeava e exonerava, dissolvia parlamento e ao seu alvitre formalizava mudanças no quadro político com reflexos na economia nacional.

Mas esse processo de mudança da monarquia para a república nada teve de superação da estrutura social quanto ao desenvolvimento humano. No espectro social, “o povo assiste a tudo bestializado”⁶⁷; nesse campo estrutural, “a maior parte da população adulta acabou por não ter participação direta na vida política ou ter acesso a ela apenas para exercer atividades subordinadas”⁶⁸

⁶⁶LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, Enxada e Voto**- O município e o regime representativo no Brasil. 7 Edição. São Paulo: Companhia das Letras, 2012, p.26.

⁶⁷ DEL PRIORE, Mary e VENANCIO, Renato. **Uma Breve História do Brasil**. 2 ed- São Paulo: Planeta, 2016, p.211.

⁶⁸PORTELA JUNIOR, Aristeu. Florestan Fernandes e o conceito de patrimonialismo na compreensão do Brasil. **Revista do Programa de Pós-Graduação na USP**, São Paulo, v.19.2, 2012, pp.9-27, p.20.

Tanto que, ainda nos velhos costumes imperiais, desde o início republicano, Marechal Deodoro da Fonseca, como se fosse o imperador montou seu ministério formado por amigos próximos e obedientes, em continuidade ao nosso velho modelo patrimonialista, em fluxo contínuo na nossa história.

Nos dizeres de FLORESTAN FERNANDES: “essa foi a herança recebida pela República. O que foi feito dela? O que não poderia deixar de ser feito. O Estado assumiu de vez o belo aspecto das coisas dúplices”⁶⁹, aqui expondo o autor a dualidade das camadas populares e seu desinteresse pela vida política e as camadas dominantes, cujo poder político representava o gozo nato dos privilégios de classe.

Essa ordem estamental só viria a mudar com o empoderamento do cidadão, enquanto capacitado a participar da vida pública e de seu rumo, à mudança tão amarrada pelo conservadorismo nacional.

Assim, falando aqui da primeira fase da República, a que chamamos de *republica velha*, o *coronelismo* é marcado pela decadente figura do proprietário rural, que nesta quadra histórica brigava para se sustentar apostando no município como poder trazido em sua relação de simbiose aos interesses legitimados no poder estatal, bem retratados na obra de VICTOR NUNES LEAL, para quem o coronelismo como era o “resultado da superposição de formas desenvolvidas pelo regime representativo a uma estrutura social e econômica inadequada”⁷⁰.

O sistema eleitoral se estruturava de forma a não poder abrir mão do eleitorado rural, onde entrava a figura do coronel e seu modelo patriarcal de dominação coronelista: “o mandonismo, o filhotismo, o falseamento do voto, a desorganização dos serviços públicos locais”⁷¹.

Um setor social decadente, ratificamos, mas ainda fundamental para a base de dominação eleitoral vinda com a república. Logo, um decadente poder privado se relacionando a um poder público agora em quadro de viés

⁶⁹FERNANDES, Florestan. Existe uma democracia no Brasil? In: Fernandes, Florestan. **Mudanças Sociais no Brasil**. São Paulo: Global, 2008,p.93-113, p.98.

⁷⁰ LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, Enxada e Voto**- O município e o regime representativo no Brasil. 7 Edição. São Paulo: Companhia das Letras, 2012, p.23.

⁷¹ Ibidem. p.23.

republicano.

Na base desse sistema, assistia-se a tudo, mais uma vez, a grande massa subdesenvolvida, de forma praticamente alheia aos rumos econômicos e políticos do país. Na fase colonial ou do império brasileiro, não se tratava de uma preocupação a escolha eleitoral, algo que mudou com o início da fase republicana, onde as leis universais e o poder legitimando desde o topo da república, na figura do presidente eleito, dependia-se assim do voto dado pelos cidadãos.

Por isso a submissão do poder central aos interesses do senhorio rural, marcante nessa primeira fase republicana, com a frequente dominação até mesmo do poder policial e influência do aparato judicial fortemente marcado pelas ajudas locais dos coronéis, fazia com que o fortalecimento do poder republicano viesse acompanhado da *remodelação* desse decadente poder privado.

Mas o próprio sociólogo Victor Nunes Leal, na década de 40, vê em seu estudo que o aperfeiçoamento do processo eleitoral contribuiu para abalar o coronelismo, vindo de fato a alterar sua estrutura somente na década de 30 do século XX, com a economia brasileira deixando de ser essencialmente rural, desenvolvendo-se a produção industrial contrabalançando a secular produção agrícola decaída em muito pela crise do café no final da década de 20.

Neste período, o desenvolvimento do comércio e do mercado financeiro se deu em *locus* muito mais urbano, com o crescimento das cidades, das garantias trabalhistas e do desenvolvimento de transportes e das comunicações, superando-se, assim, o resquício semifeudal que caracterizava o isolamento das grandes propriedades rurais e o poder patriarcal dos *coronéis*.

Aqui um ponto crucial da teoria desenvolvida por LEAL, ligando a mudança desse quadro patriarcal ao desenvolvimento humano ao se referir que a “pobreza do povo, especialmente da população rural e, em consequência, o seu atraso cívico e intelectual, constituirão sério obstáculo às intenções mais nobres”⁷².

A *Revolução Nacional Brasileira*, assim chamada por BRESSER

⁷²Ibidem, p.126.

PEREIRA, só veio ocorrer após a década de 30, deixando a “velha república” e seu caráter ainda colonial com sua reduzida classe média parasitária e apoiada principalmente no emprego público.

Fala-se de cenário que se passa das ordens das oligarquias dominantes para somente então se sentir no desenvolvimento nacional a expansão do café e a abolição da escravatura, esta já ocorrida há quarenta anos, agora se diluindo com a formação de outras duas classes nacionais: a burguesia industrial e o proletariado, com a classe média em ritmo de expansão, mas ainda ligada ao funcionalismo público. Segundo o referido autor:

“Com o processo de industrialização que então se iniciava, encetamos nosso rumo ao desenvolvimento. Por uma série de razões, entre as quais sobressaem as de ordem econômica, a nossa história dá uma guinada decisiva. Verifica-se então um processo acelerado de transformação. A história, depois de muitos anos de um desenrolar contínuo e uniforme, sofre um impacto e dá um daqueles seus típicos saltos para uma nova direção. Todos os campos são atingidos: o econômico, o cultural, o social e o político. A nação inteira sofre um abalo profundo, cuja marca essencial é a crise violenta que se abate sobre o café e, portanto, sobre todo o nosso comércio exterior. Vemos o ruir de velhas estruturas, de antigos preconceitos, de classes esclerosadas, de privilégios arraigados”.⁷³

Aqui, o Estado deixa de seu marco histórico passivo e segue para posição ativa em busca do chamado desenvolvimento econômico, pelo que se constata nessa fase o período de mescla entre semifeudalismo e capitalismo industrial nascente.

Desde a Constituição de 1934- que trouxe em seu texto inspirações das constituições mexicana de 1917 e de Weimar em 1919- com conceitos de ordem econômica e sociais ligados ao desenvolvimento, até 1988, com a atual Constituição Federal, tivemos poucos e esparsos momentos históricos de uma pretensa democracia.

De 1937 a 45, vivemos no Estado Novo, uma extensão ainda que forjada do fascismo e, após menos de duas décadas (1964-88), onde amargamos período de ditadura militar, de atos institucionais limitando poderes

⁷³PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Desenvolvimento e Crise no Brasil**. 7 ed. São Paulo: Brasiliense, 1977, p.22.

do poder legislativo, reduzindo a livre manifestação dos direitos civis e políticos e aniquilando a liberdade de imprensa e de expressão, sem que o cidadão pudesse de fato participar das decisões políticas nacionais, com o país aberto a um *crescimento econômico* fruto de um endividamento externo vulnerável, sob uma política fechada, sem qualquer efeito positivo na redistribuição de renda e diminuição das desigualdades.

Quanto ao Estado Novo, trata-se de um período de grandes transformações estruturais no quadro do poder estamental do grande latifundiário e na figura do *coronel*. Já se preparam aqui, reformas ao Brasil industrializado, pós-queda da bolsa de 1929, com o setor rural contando com apoio fundamental do Governo e suas compras do excedente cafeeiro para manutenção do preço, equilibrando em curto período sua situação externa.

No mercado interno um ritmo pujante que permanecerá em décadas de grande crescimento, até o final da década de 70 do século XX, com a crise do aumento do valor do petróleo ferindo de morte nosso modo ditatorial de concentração de políticas econômicas brasileiras, a qual coloca então o Brasil no atraso do ciclo do desenvolvimento econômico internacional, posto que se aposta assim na não-abertura do país ao mundo em início de mercado mundialmente conectado, mas permanece-se em incentivos ao mercado interno, afundando o país em dívidas, inflação e recessão econômica, sentidas fortemente na década de 80.

Em 1937, Getúlio Vargas declara o golpe, onde a representação política, inclusive local, foi trocada pelas ordens emanadas do executivo federal, assim, os cargos eletivos foram ocupados pelo ditador, a exceção o de vereador, que ainda se fazia por colegiados, denotando-se assim a burocratização da dominação patrimonial, aqui já estudada, presenciada como ranço político ainda que em época de desenvolvimento urbano.

Do autoritarismo do Departamento de Imprensa e Propaganda, exaltando o ditador, aos avanços da criação da Indústria Siderúrgica Nacional, elevando assim a política de desenvolvimento baseado no mercado interno, pós crise de 29, o Brasil se desenvolvia num ritmo urbano, com a população do campo diminuindo e com isso, novo *campus* de estrutura social se desenvolvendo.

Num breve espaço de democracia populista, pós-1946, com o

crescimento da indústria superando o da agricultura, veio em 1964 a nova era ditatorial, agora comandada pelos militares, sob uma ameaça coletiva implantada ao comunismo em era de *guerra fria* e mundo bipartido.

Para uma análise do panorama de desenvolvimento humano, nessa fase, citamos que, de 1933 a 1968, o crescimento sistemático das matrículas nas escolas cresce mais de cinco vezes, num curto espaço de 35 anos, fruto de um crescimento populacional em rápida urbanização, especialmente entre as décadas de 1940 e 1950, passando a população urbana de 18,8 milhões (36,2%) em 1950, a 31,3 milhões (44,7 %), em 1960, e 52 milhões (ou 55,9%), em 1970. Ainda, dados apontam que, entre 1933 e 1940 o número de estudantes universitários que não passava de 30 mil, aumentou em doze vezes entre 1933 a 1968, acelerando-se na década de 60⁷⁴.

E novamente, após dezoito anos de democracia, pós Estado Novo, vem o regime militar que duraria mais de vinte e quatro anos.

A falta de liberdade política é uma moeda cara na história brasileira. Apontada com um dos fatores instrumentais do desenvolvimento humano, pelo Nobel em economia, Amartya Sen, as liberdades políticas, incluindo os direitos civis, refletem as “oportunidades que as pessoas têm para determinar quem deve governar e com base em que princípios, além de incluírem a possibilidade de fiscalizar e criticar as autoridades”⁷⁵. A isso, soma-se a liberdade de imprensa e escolhas aptas a serem feitas pelo cidadão, entre partidos políticos existentes, fatores ausentes nesse período, em nosso país.

Quando se tolhe isso de uma população, ela se submete então a um rumo unilateral, escolhido entre não concorrentes, no caminho direcionado por uma parcela da elite econômica beneficiada pelo aparelho burocrático dominado por um grupo personificado do poder.

Essa centralização dos rumos do desenvolvimento nesses mais de vinte anos de ditadura militar nos custou caro, pois houve uma acentuação da desigualdade social e um endividamento gigantesco das contas públicas.

⁷⁴Ver: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA-IBGE. **Series históricas e Estatísticas**. 2009. Disponível em:<http://seriesestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?t=taxa-analfabetismo&vcodigo=PD384>, acesso em 10.abr.2017.

⁷⁵SEN, Amartya Kumar. **Desenvolvimento como liberdade**. Trad. Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2010, p.55.

Logo, aliado a esse crescimento do mercado interno, temos a manutenção do quadro político com o governo federal centralizando as decisões econômicas, com aversão ao perigoso voto, decretando-se assim, os atos institucionais que liquidaram até mesmo o congresso, onde a grande mudança do regime militar foi a forte estatização.

Antes de 1964, havia 12 estatais, após três anos, esse número subia para 44, onde, em nosso estudo relacionado ao patrimonialismo em face do desenvolvimento econômico⁷⁶, a “separação entre o público (aquilo que a lei define) e o privado (a esfera de liberdade para além da lei) não cabe bem para explicar a nova etapa da concentração de poder pela ditadura”⁷⁷, uma vez que, novamente, vivemos sob a falta das liberdades políticas instrumentais ao desenvolvimento.

Mesmo na blindagem da gaiola de ferro ditatorial, casos de corrupção foram frequentes e as mordomias utilizadas com o erário, nada alteraram em sua estrutura.

Elites da política local chegaram a aparecer em casos que em nada diferem dos atuais, de corrupção entre Estado e mercado de compadrio. Como nos casos envolvendo os chamados *governadores biônicos* que passavam pelo crivo do Sistema Nacional de Informações. No Paraná, Haroldo Leon Peres foi indicado por ser simpático ao regime, porém, logo após pouco tempo de mandato foi flagrado extorquindo em um milhão de dólares um empreiteiro. O conhecido e poderoso político baiano Antônio Carlos Magalhães, indicação influente no período ditatorial, foi acusado, ainda em 1972, de beneficiar a empresa Magnesita, da qual era acionista, tendo ele abatido metade das dívidas da empresa ⁷⁸.

Sobre esse crescimento da economia, desde a década de 30, perdurou como sendo *um fator de salvação* a quadra histórica de economia

⁷⁶ Ver: Sítio eletrônico jornal El País. https://brasil.elpais.com/brasil/2017/09/29/economia/1506721812_344807.html, acesso em 4.mai.2018.

⁷⁷CALDEIRA, Jorge. **História da Riqueza Econômica do Brasil**. Rio de Janeiro: Estação Brasil, 2017, p.291.

⁷⁸Disponível em <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2015/04/01/conheca-dez-historias-de-corrupcao-durante-a-ditadura-militar.htm>. Acesso em 4.mai.2018.

fechada, e assim continuou durante a ditadura militar, resultando desse modelo um atraso quando da abertura em cenário mundial de economia globalizada. O Brasil não se preparou para tanto, estando por décadas fora da vida democrática ocidental.

A negação de direitos políticos como estratégia ao rápido crescimento econômico não é algo comprovado empiricamente. Governantes autoritários tendem a não tomar providências preventivas em relação a calamidades, fomes coletivas, sendo a liberdade negada ao cidadão, de poder participar das decisões públicas. A pobreza e a desigualdade social acabam sendo problemas nessa participação qualitativa.

A riqueza tem como razão o maior gozo de qualidade de vida, de liberdade. “Como as liberdades políticas são elementos constitutivos da liberdade humana, sua negação é, em si, uma deficiência”⁷⁹

O chamado *milagre brasileiro* jamais se traduziu na melhora da desigualdade secular vivida pelo Brasil. Pelo contrario, reajustes do salário abaixo da galopante inflação castigava justamente e cada vez mais, os mais pobres. Tanto que:

“(…) em 1960, metade mais pobre da população tinha 17,4% do total da riqueza nacional; em 1970, sua fatia desse bolo era de 14,9%- ou seja, 15% menor. Já os 20% mais ricos aumentaram sua participação de 54,9% para 65,2%(…) No período anterior à ditadura havia os tradicionais subúrbios, mescla do urbano e do rural nas franjas da cidade; eles se transformaram nas periferias, a versão urbana empobrecida de economia informal, que ia da posse do barraco até o bico no trabalho”⁸⁰.

E assim se dava o mecanismo econômico tido como *milagroso*, entre estatais multiplicadas e o setor privado, com o Estado pegando dinheiro emprestado no Exterior, repassando às empresas estatais em moeda nacional em emprestando em dólar, triplicando a dívida externa com a vinda da crise do petróleo, num plano de expansão do Estado e isolamento político do país.

⁷⁹SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Trad. Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2010, p.31.

⁸⁰CALDEIRA, Jorge. **História da Riqueza Econômica do Brasil**. Rio de Janeiro: Estação Brasil, 2017, p.566.567.

Da mesma forma, a construção dos rumos da nação não vinha de baixo. Distribuição de dinheiro tendo em troca favores, no patrimonialismo histórico assolando um país de desigualdades, com o Estado no centro das decisões econômicas, com seus traços marcantes da corrupção.

Em dias atuais, vem se difundindo entre uma parcela do senso comum da sociedade, a ideia de que a corrupção nessa fase de regime militar brasileiro seria bem menor ou quase inexistente. Uma falácia estudada por HANNAH ARENDT ao discorrer sobre os riscos do totalitarismo mundial, durante a predominância nazista alemã na segunda guerra, que em seu livro *Origens do Totalitarismo* diz que “a convicção de que tudo que acontece no mundo deve ser compreensível pode levar-nos a interpretar a história por meio de lugares-comuns”⁸¹.

Por certo que a falta de liberdade política e, sobretudo, de imprensa, fez com que grandes escândalos de corrupção não fossem divulgados. Hoje nem mesmo centenas de mortos nesse período puderam ser enterrados pela família, sob a pecha de serem dissidentes do sistema. Arquivos jamais foram localizados. O patrimonialismo subscrito no clientelismo e no nepotismo continuou evidente na distribuição dos cargos públicos⁸².

As elites regionais em nada foram tocadas. Não havia uma instituição sequer em condições democráticas de investigar e quanto menos levar à fase processual da persecução penal, os generais e membros da elite das forças armadas e seus asseclas governamentais. Os opositores eram presos, como aqui referido, quando não mortos nos porões da ditadura, inimigos de um Estado centralizador do poder econômico e social.

Mas alguns casos, no esteio do que referimos acima, já em fase de abertura política, escaparam e pontuamos nesta quadra histórica o exemplo do escândalo Lutfalla⁸³, que beneficiou a empresa falida de propriedade do sogro de Paulo Maluf com empréstimo de dinheiro público, sendo esse um dos casos que escapou da saga da censura ditatorial, mas que nada difere de milhares de

⁸¹ ARENDT, Hannah. **Origens do Totalitarismo- antissemismo, imperialismo, totalitarismo**. Tradução: Roberto Raposo. Companhia das Letras:2013, p.6.

⁸² Ver: GASPARI, Elio. **A ditadura encurralada: O sacerdote e o feiticeiro**. 2 ed. Rio de Janeiro: Intrínseca Ltda: 2014.

⁸³Ver os casos emblemáticos de corrupção na fase de ditadura no sítio eletrônico: <http://memoriasdaditadura.org.br/corruptao/index.html>, acesso em 25.abr.2018.

outros, envolveu empréstimo do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social-BNDES à referida empresa em situação de falência, vindo a público em 1977, com CPI instalada em 1980 e posterior arquivamento pelo Supremo Tribunal Federal.

Paulo Maluf, reeleito indiretamente governador de São Paulo em 1979, foi candidato à Presidência em 1985.

Tem-se, ainda, o famoso caso *Delfin*, no governo Figueiredo, onde a falência do grupo empresarial denominado *Coroa-Brastel* apontou que o ministro Delfin Neto e o ministro Ernani Golveia teriam desviados empréstimos da Caixa Econômica. Esse caso deixou 34 mil investidores financeiros na ruína. Ernani Golveia teve renúncia rejeitada e Delfin, por sua imunidade parlamentar, nunca foi julgado. O caso abalou o já frágil grupo político do governo Figueiredo.

Com a queda da legitimidade desse modelo, o povo saiu às ruas reivindicando eleições para presidente, quando Tancredo Neves conseguiu se eleger indiretamente sob a promessa de colocar um fim a essa era de regime militar. Com a morte daquele, assume a presidência o então governista e apoiador da ditadura, José Sarney, que na fase democrática seguinte veio por décadas a se sustentar como patriarca de um verdadeiro clã de um dos Estados mais pobres do país.

O Brasil, um Estado à beira da falência, em extrema recessão, inflação galopante e uma desigualdade social acentuada. Inaugura-se assim a fase democrática, com uma Constituição Federativa promulgada em outubro de 1988.

Décadas ainda viriam moldando a facticidade dessa Carta Constitucional.

3.4. República Democrática de Direito: Entre fortalecimentos institucionais e o ranço patrimonialista da desdemocratização.

Final da década de 80 e já se ingressa nos anos 90 com um país saindo da fase ditatorial e o alto quadro da república ainda escolhido sem a participação política dos cidadãos. O mundo em era de globalização de

mercado e, por aqui, ainda o leviatã agigantado e infestado de empresas estatais, num descompasso carregado por cinco séculos de loteamento patriarcal do quadro burocrático.

A burocratização do patrimonialismo seguindo em céu de brigadeiro. O quadro econômico de inflação galopante e a desigualdade social sem luz no final do túnel.

O texto constitucional veio dotado de um dirigencialismo referido nos capítulos de direitos sociais. Tamanha a preocupação, que no preâmbulo os direitos sociais “foram sensivelmente colocados antes dos direitos individuais, o que denotou preocupação especial do legislador nas tratativas pós-ditatoriais”⁸⁴.

Ao Supremo Tribunal Federal, sobre o qual FELIPE RECONDO pondera que entre mudanças de regime, golpes, ameaças e violências institucionais, “a instituição não nasceu pronta”⁸⁵, coube um papel central no arranjo político democrático, “essa posição institucional sendo paulatinamente ocupada de forma substantiva, em face à enorme tarefa de guardar tão extensa constituição”⁸⁶, que acaba em dias atuais palco de debates sobre seu papel de *criação de normas*, e o papel do ativismo judicial na crítica amparada no déficit democrático servindo de contra-argumento a uma necessária normatividade constitucional.

Tal era a força do discurso contrário ao patrimonialismo, que agora, na hegemônica quadra histórica de democracia, o primeiro mandato presidencial de nosso voto direto, pós-ditadura, fez-se com a eleição de Fernando Collor de Melo, que inicialmente de improvável eleição, tornou-se fenômeno de votos sob o slogan de *caçador de marajás*, mas que logo se descobriu estar envolvido, desde a época de sua campanha, num esquema de corrupção que, para não fugir do nosso passado revigorado, agora sob

⁸⁴ LAZARI, Rafael de. **Manual de Direito Constitucional**. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2017.

⁸⁵ RECONDO, Felipe. **Tanques e togas: o STF e a ditadura militar**. São Paulo: Companhia das Letras. 2018 (Coleção arquivos da repressão no Brasil / Coord. Heloisa M. Starling), p.10.

⁸⁶ VIEIRA, Oscar Vilhena. Supremocracia. **Revista de Direito GV**: São Paulo, v.4(2), p.444-464. Jul-dez, 2008, p.445.

promessas de um futuro democrático, envolveu uma trama dantesca de lobbies com empresas.

Neto de *Lindolfo Collor*, um importante ministro (o primeiro) do trabalho do Governo Provisório pós-1930, hereditário, pois, da política nacional e alagoana, mostrou-se envolvido num *impeachment* que, em setembro de 1992, retirou-lhe os direitos políticos por oito anos, mesmo que já houvesse renunciado ao mandato. Posteriormente, foi inocentado da acusação de corrupção passiva, no Supremo Tribunal Federal.

E assim começamos nossa experiência político-democrática, entre escândalos como o da advogada previdenciária Jorgina de Freitas, que capitaneou um rombo da ordem de dois bilhões de reais em desvios de verbas da aposentadoria; ou do escândalo dos *anões do orçamento*, que, aproveitando-se do amplo poder dado pela Constituição à comissão mista de orçamento, formou-se um grupo dos *anões*, que subtraíram estimados cem milhões de reais do erário, sendo seis deles cassados em Comissão Parlamentar de Inquérito.

Agora, com a formal liberdade de imprensa e o início da era da internet já aparecendo como forma revolucionária de fluxo de informações, contávamos com um embrião formado a favor de um amadurecimento democrático.

Mas ainda assim, tínhamos o ranço do primeiro presidente eleito democraticamente, após décadas de regime ditatorial, ter perdido o mandato envolvido em escândalos de corrupção.

Ao menos formalmente, estávamos sob o crivo democrático, entre parlamentares eleitos pelo voto e um judiciário independente, poderes dotados de autonomia orçamentária e financeira.

E isso fez a diferença, inicialmente, onde o referido Supremo Tribunal manteve posição, durante o impedimento de Fernando Collor de Melo, nos julgamentos em mandados de segurança que garantiram, com um grau de independência, a estrutura constitucional da divisão de poderes.

Neste ponto, nas palavras de CARLOS SANTISO, o papel do Supremo, neste momento, foi fundamental para o rearranjo democrático em fase de recente retomada democrática, pois:

“Aumentou a autoridade do judiciário e fortaleceu sua posição no sistema institucional democrático, em seguida, sendo moldado. Foi particularmente importante porque ocorreu em um momento em que os três ramos do governo estavam redefinindo seu respectivo papel no novo contexto democrático”⁸⁷.

O calcanhar de Aquiles de nossa dominação patrimonial e censitária vinha agora representado no poder do voto universal garantido numa constituição cidadã, de direitos sociais dotados de normatividade e, no campo externo, num mundo cada vez mais globalizado e não mais bipartido, sem riscos iminentes de totalitarismos dantescos como os vividos pelo Brasil, no século XX⁸⁸.

Enfim, nessa quadra histórica estudada, o mercado internacional necessitava, mais do que nunca, de estabilidade. Tempos, pois, já em meados da década de 90, favorável à pregação de um modelo gerencial de Estado.

Mas nosso estudo até agora desenvolvido deixou evidenciado que um país desigual e de baixo desenvolvimento humano não consegue alterar o cerne de sua estrutura social, ainda mais quando possuidor de taxas incríveis de analfabetos funcionais, bolsões de misérias nas grandes cidades se contrastando ao gigante mercado interno.

Patrimonialismo, corrupção e desenvolvimento humano, portanto, mostram-se fenômenos interligados em via de mão dupla.

De fato, a democracia não se mostrou um fim em si, nem mesmo uma solução para nossos problemas trazidos em cinco séculos de arranjos institucionais baseados na falta de delimitação entre o público e o privado.

Partidos políticos continuaram negociando loteamento de cargos e interesses nos rumos da administração pública. O dinheiro do mercado continuava sendo crucial para as grandes eleições nos cargos da república, amparado numa política local que, em muitos lugares de nossa vastidão

⁸⁷SANTISO, CARLOS. Economic reform and judicial governance in brazil: balancing Independence with accountability. In: **Democratization and the judiciary: the accountability function of courts in new democracies**. Frank Cass Publishers. Trabalho apresentado no VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 Oct. 2003, p.34.

⁸⁸GOMES, José Vitor Lemes. **Os brasileiros frente à corrupção- Um estudo sobre comportamento político**. Disponível em: <https://www.ufrgs.br/sicp/wp-content/uploads/2015/09/GOMES-Jos%C3%A9.pdf>, acesso em: 22. Jul.2018.

territorial, trazia consigo evidências do patriarcalismo pré-moderno ainda do início do século XX.

Sim, a democracia não era a solução, mas sim um caminho fundamental para o amadurecimento institucional apto a combater qualquer déficit da liberdade humana como instrumento e fim do desenvolvimento.

E aqui outro ponto fundamental. Ainda que se alegue ser a democracia um modelo também imperfeito, sob argumento de que para se ligar democracia e desenvolvimento não há uma relação de necessária interconexão (pois bastaríamos ver o modelo atual Chinês), ainda assim, não tínhamos e não temos como alijar da democracia um modelo de desenvolvimento não meramente econômico (este último possível também em países ditatoriais, com baixo índice de liberdades civis e políticas, por exemplo), falamos aqui da democracia como ambiente propício para o desenvolvimento humano, onde a liberdade é fator fundamental e carrega de forma simultânea a transparência como elemento combativo ao próprio patrimonialismo sistêmico.

A reforma gerencial de 1995, que buscou criar e remodelar instituições a ponto de se permitir que uma “burocracia profissional e moderna tenha condições de gerir o Estado brasileiro”⁸⁹, trouxe a instituição de uma reforma administrativa baseada na descentralização da gestão, a inclusão do princípio da eficiência na administração pública, formalmente trazida na Constituição Federal com a emenda 20/1998, buscando um ambiente democrático e de fortalecimento institucional que teria ligação com a chamada dimensão cultural de qualquer reforma que se pretende útil socialmente, o que significou, “de um lado, sepultar de vez o patrimonialismo e, de outro, transitar da cultura burocrática para a gerencial”⁹⁰.

Esse ambiente trazido já no meado da década de 90 e invadindo o novo século XXI, sob a forma de (re)forma gerencial, teve como ideal tornar o Estado mais governável, em nada traduzindo na ideologia de um Estado mínimo como papel de coordenador e complementar do mercado, como quiseram rotular os chamados neoliberais, mas sim a um Estado capaz de intervir para garantir direitos ligados à cidadania e promoção de

⁸⁹PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Reforma do Estado para a cidadania**. São Paulo: Ed. 34, 1998, p. 22.

⁹⁰Ibidem. p.25.

desenvolvimento, ainda que econômico, mas com equidade, nos termos constitucionais, de acordo com sua normatividade:

“Para isso, o Estado, enquanto patrimônio público, enquanto *res publica*, terá de ser defendido das permanentes tentativas de captura por grupos privados de capitalistas, de burocratas estatais e de setores de classe média dos mais variados”⁹¹.

Contudo, o ranço patrimonialismo continuou como prática. Em tempos atuais, a relação entre grupos privados e burocratas permaneceria diluída na separação entre poder e política, ficando o Estado com apenas esta segunda parcela, sujeito a um fluxo dos capitais de mercado, restando às grandes corporações a parcela do poder, de fato, atuando sob a política do Estado nessa relação de compadrio.

A lógica em era democrática continuou a mesma: quando determinado grupo político ganha eleições num ente qualquer (por exemplo: prefeitura), normalmente se forma um grupo político, onde empresários colaboradores de campanha ou os que posteriormente se juntam ao grupo prestam-se a “lavar dinheiro”, a aceitar cargos ordenadores de despesas e por vezes, irão realizar serviços através de licitações forjadas com contratações dirigidas a certos ramos de serviços monopolizados (apenas para prestar serviços ao ente público), ou alugar maquinários para secretaria de obras, consultorias em áreas diversas e tantos outros *ramos* que a política possa servir ou aparecer como lucrativa, ao mercado. Isso num âmbito da corrupção local, das prefeituras, distritos e mesmo Estados Federativos.

Ainda falaremos das campeãs nacionais e dos cartéis das gigantes financiadoras das campanhas no país, ao abordarmos a desdemocratização.

Mas como se fiscalizar toda a máquina estrutural das quase cinco mil e seiscentas prefeituras municipais do país, cada uma com múltiplos órgãos ordenadores de despesas, distribuídos em todos os Estados da Federação, numa rede de transferências de recursos públicos hierarquizados da União para os demais entes? São órgãos de controle internos e externos, aparelhamento das polícias judiciárias e Ministério Público abarrotando o Judiciário de persecuções cíveis e criminais, com baixo índice de condenação

⁹¹Ibidem, p.45.

e alto índice de prescrição.

Assim, a própria estrutura de controle se torna extremamente onerosa, emperrando a máquina pública nos excessos burocráticos, com leis cada vez mais formais de contratação de bens e serviços públicos, caminhando em sentido contrário ao da administração gerencial, onde o próprio mecanismo de *accountability* torna paradoxalmente o custo para manutenção dos processos fiscalizadores de tais práticas.

Somente no ano de 2013, o custo total dos Tribunais de Contas Estaduais foi de R\$5.075.000,00 (cinco bilhões e setenta e cinco milhões de reais) aos cofres públicos estaduais. Se somarmos ao das assembleias legislativas, órgãos aos quais são vinculados, o valor total chega a R\$14.471.000 (quatorze bilhões quatrocentos e setenta e um milhões de reais), ratificamos, somente no ano de 2013.⁹²

Isso sem falarmos na estrutura patrimonialista dentro dos próprios órgãos fiscalizadores. De acordo com nossa Constituição Federal de 88, por uma necessidade democrática, órgãos de poderes e os autônomos possuem a chamada autonomia financeira. Assim se dá com Legislativo, Judiciário, Tribunais de Contas e Ministérios Públicos. De fato, para blindagem de interferências políticas, em era de democracia indireta financiada pelo mercado, foi um grande avanço.

No entanto, esse avanço vem marcado pelo nosso ranço de confusão entre o público e o privado dentro dos próprios órgãos autônomos financeiramente.

Um exemplo disso são as chamadas verbas indenizatórias, que de indenizatórias só possuem o nome.

Vejamos o auxílio-moradia, pago a parlamentares, magistrados, membros do Ministério Público e alguns do Executivo. Em âmbito federal-sem contar os bilhões dos cofres estaduais- entre os anos de 2010 a 2018 a União gastou R\$3,5 bilhões pagando auxílios moradias a juízes federais, membros do Ministério Público, servidores do Executivo⁹³, em questionada afronta à norma

⁹² Disponível no site: <http://www.brasil-economia-governo.org.br/2014/06/16/quanto-gastam-a-assembleia-legislativa-e-o-tce-do-seu-estado/>, acesso em 5.mai.2018.

⁹³ Disponível no site: <http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/gastos-da-uniao-com-auxilio-moradia-disparam-e-bancariam-18-milhoes-de-beneficios-do-bolsa-familia/>, acesso em 5.mai.2018.

constitucional do artigo 37, XI.

Essa norma constitucional, em resumo e com uma clareza solar, determina que a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídos vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal⁹⁴.

Ações como essas servem para demonstrar que a democracia por si não é solução para a corrupção sistêmica, bem como que nela se escondem, por vezes atrás de *legalidades*, que nada mais do que reflexo de uma cultura secular embasada na confusão entre o público e privado tomada como *habitus*.

Segundo BARROSO⁹⁵, isso tem a ver com a própria disfunção no conceito de desigualdade, e aqui, acrescentamos, relaciona-se a índices de desenvolvimento humano:

Como não há uma cultura de que todos são iguais e deve haver direitos para todos, cria-se um universo paralelo de privilégios: imunidades tributárias, foro privilegiado, juros subsidiados, auxílio moradia, carro oficial, prisão especial. A caricatura da cultura da desigualdade ainda se ouve, aqui e ali: “Sabe com quem está falando?”

Porém, a diferença crucial é que na democracia amadurecida o voto é primordial e serve de pedra no sapato patrimonialista, na medida em que as bandeiras levantadas pelos eleitores necessitam ser canalizadas cada vez mais pelo pretendente a uma função eletiva.

Cada vez mais o próprio judiciário, poder eminentemente técnico,

⁹⁴BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em : http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm , acesso em 5.maio.2018.

⁹⁵ BARROSO, Luís Roberto. **Ética e Jeitinho Brasileiro: Por que a gente e assim?** Conferência disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/palestra-barroso-jeitinho-brasileiro.pdf>, acesso em 05.maio.2018.

vem sofrendo pressões populares em seus julgamentos, naquilo que se denomina backlash⁹⁶, traduzido nas hoje não muito incomuns revisões judiciais de posicionamentos sedimentados anteriormente pelo mesmo Supremo Tribunal Federal, em face das decisões submetidas ao constitucionalismo democrático e incorporadas pelo difuso poder popular diante do processo judicial⁹⁷.

Na democracia, essencial a liberdade de imprensa denunciando abusos, sobretudo em era informacional, onde, a par dos riscos, os aplicativos de comunicação via internet possibilitam o trânsito de informações em segundos para toda uma nação.

Essa então a nossa realidade atual, brasileira, conexa ao contexto das nações ocidentais. Mas parece cada vez mais claro dentro do contexto desenvolvido nesta pesquisa, que o desenvolvimento humano, que aqui defendemos como sendo a promoção de liberdades substanciais e instrumentais como fortalecimento da capacidade de participação cidadã, é essencial para o amadurecimento democrático.

Nesse rumo, ninguém ou nenhuma instituição pode se intitular salvadora da moralidade pátria. Assim, nenhuma delas pode estar fora do jugo democrático, que impõe críticas e elogios, bem como, mecanismos fiscalizatórios onde até mesmo aquele que fiscaliza deve ser fiscalizado e posto sob a transparência.

Nesta parte de análise histórica, como já ressaltamos anteriormente, não realizamos registros específicos de políticas sistêmicas de corrupção envolvendo os últimos dois grupos políticos que dominaram a seara política brasileira em âmbito nacional, dos idos de 1994 até 2016.

Não nesta parte destinada a historicidade. Isso porque se trata de uma pesquisa e fatos relativamente recentes poderiam contaminar o pesquisador a pender para lados ideológicos, o que, obviamente, colocaria em

⁹⁶ Ver: VALLE, Vanice R. L. do. **Backlash à decisão do STF: pela naturalização do dissenso como possibilidade democrática.** Disponível em: http://www.academia.edu/5159210/Backlash_%C3%A0_decis%C3%A3o_do_Supremo_Tribunal_Federal_pela_naturaliza%C3%A7%C3%A3o_do_dissenso_como_possibilidade_democr%C3%A1tica, acesso em 5.maio.2018.

⁹⁷ Ver: ALBERTO, Tiago Gagliano Pinto. **A dificuldade Contramajoritária- Versões Tradicional e Literal.** Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=6b4017c4c626882a>, acesso em 22. Jul.2018.

risco a idoneidade do estudo, sobretudo em era de polarizações.

Mas podemos, de modo pontual, apontar casos gigantescos envolvendo a era das privatizações e a infiltração do mercado nos interesses escusos dessa era gerencial. Ou nos escândalos do mensalão escancarando a fragilidade da democracia indireta baseada na troca sistêmica de favores, descobertas e julgadas na Ação Penal 470 do Supremo Tribunal Federal.

Mas trataremos na pesquisa, como verdadeiro raio X da corrupção e do patrimonialismo histórico brasileiro, dos mecanismos atuais desses dois fatores, de uma abordagem estrutural, no capítulo seguinte, onde iremos, após essa análise de nossa história em face do fenômeno estudado, abordar a democracia, a própria corrupção e outros fenômenos, em face da camada de dominação patrimonialista tão presente em nossa estrutura, além da análise legal e do desenvolvimento humano, nos capítulos seguintes.

Por fim a este capítulo, cabe-nos apontar que a fase de constitucionalismo democrático por nós hoje vivida se mostra, inclusive dentro do contexto mundial, um caminho concreto que nos permitirá arranjos institucionais no sentido de reduzir o quadro sistêmico de patrimonialismo.

Constitucionalismo porque temos um parâmetro que dele não podemos desviar ou nos menosprezar: a Constituição como instrumento jurídico contramajoritário⁹⁸, resultado dos filtros institucionais da sociedade e sob ela as regras do jogo, inclusive político, devem ser estabelecidas. Contramajoritária no sentido de barrar mesmo levantes moralistas, já que o direito filtra a moral e não o contrário, e certos de que, numa ditadura de maioria, não temos, obviamente, democracia. Isso também passa por um grau de amadurecimento e desenvolvimento humano.

Democrática porque sob ela as instituições se colocam como entes fiscalizados pelo dono dos recursos, o cidadão, na medida em que este quadro por nós vividos há trinta anos, pós-Constituição de 88, seja capaz de quebrar o linear da história de dependência do Estado como salvador e como origem única das mazelas, mas dentro desse cenário estabelecemos como cultura prevaiente o dom de indignarmos a ponto de se canalizar essa indignação em ações, legais, de exigências de melhorias no quadro sistêmico de

⁹⁸ Neste sentido: BARROSO, Luís Roberto. **A judicialização da vida e o papel do Supremo Tribunal Federal**. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

patrimonialismo que destrói a confiança das instituições e carregam em si um extremamente danoso capital social aparentemente injusto que prejudica as estruturas do nosso capital cívico, responsável pelo círculo vicioso que trabalharemos mais a frente ao falarmos do mercado de compadrio.

4. SOBRE CONSTITUCIONALISMO E A DESDEMOCRATIZAÇÃO

Em termos contemporâneos, democracia e existência de mecanismos institucionais de controle dos poderes tornaram conceitos indissociáveis, assim como a construção de um modelo de democracia vindo em paralelo ao conceito de constitucionalismo.

Hoje do que conhecemos, nos estados ocidentais, tem muito de sua face moldada em razão do momento político pós-totalitarismo do século XX, quando se incrementou então a solidariedade como princípio de superação ao mero *paleojuspositivismo* do Estado de Direito, pelo qual se poderia legitimar até mesmo a intolerância e extermínio de massa como faceta histórica vivida mundialmente, na primeira metade do século passado.

Veio então o pós-positivismo, em quadra de constitucionalismo contemporâneo a reboque do conceito de dignidade da pessoa humana como viés de direito natural, em contrariedade a um puro e frio direito positivo racional, uma espécie de antídoto diante da origem do totalitarismo, sempre uma ameaça presente, vindo o direito natural ao encontro das aspirações democráticas como conceito em construção, porém, baseado em critérios de normatividade constitucional, obrigatoriamente contramajoritária.

Em relação ao histórico de nosso constitucionalismo e nossa democracia, PAULO BONAVIDES explana que só entramos na segunda fase histórica de nosso constitucionalismo quando da Primeira República, já no final do século XIX, período em que se deu uma “ruptura com o modelo autocrático do absolutismo monárquico e se inspirava em valores de estabilidade jurídica vinculados ao conceito individualista de liberdade”⁹⁹.

FERNANDES DA SILVA descreve que a democracia, por si só não

⁹⁹ BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Malheiros. 15 ed. 2004, p.364.

resolve problemas crônicos de corrupção, a exemplo do próprio sistema brasileiro, no esteio inclusive do já referimos neste trabalho no capítulo anterior, vindo o autor a descrever que:

“The democratic liberalization in Brazil created optimism for the possibility of the country resolving its problems such as chronic inflation and corruption. There was panacea for democracy; from democracy would arise the solutions for all national misfortune. However, the recent history shows that democracy did not coincide with the elimination of chronic corruption. On the contrary, corruption has damaged some fundamental democratic institutions such as the Presidency and the Congress”¹⁰⁰.

Em termos históricos, em nossa primeira constituição, lá em 1824, já num país formalmente *independente*, bem verdade que muito mais fruto de uma necessidade do recém-modelo capitalista inglês que um levante político nacional, vivia-se um império e não tínhamos um conceito sobre democracia, termo este, aliás, que sequer aparecia no texto constitucional.

Subordinávamos, em termos literais da Constituição de 1824, a um sistema *Monarchico Hereditario*¹⁰¹ cuja “Dynastia Imperante é a do senhor Dom Pedro I, actual imperador, e defensor perpetuo do Brazil”¹⁰². Aqui um traço eminentemente patrimonialista, formalmente inserido na Constituição, onde o imperador e o Estado não se diferenciavam.

Já a Constituição Federal de 1891, iniciando a república em nossa história, trazia, ao menos textualmente, em seu preâmbulo, que os representantes do povo brasileiro, em constituinte, estavam ali reunidos para organizar um “regime livre e democrático”¹⁰³, em que pese não haver sequer referências, na carta constitucional, a direitos e garantias individuais, por exemplo.

Um início da república e o fim formal das províncias, que acabavam de se tornar formalmente estados federativos. Vemos, pois, o nascedouro de

¹⁰⁰ SILVA, Marcos Fernandes Da. Corruption in Brazil. **Revista de Administração de Empresas**. Jul/Set.1999.São Paulo, v.39 n.3 p.26-41. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/rae/v39n3/v39n3a04.pdf>, acesso em 14.fev.2018, p.27.

¹⁰¹ Texto extraído literalmente da Constituição Federal de 1824, artigo terceiro. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm, acesso em 2.fev.2018.

¹⁰² Idem, artigo quarto da Constituição Federal de 1824.

¹⁰³ Ver: Constituição Federal de 1891. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm, acesso: 2.jan.2018.

uma democracia constitucional bem em seu sentido formal, sem a facticidade devida, na medida em que tínhamos, ao final da monarquia, mais de um terço da população há apenas três anos liberta da escravidão, num país de predominância rural, em regime semifeudal e pouquíssimo trânsito de informações entre os seus feudos latifundiários. SÉRGIO BUARQUE DE HOLANDA, em 1936, afirma em *Raízes do Brasil*¹⁰⁴, que:

A democracia no Brasil sempre foi um lamentável mal-entendido. Uma aristocracia rural e semifeudal importou-a e tratou de acomodá-la, onde fosse possível, aos seus direitos ou privilégios, os mesmos privilégios que tinham sido, no velho mundo, o alvo da luta da burguesia contra os aristocratas .

As constituições, pois, que se seguiram à da fase da primeira república, foram alternadamente para “ao que então se entendia como democracia, ora penderes a regimes questionáveis”¹⁰⁵.

Falamos aqui das ditaduras, até chegarmos à atual Constituição Federal, em 1988, fruto de um “paulatino de transição para uma experiência democrática”¹⁰⁶, a um legítimo Estado Democrático de Direito, prevendo a eficácia material dos direitos fundamentais do parágrafo segundo do artigo quinto deste diploma normativo, que tenta assim garantir a facticidade de normas voltadas a dimensões do direito.

Neste contexto, o nível garantidor de direitos do cidadão vem em caminho oposto ao do domínio patriarcal, este amparado na tradição que, sob um quadro administrativo patrimonial, replica um poder de mando que não se ampara em respeito a regras abstratas e dotadas de força normativa (normatividade esta inerente ao tipo ideal de dominação burocrática).

Assim, como já vimos, não há maioria, muito menos contramajoritariedade, sob o domínio patriarcal, mas sim, há a prevalência da decisão do senhorio.

Em resumo, um alto grau de patrimonialismo não se adequa ao

¹⁰⁴HOLANDA, Sergio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26 ed- São Paulo: Companhia das Letras, 1995, p.160.

¹⁰⁵LAZARI, Rafael de. **Manual de Direito Constitucional**. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2017, p.79.

¹⁰⁶Idem, p.79.

conceito de legítimo de democracia, em quadra atual, ligada à liberdade, igualdade e contramajoritariedade (respeito a minorias), pois a ligação patriarcal aos donos do poder viciam a vontade popular, em mecanismos nada republicanos que caminham no sentido de respeito e delimitação à coisa pública. Conforme FAORO, “a elite das democracias não pode se consolidar num estrato privilegiado, mutável nas pessoas, mas fechado estruturalmente”¹⁰⁷, sendo que “a elite do patrimonialismo é o estamento, estrato social com efetivo comando político, numa ordem de conteúdo aristocrático”¹⁰⁸.

A nossa lei fundamental, “apresentada ao mundo como documento contemporâneo por sua característica compromissória e garantista, consagra um inesgotável rol de direitos- e deveres- fundamentais”¹⁰⁹, sob o constitucionalismo contemporâneo garantidor da normatividade constitucional.

No âmbito da historicidade, ligando o Estado moderno em quadra de democracia, patrimonialismo e corrupção, temos em SILVA¹¹⁰ que:

“(...)alguns exemplos retirados da história europeia mostram que a consciência clara da corrupção e a emergência de regras e leis que tinham por objetivo minimizá-la, surgem com o Estado moderno, com a separação legal e moral entre o soberano e o poder constitucional, com o fortalecimento das democracias e com a transição da dominação patrimonialista para a administração burocrática racional e profissional”

Portanto, cabe aqui ponderarmos que, entre o grau de patrimonialismo e a implementação democrática do Estado Constitucional de Direito, dentro do nosso Constitucionalismo Contemporâneo, há que se relacionarem os conceitos de liberdade e de desenvolvimento humano, segundo específicos fatores que abordaremos mais a frente, no último capítulo, um deles, talvez o principal, ao conceito de capacidade (*capabilities*) como força capaz de direcionar políticas públicas, inclusive no sentido da garantia da transparência. Aqui, adiantamos, uma ponte bem clara entre grau de desenvolvimento humano e o grau de patrimonialismo.

¹⁰⁷ FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 5 ed. São Paulo: Globo, 2012, p.641.

¹⁰⁸ Ibidem, p.642.

¹⁰⁹ LAZARI, Rafael de. Idem, p.87.

¹¹⁰ Ibidem, p.7.

Vamos, pois, sob este contexto, abordar a democracia brasileira, a liberdade enquanto conceito social e corrupção e sua análise econômica, cujo objetivo vem subsidiar as considerações posteriores quando dissertarmos sobre a estrutura legal e o prejuízo ao desenvolvimento causado pelas práticas patrimoniais.

4.1. Liberdade enquanto conceito social: democracia e grau de Patrimonialismo

Após a exposição sobre a dualidade entre os tipos-ideais de dominação patriarcal e burocrática, trazida por Weber, que mesmo desenvolvidas por ele no início do século passado servem de referenciais teóricos, ainda hoje, na tradução dos modelos de dominação amplamente estudados nas ciências sociais, importante nos atermos a tal vertente, para análise do fenômeno do patrimonialismo como externalidade negativa ao direito ao desenvolvimento, num paralelo que aborde o atual modelo democrático.

Importante trabalharmos numa análise do grau democrático vivido por aqui sob o enfoque da liberdade enquanto conceito construído socialmente e, dentro disso, a pertinência intrínseca entre liberdade e democracia, bem como que, num modelo de Estado pós-westfaliano, veio essa liberdade ganhar ampla dependência de uma intervenção estatal (ainda que em diferentes graus) como forma de garantia de implementação das regras abstratas do jogo, vigentes no mercado, pelo Estado-Leviatã, em sua face moderna.

Assim, se o Leviatã moderno, weberiano no sentido de não mais se manter pela coerção, mas legitimando seu poder pelo domínio cultural, está para garantir a liberdade e a validade das regras num Estado moderno, vividas hoje na cultura ocidental, sob as estruturas de um modelo democrático, logo, vale analisarmos o grau de distinção entre o público (gerido pelo Leviatã) e o privado (em geral, sob poder do mercado), dentro deste contexto, sob a interrogação de qual o grau dessa delimitação e qual o contexto histórico e contemporâneo da própria democracia vivida no *campus* estudado, para depois ampliarmos a análise do fator corrupção em face do patrimonialismo, no item posterior.

Segundo BAUMAN e BORDONI, “nos tempos romanos, o significado grego de *demokratia* era domínio sobre o povo, a ponto de Dião Cássio, o historiador do período de Severo, referir-se ao ditador Sula como Demokrator”¹¹¹.

Desta forma, todo cuidado é devido ao referirmos ao termo democracia como sinônimo de governo da maioria, sendo contrário ao próprio percurso da história que haja uma nação amparada no poder da maioria, tornando-se, desde logo, a democracia, um conceito relativizado, por vezes na história retratando apenas, essa maioria, uma “maioria dos votantes do sexo masculino, ou cidadão possuidores de certos títulos ou bens”¹¹².

Sob a fluidez e perenidade do termo, CHANTAL MOUFFE descreve a democracia como sendo um jogo em contínua construção, advinda da aceitação da pluralidade como evolução democrática, onde, no campo das ideias, se faz o jogo contínuo da política. Desta forma, “a democracia é algo de incerto e improvável e nunca deve ser tida como garantida”¹¹³. Conforme KATYA KOZICKI¹¹⁴:

“Pensar a democracia é pensar uma das mais importantes categorias do pensamento político, desde o pensamento clássico até a modernidade e, para alguns, também significa pensar no que é convencionalmente entendido por pós-modernidade”.

Se fizermos essa relação para o âmbito da estrutura social, ainda segundo a autora, seria erro confundirmos modernidade política com modernidade social, com a democracia sendo um constante *por vir*¹¹⁵:

¹¹¹BAUMAN, Zygmunt; BORDONI, Carlo. **Estado de Crise**. Tradução Renato Aguiar. Rio de Janeiro:Zahar, 2016, p.154.

¹¹²Ibidem, p.154.

¹¹³MOUFFE, Chantal. **O regresso do político**. Tradução: Ana Cecília Simões. São Paulo: Gradiva, 1996, p. 17.

¹¹⁴KOZICKI, Katya. **Conflito e Estabilização: Comprometendo radicalmente a aplicação do Direito com a democracia nas sociedades contemporâneas**. 279f. Tese (Doutorado em Direito). Universidade Federal de Santa Catarina UFSC. Santa Catarina. p.21. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/78784/176270.pdf?sequence=1>, acesso em 22.jul.2018.

¹¹⁵MOUFFE, Chantal. Ibidem, p.25.

“A sociedade já não pode ser definida como uma substância detentora de uma identidade orgânica. O que resta é uma sociedade sem limites claramente definidos, uma estrutura social impossível de descrever na perspectiva de um ponto de vista singular ou universal. É desta forma que a democracia é caracterizada pela dissolução dos sinalizadores de certeza”

Por isso, nessa fluidez da teia de poderes e suas instituições, na velocidade contemporânea e do tempo pontilhista, atribuímos grande relevância ao fato de que nenhum poder deve estar alheio à fiscalização, ao controle, se falarmos em democracia, na atualidade. Nenhum órgão pode estar livre de cortar na própria carne seus excessos patrimonialistas, sob pena de serem submetidas tais práticas ao jugo democrático, às críticas realizadas no mundo das informações instantâneas.

Assim, nesse desenvolvimento conflitivo, inclusive no mundo das ideias, típico do constante movimento *a venir* da democracia, não podemos entendê-la na atual quadra, como sendo esta apenas a decisão da maioria e, assim, nos esquecermos da existência de uma Constituição contramajoritária como instrumento de proteção à sempre periclitante *ditadura* dessa própria maioria- visto que vulnerável aos meios midiáticos e sociais de formação de opiniões- e cultuarmos o dever de respeito aos parâmetros normativos da nossa Carta Maior como obrigação, sempre, a ser respeitada como um caminho necessário, sob pena de, noutra via, abirmos fendas a um totalitarismo disfarçado, seja ele de origem político-institucional de qualquer vertente que formalmente legitime e domine a *opinião das massas*.

Logo, “devemos distinguir entre o significado original do termo *democracia* como *governo do povo* (prevalência da maioria) e o significado que lhe atribuímos hoje: liberdade, igualdade e respeito às minorias”¹¹⁶.

Em quadra atual, temos a prevalência da democracia representativa abrandando, assim, a forma pura de democracia, direta, onde vinha esta abarcada pela tomada direta de decisões pelos atores sociais, em seu sentido e conceito originários.

BAUMAN e BORDONI chegam a afirmar que: “toda e qualquer

¹¹⁶BAUMAN, Zygmunt; BORDONI, Carlo. **Estado de Crise**. Trad. Renato Aguiar. Rio de Janeiro:Zahar, 2016, p.156.

renúncia à democracia representativa seria na verdade o fim do mundo, tal como nós o conhecemos”¹¹⁷.

Essa representatividade, aqui falando em democracia representativa, molda-se como um real abrandamento dos princípios democráticos puros, vez que a *vontade do povo* se faz através de seus representantes eleitos e, desta feita, é importante para traçarmos essa ponte entre os atos patrimonialistas e a formação desta representação política, necessária a uma justificação da democracia, nessa forma indireta, em contexto de sociedade altamente complexa, fazendo coro à ideia subjetivamente absorvida nos atores sociais de que há uma legitimidade do sistema, representada na existência de uma “constitucionalização de direitos e institucionalização da deliberação”¹¹⁸.

Se girarmos sobre um conceito da análise econômica do Direito, vemos um claro cenário que contrapõe interesse geral e interesse em ser eleito, como uma constrição própria do regime eleitoral em democracia representativa, onde “o candidato que desejasse perseguir o interesse geral em política, arriscar-se-ia muito a ser vencido por aquele que promete aos seus eleitores programas que lhes sejam pessoalmente vantajosos”¹¹⁹.

Sob o prisma jurídico-formal, todavia, esse conceito de democracia representativa, trazida em nossa Constituição, por exemplo, vem num sentido contrário à confusão entre a coisa pública e a privada, na medida em que os efeitos de tais práticas patrimonialistas acarretam reserva de mercado, quebra da confiança nas instituições e prejuízo à igualdade de oportunidades, podendo causar, a depender da sua amplitude, o sentido oposto ao da democracia, o da chamada *desdemocratização*, fruto da ruína ou declínio daquela, forjando através de abusos econômicos em financiamentos ilícitos de campanha, o sentido legítimo do pleito democrático.

Assim, “demagogos, guias, comandantes da massa se mostraram

¹¹⁷ Ibidem, p.158.

¹¹⁸ LOPES, Hellen Maria de Oliveira. **O conceito de esfera pública e suas implicações no conceito de democracia na filosofia de Habermans**. In(vários):Invenção da Modernidade: As Relações entre Ética, Política, Direito e Moral. Porto Alegre-RS: Editora Fi, 2017, p.263.

¹¹⁹ MACKAAY, Ejan; ROUSSEAU, Estéfane. **Análise econômica do Direito**. Tradução Rachel Sztajn- 2ed- São Paulo: Atlas, 2015, p.164.

prontos a controlar protestos, dirigi-los e extrair disso o máximo de poder”¹²⁰.

Logo, para a manutenção de um sistema democrático, em quadra atual, temos três requisitos essenciais: o primeiro vem da distribuição do exercício do poder e a conseqüente responsabilidade trazida pelo controle em seu uso; o segundo, o fomento e o respeito à pluralidade necessária ao desenvolvimento da política; terceiro e não menos fundamental, o respeito ao espaço público (cenário onde se desenvolve a política), fator aqui ligado ao patrimonialismo.

Torna-se então importante à absorção destes conceitos relacionados a análise do patrimonialismo brasileiro e sua posterior relação com o desenvolvimento, vez que estamos sob ditames de uma democracia representativa e esta, em seu conceito fluido, vem ligada ao desenvolvimento humano como via de mão dupla nesse ambiente de necessário controle e fiscalização institucional das instâncias de poder como forma de barrar as camadas patrimonialistas que se desenvolvem e atuam na *desdemocratização*.

Não é outro o pensamento explanado por BOBBIO¹²¹, ao trabalhar especificamente essa relação entre o modelo democrático como fator de maior transparência e contrapondo ao modelo de poder político como poder divino (onde impera a invisibilidade do poder secreto/autoritário), em face do poder na república democrática (sentido de poder exposto ao público) de forma que, ainda que no republicano e democrático também haja práticas de ocultamentos e confusões entre o público e o privado, bem como tentativas de monopolização de meios de comunicação e disseminação de ideologias (a que Bobbio chama de forma pública e lícita da “nobre mentira”), ainda assim, tem-se a democracia, de forma inerente ao seu conceito, ligada ao exercício de direitos de liberdade, controle e fiscalização de atos patrimoniais, em oposto ao “secreto”¹²².

¹²⁰ BAUMAN, Zygmunt; BORDONI, Carlo. **Estado de Crise**. Trad. Renato Aguiar. Rio de Janeiro: Zahar, 2016, p.168.

¹²¹ Ver: BOBBIO, Norberto. **Estado, Governo e Sociedade: para uma teoria geral da política**. Trad. Marco Aurélio Nogueira. 14 Edição. São Paulo: Paz e Terra, 2007.

¹²² Neste sentido, BOBBIO, *ibidem* pp 30-31: “Sob este aspecto, é essencial à democracia o exercício de vários direitos de liberdade, que permitem a formação da opinião pública e asseguram assim que as ações dos governantes sejam subtraídas ao funcionamento secreto da câmara de conselho, desentocadas das sedes ocultas em que procuram fugir dos olhos do

4.2. Patrimonialismo e Corrupção

A corrupção, como fato social e histórico, assim como o patrimonialismo, liga-se umbilicalmente a um sentido de ausência de delimitação entre esses espaços, público e privado.

Por ser social e também dotado de historicidade, o próprio termo corrupção admite uma abordagem ampla e interdisciplinar, no que destacamos a possibilidade de sua vertente econômica, dos custos de transação relacionando a atuação de empresas e a livre-concorrência, fatores estes de íntima ligação ao desenvolvimento, aqui sob a vertente econômica, na medida em que condutas corruptas são capazes de alterar a igualdade de oportunidades, a credibilidade no sistema e desenvolver do chamado capitalismo de compadrio (*crony capitalism*).

Sob a ótica do Estado e mercado, LUIGI ZINGALES- em que pese trazendo exemplo da Itália, sua terra natal- refere-se ao capitalismo de compadrio com precisão, ao alertar sobre o mesmo caminho da Itália que estaria sendo adotado pelos EUA com o socorro do Estado aos bancos, na crise de 2008, assim explanando o conceito relacionando-o ao patrimonialismo e ao desenvolvimento, sendo interessante a ideia exposta a esta pesquisa:

“O que está em jogo não é apenas nosso dinheiro, mas nossa liberdade. O compadrio reprime a liberdade de expressão, elimina o incentivo ao estudo e coloca em risco as oportunidades da carreira. Ele roubou do meu país boa parte do seu potencial de crescimento econômico. Não quero que isso se repita nos Estados Unidos”¹²³.

Em relação ao Brasil, neste contexto aqui trabalhado de corrupção em comparação ao patrimonialismo e seu prejuízo ao desenvolvimento, o fator ligado ao compadrio, no prefácio da obra citada de ZINGALES, é assim trabalhado:

“O modelo capitalista brasileiro tem sido uma mistura de capitalismo de Estado, com forte presença do governo na economia, e de compadrio, com alta tendência à concentração e com grandes grupos

público, esmiuçadas, julgadas e criticadas quando tornadas públicas”.

¹²³ZINGALES, Luigi. **Um capitalismo para o Povo: reencontrando a chave da prosperidade americana**. Tradução: Augusto Pacheco Calil. São Paulo: Bei, 2015, p.XVII.

empresariais beneficiando-se do acesso a crédito subsidiado por bancos oficiais, da proteção contra a concorrência externa, de regulação extensa e complexa”¹²⁴.

FERNANDES DA SILVA¹²⁵, ao estudar a relação entre corrupção e patrimonialismo, em comparação do Brasil com histórico de outros países, em relação ao histórico de corrupção na França e na Inglaterra, assim descreve como fonte de uma mudança na corrupção sistêmica justamente a alteração de um relacionamento público clientelista e patrimonialista para outro, profissional burocrático e, em segundo lugar, o desenvolvimento de um mercado político desenvolvido, composto por partidos organizados e eleitores experientes, somando-se a um poder legal eficiente:

“In this societies, the relationship with the public environment changed from clientelism and patrimonialism to the obedience through the administration of the public property (considering the existence of a crime and punishment system). In these countries, a modern democratic State gave rise to (i) a professional bureaucracy, (ii) a developed political market comprised of organized parties and knowledgeable voters and an efficient legal power”

A nossa base histórica brasileira detém fatores de dominação patriarcais que se prolongam no tempo, como já vimos aqui, num regime de elites agrárias de posições feudais detentoras de domínio da pirâmide eleitoral, caráter feudal este que vem se alterar somente já no final da primeira metade do século XX, com o desenvolvimento (desregrado e desigual, diga-se), dos centros urbanos.

Tratou-se de historicamente se lotear o Estado para atender grupos de poder predominantes, sem que um caráter técnico-racional agisse em favor de uma legítima meritocracia, até porque as quase ausentes liberdades substantivas e instrumentais de parcela significativa da população permitiram que o Estado fosse secularmente tomado por interesses de grupos agrários e, depois, por grupos empresariais financiadores de campanhas eleitorais, para

¹²⁴ Ibidem, p.xi (prefácio).

¹²⁵SILVA, Marcos Fernandes Da. Corruption in Brazil. **Revista de Administração de Empresas**. Jul/Set.1999.São Paulo, v.39 n.3 p.26-41 p.31. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/rae/v39n3/v39n3a04.pdf>, acesso em 14.fev.2018.

que assim tornasse essa lógica sistêmica um cerne da própria estrutura de poder, dentro da nossa federação, “sistema político empresarial que opera grande parte da atividade econômica é assim, cleptoplutocrata”¹²⁶, num misto de cleptocracia (governo de ladrões) e plutocracia (governo de ricos).

Em termos comparativos, conforme estudo divulgado no Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada- IPEA, sobre a experiência positiva do Chile sobre o combate à corrupção:

“O exemplo chileno mostra que é possível ter sucesso no combate à corrupção. O Chile está entre os países com avaliação positiva no ranking do Banco Mundial por tomar diversas providências: reduzir o número de cargos preenchidos por indicação política de 3,5 mil para 700; aprovar lei sobre financiamento público de campanhas eleitorais; melhorar as normas sobre licitações; e incentivar as compras eletrônicas pelo governo. No Brasil, o presidente assinou, em maio passado, um decreto obrigando que todas as compras governamentais de valor inferior a 650 mil reais sejam feitas pela internet. Além disso, os chilenos podem controlar pela internet como estão votando os parlamentares, o que aumenta a consciência política e o controle da sociedade”¹²⁷.

Nessas vertentes, devemos notar também a própria ligação entre práticas patrimonialistas, como o nepotismo dos cargos preenchidos por indicação política, aqui chamados cargos de *livre nomeação e exoneração*, ou mesmo do financiamento das campanhas eleitorais e o controle da população sobre a atividade parlamentar, como fatores relacionados ao avanço no combate a práticas corruptivas, num cenário sistêmico.

Mais a frente, faremos discussão sobre alguns casos concretos, vultosos, dessas práticas corruptas no cenário atual brasileiro, sob enfoque dessa ligação entre corrupção, patrimonialismo e mercado e, em tópico específico, sobre o poder de nossos instrumentos jurídico-normativos em ajudar a transformar o *habitus* voltado ao cenário sistêmico de corrupção, com suas críticas e rumos.

¹²⁶GOMES, Luiz Flávio. **O jogo sujo da corrupção**. Bauru, SP: Astral Cultural, 2017, p.89.

¹²⁷INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA-IPEA. **Corrupção Praga mundial - suborno, desvios de verbas e fraude provocam perdas econômicas de 1 trilhão de dólares por ano**. 2005. ANO 2. Edição 12- 1/7/2012. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=921:reportage_ns-materias&Itemid=39, acesso 11. Fev.2018.

4.3 A prática patrimonial-corruptiva da relação político-empresarial

Não se pode estabelecer somente nas mãos do Estado a prática corruptiva. Trata-se de uma relação bilateral, entre corrupto e corruptores, enfraquecendo a democracia na medida em que fragiliza as instituições, pelo domínio do compadrio *Estado-Mercado*, que foge completamente dos limites que separam o público e o privado.

E um dos pilares corruptivos que sustenta esse sistema é justamente a forma como se realiza o nosso sistema eleitoral. Já abordamos algumas características da democracia indireta. Ocorre que “na base da formação histórica do Brasil opera esse sistema político empresarial corrupto”¹²⁸ e uma importante ponte de ligação entre o dinheiro e o poder, nessa relação escusa político-empresarial, é o modo de financiamento das campanhas eleitorais que até então se prevalecia.

Aqui a prática político-empresarial corruptiva se mostra escancarada, onde a compra da democracia é a sua morte. E a óbvia razão para as empresas fazerem lobby junto ao governo é “a crescente recompensa por essa atividade. Quanto maior o governo, maior o bolo e, portanto, maior o incentivo para que as empresas tentem ficar com um pedaço”¹²⁹.

Em abordagem da relação político-empresarial corruptiva em sua vertente histórica, como já dissemos, um estudo social deve se mostrar iminentemente histórico, de maneira externa ao indivíduo, pelas instituições.

Tal método Durkheimiano diferencia os fenômenos sociais daqueles naturais, biológicos. Mesmo em Pierre Bourdieu, ao tratar de *habitus e campos* mostra, em seus conceitos de estruturas estruturadas que caminham para estruturas estruturantes, uma via dupla entre o indivíduo e seu meio de vida, em mutações que acabam gerando hábitos característicos de classe¹³⁰.

¹²⁸GOMES, Luiz Flávio. **O jogo sujo da corrupção**. Bauru, SP: Astral Cultural, 2017, p.89.

¹²⁹ZINGALES, Luigi. **Um capitalismo para o Povo: reencontrando a chave da prosperidade americana**. Tradução: Augusto Pacheco Calil. São Paulo: Bei, 2015, p.61.

¹³⁰ Ver: BOURDIEU, Pierre. **A economia das trocas simbólicas**. 6 ed. Vários tradutores. São Paulo: Perspectiva, 2007.

Neste conceito de classe, bem como em relação fator predominantemente doutrinário de que *é e sempre foi assim*, o sociólogo JESSÉ SOUZA alerta para o cuidado que se deve tomar com a visão de *genética da corrupção* que para ele é fonte de um racismo cultural incorporado por correntes liberais brasileiras, como forma de ocultar uma dominação entre classes na legitimação de privilégios de uma minoria.

Como já dito no início do tópico, a corrupção não se atrela somente ao Estado e, segundo esse autor, muito menos a corrupção seria uma tradição cultural exclusiva das nações *em desenvolvimento*.

Contrastar o culturalismo brasileiro do *homem cordial*, de Sérgio Buarque de Holanda, como fundamento único para essa realidade, seria violência simbólica a abstrair o *Estado corrupto* como sendo sempre o *outro*, jamais conhecido.

Não se pode tratar a corrupção, segundo ele, como nascida de um dado cultural, ou um decréscimo moral de uma população ligada a instintos e condenada ao eterno agir corrupto, como prega a doutrina liberal do *homem cordial* quando, na realidade, a base social desigual brasileira veio se perpetuando na história.

JESSÉ SOUZA¹³¹ ainda continua neste campo de raciocínio, expondo:

“Transformar essa questão complexa em *dado cultural* prévio é ao mesmo tempo, esconder e legitimar o *dado*, o que *existe*, como se fosse *merecimento* por razões atávicas e históricas que perderam validade no novo contexto. Na verdade, esse culturalismo, como explicitamos na introdução deste livro, é uma verdade velada- e portanto, especialmente perigosa- de *racismo*. A única diferença entre o racismo culturalista e o racismo de cor, como *explicação* para as hierarquias fáticas de mundo, é que o primeiro defende a ideia de que certo *estoque cultural* é a causa e também a legitimação da desigualdade entre indivíduos e nações” .

Trata-se, pois, por essa vertente, de um erro tentar legitimar nossa realidade adotando como origem da corrupção sistêmica a tradição colonial, amparada em conceitos como o de patrimonialismo, segundo ele criado para

¹³¹SOUZA, Jessé José Freire de. **A tolice da inteligência brasileira- ou como o país se deixa manipular pela elite**. São Paulo: Leya, 2015, p.33.

jogar a culpa das mazelas da corrupção apenas no Estado, deixando de lado a grande culpa do mercado.

Neste contexto, segundo JESSÉ, políticos seriam apenas *aviõezinhos* do tráfico, se compararmos a estrutura corruptiva da política às organizações criminosas ligadas ao tráfico de drogas, com isso dizendo que apenas pequena parcela das receitas obtidas com a corrupção seria atribuída ao político, enquanto o mercado, financeiro, por exemplo, mostra-se o grande responsável pelo cenário sistêmico.

Segundo JESSÉ SOUZA¹³², trata-se de uma visão predominantemente equivocada das mazelas estatais da corrupção como origem de todos os males, pois, “o patrimonialismo aponta o dedo acusador apenas às elites aparentes, ligadas ao Estado, mas que no fundo só fazem o trabalho sujo da verdadeira elite do dinheiro, que manda no mercado e permanece invisível”.

Desta forma no Brasil, como país de dimensões continentais, não seria possível se adotar um *tipo ideal* como ponto de intercessão de infinitas relações sociais, unificadas num único padrão comportamental, ante um cenário de teia social inserido em país heterogêneo, onde há campos de extrema pobreza em área ruralista, ou em regiões áridas, outras desenvolvidas em grandes metrópoles que, dentro de si própria, guardam bolsões de misérias excluídas do Estado (vejamos as grandes favelas), havendo, assim, várias realidades dentro do todo.

Já permeando o conceito da *ralé brasileira*¹³³ trazido por Jessé Souza, identifica-se a sociedade marcada sob uma classe social fruto da desigualdade que extrapola o caráter meramente econômico, onde o *habitus*, em seu sentido bourderiano, também exerce fator de perpetuação dessa desigualdade, inclusive no capital cultural implementado entre elas. O autor traz a escravidão como fator essencial de análise, que marca as relações sociais brasileiras até a atualidade.

Logo, a vertente histórica capitaneada por um DNA corrupto, nascido

¹³²SOUZA, Jessé. **A elite do atraso- da escravidão à Lava-Jato**. Rio de Janeiro: Leya, 2017, p.140.

¹³³VER: SOUZA, Jessé. **Ralé Brasileira- Quem é e como vive**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009.

na fase colonial portuguesa, principalmente com o *homem cordial* de Buarque de Holanda e o *mito da brasilidade*, em Casa Grande e Senzala, de Gilberto Freyre incute, segundo essa análise, na chamada doutrina liberal brasileira, pela qual se elabora a errônea ideia de que a corrupção tem origem apenas no Estado, restando ao mercado, o campo da meritocracia promissora.

Contrapõe-se, pois, a escravidão como ponto crucial na formação social brasileira, que através da reprodução intergeracional da desigualdade social desembocou no hoje conceito (irônico por parte do autor) de *ralé brasileira*, posta na base da pirâmide social. Aqui um fator originário da desigualdade e do não desenvolvimento humano, ligado também ao fator corrupção.

Assim, uma suposta singularidade brasileira ligada à emotividade e cordialidade trouxe, pela nossa doutrina liberal, um fator que, por ser cultural, apareceria como gerador de um indevido decréscimo social dentro de um padrão norte-americano ou eurocêntrico de desenvolvimento, onde a ideia de ascetismo burguês teria trazido consigo as virtudes do *DNA desenvolvido*, em contrapartida ao *homem cordial*, brasileiro, dominado por instintos do *DNA corrupto*, que em seu patrimonialismo ligado exclusivamente ao Estado, este culpado pelas mazelas corruptas, teria trazido como alegada consequência a sua única culpa pelo seu subdesenvolvimento corrupto e ineficiente.

Essa visão dominante de um decréscimo moral fadado ao eterno, por ser fruto de um culturalismo singularmente brasileiro, traduz em si, um racismo cultural que acaba por gerar racismo de classe em desfavor das classes populares, o que puxaria para baixo as chances de um desenvolvimento humano, já que a *ralé* acaba sendo a *maioria*.

Dessa forma, se completaria um ciclo teórico forjado nesse ideal liberal de *homem cordial*, ocultando-se o real histórico de desigualdades sociais e a falta de ações para reduzir esse quadro social e, assim, de forma concreta, buscamos um desenvolvimento humano de superação da preponderância patriarcal.

Porém, retomamos, seja em quaisquer das vertentes adotadas, a do culturalismo semifeudal colonial responsável pelo quadro patrimonialista, capitaneada por Buarque de Holanda ou Faoro, ou da desigualdade social como frente da origem social brasileira, tal qual se refere Jessé Souza,

afirmamos, neste trabalho, que se mostra um fato histórico incontestável que o conceito de liberdade no Brasil se desenvolveu em breve período de estruturação social de pouco mais de duzentos anos, após a vinda da família real em 1808.

Aqui já estamos sombreados pelo fato de sermos colônia de exploração, advindos ao período da república velha, da política de governadores e do coronelismo, com desenvolvimento econômico e melhor delimitação e formação de classes urbanas somente a partir da década de 20 do século vinte, há menos de cem anos, quando então passamos a nos relacionar em poucos períodos de democracia, intercalados por estrutura ditatorial, até que, no período pós-88, com a Constituição Federal e suas atuais 88 emendas, buscamos um caminho de implementação de “facticidade” de nossa Carta maior, em relação aos arranjos institucionais historicamente ligados à corrupção e ineficiência de gastos públicos.

Ainda assim, em que pese trabalharmos melhor essa ligação entre corrupção e desenvolvimento, segundo a Constituição Federal, no capítulo seguinte, podemos relacionar desde já que nesse link entre política e mercado tem-se amparado em uma base de índice altamente corrupto, sobretudo na sombra que essa relação reflete sobre a corrupção eleitoral como forma de ascensão política-poder, gerando um loteamento de interesses, do compadrio que já tanto falamos como sintomas de uma corrupção sistêmica.

Em que pese o alerta sobre um conceito construído de patrimonialismo que apontasse o dedo somente para o Estado e sua política como fruto de suas mazelas, temos como contraponto a esse alerta a de que o elemento cultural brasileiro é de fato importante na medida em que uma análise histórica comprovou, em estágios linearmente delimitados no capítulo segundo, que a formação baseada em grande parte dos períodos, ainda que sob o manto republicano, sob uma forte vertente semifeudal de nossa cadeia produtiva e sob uma grande massa alijada dos rumos das políticas públicas, fez com que o ranço patrimonialista, no sentido de não delimitar culturalmente o público e o privado, se perpetuasse em nossa formação não somente estatal, mas também de mercado.

E aqui, ao falarmos de patrimonialismo, incluímos sob a batuta do problema (talvez incorporando o alerta de Jessé Souza), a forte relação da

política com o mercado no cerne da cultura patriarcal.

Conforme ACEMOGLU e ROBINSON¹³⁴ defendem na obra *por que as nações fracassam*, que as sociedades fracassam economicamente em razão das instituições políticas. Entre acumulação de capital físico, capital humano e inovações tecnológicas- tríade da teoria econômica moderna nas instituições inclusivas- vê-se, do lado oposto, uma proliferação em outras nações de instituições políticas chamadas por ele de extrativas, que transferem riquezas para elites do país.

Ao citar o exemplo da Argentina, essa nação que era até a primeira guerra mundial uma das nações mais ricas do planeta, prospectou suas instituições, criadas em eras de ouro das exportações agrícolas para os dias atuais, perdurando um sistema de instituições políticas de forças retrógradas, perpetuando o círculo vicioso das instituições extrativas. Em relação ao Brasil, historicamente criamos instituições relacionadas ao compadrio que se projetam na atividade econômica.

Sob essa relação entre corrupção e o patrimonialismo demonstrado na faceta do mercado de compadrio, não à toa, recentemente ficou demonstrado que grandes empreiteiras foram as maiores doadoras das campanhas eleitorais da nação e, numa relação promíscua, passaram os grandes grupos empreiteiros, generosos doadores, a realizar cartéis em licitações bilionárias para negociação de preços em contratos públicos, fato este que se tornou notório no cenário político nacional, nos últimos anos.

Como pesquisa, comprovamos empiricamente, em exemplos:

“Na eleição de 2010, por exemplo, o PMDB foi o partido que mais arrecadou, totalizando R\$ 32 milhões, o PT foi o segundo, com R\$ 31 milhões, o PSDB em terceiro, com R\$ 27 milhões, o PSB, com R\$ 19 milhões, e o DEM, com R\$ 1.640.000. Já na campanha de 2014, o PT e PSDB praticamente ficaram empatados. Os petistas tiveram R\$ 56 milhões em doações e os tucanos R\$ 53 milhões. Em percentuais, em 2014, o PT arrecadou de 25% do valor total doado por essas empresas e o PSDB recebeu 24%. O PSB arrecadou quatro milhões

¹³⁴ Ver: ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James. **Por que as nações fracassaram- As origens do poder, da prosperidade e da pobreza.** Tradução: Cristiana Serra. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

a menos: R\$ 15 milhões, e o DEM multiplicou por dez sua arrecadação, ficando com R\$ 12 milhões¹³⁵.

De outra órbita, grandes empresas *campeãs nacionais* foram tomadoras de empréstimos bilionários no Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social as quais, segundo o Tribunal de Contas da União, em estudo feito junto a CPI do BNDES, somente no caso da JBS resultou num prejuízo de R\$ 848 milhões de reais, num aporte de R\$615 milhões de reais à empresa, sem nenhuma finalidade específica¹³⁶.

Conforme exemplificam DEL PRIORE e VENANCIO, ao tratarem da história brasileira e seus cinco séculos de desenvolvimento, abordam a quantia bilionária e sua consequência do sistema eleitoral nacional, fator de grande incentivo para todo o mecanismo corrupto e corruptor, entre estruturas montadas no sistema, as quais são estruturantes no caminho do círculo vicioso aqui por vezes referidos:

“Em 2015, por exemplo, o Tribunal Superior Eleitoral noticiou que a campanha eleitoral do ano anterior custou cerca de cinco bilhões de reais- é isso mesmo caro leitor, R\$ 5 Bilhões...PT e PSDB gastaram juntos somas superiores a dois bilhões- é isso mesmo caro leitor, R\$ 2 Bilhões...para conseguir recursos dessa grandeza, apela-se com muita frequência para doações de empresas, que posteriormente são contempladas por contratos superfaturados e outras regalias”¹³⁷

Se olharmos o exemplo do acórdão do Tribunal de Contas da União, referente processo TC-007.527/2014-4¹³⁸, cujo sumário refere-se à solicitação do Congresso Nacional para análise de operações de crédito entre BNDES e

¹³⁵Dados obtidos no site: <http://www.doadoresdecampanha.com.br/noticias/index.php?leiamais=true&id=512>, acesso em 11.fev.2018.

¹³⁶Ver:CPI do BNDES: Auditoria do TCU aponta irregularidades nas operações em favor do frigorífico. Publicada em 23/08/2017, no site: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2017/08/23/cpi-do-bndes-auditoria-do-tcu-aponta-irregularidades-em-operacoes-em-favor-de-frigorifico> acesso em: 11.fev.2018.

¹³⁷DEL PRIORE, Mary; VENANCIO, Renato. **Uma breve história do Brasil**. 2ed- São Paulo:Planeta, 2016, p.306.

¹³⁸ Disponível em: http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20140529/AC_1398_19_14_P.doc, acesso: 11.fev.2018.

Empresas do grupo JBS/FRIBOI, vemos que um dos pontos de justificativa para tal fiscalização é apontado como risco da possibilidade de ocorrência de direcionamento indevido de recursos públicos nas operações de crédito em foco, bem como possíveis investimentos desvantajosos para a administração pública.

Falamos aqui de cifras bilionárias plenamente relevantes mesmo a um mercado pujante como o brasileiro, refletido numa sociedade de tantos problemas na implementação do desenvolvimento humano, em prejuízo a tão necessárias políticas de justiça social, pautadas inclusive na juridicidade da Constituição Federal.

Vejamos, no acórdão que aprova a fiscalização das operações, pelo Tribunal de Contas da União, que se aponta o volume das operações de crédito em destaque, afirmando que, em 2005, essa empresa *JBS* emprestou R\$80 milhões de reais do BNDES, em 2006, novo empréstimo de R\$1,46 bilhões para comprar a empresa norte-americana Swift & CO. Em 2007, mais 2,5 bilhões incorporados à JBS em 2009, através da empresa Bertin. Em 2009, mais R\$3,48 bilhões para compra de debêntures em ações, num total de investimentos de mais de R\$7,5 bilhões de reais, somente até 2009.

Portanto, uma empresa doadora de centenas de milhões a centenas de políticos mandatários dos mais altos cargos da república, teve seu grupo empresarial aumentado em capital social numa proporção de mais de 40 vezes, em benefícios de créditos subsidiados pela máquina governamental.

Essa realidade, de compadrio, de total ligação entre a nova faceta do patrimonialismo que trasmuda mercado (privado) e o erário (público), estabelece um sistema de onde de “fortes barreiras à entrada e ao desenvolvimento de novos concorrentes, favorecendo a crescente concentração em um círculo vicioso”¹³⁹ que, em resumo, fere de morte a meritocracia, na medida em que priva o Estado de receitas para destinar a programas sociais, por exemplo, “aumentando o ônus para cidadãos honestos, porém de forma imperceptível”¹⁴⁰, ao menos num primeiro momento, a

¹³⁹ZINGALES, Luigi. **Um capitalismo para o Povo: reencontrando a chave da prosperidade americana**. Tradução: Augusto Pacheco Calil. São Paulo: Bei, 2015, p.xi.

¹⁴⁰ MACKAAY, Ejan; ROUSSEAU, Estéfane. **Análise econômica do Direito**. Tradução Rachel Sztajn- 2ed- São Paulo: Atlas, 2015.p.190.

dependem de fatores como grau de informação e transparência.

Desenvolve-se, no compadrio, um capitalismo pró-empresários e não pró-mercados, deixando clara a vinculação com patrimonialismo (interesse público e privado se misturando) e seu prejuízo causado ao desenvolvimento, numa perspectiva preponderantemente ligada ao domínio privado, trazendo o conceito de externalidades, ou seja, “efeitos de uma ação sobre terceiros em que o decisor não suporta o custo de sua decisão”¹⁴¹, vindo a cair diretamente na sociedade, em geral.

É a figura plena do *rent seeking*, o chamado *crony capitalismo*, imperando a busca de renda e não de lucro, favorecendo o círculo vicioso do sistema eleitoral de loteamento de poder e lobby de mercado, perpetuando no país das desigualdades e injustiças sociais e tributárias.

Segundo estudo feito por LOPES¹⁴², sobre financiamento de campanha e BNDES, relacionada a lobby e interesses privados:

Empresas que financiam campanhas podem fazê-lo, buscando objetivos pouco republicanos, em uma dinâmica patrimonialista, que vão desde benefícios regulatórios e fiscais, facilidades de licitações dirigidas e, até mesmo, acesso a crédito subsidiado de bancos públicos como o BNDES.

Segundo GOMES¹⁴³, “ao reduzir a atratividade do investimento produtivo, a corrupção gera consequências negativas sobre o nível do PIB per capita, a competitividade e o potencial de crescimento da economia”. Assim, esse envolvimento patrimonialista político-empresarial traduz o monstro da corrupção moderna, no esteio da confusão público-privado, abstraindo somente do Estado o caráter corrupto do sistema.

Válido ressaltar que, somente em setembro de 2015, através do

¹⁴¹ Ibidem, p.192.

¹⁴²Ver: LOPES, Alex Diniz. **Financiamento de campanhas eleitorais e empréstimos do BNDES: Lobby e Interesses privados**. 2016. Dissertação (Mestrado) 79f. Faculdade de Administração, Ciências Contábeis e Economia, Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2016.

¹⁴³GOMES, Luiz Flávio. **O preço da corrupção para o Brasil**. Junho/2013. Disponível em <http://institutoavantebrasil.com.br/o-preco-da-corrupcao-para-o-brasil/>. Acesso 12.jan.2018.

juízo da Ação Direta de Inconstitucionalidade 4650, o Supremo Tribunal Federal declarou inconstitucionais os dispositivos legais que autorizavam as contribuições de pessoas jurídicas às campanhas eleitorais, regras do jogo já válidas para eleições municipais havidas em 2016. Logo, as eleições do congresso nacional, de governadores e Presidente da República, no ano de 2018, serão as primeiras sob esta regra estritamente ligada ao tema da política corruptiva político-empresarial, aqui debatido.

Nesse esteio, GOMES alerta que, em que pese esse julgamento proferido pelo Supremo Tribunal Federal:

“(…) não estão vedadas as doações pessoais. Por esse caminho também se pode *comprar* um político (e a democracia), daí a necessidade de mais transparência nas prestações de contas, a atuação mais efetiva da justiça eleitoral, a fiscalização mais concreta do Ministério Público, a participação mais eloquente da sociedade, o barateamento das campanhas, o limite de gastos. Sem essas condições substanciais, falta para nossa democracia o brilho desejado. O povo já não tolera viver apenas em simulacro de democracia, que é, na verdade, muito venal e puramente formal (não cidadã).

Em seu livro *Judicialização da Vida e o papel do Supremo Tribunal Federal*, Luís Roberto Barroso pondera, sobre o combate à corrupção no sistema atual, que:

“Uma parte relevante da corrupção no Brasil está associada ao custo das eleições e ao financiamento eleitoral. Portanto, uma reforma política capaz de baratear as disputas eleitorais poderá ter impacto significativo sobre essa disfunção crônica da vida brasileira”¹⁴⁴

Logo, em que pese eventual pêndulo entre as linhas de pensamento do racismo cultural típico das correntes liberais expoentes de nosso alto índice corruptivo, vemos que Estado e Mercado estão numa umbilical relação de compadrio traduzida num ranço feudalesco de domínio baseado em benesses quase que “familiares”, nessa relação poder-política.

Outro fator consequente dessa decisão do Supremo Tribunal, é que, despidos da possibilidade, ao menos formal, dos partidos obterem dinheiro do mercado, a fatia sairá dos bolsos dos contribuintes, que arcarão, somente em 2018, com suprimento de 1,8 bilhão ao chamado fundo partidário, no

¹⁴⁴ Neste sentido: BARROSO, Luís Roberto. **A judicialização da vida e o papel do Supremo Tribunal Federal**. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p.35.

financiamento público das campanhas, aprovadas pelos representantes políticos brasileiros, para as eleições do respectivo ano, verba repassada pelo Tribunal Superior Eleitoral¹⁴⁵.

4.4. Custos diretos e indiretos da corrupção institucionalizada: Prejuízo ao desenvolvimento humano

Em MACKAAY e ROSSEAU, a corrupção pode ser enquadrada numa espécie de efeito do chamado *mercado negro*, no sentido de um mercado que, ante a ilegalidade em seu desenvolvimento, consagra-se mediante infração a normas estatais, por vezes constituindo-se, dentre outras formas, pelo tráfico de influência ou mesmo somas “embaixo da mesa para constituir um mercado público”¹⁴⁶, como acabamos de ver no tópico anterior.

Ainda nesta vertente, o fato social corrupção pode ser analisado em duas facetas. A primeira “concerne à viabilidade do mercado negro e seus efeitos sobre o mercado oficial. A segunda recai sobre as implicações do mercado negro e as funções do Estado.”¹⁴⁷. De qualquer forma, “alguns não veem mais do que imoralidade; outros, ao contrário, consideram como a válvula da segurança essencial contra o Estado que se torna muito invasivo”¹⁴⁸.

Em relação ao produto interno bruto (PIB) brasileiro, especificamente, segundo estudo realizado pelo Departamento de Competitividade e Tecnologia (Decomtec) da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo –FIESP/SP, em 2012, aponta-se que a corrupção no Brasil representa de 1,38% a 2,3% do PIB do país, ou seja, de toda a riqueza produzida em nosso território nacional¹⁴⁹.

A se considerar que o Produto Interno Bruto, em 2016, foi de R\$6,3

¹⁴⁵ Dados disponíveis no site: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Maio/tse-aprova-criterios-para-distribuicao-do-fundo-eleitoral>, acesso em 6.jun.2018.

¹⁴⁶ MACKAAY, Ejan; ROUSSEAU, Estéfane. **Análise econômica do Direito**. Tradução Rachel Sztajn- 2ed- São Paulo: Atlas, 2015, p.186.

¹⁴⁷ Ibidem, p.185.

¹⁴⁸ Ibidem, p.185.

¹⁴⁹ Dados disponíveis em: <http://www.fiesp.com.br/noticias/custo-da-corrupcao-no-brasil-chega-a-r-69-bi-por-ano/>. Acesso em 12. Jan.2018.

trilhões de reais¹⁵⁰, teríamos a somatória da corrupção brasileira, somente naquele ano, entre R\$86,94 bilhões de reais e R\$149,94 bilhões de reais. Uma cifra muito significativa, em que pese tratar-se de estimativa que, por óbvio, sendo em mercado ilícito, não se faz computável em dados oficiais.

Logo, essas abordagens servem para alavancarmos indagações sobre o caráter institucional do fenômeno corrupção. Aqui, temos que a historicidade do patrimonialismo, no caso brasileiro, seja um fator que corrobora para essa realidade, a ponto de tornarmos uma das nações mais corruptas do mundo.

Por ora, podemos reafirmar que, por ser a corrupção uma cifra de mercado negro, acrescenta-se, não podemos quantificar de modo exato os vários custos da corrupção, ressaltando que esses não são meramente reduzidos a um custo econômico, conforme expõe Leal¹⁵¹:

“Vários tipos de custos da corrupção, alguns impossíveis de calcular em face dos bens jurídicos imateriais que alcança- como a probidade administrativa, a moralidade pública, a fidúcia nas instituições democráticas e na própria representação política, dentre outros”.

Trata-se a corrupção, pois, de subespécie típica da dominação patrimonialista, residindo em fator onde a própria estrutura social trouxe no decorrer dos séculos um ambiente social que favoreceu essa cultura de baixa delimitação entre o público e o privado, sendo a corrupção uma das faces principais do patrimonialismo caminhando ao lado do nepotismo e do corporativismo existentes entre setores de autonomia orçamentária, fazendo com que, mesmo havendo uma licitude formal dessas condutas (não nos esqueçamos que o ordenamento ainda admite em algumas hipóteses o nepotismo, por exemplo), haja ainda assim uma prevalência que coloca a sociedade brasileira entre as que possuem os mais altos índices de corrupção do mundo, mais especificamente, segundo estudo do Fórum Econômico

¹⁵⁰Dados disponíveis em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/2013-agencia-de-noticias/releases/9439-pib-recua-3-6-em-2016-e-fecha-ano-em-r-6-3-trilhoes.html>, acesso em 14.fev.2018.

¹⁵¹LEAL, Rogério Gesta. Fundamentos filosóficos e políticos da responsabilidade penal das pessoas jurídicas por atos de corrupção. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**. Curitiba, v.7, n.1, p. 179-219, jan/jun.2016, p.4.

Mundial.

Por essa fonte, em matéria de percepção social do fenômeno, seríamos a quarta nação mais corrupta do mundo, à frente apenas de Chade, Bolívia e Venezuela¹⁵².

Se considerarmos, por exemplo que no ano de 2014, o governo federal gastou R\$840 milhões de reais em razão de todas as liminares concedidas em razão do direito à saúde, garantido constitucionalmente, ou seja, causas que foram decididas judicialmente quando da negativa de tratamentos médico-hospitalares, medicamentos, equipamentos e cirurgias, podemos, sob a ótica comparativa, verificar que tal valor se resume a um custo infinitamente menor que aquele desviado com o ralo da corrupção.

Nesse mesmo ano de 2014, cerca de trinta laboratórios de lavagem de dinheiro espalhados pelos estados da federação já haviam rastreado R\$21,4 bilhões de reais utilizados nessa modalidade de crime¹⁵³, dos quais trezentos milhões de dólares bloqueados no exterior e desses, 168 milhões de dólares somente na Suíça. Não há dúvidas, pois, que grande parte desse montante, estão relacionados à prática da corrupção sistêmica.

Todo esse cenário bilionário desviado, posto num país de escassez de recursos e sérios problemas com desenvolvimento humano e desigualdade social, nos coloca em septuagésimo nono lugar- de um total de cento e setenta e seis países- segundo último índice global de percepção da corrupção, divulgado em 2016, desta vez pelo índice da organização não governamental, transparência internacional¹⁵⁴, nos dando uma ótica do grave problema de corrupção enfrentado atualmente. A percepção da própria sociedade sobre seu índice de corrupção.

Aqui remetemos novamente o problema do círculo vicioso, referido

¹⁵² Ver dados retirados do Site: <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-index/competitiveness-rankings/#series=GCI.A.01.01.02>, acesso em 29.06.2017.

¹⁵³ Dados no site: <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/SAUDE/498992-ESPECIALISTAS-CRITICAM-LIMINARES-JUDICIAIS-PARA-TRATAMENTO-DE-SAUDE.html>, acesso em 14.fev.2018.

¹⁵⁴ Dados disponíveis no site da ONG Transparência internacional, atualizado periodicamente: https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016#table, acesso em 14.fev.2018.

no relatório da transparência internacional, ao se expor que a corrupção cria esse círculo vicioso que se retroalimenta: “corruption and inequality feed each other, creating a vicious circle between corruption, unequal distribution of power in society, and unequal distribution of wealth” ¹⁵⁵.

Neste mesmo relatório, publicado no início de 2017, ficou consignado, em âmbito global, que grandes casos de corrupção, como da Petrobrás, Odebrecht, no Brasil, mostraram como o conluio entre empresas e políticos subtrai das economias nacionais bilhões de dólares que foram canalizados para beneficiar poucos a custas de muitos.

Apontou-se como a corrupção sistêmica é fator de violação de direitos humanos, impedindo o desenvolvimento sustentável e propulsor da exclusão social.

Portanto, mesmo que num cenário onde a escassez impõe fazer escolhas, bilhões desviados do erário, como aqui demonstrado, no capítulo, em exemplos, mostram que são relevantes e prejudicam a implementação de direitos sociais, fundamentais que são a um melhor grau de desenvolvimento humano, ponderando, aqui, que no tópico relacionado a essa vertente de análise, excepcionamos os demais efeitos referentes ao círculo vicioso causado nas instituições pelas práticas corruptas.

4.5. Corrupção pública e privada: arcabouço jurídico-normativo nacional e a internacionalidade dos institutos criminais de combate

Conforme relatório da transparência internacional, meros “ajustes técnicos em leis específicas anticorrupção não são suficientes” ¹⁵⁶. Reformas institucionais profundas são necessárias, aptas a corrigir um desequilíbrio

¹⁵⁵TRANSPARENCY INTERNATIONAL. **Corruption perceptions index 2016: vicious circle of corruption and inequality must be tackled.** 25.jan.2017, disponível em: https://www.transparency.org/news/pressrelease/corruption_perceptions_index_2016_vicious_circle_of_corruption_and_inequali, acesso, 14.fev.2018.

¹⁵⁶ TRANSPARENCY INTERNATIONAL. **Corruption perceptions index 2016: vicious circle of corruption and inequality must be tackled.** 25.jan.2017, disponível em: https://www.transparency.org/news/pressrelease/corruption_perceptions_index_2016_vicious_circle_of_corruption_and_inequali, acesso, 14.fev.2018. No texto original: “Technical fixes to specific anti-corruption legislation are not enough”.

crecente entre riqueza e poder, através de empoderamento social que propicie melhora qualitativa de participação popular e cobre melhorias institucionais que abarquem a diminuição de impunidade, responsabilize poderosos, em ambiente onde as pessoas tenham de fato voz nas decisões que afetam suas vidas.

Por ora, numa definição estritamente jurídico-normativa, “é a lei que determinará o que é considerado corrupção em uma sociedade específica, conforme sua cultura, costumes e valores impregnados em um dado momento histórico”¹⁵⁷.

Nesta vertente, nosso código penal traz a corrupção ativa (artigo 333) e a passiva (artigo 317) como ato de oferecer ou receber vantagem indevida, ou aceitar promessa de tal vantagem, ainda que fora da função pública, mesmo que antes de assumi-la. Portanto, a vertente corrupção, pela delimitação jurídica em seu tipo penal específico, orbita em torno do servidor público e da vantagem indevida¹⁵⁸, tanto que o único tipo penal de corrupção privada encontra-se no Estatuto do Torcedor, em seu artigo 41-D¹⁵⁹.

Mesmo se observarmos tipos penais correlatos, como o próprio peculato (artigo 312 do código penal), onde o servidor público se apropria ou desvia dinheiro ou qualquer outro bem, temos como objeto jurídico o caráter patrimonial, da vantagem auferida com o ato ilícito.

Correlato a esse âmbito, tem-se todo um arcabouço jurídico ligado à persecução penal, com instrumentos previstos para obtenção de provas ligadas a tipificações que gravitam neste cenário das práticas corruptivas, sem que esqueçamos os aspectos cíveis importantes, ligados à improbidade administrativa.

¹⁵⁷Ver: HAYASHI, Felipe Eduardo Hideo. **Medidas transnacionais de combate à corrupção como meta de desenvolvimento globalizado sustentável**. 2014. 249 f. Dissertação (Mestrado em Direito). Pontifícia Universidade Católica do Paraná PUCPR. Paraná.

¹⁵⁸BRASIL. DECRETO-LEI 2848, de 7 de dezembro de 1940. **Código Penal**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2848compilado.htm, acesso 16.fev.2018.

¹⁵⁹ Artigo 41-D da Lei 10671/2003 assim tipifica: Art. 41-D. Dar ou prometer vantagem patrimonial ou não patrimonial com o fim de alterar ou falsear o resultado de uma competição desportiva ou evento a ela associado: Pena - reclusão de 2 (dois) a 6 (seis) anos e multa. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2003/L10.671.htm, acesso: 22.jul.2018.

Contudo, historicamente, vínhamos, em termos normativos, ligados à corrupção do agente público sem se mirar num elo ainda não atingido pelo direito penal, que seria a corrupção privada, naquela vertente que trabalhamos da corrupção político-empresarial, fator esse de imensa importância no cenário social, como já demonstrado.

O cenário jurídico-principal orbita em torno do servidor público, individualizado, entre a corrupção passiva relacionada àquele que recebe, ou na corrupção ativa, do particular que oferece a vantagem ilícita, bem como no desvio de valores pertencentes à administração pública.

No entanto, passamos a aproximar o direito penal da realidade da empresa ao incrementarmos inovações legislativas relacionadas à lavagem de dinheiro, abarcada pela lei 9613/98 e sua importante atualização através da lei 12683/2012, que veio estipular que ao crime antecedente não haveria mais um rol taxativo, apto a gerar a lavagem de capitais, mas que qualquer infração penal poderia ser antecedente a tal prática.

Isso fez dessa nova estrutura a aproximação de uma legislação de terceira geração, posto que passou a criminalizar a prática de ocultação ou dissimulação de valores de qualquer origem ilícita, seja criminosa ou contravencional, igualando assim a legislações de países como Estados Unidos, Itália e Suíça ¹⁶⁰.

Logo, para configurar o crime de lavagem de capitais, toda infração penal anterior é atualmente apta, em que pese, na modalidade anterior, já existisse a tipificação do crime contra administração pública como possível crime antecedente.

Sem dúvida, no esteio do que doutrina SÁNCHEZ RIOS, “a finalidade política de prevenção e repressão é transparente: a retirada de vantagens econômicas relativas ao produto ou proveito da prática criminosa” ¹⁶¹.

¹⁶⁰ Ver artigo referente ao tema: MACHADO, Leonardo. **O novo crime de lavagem de dinheiro e a infração penal antecedente: Legislação de terceira geração**. Disponível em: <https://leonardomachado2.jusbrasil.com.br/artigos/121940761/o-novo-crime-de-lavagem-de-dinheiro-e-a-infracao-penal-antecedente-legislacao-de-terceira-geracao>, acesso em 15.fev.2018.

¹⁶¹SÁNCHEZ RIOS, Rodrigo. **Direito Penal Econômico: advocacia e lavagem de dinheiro: questões de dogmática jurídico-penal e política criminal**. São Paulo: Saraiva, 2010, p.25.

Logo, nessa finalidade, os instrumentos legislativos abarcam a atividade empresarial como um *locus* a ser objeto da persecução penal, nessa atividade que, ao fim e ao cabo, tem como escopo identificar e recuperar o proveito ocultado ou dissimulado de uma atividade ilícita, relevante penalmente, praticada em momento anterior.

Mas essa visão *globalizada* do direito penal- tornamos a falar aqui no caráter transnacional dessa modalidade empresarial de crime, naquilo que BAUMAN trata como *estado de fluxo* do capital, sem fronteiras- veio ser reafirmada com um novo instrumento normativo que reflete essa tendência internacional, o qual, internamente, chamamos de lei anticorrupção, aprovada em 2013, através da lei 12846/2013.

E segundo SÁNCHEZ RIOS, “qualquer reforma da dogmática penal e da política criminal só terá sentido a partir de bases supranacionais”¹⁶².

Aqui um importante *insight* deste autor, que aproveitamos nesta pesquisa, vez que ele traz a visão de crime em ambiente mundial, dominado, aqui ressaltamos, pela era de hipertecnologia, onde a fronteira do Estado no modelo pós-moderno, ou de modernidade líquida, esvai-se e a política e a jurisdição passam a ser relativizados em ambientes binários, digitais, no alerta de BAUMAN E BODONI sobre “quando o poder é administrado por mercados, por grupos financeiros, por forças supranacionais que escapam todo e qualquer controle democrático, a política é um tema controverso e contencioso”¹⁶³.

E claro, não sendo exclusividade do Brasil, a corrupção é um fenômeno mundial, em que pese nossas peculiaridades em face da historicidade de nosso patrimonialismo, a ponto de tornar-se um problema sistêmico, no esteio do tema aqui pesquisado.

Por ser fenômeno global e interconectado em tempos de quarta revolução industrial, importante, como já explanado, citamos aqui bases internacionais juridico-normativas desse fenômeno intensificado mundialmente a partir da década de 90, com o intercâmbio de informações e o surgir da internet.

¹⁶² Ibidem, p.32.

¹⁶³ BAUMAN, Zygmunt BORDONI, Carlo. **Estado de Crise**. Trad. Renato Aguiar. Rio de Janeiro: Zahar, 2016, p.27.

Citamos aqui, primeiramente, a Convenção Interamericana Contra a Corrupção, firmada em Caracas, Venezuela, em 1996, internalizada em nosso ordenamento pela aprovação do Decreto Legislativo 152, de 25 de junho de 2002 e promulgada pelo Decreto Presidencial 4410 de 7 de outubro de 2002¹⁶⁴.

De início, a convenção inicia estipulando que, dentre os países signatários, todos estão “convencidos de que a corrupção solapa a legitimidade das instituições públicas e atenta contra a sociedade, a ordem moral e a justiça, bem como contra o desenvolvimento integral dos povos”.

Logo, temos aqui uma vertente internacionalizada sobre a relação entre corrupção e prejuízo ao desenvolvimento, afora outras previsões programáticas sobre normas de cooperação entre os estados que fizeram parte, em que se reconhece este fenômeno social como algo a ser combatido em âmbito internacional e cooperativo entre as nações.

A própria Convenção das Nações Unidas sobre a corrupção, promulgada no Brasil pelo Decreto 5687, de 31 de janeiro de 2006, vem no esteio de tratar esse fenômeno como sendo objeto de uma necessária cooperação internacional, abrindo assim um instrumento normativo, em seu artigo 12, na observação de que cada Estado-parte adote em sua legislação interna, medidas para “prevenir a corrupção e melhorar as normas contábeis e de auditoria no setor privado”¹⁶⁵, estipulando ainda, no seu artigo 26, a previsão de responsabilização das pessoas jurídicas em tais práticas, em índole penal, civil ou administrativo.

Nisso, a nossa lei anticorrupção, no esteio da globalização do Direito Penal, teve inspiração em dois instrumentos normativos internacionais, um deles oriundo dos Estados Unidos e outro da Grã-Bretanha. O primeiro

¹⁶⁴ BRASIL. DECRETO PRESIDENCIAL 4410, de 7 de outubro de 2002. **Promulga a Convenção Interamericana contra a Corrupção, de 29 de março de 1996, com reserva para o art. XI, parágrafo 1º, inciso “c”**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4410a.htm, acesso: 15.jan.2018..

¹⁶⁵ BRASIL. DECRETO PRESIDENCIAL 5687 de 31 de janeiro de 2006. **Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a corrupção, adotada pela Assembléia-Geral das Nações Unidas, em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil, em 9 de dezembro de 2003**. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ ato2004-2006/2006/decreto/d5687.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2006/decreto/d5687.htm), acesso 15.fev.2018.

denominado FCPA- Foreign Corruption Practice Act e o segundo BA-Bribery Act.

Segundo SILVEIRA e CASTRO¹⁶⁶:

“Nos EUA, o FCPA foi promulgado ainda em 1977 com o propósito específico de criminalizar a prática por companhias norte-americanas, ou seus representantes, de suborno de oficiais públicos estrangeiros. Apesar das inúmeras emendas que enfraqueceram a lei por anos, o FCPA foi e continua sendo um marco na promoção da luta anticorrupção em todo o mundo”.

“A Grã-Bretanha publicou o BA em 2010 e foi além do próprio FCPA. Considerada como uma das legislações mais severas no mundo em termos de combate à corrupção, o BA tipificou quatro crimes; (i) a corrupção ativa de sujeitos públicos e privados, (ii) a corrupção passiva de sujeitos públicos ou privados, (iii) corrupção de agentes públicos estrangeiros e, por fim (iv) a falha das empresas na prevenção da corrupção”.

Em se tratando de direito penal internacional, podemos citar reflexos da convenção interamericana contra corrupção de 1996, da Organização dos Estados Americanos, bem como da OCDE- Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico sobre o Combate ao Suborno de Oficiais Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais de 1997 e a convenção da ONU contra corrupção, de 2003.

A nossa lei anticorrupção, Lei 12846/2013, estabelece responsabilização civil de pessoas jurídicas no âmbito civil e administrativo, pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira. Vejamos bem, apenas em 2013 uma lei com tal abrangência veio a integrar o nosso ordenamento jurídico¹⁶⁷.

¹⁶⁶SILVEIRA, Luciana Dutra de Oliveira; CASTRO, Cristiana Roquete Luscher Castro. **A nova lei anticorrupção no Brasil e os exemplos estrangeiros**. Disponível em: <http://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI193224,91041-A+nova+lei+anticorruptao+no+Brasil+e+os+exemplos+estrangeiros>, acesso: 15.mai.2018.

¹⁶⁷ BRASIL. Lei 12846, de 1 de agosto de 2013. **Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm, acesso: 15.mai.2018.

Entre suas inovações, estabelece responsabilidade objetiva das empresas por atos corruptos de seus funcionários, ainda quando de sucessão empresarial, assim como a responsabilização por atos cometidos inclusive no exterior, por empresas brasileiras contra administração pública estrangeira.

Permite esse instrumento normativo a desconsideração da personalidade jurídica da empresa em caso de atos corruptos; incentiva os programas de *compliance* como critérios para aplicação de sanções.

Estabelece o chamado acordo de leniência e o cadastro das empresas punidas por corrupção, com multa que pode chegar a vinte por cento do faturamento bruto da empresa, no ano anterior à instauração do processo, nunca inferior à vantagem auferida, quando possível sua apuração, nos termos do artigo sexto da referida lei, nem mesmo em caso do acordo de leniência que, uma vez realizado, em que pese poder reduzir a multa aplicada, jamais eximirá a pessoa jurídica de reparar integralmente o dano (vide: art.16§3).

O famigerado acordo de leniência ainda se mostra inconstante em nossa realidade por ser recente na legislação, de aplicabilidade ainda em construção, na medida em que não se tem definida uma segurança jurídica sobre qual ou quais órgãos podem celebrar o referido acordo. Segundo art.16§10 da referida lei, a Controladoria-Geral da União é a responsável por elaborar acordos de leniências no âmbito do poder executivo federal; contudo, há vários acordos de leniências realizados no âmbito da chamada operação Lava-Jato, onde aparece o Ministério Público Federal no polo ativo da celebração de acordos, algo que vem sendo questionado, indo, porém, o sentido da aplicação da lei num caminho de integração entre os órgãos públicos relacionados à persecução dos atos corruptivos, em seu polo ativo.

O alcance e aplicabilidade dessa lei ainda estão sendo construídas, como referimos, as quais, juntamente com o instituto da colaboração premiada, demonstraram em pouco tempo serem mecanismos eficazes de meio de obtenção de prova, na análise dos envolvidos, de um lado, na persecução dos atos corruptivos e, noutro, do ganho para aquele que chega em primeiro lugar no fornecimento de informações valiosas que ajudem na identificação do

esquema criminoso e seus integrantes, além, obviamente, de proporcionar o retorno dos valores desviados ao erário.

Nas grandes investigações, inclusive aqui comentadas neste trabalho, a presença da colaboração premiada e, também, do acordo de leniência, falam pela importância do assunto e dos institutos. O Ministro do Supremo Tribunal Federal, Luís Roberto Barroso, em sua recente obra, sobre isso, ao citar tamanha importância da colaboração premiada na chamada *operação Lava Jato*, expôs:

“(...)Utilizando técnicas de investigação modernas, processamento de megadados e colaborações premiadas, a Operação desvendou um pacto oligárquico de saque do Estado brasileiro, celebrado por empresários, políticos e burocratas. Em meados de 2017, já havia em torno de 140 condenações em primeiro grau de jurisdição. A verdade é que poucos países no mundo tiveram a capacidade de abrir suas entranhas e expor desmandos cívicos como o Brasil”¹⁶⁸

Há, de fato, um alerta quanto aos limites da aplicabilidade de tais institutos ante a observância necessária das garantias constitucionais. O modelo de barganhar redução de pena e ou multa, mais próximo do modelo denominado *plea bargain*, no direito norte-americano, ainda carece de maior regulamentação, sem olvidar de sua já demonstrada eficácia no combate à corrupção.

Segundo MORAES DA ROSA, ao tratar da barganha, colaboração premiada e leniência, relacionando-as com a teoria dos jogos, diz-se que “a barganha, aliás, é inerente à vida econômica e significa um novo modo de pensar o processo penal”¹⁶⁹, baseado na redução de custos do processo, assim como é encarado no sistema norte-americano a aplicação de institutos semelhantes.

¹⁶⁸ BARROSO, Luís Roberto. **A judicialização da vida e o papel do Supremo Tribunal Federal**. Belo Horizonte: Fórum, 2018, pp.33-34.

¹⁶⁹ ROSA, Alexandre Moraes da. **Guia compacto do processo penal conforme a teoria dos jogos**. 3 ed. Florianópolis: Empório do Direito, 2016.

A mediação cabe ao juiz, não o de participar de tais negociações, estas baseadas nos custos analisados para cada parte e, na forma ideal, não deveria pautar-se na dissuasão ou intimidação, mas na voluntariedade.

Importante, assim, o referido tema e apontamentos legislativos, sobretudo dos institutos da lei anticorrupção e da colaboração premiada trazida pela lei de organizações criminosas é que, aqui, tratamos do cerne da corrupção na realidade mundial, pautada como objetivo inclusive das convenções internacionais sobre o tema, que se trata da corrupção privada, do mercado, inserindo-se nas estruturas da administração pública, no cometimento de atos de corrupção.

Por óbvio, numa quadra histórica de capitalismo onde o fluxo de capitais é fluido e internacionalizado, de instantânea mudança na velocidade das comunicações hoje existentes, em tempos da cultura do *everywhere*, internacionalizar instrumentos normativos formais de combate à corrupção é algo de fato estratégico diante da realidade que ora apontamos. No entanto, o capital cívico de determinada sociedade, como vimos, é estruturada pela historicidade do grau de patrimonialismo de suas instituições e estruturante no sentido grau de solidez institucional suficiente para combate desse mesmo fator de confusão entre o público e o privado.

Mas, de maneira geral, como apontamos, a partir de 2013, tivemos importantes inovações legislativas conectadas à realidade internacional, com a lei anticorrupção chamando as pessoas jurídicas à responsabilidade pelos atos corruptivos e cobrando delas mecanismos internos de controle de condutas, nos chamados mecanismos de *compliance*¹⁷⁰, bem como, nos acordos de leniência, conectando instituições ligadas tanto ao controle de contas estatais, internos e externos, como as controladorias e os tribunais de contas, respectivamente, assim como órgãos fiscalizatórios e persecutórios, como Ministério Público e Polícia Judiciária, atuantes que são nas organizações

¹⁷⁰ Em artigo publicado na Revista Brasileira de Ciências Criminais RBCCRIM (*Criminal Compliance- Prevenção e minimização de riscos na Gestão da Atividade Empresarial* vol.114, maio-junho 2015 pp 341-378, p.342), Sánchez Rios e Antonietto definem *compliance* "como conjunto de medidas pelas quais as empresas buscam garantir o cumprimento das regras vigentes, relacionadas com a sua atividade, bem como observar princípios de ética e integridade corporativa".

criminosas responsáveis pelos crimes de corrupção, as quais passaram a se valer do instituto da colaboração premiada como meio de obtenção de prova, traduzindo-se em importante elemento constante do jogo processual da barganha.

Como já tangenciado acima, no início deste tópico, baseado na transparência internacional, meros ajustes técnicos na lei anticorrupção não serão suficientes sem um amadurecimento democrático e solidez das instituições criadas neste ambiente.

A história é farta de nos mostrar que o déficit democrático apaga as luzes da transparência entre divisão do público e o privado, e que toda concentração de poder, sem fiscalização e controle, favorece a corrupção, não havendo ajustes na legislação que suplantem arranjos institucionais concentrados, sem mecanismos de controles autônomos e independentes.

A função de prevenção geral, positiva ou negativa da norma, caminha no sentido de que, respectivamente, haja através da punibilidade dos atos corruptos um incentivo à adequação e respeito à vigência da norma, ou, de a punibilidade servir como desestímulo ao agente corrupto no cálculo dos riscos da prática criminosa.

Esses são fatores a serem considerados e a própria criminologia trabalha tais fatores como inerentes ao direito penal, não sendo aqui um ponto principal de debate. A impunidade, pois, é um incentivo à criminalidade na medida em que os riscos da punição se tornam menores. Daí a importância de mecanismos legais que permitam o agir institucional independente das instâncias de controle.

Porém, como vimos, a estrutura federativa é suficientemente extensa para se suportar o próprio custo de uma máquina fiscalizatória eficiente. Nisso remontamos ao capital cívico e a confiança, trazida pelo escritor italiano LUIGI ZINGALES como sendo a *confiança generalizada*, ou seja, aquela que foge do âmbito individual e se prospecta ao sistema como um todo:

“Assim, para as economias modernas, o segundo tipo de confiança- a confiança generalizada- é essencial. Essa é a confiança que as pessoas depositam num membro aleatório de um grupo ou sociedade, alguém que não conhecem nem esperam rever. Isso permite o desenvolvimento do mercado, a prosperidade do comércio e o avanço da civilização. E era isso que estava faltando de maneira tão desesperadora no sul da Itália e em boa parte do mundo menos desenvolvido”.

Desta forma, resta clara a importância dos mecanismos legais para a estabilidade e lisura nas relações sociais; contudo, mecanismos de confiança nas instituições, a confiança generalizada e o capital cívico tem a ver com o círculo vicioso gerado pela corrupção na quebra da credibilidade das instituições e da confiança, sendo fator prejudicial ao próprio desenvolvimento, como veremos no capítulo seguinte, sob a ótica do desenvolvimento humano trazido como diretriz constitucional.

5. DIREITO AO DESENVOLVIMENTO X PATRIMONIALISMO: UMA SUPERAÇÃO PELA EXPANSÃO DE LIBERDADES

Sob a ótica da promoção do desenvolvimento como liberdades, traçaremos a reta final de um ponto fundamental da pesquisa, que trata da construção do patrimonialismo como fator propulsor da corrupção e de externalidade negativa ao desenvolvimento tal como almejado pela constituição federal.

Não se trata aqui, válido ressaltar, como objetivo do trabalho, a discussão sobre conceito de desenvolvimento, mas integra a construção da pesquisa a relação entre desenvolvimento e sua delimitação conceitual, com o grau de patrimonialismo e sua historicidade na sociedade brasileira, pelo que o trataremos como um fator para além do mero desenvolvimento econômico e do produto interno bruto, argumentando-o tal como almejado pela carta magna num sentido relacionado ao desenvolvimento humano, que, segundo AMARTYA SEN em seu *desenvolvimento como liberdade*, seria alvo de implementação com a promoção de capacidades (capabilities) que tornam os

cidadãos aptos a levarem a vida que cada um escolheu. Essa capacidade se traduz na essência da própria liberdade.

O tema sobre o direito ao desenvolvimento não é recente. Max Weber, mais uma vez, foi um precursor dentre autores clássicos a tratar do tema. Para ele, a organização racional do trabalho e o desenvolvimento de um direito dito *racional* proporcionaram condições peculiares ao modelo capitalista, envolvendo nessa cultura a própria religião enquanto ética racional de vida¹⁷¹.

Mas o movimento desenvolvido na década de 1960 nos Estados Unidos da América, denominado *movimento do direito e do desenvolvimento*, foi o mais reconhecido, nesta área¹⁷². Neste, os países tidos como subdesenvolvidos deveriam buscar modelos importados de países desenvolvidos, e suas configurações institucionais, para almejem o fim último: desenvolver-se economicamente.

Esse modelo adotado foi alvo de críticas como a do economista CELSO FURTADO, para quem o discurso do subdesenvolvimento não significaria um necessário estágio ao supostamente alcançável desenvolvimento, nos moldes estabelecidos e padrões impostos, justamente, pelos tidos como *desenvolvidos*.

Segundo Furtado, esses países *desenvolvidos* tiveram historicamente a oportunidade de não só participar, mas capitanear o processo de acumulação de capitais em escala global, criaram estruturas que deixaram a reboque, com grande atraso no modelo proposto e já com espaços reduzidos de possibilidade de crescimento, os tidos como *subdesenvolvidos*, preenchendo espaços já ocupados pelos conglomerados internacionais, fator agravado a partir da década de 60, com a formação do mercado de capitais.

De lá para cá, ponderamos, e já num ocidente de unilateralidade capitalista, atualmente em era de quarta revolução industrial com o desenvolvimento de inteligência artificial e fluxo de capitais percorrendo a era digital, adequações estruturais tornaram-se essenciais para que o

¹⁷¹Ver: WEBER, Max. **A ética protestante e o espírito do capitalismo**. Tradução: José Marcos Mariani de Macedo. 6 reimp. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.

¹⁷²LANGERNEGGER, Natália; CUNHA, Luciana Gross. Litígio de Interesse Público e Desenvolvimento. In: **Direito e desenvolvimento no Brasil no século XXI**. Org: Vladmir Oliveira Souza, Samyra Naspolini Sanches, Monica Benetti Couto. Brasília: IPEA: CONPEDI, 2013.p.85-104, p.95.

desenvolvimento fosse incorporado pelas nações que se propusessem acompanhar a nova ordem mundial do século XXI. Aqui, ambiente jurídico-político estável é sinônimo de estabilidade nas negociações.

A confiança, não só intersubjetiva, mas no próprio sistema, é fator levado em conta na análise de risco das transações.

Neste ponto, Furtado, ainda no ano de 1962, expõe com tamanha maestria a realidade político-jurídico-econômica- brasileira. Realidade essa que, após sessenta anos, lutamos ainda para chegarmos num quadro de arranjos institucionais favoráveis na questão patrimonialismo-corrupção-liberdade. Segundo o autor:

“O custo social da crescente concentração de renda, o aumento relativo da renda da terra, premiando grupos parasitários, o eterno atraso do Estado e a corrupção, entre outros,(...) trouxe para dentro do país os seus centros de decisão, armou-o para autodirigir-se, impôs-lhe a consciência do próprio destino, fê-lo responsável pelo que ele mesmo tem de errado”¹⁷³.

Aqui, mesmo que numa teoria de análise externa, o economista entoava a ligação estrutural entre o modelo de desenvolvimento e seus fatores internos de alta concentração de renda, grupos parasitários e da corrupção.

Uma população historicamente alheia aos rumos políticos da nação pelo baixo grau de desenvolvimento humano a que secularmente foi submetida, a sociedade brasileira não se mostra ainda capaz de direcionar as políticas públicas para a superação deste quadro de subdesenvolvimento, na medida, pois, que em sentido inverso, tal promoção de capacidades pelo aumento do desenvolvimento humano seja essencial para o direcionamento satisfatório das políticas públicas.

Aparentemente, assim, uma gaiola de ferro intransponível que, por caminhos ligados à estabilização democrática dos arranjos institucionais, podem direcionar o rumo de superação do baixo desenvolvimento. E nisso, a sedimentação como cultura, do fator separação entre o público e o privado, mostra-se essencial.

A diminuição do familismo, do clientelismo e das relações de

¹⁷³ FURTADO, Celso. **A pré-revolução brasileira**. Rio de Janeiro: Ed. Fundo de Cultura,1962. p 15.

compadrio, faz com que o elemento confiança no sistema possa aparecer como fator de incentivo ao mercado, uma vez que, já demonstramos, possuímos instrumentos legais conectados às convenções internacionais que tanto apontam a corrupção como fator de prejuízo ao desenvolvimento.

Aqui, a garantia da transparência e a liberdade política, sobretudo na figura de criticar autoridades, surgem como duas das cinco liberdades instrumentais fundamentais e nessa perspectiva, por se traduzir na fiscalização dos atos públicos e da liberdade política para superação de uma cultura patrimonialista, bem como para fortalecimento das instituições, estas, reiteramos, são fundamentais nesse cenário.

Percebemos aqui a relação entre desenvolvimento humano e capacidade de exercício de liberdade como dupla via no direcionamento de políticas públicas.

A corrupção, em si, gera justamente a quebra deste quadro de confiança no sistema, no que por vezes nesta pesquisa alertamos para o mal do círculo vicioso. Um ponto crucial.

Mesmo que abordemos tal assertiva de rearranjos institucionais sob um critério pendular, oscilando entre um critério mais liberal de mercado, onde se defenda que os principais problemas não derivariam do mercado, mas da interferência política nos mercados¹⁷⁴; ou, ainda, num outro enfoque de bem-estar social, pelo qual tal interferência no mercado seria necessária para regular um modelo de redistribuição de recursos como critério de justiça ou de bem-estar, parece consenso, mesmo entre as vertentes econômicas antagônicas, que esse grau de solidez institucional de uma sociedade forte economicamente depende, no mínimo, de implementação de direitos sociais imprescindíveis a impulsionar capacidades compatíveis com a participação democrática em um Estado de Direito.

Isso em tal nível que o fator confiança seja mola propulsora inegociável. Afinal, é quase senso comum se dizer que não há investimentos sólidos e duradouros em terrenos ameaçadores sob o ponto de vista financeiro.

Para AMARTYA SEN, dentro dos papéis da liberdade, esta vem

¹⁷⁴MITCHELL, William C; SIMMONS, Randy T. **Para além da política: mercados, bem-estar social e o fracasso da burocracia.** Tradução Jorge Ritter. Rio de Janeiro, 2003, p.33-68, p.35.

ligada à expansão das capacidades das pessoas levarem a vida que valorizam, fugindo assim a padronização ideal da economia, baseada na renda e na riqueza, mas para o meio e fim do desenvolvimento como expansão das capacidades como meio e fim da liberdade.

Segundo SEN, “mais liberdade melhora o potencial das pessoas para cuidar de si mesmas e para influenciar o mundo, questões centrais para o processo de desenvolvimento” ¹⁷⁵.

A liberdade substantiva é assim chamada por SEN como aquela que inclui capacidades elementares, como evitar a fome, a subnutrição, a morbidez evitável e a morte prematura, ou a de fazer cálculos aritméticos, ter participação política e liberdade de expressão.

Já a liberdade instrumental de AMARTYA SEN vem traduzida como sendo um meio e não fim do desenvolvimento. Num rol exemplificativo, são as seguintes instrumentais: liberdades políticas (possibilidade de escolher quem governa, de fiscalizar e criticar autoridades), facilidades econômicas (disponibilidade de financiamento e acesso a eles), as oportunidades sociais (disposições sociais sobre saúde, educação, segurança, etc); garantia da transparência (possibilidade de conviver um com os outros em garantia de clareza dos recursos públicos) e a segurança protetora (rede de segurança social).

Dentre tais liberdades instrumentais, a garantia da transparência é fonte inibidora de corrupção. Aliada à liberdade política, invariavelmente num regime democrático, faz com que os atos fiscalizatórios sejam incorporados em oposições, num esforço dialético da política não unidimensional. Nessas condições, o mandatário, querendo ou não, estará sob o jugo popular periodicamente e, quanto mais se tem participação pública do cidadão, mais se vê cobrado o representante a prestar contas.

Apontamos alguns dados que fazem parte dessa cena de desenvolvimento humano e desenvolvimento de capacidades ao cidadão;

¹⁷⁵SEN, Amartya Kumar. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p.33.

nesse ponto, a própria distribuição condicionada de renda, com vinculação à educação, saúde e seguridade social, como o programa bolsa família da União, que vincula a transferência de renda à carteira de vacinação do infante, a 85% de frequência as aulas da criança e adolescente, bem como frequência a programas de erradicação de trabalho infantil, por exemplo, foram tentativas relevantes em nossa política pública na última década para promover a redução de desigualdades e promoção de liberdades no sentido trabalhado neste texto, numa política de novos sujeitos de direitos, cidadãos em sentido material, ainda que exista um longo caminho pela frente.

Aqui outro ponto fundamental. As liberdades públicas como direitos fundamentais e o amadurecimento democrático. Se importarmos, por exemplo, um modelo de estado mínimo, tendo como base informacional países centrais da economia de mercado mundial, em avançado estágio tecnológico e de altos índices históricos de desenvolvimento humano, com mão-de-obra preparada e reduzido grau de desigualdade, ausência de fome coletiva, elevada renda nacional bruta e elevado padrão educacional, estaríamos nos tolhendo de considerar milhares de cidadãos que vivem numa realidade inerente ao nosso modelo social de desigualdades e de várias realidades dentro de um mesmo país.

Dados do relatório do *Desenvolvimento Humano para Além das Médias*¹⁷⁶, do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, em parceria com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e a Fundação João Pinheiro, apontam, baseados em adequações ao índice de desenvolvimento humano (IDH), ajustado a um método que considera a renda do trabalho como sua principal variável, a denominada IDHM, em hipóteses desse trabalho desenvolvido indagando se o processo de desenvolvimento recente do Brasil ampliou ou reduziu desigualdades entre esses grupos de indivíduos, constatou-se que, a par dos dez anos de atrasos, por exemplo, entre o IDH de negros e brancos no Brasil, com bases em dados do IBGE entre

¹⁷⁶BOLZON, Andréa (org), et all. **Desenvolvimento Humano para Além das Médias: 2017.-** Brasília: PNUD:IPEA:FJP, 2017. Disponível em: <http://www.br.undp.org/content/dam/brazil/docs/IDH/desenvolvimento-alem-das-medias.pdf>, acesso: 28 jun.2017.

2000 e 2010, nesse período houve uma redução relevante das desigualdades e avanços em todos os indicadores do IDHM, inclusive o crescimento deste índice de desenvolvimento em relação aos negros (2,4%), em face dos brancos (1,4%), bem como maior para as mulheres (1,9%) que para os homens (1,8 %).

Este estudo apontou, ainda, que para a população negra, a dimensão educação foi a que mais contribuiu para o avanço na redução de desigualdades. Assim, a passagem resumida por tais dados já demonstra que o fator redução de desigualdades, através de políticas de ações afirmativas, através, por exemplo, da educação, torna a implementação do direito fundamental ao desenvolvimento (um caminho contínuo no “*a venir*” da democracia) mais consonante com os objetivos da república, em destaque ao se referir a Constituição Federal ao tratar do desenvolvimento nacional, como veremos no próximo item.

E confirmando a abordagem dessa pesquisa acima citada, sobre o direito ao desenvolvimento em sua ligação com expansão da liberdade, uma das conclusões dessa pesquisa foi justamente que:

“Pode-se destacar que o país obteve grandes avanços no que tange à longevidade, à educação e à renda a partir da adoção de estratégias inclusivas das últimas décadas, como o aumento progressivo do valor do salário mínimo, as transferências de renda condicionadas, as políticas de ações afirmativas, e os investimentos na saúde e na educação. Entretanto, ainda apresenta grandes desigualdades internas e regionais”¹⁷⁷.

No esteio da corrupção como fator de externalidade do desenvolvimento humano, vejamos resultado de interessante estudo desenvolvido por GONÇALVES DA SILVA; GARCIA e BANDEIRA, em que matematicamente relacionaram a renda *per capita* de alguns países sobre o efeito que a corrupção sobre ela influencia. No estudo, ficou comprovado que:

“Two other aspects related to loss of economic efficiency are important: (i) the reduction in potential income; and (ii) the effects on the long-term interest rate (the cost of capital). First, a loss in income is evident, arising from diminishing capital productivity, caused by corruption. For the average of the 81 countries comprising the sample,

¹⁷⁷ Ibidem. p.40.

the statistical model provides income per worker close to US\$14,601.74 in 1998. If all countries in the sample had the same index of perceived corruption seen in Denmark – the top ranking country in our scale – average income per worker in the sample would jump to US\$18,328.15, or about 26% more income. This implies in an average waste of income of US\$3,780.41 per worker, for the sample countries”¹⁷⁸.

No caso do Brasil, Segundo essa mesma pesquisa, o desperdício é ainda maior, posto que nosso país figura em posição muito ruim no índice de percepção mundial da corrupção, conforme dados já comentados aqui, realizado pela organização Transparência Internacional.

Desta feita, a renda *per capita* estabelecida entre U\$\$ 12.145,34 no ano de 1998, caso tivéssemos um índice de corrupção próximo da Dinamarca, a renda poderia ser de U\$\$ 17,353.55, ou seja, uma perda de 43% no desenvolvimento econômico equivalente a U\$\$ 5.208,21, por trabalhador, no ano.

5.1. Como a corrupção prejudica o desenvolvimento brasileiro: um breve estudo de caso sobre a corrupção na Petrobrás e a paralisação bilionária do país

Vivemos em quadra histórica de capitalismo hegemônico. As economias de mercado fazem do capital um território sem fronteiras, mas

¹⁷⁸ SILVA, Marcos F.G; GARCIA, Fernando; BANDEIRA, Andrea C. **How does corruption hurt growth? Evidences about effects of corruptions on factors productivity and per capita income.** São Paulo: EAESP/FGV, 2001. Artigo disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/1953/TD103.pdf?sequence=1>, acesso: 29.mai.2018, p.19. **Tradução livre:** “Dois outros aspectos relacionados à perda de eficiência econômica são importantes: (i) a redução da renda potencial; e (ii) os efeitos sobre a taxa de juros de longo prazo (o custo do capital). Primeiramente, é evidente a perda de receita decorrente da diminuição da produtividade de capital, causada pela corrupção. Para a média dos 81 países que compõem a amostra, o modelo estatístico fornece renda por trabalhador perto de US \$ 14.601,74 em 1998. Se todos os países da amostra tivessem o mesmo índice de corrupção percebido na Dinamarca - o país mais bem classificado em nossa escala - a renda média por trabalhador na amostra saltaria para US \$ 18.328,15, ou cerca de 26% a mais de renda. Isto implica em um desperdício médio de renda de US \$ 3.780,41 por trabalhador, para os países da amostra”.

baseados em fluxos digitais onde as informações em sua instantaneidade podem significar prejuízos bilionários. Desta forma, o fator confiança, já aqui referido, liga fortemente o prejuízo que um sistema tido como não confiável, por justamente possuir um elevado grau de dominação patrimonialista e regras não estáveis, representa nessa relação entre corrupção e prejuízo ao desenvolvimento.

O autor italiano LUIGI ZINGALES, em sua obra traduzida para o português *um capitalismo para o povo*, aqui já referida em capítulos anteriores, traz justamente um grau de medida do elemento confiança, quando se fala em desenvolvimento, claro que sob um viés economicista, ponderando o custo institucional quando esse fator é prejudicado, tornando-se um alimento do círculo vicioso que tanto falamos, como fator de externalidade negativa.

Segundo o autor, comparando índice de confiança entre a Suécia e o Brasil, assim explana:

“Para medir a confiança generalizada, muitos pesquisadores (eu entre eles) incluem com regularidade uma pergunta de aparência estranha num questionário popular, chamado World Value Survey, realizado em muitos países do mundo. A pergunta é: De maneira geral, você diria que podemos confiar na maioria das pessoas, ou é necessário muita cautela ao lidar com elas? Na Suécia, 68% dos participantes respondem que é possível confiar na maioria; no Brasil, apenas 9% o fazem. Talvez os suecos confiem mais do que os brasileiros pois o *enforcement* na Suécia é mais eficaz que no Brasil. Assim sendo, o brasileiro médio seria tolo se confiasse nos demais tanto quanto o sueco, pois as oportunidades de trapacear com sucesso no Brasil são maiores do que na Suécia.”¹⁷⁹

Esse conceito de *enforcement*, justamente como a capacidade de execução das normas financeiras acordadas e planejadas, traduz o aumento do custo de transação quando se fala em um sistema tido como viciado e de alto grau de corrupção.

Neste ponto, fica evidenciado que a confiança seja apenas um exemplo daquilo que o próprio LUIGI ZINGALES vem a chamar de *capital*

¹⁷⁹ZINGALES, Luigi. **Um capitalismo para o Povo: reencontrando a chave da prosperidade americana**. Tradução: Augusto Pacheco Calil. São Paulo: Bei, 2015, p.148.

*cívico*¹⁸⁰, que é a crença nos valores que fomentam a cooperação. Aqui, a história de determinada sociedade é fundamental. Segundo o autor, o capital cívico chega a ser equiparado em importância ao próprio capital físico e humano, na medida em que:

“(...) em países onde o capital cívico é maior, encontramos menos corrupção e mais segurança pública. A administração pública funciona melhor, e as empresas privadas podem crescer de maneira mais eficiente”¹⁸¹.

Desta forma, o nível de capital cívico influencia as formas de se relacionar com o governo e este, por sua vez, num sentido inverso, é capaz de influenciar o capital cívico. Mas como isso se relaciona na prática, com o desenvolvimento no século XXI?

Aqui o ponto da correlação perfeita entre nível social de confiança, como conjunto de valores cooperativos traduzidos no capital cívico acumulado em séculos, e a análise do mercado do século XXI que se caracteriza como árbitro final das propriedades políticas, no contexto explanado por BAUMAN da seguinte forma:

“Muito mais revolucionária (e potencialmente fatal para o Estado, que já foi moldada durante a era moderna) é outra tendência, que mina a soberania do Estado de modo muito mais profundo: a inclinação do Estado enfraquecido a passar muitas de suas funções e prerrogativas para os lados e não para cima, cedendo-as aos poderes impessoais dos mercados. Ou a rendição cada vez mais abrangente do Estado à sua chantagem das forças do mercado, contrariando as políticas preferidas e endossadas por seu eleitorado e tomando dos cidadãos o status de ponto de referência e árbitro final das propriedades políticas”¹⁸².

Desta forma, sob o jugo do mercado internacional, o

¹⁸⁰ Ibidem, p.149.

¹⁸¹ Ibidem, p.150.

¹⁸² BAUMAN, Zygmunt. **Vida para Consumo: a transformação das pessoas em mercadorias**. Tradução Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2008, p.87,

desenvolvimento de um mercado em ambiente confiável, submetido que se encontra o poder político e sua soberania ao constante risco de debandada internacional de fluxo de capital, o custo de transação real e aparente da corrupção, como cifra negra de mercado se torna um fator extremamente grave para a economia de qualquer país.

Uma prova disso foram as oscilações do valor de capital da Petrobrás, com verdadeiras montanhas russas diárias de suas ações na medida dos riscos de uma nova fase de interferência estatal nos preços da empresa, que ainda no primeiro semestre de 2018 gerou uma política de oscilação de preços que ocasionou uma greve (ou em parte lockout) de empresas transportadoras e caminhoneiros autônomos, mais especificamente em maio de 2018, que gerou bilhões de prejuízos ao país, paralisando por mais de uma semana importações, exportações e ferindo gravemente o volume do comércio interno, fruto da paralisação de um transporte quase que unicamente rodoviário, resultado da opção de transporte num país continental, decidida inicialmente lá dos anos 50. Mas qual a influência do fator corrupção nesse caso?

Vejamos aqui, de início, que a política de exportação da empresa petrolífera brasileira, que teve seu monopólio quebrado lá em 1997, pela Lei 9748/1997, ao dispor o artigo quinto que as atividades definidas no artigo quarto da lei, a par de serem reguladas e fiscalizadas pela União, poderão ser exercidas, mediante “concessão, autorização ou contratação sob o regime de partilha de produção, por empresas constituídas sob as leis brasileiras, com sede e administração no País¹⁸³”, redação essa dada pela lei 12351 de 2010.

Essa empresa, com mais de sessenta anos, controlada pela União através de ações que possui diretamente e por entes vinculados e associados ao governo como o próprio BNDES e fundos estatais de pensão, utilizada como

¹⁸³BRASIL. **LEI 9478, de 6 de agosto de 1997**. Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9478.htm, acesso: 29.mai.2018.

importante peso na política econômica do Governo Federal, respondeu por resultados de anos vividos em interferências políticas em sua gerência, sendo alvo de escândalos de corrupção, principalmente no desenvolver da operação denominada Lava Jato.

Somente até dezembro de 2017, os acordos de leniência e de colaborações premiadas realizadas com pessoas físicas e jurídicas envolvidas com corrupção na empresa pública já havia ocasionado a devolução de 1,47 bilhões de reais, isso representando apenas 13% do valor total de 10,8 bilhões previstos em 163 acordos ainda em tramitação, sobre corrupção na referida empresa pública.

Somente os ex-diretores (de abastecimento e de serviços, respectivamente) Pedro Barusco e Paulo Roberto Costa, foram responsáveis pela devolução de mais de 309 milhões de reais obtidos de propinas na empresa. Foram os primeiros delatores e, apesar das condenações a mais de 15 anos, estão em liberdade cumprindo regime aberto diferenciado, como recompensa pelo acordo de colaboração feito nos termos da lei 12850/2013¹⁸⁴.

Com o nome jogado em um aparente *mar de lama sem fim* e com uma política fracassada de subsídio dos preços da gasolina por imposição do governo como forma de segurar a inflação em época pré-eleitoral, nos anos anteriores, a empresa passou por uma reformulação, em 2017, em seus mecanismos de compliance e passou a adotar a política de preços de mercado oscilando conforme mercado internacional.

Nesse panorama, o Brasil, que em 2016 teve seu PIB calculado em 1,8 trilhões de dólares e renda per capita de 15,1 mil dólares ano, teve como seu terceiro maior produto exportado o chamado *crude petroleum*, num valor total de 13,5 bilhões de dólares. Em contrapartida, as importações no mesmo ano foram lideradas pelos *petrolíferos refinados*, representando 2,41% do total

¹⁸⁴ESTADÃO. **A origem dos 653,9 milhões que a lava jato devolveu à Petrobrás.** Disponível em: <http://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/a-origem-dos-r-6539-milhoes-que-a-lava-jato-devolveu-a-petrobras/>, acesso: 29.mai.2018.

das importações, ou seja, pouco mais de 8,2 bilhões de dólares¹⁸⁵.

O fato é “que o Brasil, que chegou a atingir a autossuficiência do petróleo, acabou perdendo a posição, devido à queda na produção e o aumento da importação para atender o mercado interno”¹⁸⁶.

A oscilação do mercado internacional elevou o preço do petróleo no país, inviabilizando atividades cruciais, como o setor de transporte rodoviário e gerando uma reação em cadeia nos preços dos produtos e do abastecimento dos veículos.

E a revolta em cadeia não se baseou somente nisso. O efeito confiança no sistema foi fundamental. O fator ligado à corrupção sistêmica alavancou um apoio popular com poucos precedentes na história do país, pois na visão popular, uma empresa sugada pelo ralo da corrupção em bilhões de reais, agora fazia com que o preço da subida dos preços castigasse ainda mais a qualidade de vida dos trabalhadores.

O fator alta carga tributária e elevado grau de privilégios somaram-se ao círculo vicioso da corrupção. E de fato, o castigo causado pela má-gestão política inserida no contexto da corrupção sistêmica foi amplamente divulgado, afetando de maneira crucial o desenvolvimento da empresa.

Diante desse volume de importação de petróleos refinados que acima verificamos, temos o paradoxal caso da usina de Pasadena no Texas, bem como da refinaria Abreu e Lima, em Pernambuco.

No caso da compra de Pasadena:

“(...) em 2006, a Petrobrás pagou US\$360 milhões por 50% da refinaria (US\$ 190 pelos papéis e US\$ 170 milhões pelo petróleo estocado em Pasadena). O valor é muito superior ao pago um ano antes pela Astra Oil pela refinaria inteira US\$ 42,5 milhões.(...)”

¹⁸⁵THE OBSERVATORY OF ECONOMIC COMPLEXITY. Em: <https://atlas.media.mit.edu/pt/profile/country/bra/>, acesso: 29,mai.2018.

¹⁸⁶CASTRO, Paulo Rabello de. **Mito do Governo Grátis- o mal das políticas econômicas ilusórias e as lições de 13 países para o Brasil mudar**. Rio de Janeiro: Edições de janeiro, 2014, p.47.

Pasadena acabou custando US\$1,18 bilhão à petroleira nacional, mais que 27 vezes o que a Astra Oil teve que desembolsar¹⁸⁷.

Sobre a refinaria Abreu e Lima, o caso é mais assustador, não só porque a carência na produção de petrolíferos refinados prejudica nossa balança comercial, como vimos, mas porque a corrupção neste caso foi outra vez fator crucial no prejuízo ao desenvolvimento. Vejamos. A empresa iniciou suas operações em 2014, com o primeiro conjunto de unidades (Trem I), 34 anos depois de construída a última refinaria, que se situa no Complexo Industrial Portuário de Suape, distante 45 km do Recife, em Pernambuco¹⁸⁸.

Inicialmente orçada em 2005 no valor de 2,3 bilhões de dólares, teve um salto para 20,1 bilhões de dólares, entrando para a história como a refinaria mais cara do mundo, a tal ponto que, a refinaria de Jamnagar, na Índia, a maior do mundo, ter custado pouco mais de 6 bilhões de dólares, produzindo cinco vezes mais que a Abreu e Lima¹⁸⁹.

A refinaria indiana passou a funcionar em 36 meses e a Rnest (Abreu e Lima), após dez anos, não funciona ainda em sua capacidade total, em razão de falta de implantação de equipamentos exigidos para redução da emissão de gases¹⁹⁰.

Segundo o ex-diretor Paulo Roberto Costa declarou em sua colaboração premiada, a decisão da Petrobrás de “construir sua obra mais cara, a Refinaria de Abreu e Lima, foi tomada sem um projeto e que foi feita

¹⁸⁷ CASTRO, Paulo Rabello de. **Mito do Governo Grátis- o mal das políticas econômicas ilusórias e as lições de 13 países para o Brasil mudar**. Rio de Janeiro: Edições de janeiro, 2014, p.38.

¹⁸⁸ PETROBRÁS. **Refinaria Abreu e Lima**. Disponível em: <http://www.petrobras.com.br/pt/nossas-atividades/principais-operacoes/refinarias/refinaria-abreu-e-lima.htm>, acesso, 29.mai.2018.

¹⁸⁹ JCONLINE. **Refinaria Abreu e Lima, em Suape, é a mais cara do mundo**. Disponível em: <http://jconline.ne10.uol.com.br/canal/economia/pernambuco/noticia/2017/09/17/refinaria-abreu-e-lima-em-suape-e-a-mais-cara-do-mundo-307069.php>, acesso: 29.mai.2018.

¹⁹⁰ CASTRO, Paulo Rabello de. **Mito do Governo Grátis- o mal das políticas econômicas ilusórias e as lições de 13 países para o Brasil mudar**. Rio de Janeiro: Edições de janeiro, 2014,p.39.

uma *conta de padeiro* para estimar seu custo inicial”¹⁹¹.

O resultado disso foi, como dito acima, um cenário de corrupção generalizada e a perda da credibilidade de investidores nos mecanismo de *compliance* da empresa e sua tentativa de resgate de credibilidade veio numa oscilação de preços que custou uma paralisação do transporte de produtos no país, vulnerável que somos na importação de produtos refinados, mesmo que gastando muito numa refinaria que virou símbolo de corrupção.

O custo fiscal para economia nacional, com a paralisação das empresas de transporte e caminhoneiros autônomos foi calculada em 13,4 bilhões de reais, uma vez que obrigou o governo subsidiar o preço do diesel, tendo que repor assim, com verba do orçamento público (leia-se, dos pagadores de impostos), o custo da Petrobrás ao *segurar* o valor de mercado internacional do produto¹⁹². E, segundo o professor da Universidade Federal do Rio de Janeiro, ARMANDO CASTELAR, o maior custo da paralisação é o abalo da confiança, na medida em que as incertezas prejudicam a recuperação econômica¹⁹³.

Diante disso, esse breve estudo de caso demonstrou como a corrupção, inserida num contexto maior de relações clientelistas, típicas da dominação patrimonialista e seus custos pelas nomeações meramente ditadas pelo jogo político na composição dos cargos e funções públicas e suas decorrentes relações promíscuas com parte do mercado corruptor e cartéis de grandes empresas podem afetar, direta e indiretamente, o desenvolvimento nacional.

¹⁹¹INFOMONEY. **Refinaria Abreu e Lima, da Petrobrás, custará 3 vezes mais que qualquer obra no mundo.** Disponível em: <http://www.infomoney.com.br/petrobras/noticia/3410392/refinaria-abreu-lima-petrobras-custara-vezes-mais-que-qualquer-obra>, acesso em: 29.mai.2018.

¹⁹²ESTADÃO. **Custo de medidas para caminhoneiros já chega a R\$13,4 bi e pode subir para 26,9 bi.** Disponível em: <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,custo-de-medidas-para-caminhoneiros-ja-chega-a-r-13-4-bi-e-pode-subir-para-r-26-9-bi,70002324250>, acesso em: 29.mai.2018.

¹⁹³ESTADÃO. **O Maior custo da paralisação é o abalo da confiança.** Entrevista com Armando Castelar. Disponível em: <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,o-maior-custo-da-paralisacao-e-o-abalo-na-confianca,70002326104>, acesso: 29.mai.2019.

Muitos outros casos poderiam ser referidos, exemplos não faltariam, mas a paralisação do país, ocorrida no mês de maio de 2018, marcará sem dúvida a história nacional, em suas mais variadas interpretações, aqui analisada sob a irrefutável ótica do peso da corrupção, levantada como constante bandeira pelas ruas e palco atual dos mais requisitados assuntos no grau de democracia brasileira.

5.2. Direito constitucional ao desenvolvimento para além do aspecto econômico

Na Constituição Federal aparece por vezes o termo *desenvolvimento*. Mas ainda temos em nosso país, de dimensões continentais, após três décadas de vigência da norma, cerca de 11,5 milhões de analfabetos, com regiões aonde o percentual chega a 14,5% da população ¹⁹⁴.

Quanto ao termo desenvolvimento, logo no preâmbulo, a Constituição Federal traz que sua assembleia nacional constituinte se reuniu, lá nos anos finais da década de 80, para instituir um Estado Democrático e este, como fim, deve(ria) assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, assim como, o *desenvolvimento*.

Já em seu artigo terceiro, expõe a Constituição de 1988 como um dos objetivos fundamentais da República, a garantia do desenvolvimento nacional, para em seguida tratar da erradicação da pobreza e da marginalização, bem como redução das desigualdades sociais e regionais, entre seus objetivos também fundamentais.

Em contexto semelhante, agora especificamente na relação entre Estado e política econômica, o seu artigo 174 trata aquele como agente normativo e regulador da atividade econômica, determinando que a lei regulamente o estabelecimento de diretrizes e bases para o planejamento de um *desenvolvimento* nacional equilibrado, baseado em planos nacionais e

¹⁹⁴ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Analfabetismo cai em 2017, mas segue acima da meta para 2015.** Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/21255-analfabetismo-cai-em-2017-mas-segue-acima-da-meta-para-2015.html>, acesso: 29.mai.2018.

regionais de desenvolvimento.

No mesmo diploma constitucional são previstos direitos sociais como a assistência social, educação e saúde, a ponto de serem exigíveis, inclusive, em âmbito individual, em âmbito judicial.

Forma-se, pois, um contexto de desenvolvimento sob a vertente não somente econômica, mas também social e política. Podemos, assim, juridicamente, falar num direito ao desenvolvimento previsto na Constituição Federal.

Num contexto internacional, ainda nos anos 80, foi aprovada a resolução 41/128 da Assembleia Geral das Nações Unidas, com a participação do Brasil, em 1986 (dois anos antes da promulgação da Constituição Federal), havendo nesta resolução a clara ligação entre desenvolvimento, liberdade e direitos sociais, de forma umbilical, como cita o artigo 8.1 da referida resolução:

“Art.8.1: Os Estados devem tomar, em nível nacional, todas as medidas necessárias para realização do direito ao desenvolvimento e devem assegurar *inter alia* igualdade de oportunidades a todos, no acesso aos recursos básicos, educação, serviços de saúde, alimentação, habilitação, emprego e uma justa distribuição dos rendimentos. Devem ser adoptadas medidas eficazes para garantir que as mulheres desempenhem um papel activo no processo de desenvolvimento. Devem ser levadas a cabo as reformas econômicas e sociais adequadas a fim de erradicar todas as injustiças sociais”¹⁹⁵.

Portanto, tomou-se como clara a vinculação normativa entre direito ao desenvolvimento e igualdade de oportunidades, acesso a recursos básicos (educação, saúde, alimentação, habitação, etc) e a forma de condução de políticas públicas no sentido de reformas econômicas e sociais na busca pela erradicação de injustiças sociais.

Em relação a esta exigibilidade judicial e individual de direitos sociais, a doutrina, por vezes, alega que esta providência estaria a cargo da

¹⁹⁵ASSEMBLÉIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. **Resolução 41/128-Declaração sobre o direito ao desenvolvimento. 1986**- Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/onu/bmestar/dec86.htm>, acesso 28.mai.2018.

discricionariedade do poder executivo, responsável pelas políticas públicas e, eventuais interferências do poder judiciário nessa seara traria, em si, uma desigualdade, no ponto em que garante tais direitos apenas aos que possuem acesso ao judiciário. A discussão aqui, pois, está na densidade normativa da Constituição Federal e na sua indevida desvinculação entre texto e norma.

Não se fala aqui em ativismo judicial, mas da constitucionalização dos direitos sociais.

Ainda na vertente contrária, diz-se que a limitação de recursos impede o Estado de prover a todos, de forma qualitativa, por exemplo, no caso do direito à saúde, previsto no artigo 196 da Constituição Federal e, assim, tal implementação judicial individual seria violação de um campo de decisão do poder executivo em suas políticas limitadas pela escassez de recurso, na chamada reserva do possível, a ponto de se arriscar sofrer um déficit democrático com a concretização dessas políticas públicas por outro poder.

Assim, dentro de um constitucionalismo contemporâneo e garantia desses direitos ligados ao desenvolvimento humano, o Supremo Tribunal Federal interpreta a norma constitucional não aceitando como tese prevalecente a chamada reserva do possível como escusa estatal para não concretização de tais direitos sociais, entendendo-os como fundamentais e constitucionalmente garantidos. Em pesquisa empírica ao sítio eletrônico de jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (www.stf.jus.br), inserindo-se os termos *mínimo* e *existencial*, em 29/05/2018, obtivemos como resultado, vinte e dois acórdãos e um resultado em repercussão geral¹⁹⁶.

Destes, todos os que tratam da implementação de políticas públicas como garantia de direitos sociais previstos constitucionalmente, como saúde e educação, por exemplo, infere-se que há pacífico entendimento quanto à impossibilidade do Estado alegar reserva do possível quando se trata da implementação de direitos sociais que envolvam o mínimo existencial, já que preceitos constitucionais previstos compreendem um complexo de

¹⁹⁶ Disponível em:

<http://stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarConsolidada.asp?base=baseAcordaos&base=baseRepercussao&url=&txtPesquisaLivre=m%C3%ADnimo%20e%20existencial>, acesso: 29.mai.2018.

prerrogativas cuja concretização revela-se capaz de garantir condições adequadas de existência digna, em ordem a assegurar, à pessoa, acesso efetivo ao direito geral de liberdade e, ainda, "viabilizadoras da plena fruição de direitos sociais básicos", como expôs o ministro Celso de Melo no julgamento do Agravo Regimental 639.337, de 23.08.2011, publicado no DJE de 15.9.2011¹⁹⁷.

Sobre esse campo dual entre direito fundamental e concretização das normas constitucionais, LENIO LUIZ STRECK¹⁹⁸, ao discutir sobre o problema dos limites entre política e direito, expõe que:

Ora, em sede realizações de direitos, da concretização de direitos fundamentais, sempre se estará em face desse dilema. E o problema não é o texto constitucional, recheado de direitos; o problema é que a Constituição do Brasil vige e vale em país no qual os direitos de primeira dimensão ainda não foram atendidos, circunstância que assume foros de dramaticidade no caso dos direitos de segunda e terceira dimensões. Talvez, em *terrae brasilis*, o problema esteja no "excesso de facticidade".

Assim, no tocante ao direito ao desenvolvimento e sua implementação não dissociada dos direitos civis e políticos que garantam a participação na democracia, bem como a implementação de direitos sociais que repercutem no fortalecimento de liberdades substanciais e instrumentais, não se tem o problema na Constituição e nas previsões que esta traz em seu texto, mas sim, em nosso déficit enquanto sociedade nos já citados arranjos institucionais que fazem com que, após quase três décadas, não nos tornamos capazes de implementar sequer uma, dentre as várias dimensões de direitos previstos, resultando o nó górdio no excesso de facticidade da norma, na tensão entre essa e a validade da própria norma, em termos habermasiano..

¹⁹⁷Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=627428>, acesso; 2.jun.2017.

¹⁹⁸STRECK, Lenio Luiz. **Verdade e Consenso- Constituição, Hermenêutica e Teorias Discursivas**. Saraiva. 4 ed. São Paulo: 2011, p.180.

Nesta vertente, retomamos abordagem do referencial de Amartya Sen, para qual a democracia não é uma fórmula mágica ao desenvolvimento, vez que países tidos como desenvolvidos possuem também vários grupos privados de um grau satisfatório de liberdades fundamentais (como os negros americanos que carregam um índice de mortalidade maior se comparado a lugares situados em países com menor renda per capita, como a de estados da Índia, por exemplo), mas, ao adotarmos um conceito de capacidade (capabilities), vimos que a implementação dessas chamadas liberdades irá oportunizar ao indivíduo poder escolher viver o estilo de vida que por si próprio valoriza, independente do país em que habite, dissociando assim, o desenvolvimento como medida única de renda nacional bruta, ainda que, bem verdade, não se exclua a importância do crescimento econômico, mas sendo este apenas uma das vertentes necessárias, associadas a outras em igual âmbito de importância.

E no Brasil contrapõe-se um pujante mercado interno com uma massa de subemprego alarmante, como já abordamos aqui.

Assim, ao trazer a Constituição o conceito de *desenvolvimento* pareado a normas relativas a direitos sociais como saúde, educação, habitação, alimentação, assistência social, dentre outros, exigíveis, ainda que de parte do cidadão individualmente em face ao Estado, como decorrência do chamado constitucionalismo contemporâneo, temos como dever do Estado seguir na direção de garantir políticas públicas que integram tanto aquilo que Amartya Sen denominou de liberdades substantivas (estas necessárias para sobrevivência do indivíduo, como redução da pobreza extrema, garantia do cidadão saber fazer cálculos matemáticos simples, evitar a desnutrição), quanto proporcionar o gozo de liberdades instrumentais do indivíduo aptas a torná-lo um cidadão capaz de exercer o poder de escolha e buscar o meio de vida que valoriza.

Reflete-se, assim, nessa liberdade/capacidade, a implementação do direito fundamental ao desenvolvimento, este um direito difuso, que se enquadra nos direitos de terceira geração.

Desta forma, interligando o conceito ao grau de patrimonialismo e democracia brasileira, temos que o desenvolvimento é dependente da capacidade do Brasil de adotar políticas públicas que superem a condição de dependência ou subordinação à esfera política, de forma a confundir o público e o privado; de investir no empoderamento do cidadão como forma de criar milhões de capazes de exigir, de forma qualitativa, melhorias no plano político, econômico ou cultural.

6. CONCLUSÃO

Este trabalho teve como objetivos centrais (i) abordar em estudo histórico o conceito de patrimonialismo, primeiramente em seu sentido da dominação weberiana, contraposto ao também weberiano conceito de burocracia, modelos que, instrumentalizados por um quadro administrativo, atuam na sociedade em camadas ou graus de intensidade; (ii) Trabalhar esse quadro histórico do patrimonialismo brasileiro, que na confusão entre público e privado traz em si a proliferação da corrupção, do nepotismo, do clientelismo política-mercado e sobretudo impulsiona o efeito do círculo vicioso da cultura corrupta.

Ainda assim, tratou-se de objetivo (iii) analisar os instrumentos legais internos e externos em relação ao assunto, tornando possível, por vezes em citação de dados recentes de corrupção vultosos, compará-los aos baixos índices de desenvolvimento humano, tal como previsto na Constituição Federal.

Expostos os principais objetivos, demonstramos neste trabalho que o patrimonialismo no Brasil, de fato, é fenômeno dotado de historicidade (e para isso percorremos os cinco séculos de sua história, em fases pré-delimitadas), que se mostrou um forte propulsor da corrupção sistêmica, a ponto de interferir e representar aos seus cidadãos uma barreira ao grau de desenvolvimento, uma vez que promove a redução de liberdades do indivíduo e de sua capacidade de exercer a cidadania, sobretudo nas fiscalizações de

atos e gastos públicos e da possibilidade de exigir políticas públicas de qualidade.

Se por um lado a execução dessas políticas públicas, através dos séculos, veio influenciada por um forte caráter de dominação patrimonialista, possível se fez constatar, em sentido inverso, que o amadurecimento democrático, desde que amparado no trato do cidadão em gozo de capacidades e maior grau de liberdades, pode fazer do jogo político-social patrimonialista um fator suscetível de superação no direcionamento de políticas públicas estruturadas e cada vez mais na implementação do desenvolvimento humano, baseado num gradativo e maior exercício dessas liberdades substantivas e instrumentais, garantindo a facticidade do próprio desenvolvimento tal como previsto na Constituição.

A garantia da transparência, o poder de escolher e criticar as autoridades, somadas a liberdades substantivas exercidas em grau de liberdade democrática, acaba sendo fator imprescindível para um caminho ainda recente de busca efetiva busca da superação da dominação patrimonial secularmente enfrentada.

Torna-se um oposto à enxurrada de privilégios de classe ainda hoje constatadas, disseminadas que estão as informações entre os meios de comunicação cada vez mais instantâneos, em ambiente de hipertecnologia, acompanhadas e vivenciadas cotidianamente por nossa sociedade, nos milhares de nepotismos e clientelismos incrustados entre o organograma estatal e o mercado, favorecendo a corrupção sistêmica tão perceptível atualmente, a ponto de possuímos elevado grau de percepção da corrupção em estatísticas mundialmente realizadas.

Somente a disponibilidade de um quadro jurídico-normativo moderno não se mostra suficiente, isso restou demonstrado.

Mas este quadro, na atualidade, felizmente, favorece a caminhada de superação do estado de coisas da dominação patrimonial, na medida em que, a partir do final do século XX e início do século XXI, convenções internacionais anticorrupção se conectaram a legislações internas que, a partir de 2013 com a chamada lei anticorrupção, criaram métodos de reprimir também a corrupção privada, nas empresas, inclusive com a possibilidade da

desconsideração de personalidade jurídica, multas e incentivos pela adoção de *compliance*.

Tivemos incrementados instrumentos valiosos de investigação trazidos nos agora possíveis acordos de leniências e colaborações premiadas, estas com a lei de organização criminosa, também do ano de 2013.

São institutos que ainda vem sendo moldados na atualidade pelas decisões jurisprudenciais e debates doutrinários, mas que, uma vez previstas na legislação, demonstraram ser de grande eficácia e valia na persecução de relevantes casos vultosos ocorridos no Brasil, desde que utilizados segundo os preceitos também constitucionais, na medida prevista pela norma.

Não se tem ainda um quadro sistêmico de tipificação de crimes de corrupção privada, o que se faz um ponto negativo uma vez que tanto essa modalidade de corrupção como a corrupção pública, abalam a credibilidade e as oportunidades do sistema. Mas isso terá que passar pelo filtro democrático da elaboração de leis, inserido no crivo democrático-representativo e seu respectivo amadurecimento.

Por fim, demonstrou-se aqui que o conceito de desenvolvimento, que perpassa o mero viés econômico, tem no grau de dominação típica do patrimonialismo uma externalidade negativa, sendo este capaz de sobreviver mesmo que numa estrutura amparada em leis abstratas e impessoais, típicas de uma administração burocrática ou gerencial, mesmo que formalmente se estipule vivermos numa democracia.

Esta, ponderamos durante várias passagens da pesquisa, é detentora de vários níveis de intensidade e de um conceito em constantes adequações; porém, esse mesmo patrimonialismo, tido como a falta de delimitação entre a coisa pública e o bem privado, requer para sua superação, além do amadurecimento dos arranjos institucionais vividos sob um modelo democrático, e do suporte normativo capaz de alterar o próprio capital cívico adquirido, necessita, sobretudo, da melhora significativa no grau de desenvolvimento humano, como fator de promoção de capacidades do cidadão no direcionamento das políticas públicas, da fiscalização da coisa pública e suas relações com o próprio mercado.

REFERÊNCIAS

ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James. **Por que as nações fracassaram- As origens do poder, da prosperidade e da pobreza.** Tradução: Cristiana Serra. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

ALBERTO, Tiago Gagliano Pinto. **A dificuldade Contramajoritária- Versões Tradicional e Literal.** Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=6b4017c4c626882a>, acesso em 22. Jul.2018.

ARENDT, Hannah. **Origens do Totalitarismo- antissemitismo, imperialismo, totalitarismo.** Tradução: Roberto Raposo. Companhia das Letras: 2013.

ASSEMBLÉIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. **Resolução 41/128- Declaração sobre o direito ao desenvolvimento. 1986-** Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/onu/bmestar/dec86.htm>, acesso 28.mai.2018.

BARROSO, Luís Roberto. **Ética e Jeitinho Brasileiro.** Por que a gente é assim?. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/palestra-barroso-jeitinho-brasileiro.pdf>, acesso em 05.mai.2018.

_____. **A judicialização da vida e o papel do Supremo Tribunal Federal.** Belo Horizonte: Fórum, 2018.

BAUMAN, Zygmunt **Vida para Consumo: a transformação das pessoas em mercadorias.** Tradução Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2008.

BAUMAN, Zygmunt; BORDONI, Carlo. **Estado de Crise.** Trad. Renato Aguiar. Rio de Janeiro:Zahar, 2016.

BOBBIO, Norberto. **Estado, Governo e Sociedade: para uma teoria geral da política.** Trad. Marco Aurélio Nogueira. 14 Edição. São Paulo: Paz e Terra, 2007.

BOLZON, Andréa (org), et all. **Desenvolvimento Humano para Além das Mídias: 2017.-** Brasília: PNUD:IPEA:FJP, 2017. Disponível em:

<http://www.br.undp.org/content/dam/brazil/docs/IDH/desenvolvimento-alem-das-medias.pdf>, acesso: 28 jun.2017.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Malheiros. 15 ed. 2004,

BOURDIEU, Pierre. **A economia das trocas simbólicas**. 6 ed. Vários tradutores. São Paulo: Perspectiva, 2007.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**.

Disponível em :
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm , acesso em 5.mai.2018.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1824**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm, acesso em 2.fev.2018.

¹ Idem, artigo quarto da Constituição Federal de 1824.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1891**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm, acesso: 2.jan.2018.

_____. **Decreto-Lei 2848, de 7 de dezembro de 1940**. Código Penal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2848compilado.htm, acesso 16.fev.2018.

_____. **Decreto Presidencial 4410**, de 7 de outubro de 2002. Promulga a Convenção Interamericana contra a Corrupção, de 29 de março de 1996, com reserva para o art. XI, parágrafo 1º, inciso “c”. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4410a.htm, acesso: 15.jan.2018.

_____. **Decreto Presidencial 5687** de 31 de janeiro de 2006. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a corrupção, adotada pela Assembléia-Geral das Nações Unidas, em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil, em 9 de dezembro de 2003. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2006/decreto/d5687.htm, acesso 15.fev.2018.

_____. **Lei 9478, de 6 de agosto de 1997**. Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9478.htm, acesso: 29.mai.2018.

_____ **Lei 10671/2003.** Dispõe sobre o Estatuto do Torcedor e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2003/L10.671.htm, acesso: 22.jul.2018.

_____ **Lei 12846, de 1 de agosto de 2013.** Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm, acesso: 15.mai.2018

BRIGGS, M.R. Evolução da administração pública federal. **Revista do serviço público.** Rio de Janeiro, v.3, n.1, p.217-225, abr.1941.

CALDEIRA, Jorge. **História da Riqueza Econômica do Brasil.** Rio de Janeiro: Estação Brasil, 2017.

CAMARA FEDERAL DO BRASIL
<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/SAUDE/498992-ESPECIALISTAS-CRITICAM-LIMINARES-JUDICIAIS-PARA-TRATAMENTO-DE-SAUDE.html>, acesso em 14.fev.2018.

CASTRO, Paulo Rabello de. **Mito do Governo Grátis- o mal das políticas econômicas ilusórias e as lições de 13 países para o Brasil mudar.** Rio de Janeiro: Edições de janeiro, 2014.

CONGRESSO EM FOCO. <http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/gastos-da-uniao-com-auxilio-moradia-disparam-e-bancariam-18-milhoes-de-beneficios-do-bolsa-familia/>, acesso em 5.mai.2018.

DEL PRIORE, Mary; VENANCIO, Renato. **Uma breve história do Brasil.** 2ed- São Paulo:Planeta, 2016, p.302.

EL PAÍS.
https://brasil.elpais.com/brasil/2017/09/29/economia/1506721812_344807.html, acesso em 4.mai.2018.

ESTADÃO. **A origem dos 653,9 milhões que a lava jato devolveu à Petrobrás.** Disponível em: <http://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/a-origem-dos-r-6539-milhoes-que-a-lava-jato-devolveu-a-petrobras/>, acesso: 29.mai.2018.

_____ **Custo de medidas para caminhoneiros já chega a R\$13,4 bi e pode subir para 26,9 bi.** Disponível em: <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,custo-de-medidas-para-caminhoneiros-ja-chega-a-r-13-4-bi-e-pode-subir-para-r-26-9-bi,70002324250>, acesso em: 29.mai.2018.

_____ **O Maior custo da paralisação é o abalo da confiança.** Entrevista com Armando Castelar. Disponível em: <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,o-maior-custo-da-paralisacao-e-o-abalo-na-confianca,70002326104>, acesso: 29.mai.2019.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro.** 5 ed. São Paulo: Globo, 2012.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/2013-agencia-de-noticias/releases/9439-pib-recua-3-6-em-2016-e-fecha-ano-em-r-6-3-trilhoes.html>, acesso em 14.fev.2018.

FERNANDES, Florestan. Existe uma democracia no Brasil? In: Fernandes, Florestan. **Mudanças Sociais no Brasil.** São Paulo: Global, 2008,p.93-113.

FILGUEIRAS, Fernando; AVRILTZER, Leonardo. **Corrupção e controles democráticos no Brasil.** In: República, Democracia e Desenvolvimento. CARDOSO Jr, J.C; BERCOVICI, G. Brasília: Ipea, 2013.

FURTADO, Celso. **A pré-revolução brasileira.** Rio de Janeiro: Ed. Fundo de Cultura,1962.

GASPARI, Elio. **A ditadura encurralada: O sacerdote e o feiticeiro.** 2 ed. Rio de Janeiro: Intrínseca Ltda: 2014

GOMES, Laurentino. **1808: Como uma rainha louca, um príncipe medroso e uma corte corrupta enganaram Napoleão e mudaram a história de Portugal e do Brasil.** São Paulo: Planeta do Brasil:2008.

GOMES, Luiz Flávio. **O jogo sujo da corrupção.** Bauru, SP: Astral Cultural, 2017.

HAYASHI, Felipe Eduardo Hideo. **Medidas transnacionais de combate à corrupção como meta de desenvolvimento globalizado sustentável.** 2014. 249 f. Dissertação (Mestrado em Direito). Pontifícia Universidade Católica do

Paraná PUCPR. Paraná.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26 ed- São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

INFOMONEY. **Refinaria Abreu e Lima, da Petrobrás, custará 3 vezes mais que qualquer obra no mundo**. Disponível em: <http://www.infomoney.com.br/petrobras/noticia/3410392/refinaria-abreu-lima-petrobras-custara-vezes-mais-que-qualquer-obra>, acesso em: 29.mai.2018.

INSTITUTO BRAUDEL- BRASIL, ECONOMIA E GOVERNO. <http://www.brasil-economia-governo.org.br/2014/06/16/quanto-gastam-a-assembleia-legislativa-e-o-tce-do-seu-estado/>, acesso em 5.mai.2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA-IBGE. **Series históricas e Estatísticas**. 2009. Disponível em: <http://serieestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?t=taxa-analfabetismo&vcodigo=PD384>, acesso em 10.abr.2017.

_____ **Analfabetismo cai em 2017, mas segue acima da meta para 2015**. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/21255-analfabetismo-cai-em-2017-mas-segue-acima-da-meta-para-2015.html>, acesso: 29.mai.2018.

INSTITUTO JUSTIÇA FISCAL. Em: <http://www.doadoresdecampanha.com.br/noticias/index.php?leiamais=true&id=512>, acesso em 11.fev.2018.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA-IPEA. **Corrupção Praga mundial - suborno, desvios de verbas e fraude provocam perdas econômicas de 1 trilhão de dólares por ano**. 2005. ANO 2. Edição 12-1/7/2012. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=921:reportagens-materias&Itemid=39, acesso 11. Fev.2018.

JCONLINE. **Refinaria Abreu e Lima, em Suape, é a mais cara do mundo**. Disponível em: <http://jconline.ne10.uol.com.br/canal/economia/pernambuco/noticia/2017/09/17/refinaria-abreu-e-lima-em-suape-e-a-mais-cara-do-mundo-307069.php>, acesso: 29.mai.2018.

JOURDAIM, Anne; NAULIN, Sidonie. **A teoria de Pierre Bourdieu e seus usos sociológicos**. Tradução Francisco Morás. Rio de Janeiro: Vozes, 2017.

JUNIOR, Aristeu Portela. Florestan Fernandes e o conceito de patrimonialismo na compreensão do Brasil. In: **Revista do Programa de Pós-Graduação em**

Sociologia da USP, São Paulo, v.19.2, 2002 pp.9-27.

JUNIOR, Caio Prado. **A História Econômica do Brasil**. 26 ed- Distrito Federal: Ed Brasiliense, 2017.

KOZICKI, Katya. **Conflito e Estabilização: Comprometendo radicalmente a aplicação do Direito com a democracia nas sociedades contemporâneas**. 279f. Tese (Doutorado em Direito). Universidade Federal de Santa Catarina UFSC. Santa Catarina. p.21. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/78784/176270.pdf?sequence=1>, acesso em 22.jul.2018.

LANGERNEGGER, Natália; CUNHA, Luciana Gross. Litígio de Interesse Público e Desenvolvimento. In: **Direito e desenvolvimento no Brasil no século XXI**. Org: Vladimir Oliveira Souza, Samyra Napolini Sanches, Monica Benetti Couto. Brasília: IPEA: CONPEDI, 2013.p.85-104.

LAZARI, Rafael de. **Manual de Direito Constitucional**. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2017.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, Enxada e Voto- O município e o regime representativo no Brasil**. 7 Edição. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

LEAL, Rogério Gesta. Fundamentos filosóficos e políticos da responsabilidade penal das pessoas jurídicas por atos de corrupção. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**. Curitiba, v.7, n.1, p. 179-219, jan/jun.2016.

LOPES, Alex Diniz. **Financiamento de campanhas eleitorais e empréstimos do BNDES: Lobby e Interesses privados**. 2016. Dissertação (Mestrado) 79f. Faculdade de Administração, Ciências Contábeis e Economia, Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2016.

LOPES, Hellen Maria de Oliveira. **O conceito de esfera pública e suas implicações no conceito de democracia na filosofia de Habermans**. In(vários):Invenção da Modernidade: As Relações entre Ética, Política, Direito e Moral. Porto Alegre-RS: Editora Fi, 2017.

MACHADO, Leonardo. **O novo crime de lavagem de dinheiro e a infração penal antecessora: Legislação de terceira geração**. Disponível em: <https://leonardomachado2.jusbrasil.com.br/artigos/121940761/o-novo-crime-de-lavagem-de-dinheiro-e-a-infracao-penal-antecedente-legislacao-de-terceira-geracao>, acesso em 15.fev.2018.

MACKAAY, Ejan; ROUSSEAU, Estéfane. **Análise econômica do Direito**. Tradução Rachel Sztajn- 2ed- São Paulo: Atlas, 2015.

MEMÓRIAS DA DITADURA. Em:
<http://memoriasdaditadura.org.br/corruptao/index.html>, acesso em 25.abr.2018.

MITCHELL, William C; SIMMONS, Randy T. **Para além da política: mercados, bem-estar social e o fracasso da burocracia.** Tradução Jorge Ritter. Rio de Janeiro, 2003, p.33-68.

MOUFFE, Chantal. **O regresso do político.** Tradução: Ana Cecília Simões. São Paulo: Gradiva, 1996.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Desenvolvimento e Crise no Brasil.** 7 ed. São Paulo: Brasiliense, 1977.

_____. **Reforma do Estado para a cidadania.** São Paulo: Ed. 34, 1998.

PESSOA, Eneuton. **O Leviatã em ação: Gestão e Servidores Públicos no Brasil- De 1930 aos dias atuais.** In: República, Democracia e Desenvolvimento. CARDOSO Jr, J.C; BERCOVICI, G. Brasília: Ipea, 2013.

PETROBRÁS. **Refinaria Abreu e Lima.** Disponível em:
<http://www.petrobras.com.br/pt/nossas-atividades/principais-operacoes/refinarias/refinaria-abreu-e-lima.htm>, acesso, 29.mai.2018.

PORTELA JUNIOR, Aristeu. Florestan Fernandes e o conceito de patrimonialismo na compreensão do Brasil. **Revista do Programa de Pós-Graduação na USP**, São Paulo, v.19.2, 2012, pp.9-27.

RAU, Virgínia. **Sesmarias Medievais Portuguesas- Prólogo e Adenda documental por José Manuel Garcia.** Lisboa, Editorial Presença Lda, 1982- In. 8º de 288-II págs. Broch.

RECONDO, Felipe. **Tanques e togas: o STF e a ditadura militar.** São Paulo: Companhia das Letras. 2018 (Coleção arquivos da repressão no Brasil / Coord. Heloisa M . Starling), p.10.

ROSA, Alexandre Moraes da. **Guia compacto do processo penal conforme a teoria dos jogos.** 3 ed. Florianópolis: Empório do Direito, 2016.

SÁNCHEZ RIOS, Rodrigo. **Direito Penal Econômico: advocacia e lavagem de dinheiro: questões de dogmática jurídico-penal e política criminal.** São Paulo: Saraiva, 2010.

_____; ANTONIETTO, Caio. Criminal Compliance- Prevenção e minimização

de riscos na Gestão da Atividade Empresarial. **Revista Brasileira de Ciências Criminais RBCCRIM**.vol.114, maio-junho 2015 pp 341-378.

SANTISO, CARLOS. Economic reform and judicial governance in brazil: balancing Independence with accountability. **In: Democratization and the judiciary: the accountability function of courts in new democracies**. Frank Cass Publishers. Trabalho apresentado no VIII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 Oct. 2003.

SEN, Amartya Kumar. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SENADO FEDERAL. Em:
<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2017/08/23/cpi-do-bndes-auditoria-do-tcu-aponta-irregularidades-em-operacoes-em-favor-de-frigorifico>
acesso em: 11.fev.2018.

SILVA, Lúgia Osório. **Terras Devolutas e Latifúndio- Efeitos da lei de 1850**. Campinas: Ed. Unicamp, 1996.

SILVA, Marcos F.G; GARCIA, Fernando; BANDEIRA, Andrea C. **How does corruption hurt growth? Evidences about effects of corruptions on factors productivity and per capita income**. São Paulo: EAESP/FGV, 2001. Artigo disponível em:
<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/1953/TD103.pdf?sequence=1>, acesso: 29.mai.2018.

SILVA, Marcos Fernandes Gonçalves da. **A economia política da corrupção**. Sítio Eletrônico Transparência Brasil. Disponível em:
<https://www.transparencia.org.br/docs/MFernandes1.pdf> acesso : 6.jan.2018.

_____. Corruption in Brazil. **Revista de Administração de Empresas**. Jul/Set.1999.São Paulo, v.39 n.3 p.26-41. Disponível em
<http://www.scielo.br/pdf/rae/v39n3/v39n3a04.pdf>, acesso em 14.fev.2018.

SILVEIRA, Luciana Dutra de Oliveira; CASTRO, Cristiana Roquete Luscher Castro. **A nova lei anticorrupção no Brasil e os exemplos estrangeiros**. Disponível em: <http://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI193224,91041-A+nova+lei+anticorruptao+no+Brasil+e+os+exemplos+estrangeiros>, acesso: 15.mai.2018.

SOUZA, Jessé. **A elite do atraso: da escravidão à lava-jato**. Rio de Janeiro: Leya, 2017.

STRECK, Lenio Luiz. **Verdade e Consenso- Constituição, Hermenêutica e**

Teorias Discursivas. Saraiva. 4 ed. São Paulo: 2011.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.
<http://stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarConsolidada.asp?base=baseAcordaos&base=baseRepercussao&url=&txtPesquisaLivre=m%C3%ADnimo%20e%20existencial>, acesso: 29.mai.2018.

THE OBSERVATORY OF ECONOMIC COMPLEXITY. Em:
<https://atlas.media.mit.edu/pt/profile/country/bra/>, acesso: 29.mai.2018.

TRANSPARENCY INTERNACIONAL. ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL.
https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016#table, acesso em 14.fev.2018.

_____ **Corruption perceptions index 2016: vicious circle of corruption and inequality must be tackled.** 25.jan.2017, disponível em:
https://www.transparency.org/news/pressrelease/corruption_perceptions_index_2016_vicious_circle_of_corruption_and_inequali, acesso, 14.fev.2018.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Maio/tse-aprova-criterios-para-distribuicao-do-fundo-eleitoral>, acesso em 6.jun.2018.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Em:
http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20140529/AC_1398_19_14_P.doc, acesso: 11.fev.2018.

UNIVERSO ON LINE. <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2015/04/01/conheca-dez-historias-de-corrupcao-durante-a-ditadura-militar.htm>. Acesso em 4.mai.2018.

VALLE, Vanice R. L. do. **Backlash à decisão do STF: pela naturalização do dissenso como possibilidade democrática.** Disponível em:
http://www.academia.edu/5159210/Backlash_%C3%A0_decis%C3%A3o_do_Supremo_Tribunal_Federal_pela_naturaliza%C3%A7%C3%A3o_do_dissenso_como_posibilidade_democr%C3%A1tica, acesso em 5.mai.2018.

VIEIRA, Oscar Vilhena. Supremocracia. *Revista de Direito GV*: São Paulo, v.4(2), p.4441-464. Jul-dez, 2008.

WEBER, Max. **Economia e Sociedade: Fundamentos da Sociologia Compreensiva.** Tradução: Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. São Paulo:

Editora UNB, 2004.

_____ **A ética protestante e o espírito do capitalismo.** Tradução: José Marcos Mariani de Macedo. 6 reimp. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.

HARARI, Yuval, Noah. **Homo Deus: uma breve história do amanhã.** Tradução Paulo Geiger- 1 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2016.

ZINGALES, Luigi. **Um capitalismo para o Povo: reencontrando a chave da prosperidade americana.** Tradução: Augusto Pacheco Calil. São Paulo: Bei, 2015, p.XVII.