

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS
ESCOLA DE DIREITO DE SÃO PAULO (FGV-SP)

MARCUS PAULO GEBIN

CORRUPÇÃO, PÂNICO MORAL E POPULISMO PENAL:

Estudo qualitativo dos Projetos de Lei propostos no Senado Federal e na Câmara dos
Deputados entre os anos de 2002 e 2012

São Paulo

2014

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS
ESCOLA DE DIREITO DE SÃO PAULO (FGV-SP)

MARCUS PAULO GEBIN

CORRUPÇÃO, PÂNICO MORAL E POPULISMO PENAL:

Estudo qualitativo dos Projetos de Lei propostos no Senado Federal e na Câmara dos Deputados entre os anos de 2002 e 2012

Dissertação de mestrado apresentada à Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, como requisito para a obtenção do título de Mestre em Direito e Desenvolvimento.

Orientadores: Profa. Dra. Marta Rodriguez de Assis Machado e Prof. Dr. Dimitri Dimoulis

São Paulo

2014

Gebin, Marcus.

Corrupção, pânico moral e populismo penal : estudo qualitativo dos projetos de lei propostos no Senado Federal e na Câmara dos Deputados / Marcus Gebin. – São Paulo, SP : [s.n.], 2014.
124 f.

Orientador: Marta Rodriguez de Assis Machado.

Dissertação (mestrado) - Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getulio Vargas.

1. Corrupção. 2. Corrupção administrativa. 3. Processo legislativo. 4. Projetos de lei. 5. Populismo Penal. 6. Teorias da Pena. I. Machado, Marta Rodriguez de Assis. II. Dissertação (mestrado) - Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getulio Vargas. III. Título.

CDU 342.537.3

MARCUS PAULO GEBIN

CORRUPÇÃO, PÂNICO MORAL E POPULISMO PENAL:

Estudo qualitativo dos Projetos de Lei propostos no Senado Federal e na Câmara dos Deputados entre os anos de 2002 e 2012

Dissertação de mestrado apresentada à Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, como requisito para a obtenção do título de Mestre em Direito e Desenvolvimento.

Data de aprovação

___/___/___

Banca Examinadora

Profa. Dra. Marta Rodriguez de Assis Machado
(Orientadora).

Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getulio Vargas (FGV/SP)

Prof. Dr. Dimitri Dimoulis (Co-orientador)
Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getulio Vargas (FGV/SP)

Profa. Dra. Ana Elisa Liberatore Silva Bechara
Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo
– Departamento de Direito Penal, Medicina Forense e Criminologia (FDUSP).

Prof. Dr. Cicero Romão Resende de Araujo
Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo - Departamento de Ciência Política (FFLCH – USP)

À Mariana, minha Nefertiti.

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar agradeço a DIREITO GV, pela bolsa Mario Simonsen, sem a qual não teria sido possível tomar parte nesse programa de mestrado.

Agradeço à Fundação Carlos Chagas, pela concessão da bolsa auxílio que possibilitou minha dedicação integral à pesquisa.

Aos meus orientadores, Professores Dimitri Dimoulis e Marta Rodriguez de Assis Machado, pelas inúmeras contribuições ao longo dos últimos dois anos.

Aos Professores Ana Elisa Liberatore Silva Bechara e Cicero Romão Resende de Araújo, pelas contribuições no exame de qualificação e pela participação na banca de defesa dessa dissertação.

À Professora Luciana Gross, coordenadora do programa de mestrado acadêmico da DIREITO GV, que desde minha seleção acolheu minhas demandas e procurou solve-las da melhor maneira possível.

Às amigas Anna Luiza Carvalhido, Natália Langeneger e Vivian Ferreira, pelos incontáveis momentos em que discutimos afoitos nossas pesquisas, compartilhamos nossas angústias e celebramos nossas conquistas (dentro e fora do mestrado).

Ao André Migliorini, amigo de todas as horas que pouco sabe sobre essa pesquisa, mas que esteve sempre presente, discutindo a vida, lamentando o passado, criticando o presente e temendo o futuro junto comigo.

À Mariana, minha esposa e companheira, a quem devo, senão tudo, muito; a quem amo incondicionalmente e sem quem muito pouco seria possível na minha vida.

RESUMO

Nessa pesquisa buscamos identificar os Projetos de Lei propostos no Senado Federal e na Câmara dos Deputados, entre os anos de 2002 e 2012, que apresentaram a corrupção como tema central; determinar a proporção das propostas de cunho penal no conjunto desses dos Projetos; compreender, por meio da análise dos textos das Justificativas que os acompanham, quais seriam as funções das medidas de natureza penal. Além disso, procuramos compreender as representações do legislador sobre o que seria corrupção, quem seria o corrupto e quais seriam suas causas e consequências. Por fim, nos valendo dos conceitos de “pânico moral” e “populismo penal”, sugerimos formas de identificar e compreender algumas das variáveis que influenciam o processo legislativo e a responsividade do legislador à demanda por pena difusa no corpo social.

Palavras-chave: Corrupção; Pânico Moral; Populismo Penal; Processo Legislativo; Teorias da Pena.

ABSTRACT

In this research we tried to identify the Bills proposed in the Senate and the House of Representatives between 2002 and 2012 that showed corruption as a central theme; to determine the proportion of the criminal nature Bills among them; to understand, by analyzing the texts of the justifications that accompany them, what are the functions of the criminal measures. In addition, we seek to understand - always from the point of view of the legislator - what is corruption, who is the corruptor and what are the corruption causes and consequences. Finally, drawing on the concepts of "moral panic" and "penal populism", we suggested ways to identify and understand some of the variables that influence the legislative process and the responsiveness of the legislator to a diffuse demand for penalty.

Key works: Corruption; Moral Panics; Penal Populism; Legislative Process; Theories of Punishment.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	8
1. METODOLOGIA.....	14
1.1 Objetivos.....	14
1.2 Hipóteses.....	14
1.3 Referenciais metodológicos: considerações sobre a concepção de ciência	15
1.4 Abordagem e desenho da pesquisa	16
2. APRESENTAÇÃO DO MATERIAL	19
2.1 Apresentação quantitativa do corpo empírico	19
2.2 Responsáveis pelas proposições	21
2.3 Categorias de análise	24
3. CORRUPÇÃO – POLIFONIA DO TERMO	25
3.1 As definições baseadas nas obrigações do servidor público (a importância da lei para a definição)	25
3.2 As definições baseadas no interesse público – prescindindo da lei?	29
3.3 As definições baseadas no desvio de recursos públicos – ignorando outras dimensões do problema?.....	31
3.4 Outras definições	34
4. DIMENSÕES E CONSEQUÊNCIAS ATRIBUÍDAS À CORRUPÇÃO.....	38
5. QUEM É O CORRUPTO	48
6. PÂNICO MORAL	53
6.1 Elementos do pânico moral.....	55
6.1.1 Preocupação.....	55
6.1.2 Hostilidade.....	56
6.1.3 Consenso.....	58
6.1.4 Desproporção.....	59
7. O PROCESSO LEGISLATIVO	61
7.1 Fase pré-legislativa	61
7.1.1 Crença numa disfunção social	62
7.1.2 A preocupação e o medo diante das condutas causadoras de uma disfunção social	63

7.2	O papel dos meios de comunicação	65
8.	PROPOSTAS (PLS)	67
9.	POPULISMO PENAL	71
10.	RESULTADOS ESPERADOS	77
10.1	A pena e suas justificativas	77
10.1.1	Retribuição	78
10.1.2	Prevenção geral negativa (dissuasão)	81
10.1.3	Prevenção geral positiva	84
10.1.4	Prevenção especial negativa	86
10.1.5	Prevenção especial positiva	87
11.	CAUSAS ATRIBUÍDAS À CORRUPÇÃO	89
12.	CONSIDERAÇÕES FINAIS	92
13.	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	99

INTRODUÇÃO

No Brasil, pode-se dizer que só excepcionalmente tivemos um sistema administrativo e um corpo de funcionários puramente dedicados a interesses objetivos e fundados nesse interesse. Ao contrário, é possível acompanhar, ao longo de nossa história, o predomínio constante das vontades particulares que encontram seu ambiente próprio em círculos fechados e pouco acessíveis a uma ordenação impessoal (Holanda, 1995).

Mais de setenta anos nos separam da primeira edição de *Raízes do Brasil*, e muito do que então foi dito parece compor obra ainda no prelo. Ao lembrar que o personalismo, o enfraquecimento das instituições e a falta de coesão social – traços considerados por muitos como defeitos de nosso tempo – desempenharam papel fundamental na formação do povo e do Estado brasileiros, seu autor faz ruir qualquer nostalgia de um passado porventura mais ordenado e menos corrupto.

Apesar de sua atemporalidade e de não ser um fenômeno exclusivo de determinada sociedade ou de um momento de seu desenvolvimento – tal como sugerem teorias evolucionistas ou modernizantes (Bezerra, 1995) – a corrupção¹ parece ter adquirido relevância no debate político e acadêmico, somente a partir da década de 1960. Os primeiros estudos sistematizados sobre o tema e as primeiras medidas de controle de práticas consideradas corruptas, foram elaborados nos Estados Unidos e ao longo dos anos variaram significativamente no que diz respeito à definição das causas e consequências do fenômeno (Filgueiras, 2006).

Se os primeiros estudos da corrupção se submeteram à hegemonia da ciência social norte-americana, os surgidos nas décadas seguintes aprofundaram essa hegemonia (Filgueiras,

¹Não ignoramos os diversos usos que a legislação brasileira faz do termo “corrupção” (p.ex. corrupção de produtos destinados a fins terapêuticos ou medicinais, corrupção de substância ou produto alimentício, corrupção de menores). No entanto, sempre que o termo “corrupção” for empregado nessa pesquisa, ele deverá ser compreendido de forma ampla, de modo que se aproxime do que vulgarmente se entende por corrupção. Para tanto, deve o leitor considerar o termo no sentido empregado na tipificação das condutas descritas nos artigos 312, 315, 316, 317 e 333 do Código Penal.

O leitor notará ao longo desse texto que a definição dos termos ultrapassa aquela proposta, por exemplo, pela Convenção Interamericana contra a Corrupção (OEA, 1996) da Organização dos Estados Americanos, para que “atos de corrupção” se caracterizam pela: a. a solicitação ou a aceitação, direta ou indiretamente, por um funcionário público ou pessoa que exerça funções públicas, de qualquer objeto de valor pecuniário ou de outros benefícios como dádivas, favores, promessas ou vantagens para si mesmo ou para outra pessoa ou entidade em troca da realização ou omissão de qualquer ato no exercício de suas funções públicas; b. oferta ou outorga, direta ou indiretamente, a um funcionário público ou pessoa que exerça funções públicas, de qualquer objeto de valor pecuniário ou de outros benefícios como dádivas, favores, promessas ou vantagens a esse funcionário público ou outra pessoa ou entidade em troca da realização ou omissão de qualquer ato no exercício de suas funções públicas; c. realização, por parte de um funcionário público ou pessoa que exerça funções públicas, de qualquer ato ou omissão no exercício de suas funções, a fim de obter ilicitamente benefícios para si mesmo ou para um terceiro; d. aproveitamento doloso ou a ocultação de bens provenientes de qualquer dos atos a que se refere este artigo; e. participação, como autor, coautor, instigador, cúmplice, acobertador ou mediante qualquer outro modo na perpetração, na tentativa de perpetração ou na associação ou confabulação para perpetrar qualquer dos atos a que se refere este artigo.

2006). Na década de 1990, surgem iniciativas internacionais que buscaram construir uma teoria geral da corrupção e se esforçaram em integrar agendas domésticas e internacionais em torno do tema. A convenção da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), sobre o combate à corrupção de funcionários públicos em transações comerciais internacionais de 1997; a convenção da Organização dos Estados Americanos (OEA) de cooperação no combate a corrupção entre os países da América Latina, de 1996; a convenção penal e civil do Conselho da Europa, de 1999; e mais recentemente a convenção da Organização das Nações Unidas, de 2003, são alguns exemplos dessas iniciativas (Biason, 2009).

No Brasil, onde o tema já vinha ganhando destaque desde a década de 1980, com o início dos processos de liberalização política e econômica², os estudos elaborados ao longo dos anos de 1990 seguiram a mesma orientação dos estudos realizados até então, e se ocuparam – em sua grande maioria – dos custos da corrupção, da percepção do cidadão a seu respeito, da compra de votos, do controle de gastos públicos (Biason, 2009), da importância do *accountability* e do *rule of law*. Apesar de suas peculiaridades, muitas das propostas de gestão da corrupção colocadas em prática nas últimas décadas – todas elas derivadas do conhecimento acumulado em mais de cinquenta anos de estudos – parecem partir de um referencial comum: a naturalização do conceito de corrupção [em torno do comportamento de um *homo oeconomicus*, *rent-seeker* de comportamento maximizador] e a naturalização das instituições dos países do capitalismo avançado (Filgueiras, 2006)³. A primeira delas implica na subestimação de elementos culturais, sociais e políticos quando da elaboração de políticas domésticas de combate à corrupção; a segunda, na importação pelos países periféricos, de modelos e organizações políticas e judiciárias típicas dos países centrais.

Apesar de considerarmos que a corrupção representa, sobretudo, a entrada do poder do dinheiro em esferas que deveriam funcionar com base em outros critérios (Walzer, 2003)⁴, e

² “Na década de 60 e 70, apesar das denúncias de corrupção, não ocorreram estudos sobre a questão. Estando a maioria dos países da América Latina sob a tutela de regimes militares, a questão da liberdade obviamente sobrepuja-se a todos os outros interesses. Há alguns trabalhos jornalísticos que foram publicados em meados dos anos 80 relatando casos ocorridos nos anos de regime militar” (Biason, 2009; p.7).

³ No âmbito acadêmico, tais naturalizações exercem tamanha influência, que alguns autores pretenderam construir uma “teoria geral da corrupção”, partindo da generalização do pressuposto do *homo oeconomicus* racional e da concepção econômica de *rent-seeking* (Silva, 2001).

⁴ Walzer (2003) afirma que o dinheiro nada mais é do que a representação do valor de alguns bens sociais, pois nem todos os bens disponíveis em uma sociedade podem ser mensurados através do dinheiro e, por isso, jamais poderiam ser mercantilizados. O intercâmbio monetário desses bens configuraria a invasão de esferas distributivas, o que levaria a situações de predomínio tirânico. Entre os bens sociais não comercializáveis destacados por Walzer, encontram-se os cargos políticos e o poder político. Walzer considera que quando a

que a lei, por si só, não dispõe de meios para dar conta do fenômeno, observamos a expansão da ideia de que a gestão da corrupção depende necessariamente de alterações legislativas (Kennedy, 2006). A nosso ver, no entanto, centrar a análise de tal fenômeno em seus aspectos normativos pode, eventualmente, encobrir questões epistemológicas essenciais para sua compreensão: como os diferentes atores sociais constroem suas representações acerca da corrupção?; quais práticas são qualificadas como corruptas e por que?; quem é considerado corrupto?; quais as consequências da corrupção? etc.

Com vistas a responder algumas dessas questões, na primeira parte da pesquisa nos propusemos a analisar as representações de um desses atores: o legislador brasileiro. Além disso, procuramos identificar o teor das propostas de gestão da corrupção de autoria desse grupo. Feito isso, em um segundo momento - a nosso ver, complementar ao primeiro - aventamos uma hipótese explicativa para as preferências do legislador por determinados Projetos de Lei.

Aparentemente influenciado pela constante veiculação pela imprensa nacional de casos de corrupção envolvendo servidores públicos e agentes políticos⁵, o legislador brasileiro tem atuado sob as mesmas justificativas dos órgãos internacionais: prevenir, reduzir e controlar a prática de condutas consideradas corruptas. Muitas vezes movido pelo clamor público resultante de tal ou qual notícia, tem proposto alterações legislativas que justifica por meio de referências à gravidade do fenômeno, à amplitude de suas consequências e à urgência de uma solução.

Diante do número significativo de alterações legislativas propostas em nível federal nos últimos anos, procuramos identificar os Projetos de Lei propostos no Congresso Nacional, entre os anos de 2002 e 2012, que tiveram a corrupção como tema central. Considerando o recorte temporal e o tipo de alteração legislativa a que nos limitamos⁶, buscamos: *a*.

riqueza passa a ter um significado social que dá status ao seu possuidor, aqueles que não a possuem passam a ser desmerecedores da própria condição de cidadão e excluídos do acesso a determinados bens sociais. Para ele, a esfera da riqueza é uma daquelas que mais facilmente transfere sua lógica distributiva a outras esferas (inicialmente não sujeitas à lógica de mercado); entre as situações de injustiça decorrentes dessa transferência de critério, está a distribuição de bens sociais em princípio não comercializáveis por meio de transações comerciais (corruptas).

⁵ Muitas das Justificativas dos Projetos de Lei analisados fizeram referência a casos veiculados na imprensa e ao “clamor público”.

⁶ Limitamo-nos a analisar os Projetos de Lei Ordinária propostos na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, entre os anos de 2002 e 2012. Lembramos, no entanto, que as alterações legislativas em nível federal podem ocorrer por meio de Projetos de Lei Complementar, Projeto de Emenda à Constituição, Projeto de Decreto Legislativo, Projetos de Resolução, entre outros.

determinar a proporção das propostas de cunho penal e/ou processual-penal dentre esses Projetos; *b.* identificar os argumentos em favor dessas propostas; *c.* identificar algumas das variáveis que influenciam o processo legislativo e a responsividade do legislador a essas variáveis; *d.* compreender o que é *corrupção* e quem é o *corrupto*, além de identificar as *causas* e *consequências* atribuídas pelo legislador ao fenômeno.

Nosso objeto de análise (material empírico) foi composto pelas Justificativas que acompanharam os Projetos de Lei resultantes de nossas buscas nos sites da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, e não pelos Projetos propriamente ditos⁷. Ao centrarmos nossa análise nesses textos, adotamos uma perspectiva pouco usual: em que as condições objetivas para a aprovação ou não dos Projetos de Lei (p.ex. sua constitucionalidade, respeito ao trâmite do processo legislativo, tempo de tramitação etc) cedem espaço às ideias que permeiam a fase pré-processual do processo legislativo⁸ e, consequentemente, sua propositura.

Inicialmente a pesquisa foi orientada pelas seguintes hipóteses, ambas parcialmente confirmadas em trabalhos anteriores (Machado *et al*, 2010; Ripollés, 2005; Paiva, 2009)⁹: (i) a maioria dos Projetos de Lei propostos no Senado Federal e na Câmara dos Deputados, entre os anos de 2002 e 2012, e que apresentam a corrupção como tema central, pretenderia alterações na legislação penal e/ou processual-penal; (ii) dentre as alterações legislativas propostas, a criação de novos crimes e o aumento da pena de prisão cominada aos já existentes, seriam as propostas mais frequentes. Independentemente da confirmação dessas hipóteses, buscávamos compreender como o legislador define a corrupção, a quem atribui sua prática, que causas lhe associa, quais consequências lhe imputa e que resultados espera com a aprovação dos Projetos de Lei que propõe. Diante disso, tabulamos nosso material empírico em categorias de análise (*corrupção*, *corrupto*, *causas e incentivos*, *consequências*, *propostas e resultados esperados*), que mais tarde inspiraram algumas das seções desse texto.

⁷ Na seção “Apresentação do Material” esclareceremos nossa opção por analisar as Justificativas e não os Projetos de Lei, propriamente ditos. Nessa seção, também teceremos alguns comentários a respeito das características desse texto.

⁸ Na seção “Processo Legislativo” detalharemos essa fase nos termos propostos por Ripollés (2005).

⁹ Os trabalhos citados não tratam especificamente da corrupção. Todos eles, no entanto, apontam na direção ao recrudescimento da intervenção penal por meio da criação de novos crimes e da agravamento das penas existentes. Machado *et al* (2010) afirma que “para os mais diversos tipos de situações, é possível observar legisladores, membros da sociedade civil e formuladores de políticas públicas propondo a criação de crimes e penas ou a agravamento das penas já existentes”, e conclui que “as propostas de gestão das mais diferentes situações problemáticas baseiam-se quase que exclusivamente no par conceitual que caracteriza o direito penal moderno desde sua formação, no final do século XVII: ‘crime-pena (sobretudo de prisão)’”. Esta monotonia pode ser percebida atualmente em inúmeros países ocidentais. No Brasil, a sistematização da legislação pena em vigor permite afirmá-la com elevado grau de precisão” (p.11).

Na seção intitulada *Corrupção*, o leitor será apresentado a algumas definições do conceito de corrupção. Considerando os objetivos e os limites dessa pesquisa, optamos por identificar “blocos interpretativos” do fenômeno, neles agrupando as principais vertentes de definição. Alternando entre as definições encontradas nas Justificativas e aquelas disponíveis na literatura que trata do assunto, procuramos demonstrar ao leitor a polifonia do termo *corrupção*, e as implicações que decorrem da adoção de cada uma das definições então apresentadas. Na seção *Consequências*, além de elencarmos as consequências atribuídas pelo legislador à corrupção, apresentamos três perspectivas interpretativas dos efeitos e das consequências da corrupção disponíveis na literatura: a primeira, por nós definida como funcional, atribui à corrupção efeitos positivos; a segunda, referida como (dis)funcional, lhe atribui tanto efeitos positivos quanto negativos; e a terceira, reativa à primeira, somente lhe confere efeitos negativos.

Buscando compreender quem é o corrupto, na seção *Corrupto* agrupamos as percepções do legislador a respeito dos indivíduos envolvidos em práticas corruptas, organizando tanto as referências de ordem objetiva quanto as de ordem subjetiva que orbitaram em torno dos responsáveis pelo fenômeno. Assim como fizemos nos capítulos precedentes, apresentamos alternadamente as principais observações do legislador a esse respeito e as principais definições disponíveis na literatura e suas implicações. Na seção *Propostas*, apresentamos as alterações legislativas de cunho penal e/ou processual penal que acompanharam as Justificativas analisadas, destacando a prevalência de propostas que visaram a criação de novos crimes, o recrudescimento da pena e de suas condições de cumprimento e a inclusão desses crimes no rol dos crimes hediondos. Já na seção *Resultados Esperados*, além de apresentar os fins esperados pelo legislador com as alterações legislativas por ele propostas, os localizamos, quando possível, dentre as principais teorias justificadoras da pena. Por fim, na seção *Causas*, agrupamos as observações que procuraram explicar a ocorrência da corrupção no país. Sempre nos valendo das representações do legislador, procuramos identificar as principais causas para o fenômeno e alguns dos incentivos para sua subsistência presentes nas Justificativas.

Confirmadas nossas hipóteses iniciais, passamos a nos questionar sobre os motivos que levam o legislador a valorizar as alterações legislativas de cunho penal e/ou processual penal, em detrimento de outras. Buscando responder a essa questão, nos valem dos conceitos de “pânico moral” e “populismo penal”, propostos por Goode e Ben-Yehuda (2009) e Roberts *et al* (2003), respectivamente. Acreditando que a combinação de ambos pudesse nos *conduzir* a

uma hipótese explicativa dessa preferência, descrevemos ambos os conceitos nas seções intituladas *Pânico Moral* e *Populismo Penal*, ao mesmo tempo em que destacamos trechos das Justificativas que ilustraram os elementos constitutivos do primeiro desses conceitos.

Na seção *Processo Legislativo*, o leitor será apresentado parcialmente ao estudo sobre a dinâmica legislativa penal, elaborado por Rippolés (2005). Nessa seção nos apropriamos da divisão do processo legislativo proposta por Schneider (*apud* Rippolés, 2005) e apresentamos ao leitor a fase pré-legislativa desse processo. Fase que, segundo Rippolés (*idem*), tem início quando se problematiza socialmente a falta de relação entre a realidade social e as respostas jurídicas disponíveis no arcabouço legal de determinada sociedade; e tem seu fim com a apresentação de um Projeto de Lei perante a burocracia estatal (no caso dessa pesquisa, perante a Câmara dos Deputados e o Senado Federal). Assim como procedemos em outras seções desse texto, procuramos demonstrar a pertinência de nosso referencial de análise (no caso, a divisão do processo legislativo penal em três fases: pré-legislativa, legislativa e pós-legislativa) por meio de trechos extraídos das Justificativas que compõem nosso material empírico.

Na seção *Metodologia*, apresentamos os referenciais teórico-metodológicos que guiaram essa pesquisa, além de seus objetivos, hipóteses e desenho. Na seção intitulada *Apresentação do Material*, detalhamos o caminho percorrido até as Justificativas que compõem nosso material empírico; apresentamos os termos de busca utilizados nos *sites* da Câmara dos Deputados e no Senado Federal; e informamos a proporção entre propostas penais e não penais.

O leitor notará que as referidas seções estão dispostas ao longo do texto, em ordem diversa da que foram apresentadas nesta *Introdução*. Nossa intenção foi alocá-las em ordem que tornasse o texto mais coerente, no que diz respeito à apresentação de nossos referenciais teóricos e à “ilustração” desses referenciais por meio de trechos das Justificativas.

Por fim, na seção *Considerações Finais*, mais do que com conclusões propriamente ditas, o leitor se deparará com hipóteses explicativas para a prevalência de propostas de alteração legislativa de cunho penal e/ou processual-penal, entre os Projetos de Lei analisados. Nosso objetivo foi oferecer ao leitor, condições de reflexão teórica e empírica sobre (apenas) alguns dos inúmeros aspectos que influenciam a atividade legislativa que visa gerir a corrupção, por meio da reconstrução dos principais argumentos mobilizados pelo legislador em suas Justificativas.

1. METODOLOGIA

1.1 Objetivos

- Identificar os Projetos de Lei propostos no Senado Federal e na Câmara dos Deputados, entre os anos de 2002 e 2012, que apresentaram a corrupção como tema central;
- Determinar a proporção das propostas de cunho penal e/ou processual-penal no conjunto dos Projetos de Lei analisados;
- Compreender, por meio da análise dos textos das Justificativas que acompanham estes Projetos de Lei, quais seriam as funções das medidas de natureza penal e/ou processual-penal propostas;
- Identificar algumas das variáveis que influenciam o processo legislativo e a responsividade do legislador a essas variáveis;
- Compreender as representações do legislador acerca da corrupção e do corrupto, além de identificar as causas e consequências por ele atribuídas ao fenômeno.

1.2 Hipóteses

Inicialmente a pesquisa foi orientada pelas seguintes hipóteses: (i) a maioria dos Projetos de Lei propostos no Senado Federal e na Câmara dos Deputados, entre os anos de 2002 e 2012, e que apresentam a corrupção como tema central, pretenderia alterações na legislação penal e/ou processual-penal; (ii) dentre as alterações legislativas propostas, a criação de novos crimes e o aumento da pena de prisão cominada aos já existentes, seriam as propostas mais frequentes.

Num segundo momento, a pesquisa se ocupou da identificação e da análise dos argumentos mobilizado pelo legislador para justificar a criação de novos crimes e o aumento da pena de prisão. Tal tarefa foi orientada pela seguinte hipótese: (iii) as Justificativas fariam referência às principais teorias da pena.

Confirmadas nossas hipóteses iniciais, passamos a nos preocupar com as variáveis que influenciariam o processo legislativo e a responsividade do legislador a essas variáveis.

1.3 Referenciais metodológicos: considerações sobre a concepção de ciência

Pires (2010a) chama a atenção para as preocupações que permearam o surgimento das ciências sociais no século XIX: “*neutralizar o máximo possível os interesses políticos e éticos do analista, de modo a atingir mais facilmente a realidade objetiva ou a verdade*” (p.43). Nesse período, muitos autores tomaram os fenômenos sociais como uma realidade objetiva, o que lhes permitiu afirmar que as ciências sociais deveriam ser regidas por princípios estabelecidos anteriormente pelas (e para as) ciências da natureza.

No início do século XX, porém, alguns autores se opuseram à concepção clássica de ciência, mais especificamente à concepção positivista de apreensão da realidade. Ao fazê-lo, afirmaram que os fenômenos sociais são sempre moldados pelo pensamento, pela ideologia e pelo contexto histórico-cultural em que está imerso quem os percebe. Muitos desses autores passaram a defender que o corpo empírico de que se vale o pesquisador não fala de forma neutra ou livre de influências ideológicas marcadas no tempo e no espaço, nem tampouco representa uma verdade objetiva a ser desvelada pelo saber neutro e distante de quem o analisa. Os dados, ao contrário, não dependem apenas da natureza, pois estão sujeitos ao poder exercido pelo pesquisador sobre eles: “*os objetos e a espécie de percepção, a formulação de questões e o sentido da resposta dão provas da atividade humana e do grau de seu poder*” (Horkheimer, 1968: p.163). Exatamente por ocupar o lugar de sujeito histórico, o pesquisador sempre estará sujeito aos determinantes sociais, culturais e econômicos de seu tempo; ou seja, o pesquisador sempre será por eles permeado ao eleger seus referenciais teóricos e ao definir seus conceitos, hipóteses e categorias de análise.

Por compartilharmos de tais concepções, consideramos que a atividade científica seja apenas um entre os inúmeros meios de que se vale o homem/pesquisador para construir e interpretar o mundo que o circunda.

Horkheimer e Adorno (1989) alertam para o fato de “*o cientista e sua ciência [estarem] atrelados ao aparelho social, [e de] suas realizações [constituírem] um momento de autopreservação e de reprodução contínua do existente*” (p.37). Decorre daí a necessidade de a ciência assumir uma postura crítica perante si mesma e perante os arranjos sociais nos quais está inserida, caso contrário seus méritos se limitarão a reproduzir e justificar os arranjos vigentes.

Creemos que, além de atento à complexidade dos fenômenos que pretende estudar e do contexto em que tais fenômenos se encontram inseridos, o pesquisador também deve estar

ciente de que ele próprio é afetado pelo seu objeto de estudo. O pesquisador, além de conceber a ciência como um espaço de construção de olhares diversos sobre o real, deverá assumir-se como instrumento-chave do processo de investigação, liberando-se da pretensão de apreender os fenômenos que estuda com completa objetividade e neutralidade (Maingueneau, 1997). Dada a natureza histórica de seu objeto, sua complexidade e sua permanente transformação, isso se torna ainda mais evidente na pesquisa voltada para o estudo dos problemas sociais e das práticas institucionais, e que tenha entre seus objetivos auxiliar na gestão desses problemas (Groulx, 2010).

1.4 Abordagem e desenho da pesquisa

Trata-se de uma pesquisa empírica, cuja fonte de dados é estritamente documental. Seu corpo empírico foi constituído pelos textos das Justificativas que acompanharam os Projetos de Lei propostos no Senado Federal e na Câmara dos Deputados, entre os anos de 2002 e 2012, e que apresentaram a corrupção como tema central.

Os Projetos de Lei foram acessados por meio das ferramentas disponíveis nos *sites* de ambas as Casas Legislativas¹⁰ e a definição do corte temporal (2002 a 2012) para a construção do corpo empírico da pesquisa, mais do que de uma escolha arbitrária, resultou das limitações que nos foram impostas pelos bancos de dados de ambos os *sites*. Inicialmente, nossa intenção era analisar todos os projetos indexados aos termos de busca com os quais trabalhamos, no entanto, tanto Senado Federal como Câmara dos Deputados não disponibilizam os textos dos Projetos de Lei propostos antes do ano de 2002 (isso inclui os textos das Justificativas).

Não empregamos a noção de amostra nessa pesquisa, pois analisamos todas as Justificativas encontradas durante as buscas, buscando passar da análise do corpo empírico a um nível global de elaboração teórica (Pires, 2010b).

A pesquisa se baseou nos modos de concepção da realidade e da relação sujeito-objeto característicos da abordagem qualitativa das relações sociais. Embora haja muita diversidade entre as pesquisas denominadas qualitativas, é possível definir aspectos essenciais que as identificam, entre eles: sua natureza desreificadora dos fenômenos, do conhecimento e do ser humano, e a rejeição da neutralidade do saber científico (Triviños, 1988). Além disso, a pesquisa qualitativa tem entre suas características o fato de fazer do ambiente natural a fonte

¹⁰ <http://www2.camara.leg.br/>; <http://www.senado.gov.br/>

dos dados que compõem seu campo empírico e de atribuir ao pesquisador o papel de instrumento-chave na atividade científica; seus referenciais são indutivos e suas preocupações giram, primordialmente, em torno dos significados (*idem*).

Pires (2010a) também nos aponta as seguintes características da pesquisa qualitativa:

- a) (...) flexibilidade de adaptação durante seu desenvolvimento, inclusive no que se refere à construção progressiva do próprio objeto de investigação;
- b) (...) capacidade de se ocupar de objetos complexos, como as instituições sociais, os grupos estáveis, ou ainda, de objetos ocultos, furtivos, difíceis de apreender ou perdidos no passado;
- c) (...) capacidade de englobar dados heterogêneos, ou (...) de combinar diferentes técnicas de coleta de dados;
- d) (...) capacidade de descrever em profundidade vários aspectos importantes da vida social concernentemente à cultura e à experiência vivida, justamente devido à sua capacidade de permitir ao pesquisador dar conta (de um modo ou de outro) do ponto de vista do interior, ou de baixo;
- e) (...) abertura para o mundo empírico, o qual se expressa, geralmente, por uma valorização da exploração indutiva do campo de observação, bem como por sua abertura para descoberta de fatos inconvenientes (Weber), ou de casos negativos. Ela tende a valorizar a criatividade e a solução de problemas teóricos propostos pelos fatos inconvenientes (Pires, 2010a: p.90).

Levando em conta tais características, e considerando que nosso interesse era investigar a atuação do legislador no que se refere à gestão do fenômeno da corrupção, bem como interpretar os sentidos e significados por ele atribuídos aos conceitos em torno desse tema, priorizamos a análise qualitativa (indutiva) do corpo empírico. Para isso, trabalhamos com categorias de análise, que emergiram de nossos referenciais teóricos e do próprio corpo empírico da pesquisa, e que nos auxiliaram a entender as representações do legislador acerca da corrupção, de suas causas, incentivos e consequências; além disso, tais categorias nos possibilitaram inventariar o teor das propostas de alteração na legislação e os resultados esperados com a eventual aprovação da proposta.

Para complementar a análise qualitativa do corpo empírico, realizamos uma segunda fase de processamento dos Projetos de Lei, contemplando desta vez seus aspectos quantitativos. Compusemos um quadro geral de análise quantitativa que nos possibilitou inventariar quantos Projetos de Lei acerca do tema foram propostos nos últimos dez anos no Congresso Nacional, quantos deles ainda tramitam, quantos foram transformados em lei, quantos foram arquivados

e, por fim, identificar a preferência do legislador entre os mecanismos penais e não penais de controle e sanção da corrupção.

Buscamos, com tal análise, ampliar e aprofundar as informações sobre o objeto de nosso estudo e obter maior rigor e validade para nossas interpretações.

Como nosso objetivo principal foi analisar discursos e deles extrair as impressões do legislador acerca da corrupção, de suas causas, consequências e soluções, a construção de nosso objeto de investigação se deu de forma progressiva e indutiva (principalmente no que se refere às categorias de análise de que nos valem para a tabulação dessas percepções e para a construção das seções que compõem parte desse texto). O caráter furtivo e nem sempre explícito de muitas das considerações constantes nas Justificativas pesquisadas, sua heterogeneidade e a complexidade do fenômeno de que tratavam, nos indicaram a necessidade de uma abordagem flexível e criativa para a organização e análise dos dados coletados. Nesse sentido, a abordagem qualitativa nos pareceu bastante adequada para dar conta dos sentidos e significados presentes nesses textos e nos guiar na identificação de certo descompasso entre o fenômeno que se pretende gerir e as propostas de gestão apresentadas pelos parlamentares.

2. APRESENTAÇÃO DO MATERIAL

2.1 Apresentação quantitativa do corpo empírico

Ao acessarmos o site da Câmara dos Deputados, no campo *proposições*, optamos pela *pesquisa completa*. Neste campo selecionamos o *tipo PL-Projeto de Lei* e no campo *assunto*, inserimos os termos de busca que serão apresentados a seguir. No site do Senado Federal, no campo *atividade legislativa*, também elegemos a *pesquisa completa*, onde, no campo *tipo*, assinalamos a opção *PLS-Projeto de Lei do Senado* e no campo *palavra chave*, inserimos os mesmo termos de busca utilizados para a pesquisa no site da Câmara. Em ambos os casos, nos campos destinados à abrangência temporal da busca, foram assinaladas as seguintes datas: 01/01/2002 a 31/12/2012. Os demais campos de pesquisa foram deixados em branco, o que implicou em resultados mais abrangentes.

Foram utilizados os seguintes termos de busca: *corrupção*, *corrupção ativa*, *corrupção passiva*, *concussão* e *peculato*. O primeiro deles por se tratar do vocábulo que se identifica semanticamente com o fenômeno objeto da pesquisa, os demais, por integrarem os crimes praticados contra a Administração Pública definidos pelo Código Penal¹¹ mas, principalmente, por descreverem condutas que se aproximam do que comumente se entende por *corrupção*¹².

Na Câmara, dos cinco termos de busca utilizados na pesquisa, *corrupção* foi o que retornou o maior número de Projetos de Lei: 43. Destes, apenas 1 tratou de matéria estranha ao tema da pesquisa¹³. Dos 42 restantes 34 propuseram alterações de cunho penal e/ou processual-penal¹⁴, enquanto que 8 pretenderam alterações de outra espécie.

¹¹ Peculato: apropriar-se o funcionário público de dinheiro, valor ou qualquer outro bem móvel, público ou particular, de que tem a posse em razão do cargo, ou desviá-lo, em proveito próprio ou alheio (artigo 312); Concussão: Exigir, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida (artigo 316); Corrupção passiva: Solicitar ou receber, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida, ou aceitar promessa de tal vantagem (artigo 317) e Corrupção ativa: Oferecer ou prometer vantagem indevida a funcionário público, para determiná-lo a praticar, omitir ou retardar ato de ofício (artigo 333).

¹² Comumente associado a práticas ilegais em que indivíduos (ou grupos de indivíduos) - uns detentores de poder econômico, outros de cargo ou função pública -, estabelecem relações que implicam em transferência ilegal de recursos público a agentes privados, o termo *corrupção* parece conduzir o senso comum em direção a uma acepção centrada, principalmente, na apropriação ilegal de patrimônio público.

¹³ Trata-se do PL 4898/2012, que previa alterações no crime de falsificação, corrupção, adulteração ou alteração de produto destinado a fins terapêuticos ou medicinais (artigo 273 do Código Penal).

¹⁴ Consideramos alterações de cunho penal ou processual penal, aquelas que pretenderam, entre outras medidas, criar crimes, aumentar ou reduzir penas, modificar regime de cumprimento de pena, incluir crimes no rol dos considerados hediondos.

O termo *corrupção ativa* apontou 21 Projetos de Lei, todos eles constantes dos resultados da busca precedente. Por se tratar de termo específico da legislação penal¹⁵, todas as propostas a ele indexadas trataram do tema da pesquisa e privilegiaram seu aspecto penal e/ou processual-penal.

O mesmo ocorreu com o termo *corrupção passiva*. Todos os 16 Projetos de Lei associados ao termo, além de coincidirem com resultados previamente obtidos com o termo *corrupção*, também trataram a corrupção sob seu aspecto penal e/ou processual penal¹⁶.

A busca utilizando o termo *concussão* retornou 15 Projetos de Lei, sendo que destes, apenas 4 inéditos. Todos os demais já integravam os resultados obtidos com o termo *corrupção*. Dada a especificidade do termo, todas as propostas trataram do tema da pesquisa sob seu aspecto penal e/ou processual-penal¹⁷.

Por fim, os 11 Projetos indexados ao termo *peculato* trataram do assunto sob seu aspecto penal e/ou processual-penal, sendo que todos já haviam sido registrados entre os obtidos com o termo *corrupção*.

Computando uma única vez cada uma das propostas resultantes das buscas acima, os resultados obtidos na Câmara dos Deputados foram os seguintes: de um total de 47 Projetos de Lei, 38 (80,85%) propuseram alterações legislativas de cunho penal e/ou processual penal; 8 (17,02%) pretenderam a alteração e/ou criação de leis não penais; e 1 (0,47%) tratou de matéria estranha ao tema da pesquisa.

Respeitando a mesma ordem de busca, no Senado os resultados foram os seguintes: o termo *corrupção* retornou 24 propostas, todas relacionadas ao tema da pesquisa; 19 Projetos de Lei propuseram alterações de cunho penal e/ou processual-penal, enquanto que 5 pretenderam alterações de outra ordem¹⁸.

¹⁵ O artigo 333 do Código Penal prevê como crime de corrupção ativa, a ação de “oferecer ou prometer vantagem indevida a funcionário público, para determiná-lo a praticar, omitir ou retardar ato de ofício”.

¹⁶ O artigo 317 do Código Penal define o crime de corrupção passiva como sendo a ação de “solicitar ou receber, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida, ou aceitar promessa de tal vantagem”.

¹⁷ O artigo 316 do Código Penal define como concussão o ato de “exigir, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida”.

¹⁸ Entre os Projetos de Lei que propuseram mudanças alheias ao campo penal e processual penal, encontra-se o PL 421/2012, que pretendeu a instituição do dia 12 de novembro de 2012, como o “Dia do Mensalão”.

A busca utilizando o termo *corrupção ativa* resultou em 13 Projetos de Lei, todos versando sobre alterações de cunho penal e/ou processual-penal e já constantes dos resultados do termo *corrupção*.

Todas as 14 propostas resultantes da busca com o termo *corrupção passiva* trataram do tema da pesquisa sob aspectos penais e já haviam sido obtidos pela busca com o termo *corrupção*.

Ao termo *concussão* encontravam-se indexados 7 Projetos, 2 deles inéditos. Todas as propostas, dada a especificidade do termo, trataram o tema da pesquisa sob seu aspecto penal e/ou processual penal.

Por fim, todos os 11 Projetos de Lei resultantes da busca com o termo *peculato*, propuseram alterações de cunho penal e/ou processual penal. Desses, apenas dois não constavam dos resultados do termo *corrupção*.

Computando uma única vez cada um dos Projetos de Lei resultantes das buscas no site do Senado Federal, os resultados foram os seguintes: de um total de 28 Projetos de Lei, 23 (82,14%) propuseram alterações de cunho penal e/ou processual-penal, enquanto que 5 (17,85%) pretenderam a alteração e/ou criação de leis não penais.

2.2 Responsáveis pelas proposições

Nas tabelas abaixo apresentamos os Projetos de Lei divididos entre os diferentes proponentes. Na coluna *Penal*, constam as proposituras que pretenderam alterações de cunho penal e/ou processual-penal na legislação; na coluna *Não-Penal*, as propostas que buscaram a alteração e/ou criação de leis não penais. Por fim, na coluna designada *Outras*, constam as propostas estranhas ao tema dessa pesquisa, ou seja, as propostas que pretenderam criar ou alterar leis que nada tinham a ver com a corrupção.

CÂMARA DOS DEPUTADOS

Proponente	Penal	Não-penal	Outras
PMDB	5		
CCJC ¹⁹	1		1
PSDB	7		
PDT	4	1	
PT	4		
PV	1	1	
CLP ²⁰	3		
Poder Executivo	2	2	
DEM	1		
PPS	1	1	
PR	2	1	
PSC	1		
PSB	1		
PL	2		
CMS ²¹	1	1	
PC do B		1	
Sem partido	2		
TOTAL	38	8	1

Dentre os Projetos de Lei que pretenderam alterações penais e/ou processuais penais, apenas 1 (2,63%) havia sido aprovado²² até a data de encerramento dessa pesquisa²³; 27 (71,05%) ainda tramitavam; 9 (23,68%) haviam sido arquivados; e 1 (2,63%), devolvido ao autor. Entre as 8 propostas que visaram a alteração ou criação de leis não-penais, 2 (25%) haviam sido aprovadas²⁴, 1 (12,5%) arquivada, 4 (50%) ainda tramitavam; e outra (12,5%) havia sido retirada pelo autor. O único Projeto de Lei que visou alteração em lei estranha ao tema dessa pesquisa continuava em trâmite²⁵.

¹⁹ Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania.

²⁰ Comissão de Legislação Participativa.

²¹ Comissão Mista de Segurança.

²² Trata-se do PL 7017/2002, proposto pela Comissão Mista de Segurança, que originou a Lei 10.763/03.

²³ Consideramos como data de encerramento dessa pesquisa o dia 24 de fevereiro de 2013.

²⁴ Nos referimos aos PLs 6826/1020 e 7528/2013, que originaram as Leis 12.846/13 e 12.813/13, respectivamente.

²⁵ Trata-se do PL 4898/2012, que propôs a alteração do artigo 273 do Capítulo III (Crimes Contra a Saúde Pública) do Código Penal. De encontro com a tendência do Congresso Nacional (Machado et al, 2010), esse Projeto de Lei pretende a redução da pena do crime previsto naquele artigo.

SENADO FEDERAL

Proponente	Penal	Não-Penal	Outras
PMDB	4		
CCJC			
PSDB	2	1	
PDT	4	1	
PT	6		
PV			
CLP			
Poder Executivo			
DEM	2		
PPS			
PR	1		
PSC			
PSB			
PL			
PC do B		2	
PTB	2	1	
PSOL	1		
Sem partido			
CMS	1		
TOTAL	23	5	-

Dentre os 23 Projetos de Lei que visaram alterações penais e/ou processuais penais, apenas 1 (4,3%) havia sido aprovado²⁶ até a data de encerramento dessa pesquisa; 18 (78,26%) ainda tramitavam; e 4 (17,39%) haviam sido arquivados. As 5 propostas que visaram alteração em lei estranha ao tema dessa pesquisa, continuavam em trâmite naquela data.

Independentemente do teor das Justificativas que acompanharam as demais propostas, nosso corpo empírico foi composto pelas Justificativas dos 61 Projetos de Lei que visaram alterações penais e/ou processuais penais; tal número se refere à soma dos resultados obtidos nos sites da Câmara e do Senado. As Justificativas dos Projetos de Lei que visaram alterações não penais e as que acompanharam Projetos estranhos ao tema da pesquisa, não compuseram nosso corpo empírico.

²⁶ Trata-se do PL 116/02. Sua aprovação resultou na edição da Lei 10.763/03. O leitor deverá notar que esse Projeto foi proposto pela Comissão Mista de Segurança e, na Câmara dos Deputados sob o número 7017/2002, ou seja, ainda que tenhamos computado sua aprovação em ambas as casas, na prática, apenas um, dentre os sessenta e um Projetos de Lei que visaram alterações penais e/ou processuais penais, transformou-se em Lei.

2.3 Categorias de análise

Considerando que a consecução dos objetivos da pesquisa independe de comparações entre as produções da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, optamos por agrupar os Projetos de Lei pesquisados em um corpo empírico único, sem distinções quanto à Casa Legislativa em que foram propostos. Isso porque nos preocupamos mais com a atuação do Poder Legislativo Federal como um todo, do que com o desempenho de cada uma de suas Casas.

Os objetivos da pesquisa nos guiaram na construção de categorias de análise que envolvessem desde a percepção dos parlamentares sobre o fenômeno da corrupção, suas causas, incentivos e consequências, até a descrição da alteração legislativa e os resultados esperados com a aprovação da proposta. Após visitarmos o conteúdo das Justificativas, tabulamos nosso corpo empírico nas seguintes categorias, sendo que posteriormente cada uma delas resultou em uma seção deste texto: *corrupção*; *corrupto*; *causas e incentivos*; *consequências*; *propostas*; e *resultados esperados*. Vale ressaltar que muitas das considerações encontradas nas Justificativas analisadas se prestaram a compor mais de uma categoria e, consequentemente, ilustraram mais de uma seção deste texto, já que todas se nos mostraram intimamente relacionadas umas com as outras.

3. CORRUPÇÃO – POLIFONIA DO TERMO

A maioria das pessoas reconhece a corrupção ao vê-la. O problema é que diferentes pessoas vêem a corrupção de formas diferentes (Elliott, 2002: p.258).

Sempre que nos referimos a fenômenos complexos, os termos de que nos valem para designá-los geralmente comportam inúmeras definições; situação similar ocorre quando nos dispomos a tratar de suas causas, consequências e soluções. Sujeita a dimensões históricas, culturais e legais, a corrupção parece complexa o suficiente para integrar esse rol de fenômenos. Os desafios que se apresentam a quem pretenda estudá-la começam pela própria definição do termo que a designa. O fato de o fenômeno se apresentar em diversas formas, com arranjos e implicações nem sempre explícitos, torna a tarefa de defini-lo complexa e controversa.

Logo no primeiro contato com nosso material empírico pudemos notar que a disputa por um conceito de corrupção transcende as discussões acadêmicas. Apesar de as Justificativas analisadas terem se mostrado bastante carentes quanto a definições propriamente ditas, as dissonâncias entre os referenciais de que partiram os legisladores quando abordaram o tema e algumas das perspectivas por eles utilizadas para caracterizar o fenômeno, justificaram nosso interesse em identificar e analisar as definições e contornos que lhe foram atribuídos ao longo das Justificativas. Considerando os objetivos e os limites dessa pesquisa, optamos por identificar “blocos interpretativos” do fenômeno, neles agrupando as principais vertentes de definição e, a partir delas, tecer nossas considerações.

Durante a análise de nosso material notamos que as referências que mais se aproximaram de uma definição conceitual da corrupção, foram aquelas que fizeram referências à lei e aos servidores públicos; à elevação dos interesses privados acima dos públicos; e ao desvio e apropriação de recursos públicos.

3.1 As definições baseadas nas obrigações do servidor público (a importância da lei para a definição)

Muitos dos proponentes que se aproximaram de uma definição conceitual da corrupção o fizeram por meio de referências às obrigações legais atinentes ao cargo dos servidores públicos. De forma mais ou menos explícita, a associação da corrupção à quebra de regras de comportamento vinculadas ao múnus público foi uma constante entre as Justificativas

analisadas. O trecho a seguir é um exemplo típico dessa associação: “O Brasil é, infelizmente, conhecido internacionalmente pela corrupção arraigada em seus serviços públicos. A Administração Pública (...) é pilhada por funcionários e políticos inescrupulosos em benefício próprio”²⁷.

Ao comentar o montante que seria desviado de diferentes áreas da Administração Pública, o deputado proponente do PL 2506/2011, também fez referência ao desvio de conduta de servidores públicos: “Como não poderia deixar de ser, isso [a corrupção] só é possível porque a atuação dos interessados em promover tais desvios de recursos públicos conta com a participação direta ou indireta de servidores públicos, situados nos mais diferentes escalões do aparelho do Estado”²⁸.

Ainda que muitos Projetos de Lei tenham pretendido tornar mais rígida a punição para o crime de corrupção ativa²⁹, pudemos notar que suas Justificativas se concentraram em torno das obrigações legais dos ocupantes de cargos na Administração Pública, como nos permitem concluir os trechos a seguir: “a corrupção nos últimos anos vem sendo praticada intensamente no interior da Administração Pública”³⁰; “a cultura de corromper e ser corrompido, atualmente, atinge níveis alarmantes no âmbito das atividades da Administração Pública”³¹; “diuturnamente, assistimos estarecidos inúmeros escândalos de formação de quadrilha, corrupção, peculato e condutas proibidas cometidas em licitações, envolvendo agentes de diversos escalões do Estado”³².

Apesar da ênfase nas obrigações dos cargos públicos, apenas uma das Justificativas analisadas fez menção à proporção de servidores envolvidos em transações corruptas. Por meio de menção à matéria jornalística publicada no jornal Folha de São Paulo, o senador proponente do PL 92/2011, afirmou que “de cada 5 presos que a Polícia Federal enquadra por corrupção, peculato e fraude contra o tesouro pelo menos um é servidor público”. Em sua grande maioria, no entanto, as definições de corrupção elaboradas pelo legislador se limitaram a referências genéricas a servidores públicos e governantes, como aponta o seguinte trecho: “a

²⁷ PL 186/2007 – Câmara dos Deputados.

²⁸ PL 2506/2011 - Câmara dos Deputados.

²⁹ Artigo 333 do Código Penal – “Oferecer ou prometer vantagem indevida a funcionário público, para determiná-lo a praticar, omitir ou retardar ato de ofício”.

³⁰ PL 5784/2005 – Câmara dos Deputados.

³¹ PL 230/2005 – Senado Federal.

³² PL 363/2012 – Senado Federal.

medida objetiva atender os apelos da sociedade, para que se ponha fim a situações constantemente noticiadas nos veículos de comunicação, em que agentes públicos e políticos se valem dos cargos e funções ocupadas para enriquecerem ilicitamente em detrimento da administração pública e, quando finalmente condenados, continuam fazendo jus a vencimentos mensais exorbitantes”³³. Apenas duas Justificativas fizeram menção nominal a cargos. Na primeira delas o proponente citou explicitamente os crimes praticados por policiais: “deve, pois, a Justiça contar com a possibilidade da decretação da prisão temporária também neste caso, ainda mais quando se trata de crime praticado por policiais; a sociedade não pode mais conviver com criminosos fardados, que ao invés de protegê-la, a achaca e amedronta”³⁴; na segunda, elencou os ocupantes de cargo público que deveriam ser tratados com mais rigor pela legislação: “além disso, pretende-se tratar com mais rigor a prática desses crimes quando o agente for membro do Poder Judiciário, do Ministério Público, do Congresso Nacional, da Assembleia Legislativa do Estado, da Câmara Legislativa do Distrito Federal e da Câmara Municipal, Ministro e Conselheiro de Tribunais de Contas, Presidente e Vice-Presidente da República, Governador e Vice-Governador, Prefeito e Vice-Prefeito, Ministro de Estado, Secretário Executivo, Secretário Nacional e equivalente, Secretário Estadual, Distrital e Municipal, dirigente máximo de autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista, ou Comandantes das Forças Armadas”³⁵.

Centrar a definição de corrupção no desvio das normas que regulam o comportamento de ocupantes de cargos públicos, também é bastante comum na literatura de que trata do assunto. Nye (1997) considera corrupto “o comportamento que se desvia dos deveres formais de um cargo público em razão de vantagens pecuniárias ou de status, oferecidas a seu titular, familiares ou amigos íntimos, ou qualquer comportamento que viole regras que proíbem condutas como o suborno, o nepotismo e a apropriação indevida de recursos públicos”³⁶. Para Fleisher (2002), a corrupção pode ser definida como “o comportamento ilegal de ocupantes de

³³ PL 170/2008 – Senado Federal.

³⁴ PL 4515/2004 – Câmara dos Deputados.

³⁵ PL 660/2011 - Senado Federal.

³⁶ A definição é de Joseph S. Nye e foi transcrita por Arnold J. Heidenheimer na Introdução de “Political Corruption – A Handbook”. Arnold J. Heidenheimer, Michael Johnston and Victor T. LeVine (editors). 4th printing. Transaction Publishers. New Brunswick (USA) and London (UK): 1997. Cf. original: “... behavior which deviates from normal duties of a public role because of private-regarding (family, close private clique), pecuniary or status gains; or violates rules against the exercise of certain types of private-regarding influence. This includes such behavior as bribery (use of reward to pervert the judgments of a person in position of trust); nepotism (bestowal of patronage by reason of ascriptive relationship rather than merit); and misappropriation of public resources for private-regarding uses)”.

cargos públicos para obter ganhos privados; o uso de uma posição pública para obter ganhos ilegalmente, violando regulações governamentais”³⁷. Silva (2001) vale-se de uma definição legalista e focada nas obrigações dos ocupantes de cargo público. Andreski (apud Silva, 2001: p.23) define o fenômeno como “a prática de uso do poder do cargo público para a obtenção de ganho privado, à margem das leis e regulamentações em vigor”.

Outros autores, entretanto, questionam a definição de corrupção centrada nas obrigações dos ocupantes de cargos públicos, sob o argumento de que há inúmeras evidências de que muitas das práticas corruptas ocorrem também no setor privado (Hodgson e Jiang, 2007). Para tais autores, a raiz latina do termo corrupção, que significa podridão, decomposição, putrefação e, no contexto social, deterioração moral, não justifica a reserva da noção de corrupção ao domínio público. De fato, observamos que o termo é muitas vezes utilizado para descrever um vasto leque de condutas que se fazem notar nas mais diversas áreas, desde as empresas transnacionais até aos sindicatos e demais associações privadas (Poechl e Ribeiro, 2010).

Um ponto em comum entre as abordagens que centram a definição do conceito nas obrigações legais dos servidores públicos e dos agentes políticos, é o fato de dependerem do que dizem os códigos e os regulamentos oficiais; em última instância, corrupção é o que a lei define como tal. Considerando a frequência com que observamos definições dessa ordem, podemos dizer que a relativa estabilidade e a aparente precisão terminológica do conceito de lei contribui para tornar a tarefa de definir o fenômeno menos árdua e fugidia. Em seu *Dicionário de Política*, Bobbio (1998) inicia o verbete sobre a corrupção da seguinte maneira:

(...) assim se designa o fenômeno pelo qual um funcionário público é levado a agir de modo diverso dos padrões normativos do sistema, favorecendo interesses particulares em troca de recompensa. Corrupto é, portanto, o comportamento ilegal de quem desempenha um papel na estrutura estatal (idem).

Algumas observações, no entanto, devem ser feitas sobre essa opção de definição: em muitos contextos a lei (*lato sensu*) carece do vigor necessário para fazer com que os legalismos esclareçam sobre a relevância social dos comportamentos corruptos. Nesses casos, os padrões culturais parecem contribuir de maneira decisiva para formulações mais realistas e adequadas do que seja o fenômeno (Johnston, 2002); além disso, conceitos elaborados segundo essa abordagem parecem rejeitar a opinião e o interesse públicos, ao menos até que se transformem em lei.

³⁷ Traduzido livremente do original: “[Corruption is] the illegal behavior by public officials to obtain private profits; the use of a public position to obtain gain illegally, violating government regulations”.

3.2 As definições baseadas no interesse público – prescindindo da lei?

Ao lado das definições calcadas nas obrigações legais dos servidores públicos, o legislador também se valeu de conceitos supralegais quando se propôs a definir um conceito de corrupção. A presente seção tratará das definições centradas em critérios não necessariamente coincidentes com os estabelecidos em lei, e que foram agrupadas sob as referências ao “interesse público”, ao “bem comum” e ao “interesse coletivo”.

Se comparadas às definições centradas na lei e nas obrigações dos ocupantes de cargos públicos, as definições que tomaram como ponto de partida tais referências formam um grupo pouco significativo entre as Justificativas analisadas. Na maioria dos casos, as definições calcadas na noção de interesse público foram complementares às definições legalistas, ou seja, em uma mesma Justificativa encontramos referências tanto a uma quanto à outra. Esse é o caso da Justificativa do PL 379/2007 da Câmara dos Deputados, que fez menção tanto ao aspecto legal do fenômeno, quanto ao seu aspecto supralegal: “[corrupção são] práticas ilícitas destinadas a promover uma hemorragia crescente e sem nenhum controle dos recursos que deveriam destinar-se à defesa do interesse coletivo”.

Um exemplo de referência que transcende a legalidade das práticas corruptas consta, também, da Justificativa do PL 35/2009 do Senado Federal. Nela, o legislador aponta que a “a corrupção tem sido considerada a deterioração das relações políticas saudáveis e civilmente aceitas, haja vista o desvio da proteção do bem comum e da coisa pública”; outro exemplo consta do PL 2518/2011 da Câmara dos Deputados, quando o proponente afirma que “(...) muitos são os obstáculos para se alcançar esse interesse público, destacando-se, atualmente, a necessidade de se evitar o desvio de dinheiro público (...)”.

Apesar de termos nos deparado com poucas definições elaboradas nesse sentido, a análise dos conceitos de corrupção baseados na sobreposição do interesse público pelo privado se justifica por ser frequente entre os autores que estudam o tema. Enquanto Filgueiras (2008) afirma que “a corrupção [é] a elevação dos interesses privados ao público”, Klitgaard (1994) defende que “existe corrupção quando um indivíduo coloca ilicitamente interesses pessoais acima dos das pessoas e ideais que ele está comprometido a servir”.

Se por um lado os conceitos acima não mencionam quais seriam esses interesses públicos, Friedrich (1997) - apesar de se valer da mesma sobreposição de interesses para definir o que é

corrupção - nos apresenta um conceito mais fechado e preciso, já que faz referência explícita aos interesses públicos a que o governo estaria adstrito. Para o autor,

pode-se dizer que o padrão de corrupção existe sempre que alguém que detém poder de decisão é - por recompensas monetárias ou outro tipo de gratificação - induzido a tomar medidas que favoreçam quem fornece a recompensa, prejudicando o grupo ou organização a que pertence, mais especificamente o governo³⁸ (Friedrich, 1997).

Frequentes na literatura, as definições pautadas exclusivamente no interesse público dependem, em última análise, do julgamento de quem as elabora, isso porque poucos conceitos são tão fugidios como o conceito de interesse público (Filgueiras, 2008). Se considerarmos que tal conceito depende de uma atribuição de sentido e de uma compreensão mais alargada dos valores e normas que organizam a política, concluiremos que classificar uma ação como corrupta ou não com base no interesse público, se apresenta como uma questão de julgá-la desejável ou não.

Os conceitos elaborados nesse sentido nos parecem dispor de forte ressonância moral e estar circunscritos em problemas práticos e definidos em contextos históricos, o que os torna bastante contingentes. Como dito anteriormente, seus sentidos dependem do caráter hermenêutico dos valores e normas que organizam as instituições políticas de determinado Estado³⁹ (Filgueiras, 2008). Aqui nos remetemos à expressão “rouba, mas faz”, bastante popular entre os correligionários de alguns políticos brasileiros. Surgida de embate popular entre os apoiadores de Adhemar de Barros, a expressão foi manipulada politicamente ao longo dos anos e virou uma espécie de marca registrada, sobrevivendo ao próprio Adhemar (Cotta, 2008)⁴⁰, e ainda hoje representa uma argumentação considerada legítima e convincente para alguns eleitores, para justificar a (re)eleição de determinados políticos.

Se é verdade que qualificar alguém de corrupto tem uma conotação negativa, a aplicação desta etiqueta está longe de ser consensual (Poechl e Ribeiro, 2010). Heidenheimer (1997) sugere uma linha de investigação da corrupção que leva em consideração ambas as variáveis

³⁸ Traduzido livremente do original: “The pattern of corruption may therefore be said to exist whenever a power holder who is charged with doing certain things, that is a responsible functionary or office holder, is by monetary or other rewards, (...) induced to take actions which favor whoever provides the reward and thereby damage the group or organization to which the functionary belongs, more specifically the government”.

³⁹ Partimos da concepção de esfera pública deliberativa formulada por Jürgen Habermas (1996).

⁴⁰ Em Dissertação de Mestrado defendida na Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, a jornalista Luiza Cristina Villaméa Cotta, aponta para a origem da expressão “rouba, mas faz”, associada inicialmente a Adhemar de Barros (Cotta, 2008).

tratadas até o momento - a lei e a opinião pública⁴¹ - e sugere classificá-la cromaticamente, em negra, cinza e branca. Apesar de sua gradação depender de pesquisa empírica, ela nos permite analisar os graus de convergência entre o que é considerado ilegal e o que é considerado corrupto, lembrando que ambos os atributos podem tanto convergir como divergir.

De acordo com Heidenheimer (1997), a corrupção “negra” se caracteriza pela congruência entre a lei e opinião pública. Sob a designação “cinza” estão os casos ambíguos, em que os atores sociais não se comportam de maneira uníssona quanto aos comportamentos que consideram corruptos. Por fim, a corrupção “branca” abarca as hipóteses em que, apesar da proibição legal, a maioria dos atores sociais ou se mostra tolerante a determinado comportamento, ou sequer o reconhece como corrupto. Apesar de Heidenheimer (idem) não ter trabalhado com dados empíricos, a importância de sua abordagem foi logo reconhecida por outros pesquisadores, influenciando diretamente na elaboração de índices de percepção da corrupção utilizados até os dias atuais (Speck, 2000) e demonstrando o papel da cultura na definição do que é e do que não é considerado corrupção.

3.3 As definições baseadas no desvio de recursos públicos – ignorando outras dimensões do problema?

Quer tenham sido baseadas na lei, quer tenham se fundamentado na noção de interesse público, as definições de corrupção encontradas nas Justificativas analisadas se referiram de maneira constante à apropriação e ao desvio de recursos públicos. Podemos notar que a corrupção foi frequentemente associada a práticas ilegais nocivas ao interesse público, em que indivíduos - uns detentores de poder econômico, outros de cargo ou função pública - estabelecem reações que implicam em transferência ilegal de recursos públicos a agentes privados. Na Justificativa do PL 4641/2004 da Câmara dos Deputados, por exemplo, o legislador afirma que, “(...) cada vez mais, vultosos recursos públicos [são] utilizados para beneficiar determinadas pessoas ou grupos”. A ligação entre corrupção e desvio de recursos públicos se fez explícita também na Justificativa do PL 2506/2011, também da Câmara dos Deputados. Nela, o deputado proponente afirma que “(...) com frequência são desarticuladas

⁴¹ Não nos interessa, nesse momento, discutir o conceito de opinião pública. Aqui o termo deverá ser entendido como norma social.

verdadeiras organizações criminosas, especializadas em promover o desvio de recursos nas mais diferentes áreas da administração pública”⁴².

Deparamo-nos com Justificativas ainda mais explícitas no que diz respeito à definição da corrupção como a transferência de recursos públicos a agentes privados. No trecho a seguir, o parlamentar afirma que “a Revista VEJA, publicou, no dia 26 de outubro de 2011, matéria sobre corrupção, que deixou a população indignada”, e que “a referida reportagem revela os números da corrupção no Brasil e o que se poderia fazer com esta enorme quantia de dinheiro, que vai para o bolso dos corruptos”⁴³. O mesmo podemos dizer da Justificativa do PL 2506/2011 da Câmara dos Deputados, que atribuiu a morte de inúmeros cidadãos a “atos de corrupção, em suas diferentes formas, que resultam no desvio de recursos públicos para as contas de particulares”⁴⁴. Independente de ter se valido de menções ao interesse público para definir a corrupção, ou de ter se apegado à lei quando definiu o fenômeno, o legislador associou o fenômeno “à necessidade de se evitar o desvio de dinheiro público”⁴⁵ e ao imperativo de se proteger o erário público: “não nos conformamos com o fato de que corruptos tenham desviado recursos dos cofres públicos e, hoje, estejam prestes a usufruírem da liberdade depois de um exíguo prazo de cumprimento da pena”⁴⁶.

A frequência com que nos deparamos com definições dependentes da apropriação ou do desvio de recursos públicos, nos permite afirmar que foram raras as definições que ultrapassaram esse modelo. Um exemplo de definição que transcendeu àquelas baseadas nas lesões ao erário consta da Justificativa do PL 5421/2009 da Câmara dos Deputados. Nela, o legislador prevê a alteração do Código Eleitoral e o aumento da pena para a conduta de “dar, oferecer, prometer, solicitar ou receber, para si ou para outrem, dinheiro, dádiva, ou qualquer outra vantagem, para obter ou dar voto e para conseguir ou prometer abstenção, ainda que a oferta não seja aceita”⁴⁷.

A Justificativa do PL 2506/2011 da Câmara dos Deputados, no entanto, confirma a definição prevalente entre os parlamentares: os “desvios de recursos públicos contam com a

⁴² PL 2506/2011 - Câmara dos Deputados.

⁴³ PL 3506/2012 – Câmara dos Deputados.

⁴⁴ PL 2506/2011 – Câmara dos Deputados.

⁴⁵ PL 2518/2011 – Câmara dos Deputados.

⁴⁶ PL 4641/2004 – Câmara dos Deputados.

⁴⁷ Artigo 299 do Código Eleitoral

participação direta ou indireta de servidores públicos, situados nos mais diferentes escalões do aparelho do Estado”.

Ao centrar a definição da corrupção em torno da apropriação de patrimônio público, o parlamentar corre o risco de reduzir a complexidade do fenômeno, pois, ao fazê-lo, parece ignorar outros elementos igualmente importantes para sua análise. É fato que as formas mais explícitas de corrupção envolvem a apropriação de bens, valores ou serviços públicos; todavia, outras condutas podem prescindir desse expediente e ao mesmo tempo serem consideradas corruptas. Esse é o caso da distorção de processos de tomada de decisão por meio de influências ilegais (Johnston, 2002; Heidenheimer, 1997). Ainda que também nesses casos a influência corrupta pressuponha recursos como dinheiro, autoridade, competência, acesso especial ou controle de um séquito político, a transferência de patrimônio público a agentes privados pode simplesmente não ocorrer. Johnston (2002) nos lembra que

a iniciativa [de distorcer os processos de tomada de decisão] pode partir de clientes privados ou de funcionários públicos: os primeiros podem [ou não] oferecer subornos, e os segundos podem protelar decisões ou inventar formas de escassez até que pagamentos [ou favores] sejam feitos, ou podem simplesmente fazer uma extorsão. O clima de corrupção pode ser disseminado a ponto de não serem necessárias exigências explícitas: ‘todo mundo sabe’ que as decisões somente são tomadas mediante pagamento [ou troca de favores].

Tomemos como exemplo o caso em que um servidor público concorda em retardar ou acelerar um determinado processo sob sua responsabilidade, em troca de certa recompensa em dinheiro. Uma das partes se incumba da entrega de valores, enquanto a outra da execução de uma contrapartida específica. Em muitos desses casos, não nos seria possível identificar qualquer dano ao erário, ou mesmo qualquer apropriação de recursos públicos. Quanto mais complexas forem as redes de interação social e mais complicadas e diversas as formas de intercâmbio de benefícios, menor será a probabilidade de tais trocas serem etiquetadas como corruptas e, assim, ficarem de fora do conceito prevalecente entre os Projetos de Lei analisados. Esse é o caso de transações que se assemelham às trocas de informações privilegiadas em que não se observa uma contrapartida imediata em dinheiro ou a venda, em sentido estrito, de patrimônio público (Heidenheimer, 1997).

Podemos afirmar que, se por um lado as definições baseadas na transferência ilegal de recursos públicos adotadas pela maior parte dos legisladores não podem ser consideradas incorretas, por outro podem ser tidas por incompletas, já que os ganhos privados a que estão sujeitos os envolvidos em algumas práticas corruptas, vão além dos estritamente monetários,

podendo assumir inúmeras formas: uma rápida e extemporânea promoção, um trabalho futuro, um contrato, uma ordem, uma informação (Friedrich, 1997).

Tulchin (2012) nos lembra, ainda, do “capitalismo de amigos”. A expressão, segundo o autor, nos remete a situações em que sequer há transferência de recursos do setor privado a servidores públicos para que se obtenha uma contra partida. Nessa forma de corrupção, “amigos são amigos porque eles fazem favores uns para os outros. Não é necessário que uma das partes pague, em troca de uma vantagem; o pagamento pode ocorrer em outras circunstâncias ou em troca de outros favores” (idem)⁴⁸.

Uma característica comum entre a maioria das ações consideradas corruptas, quer resultem em literal apropriação de patrimônio público, quer se afastem desse fim, é o fato de se assemelharem de transações de troca. O grau de obrigação entre as partes e a facilidade com que a transação corrupta será rotulada como tal, no entanto, dependerá também da técnica empregada pelos envolvidos e não apenas de seu resultado; o suborno, por exemplo, é a forma de ação que nos permite identificar mais facilmente o grau de obrigação entre as partes, além de imediatamente poder ser rotulado como corrupção.

3.4 Outras definições

Até aqui pudemos observar como referências à lei, ao interesse público e à apropriação de recursos públicos, se prestaram à construção de um conceito de corrupção. Variando apenas quanto à ênfase dada a cada um desses aspectos, tanto parlamentares quanto estudiosos do tema a eles se remeteram quando se dispuseram a tratar do assunto. Ao analisarmos os textos das Justificativas também nos deparamos com observações genéricas acerca da corrupção, as quais variaram desde sua identificação com uma enfermidade, até sua comparação com o delito de latrocínio⁴⁹. Nessa seção, trataremos dessas observações.

As observações que associaram a corrupção a uma enfermidade, o fizeram por meio de menções ao câncer e às suas características alastrantes: “a falta de respeito com a coisa pública, bem como com os recursos provenientes do trabalho de todos os brasileiros, alastrou-

⁴⁸ Trecho traduzido livremente do original em inglês.

⁴⁹ Artigo 157. Subtrair coisa móvel alheia, para si ou para outrem, mediante grave ameaça ou violência a pessoa, ou depois de havê-la, por qualquer meio, reduzido à impossibilidade de resistência: (...) § 3º (in fine) Se da violência resulta lesão corporal grave, a pena é de reclusão, de sete a quinze anos, além da multa; se resulta morte, a reclusão é de vinte a trinta anos, sem prejuízo da multa.

se como um câncer”⁵⁰. As comparações do fenômeno com uma doença e, conseqüentemente, da sociedade com um organismo vivo, ficaram explícitas no texto da Justificativa do PL 438/2003 do Senado Federal. Nele, seu proponente afirmou que “em recente relatório divulgado sobre a corrupção no mundo, pela organização Transparência Internacional, o Brasil aparece na 54ª posição entre os 133 países pesquisados, [e que] enquanto a Finlândia, a primeira colocada, obteve nota 9,7, obtivemos a humilhante pontuação de 3,9 mantendo praticamente inalterados os números dos últimos seis anos, o que significa que a corrupção, em seus mais diversos níveis, continua sendo o câncer que dilacera as vísceras brasileiras”⁵¹.

Tais observações a respeito de um fenômeno eminentemente político nos remetem à ideia à que o termo corrupção foi originalmente associado: degeneração, putrefação, destruição. Na natureza a corrupção representa “um processo profundo de transformação dos seres, tendo em vista a mudança de sua matéria no contexto dos movimentos” (Filgueiras, 2008: p.29). A comparação da corrupção com um processo de degeneração natural nos remete à imagem de elementos nocivos dentro de um corpo saudável que, não fossem tais elementos, não padeceria de qualquer mal.

Associar a corrupção a tal processo, no entanto, não é exclusividade das Justificativas analisadas. Embora não tenha comparado a corrupção a uma enfermidade, Políbios (apud Filgueiras, 2003) já utilizara analogia semelhante, ao comentar os maus de que são passíveis as diferentes formas de governo. Ainda que tenha se limitado a tratar das características ínsitas a cada uma delas e não da conduta dos administradores, nos parece que suas analogias se assemelham às encontradas em algumas das Justificativas analisadas, isso porque - assim como alguns dos parlamentares - Políbios localiza a corrupção no interior do “organismo” corrompido, e não em seu exterior:

Do mesmo modo que a oxidação no caso do ferro e o caruncho e as cracas no caso da madeira são pragas ínsitas a esses materiais, e eles, embora escapem dos agentes destruidores externos, são desfeitos por elementos nocivos presentes em si mesmos, cada Constituição sofre de um mal congênito e inseparável de si mesma. Na monarquia esse mal é a tendência ao despotismo, na aristocracia é a tendência à oligarquia, e na democracia é a tendência à selvageria e ao império da violência; e como foi dito há pouco, é impossível que cada um desses tipos de Constituição não tenda com o tempo a converter-se na sua forma degenerada (Políbios apud Filgueiras, 2003: p.6).

⁵⁰ PL 2489/2011 – Câmara dos Deputados.

⁵¹ PL 438/2003 – Senado Federal.

Analogias desse tipo, a nosso ver, reforçam as definições de corrupção calcadas no desvio de conduta de servidores públicos e agentes políticos. Se lembrarmos que o legislador definiu o fenômeno como algo “arraigado nos serviços públicos”⁵², e atribuiu os desvios de recursos públicos a “servidores públicos, situados nos mais diferentes escalões do aparelho do Estado”⁵³, concluiremos que na maioria das Justificativas analisadas, o problema da corrupção foi atribuído a agentes internos ao “organismo” corrompido, em detrimento dos externos.

Ao justificarem as alterações legislativas que propunham, alguns dos parlamentares fizeram menção a crimes contra o patrimônio⁵⁴. O proponente do PL 6616/2009 da Câmara dos Deputados, ao propor o aumento da pena para os crimes de peculato, corrupção (ativa e passiva) e concussão, o fez por meio da comparação de tais condutas ao crime de roubo: “a proposta pretende adequar a pena mínima, diminuindo a distância entre esta e a pena máxima, que é de doze anos, nos crimes de peculato e de corrupção. No crime de concussão, propõe-se a modificação da pena máxima para doze anos, igualando tipos penais que protegem bens jurídicos semelhantes. Dessa forma, observa-se a proporcionalidade entre as condutas e as penas previstas, que se tornam equivalentes a crimes como o de roubo”⁵⁵.

Já a Justificativa do PL 2506/2011, além de associar a corrupção ao desvio de recursos públicos, atribuiu a tais desvios a falta de atendimento médico-hospitalar e, como consequência disso, a morte de centenas de pessoas. Ao fazê-lo, comparou a corrupção ao crime de latrocínio⁵⁶: “Por conta de tais fraudes e atos de corrupção, em suas diferentes formas, que resultam no desvio de recursos públicos para as contas de particulares, muitos e muitos cidadãos terminam perdendo as suas vidas. Nesse sentido, é natural considerar que a prática da corrupção não deixa de caracterizar uma forma especial de latrocínio, pois uma de suas consequências mais graves, abstraindo-se os aspectos morais, é o resultado morte de centenas de pessoas por falta de atendimento médico-hospitalar em decorrência da apropriação indébita de recursos públicos pelos beneficiários da corrupção”⁵⁷.

⁵² PL 186/2007 – Câmara dos Deputados.

⁵³ PL 2506/2011 - Câmara dos Deputados.

⁵⁴ Os crimes contra o patrimônio estão previstos nos artigos 155 a 180 do Código Penal.

⁵⁵ PL 6616/2009 – Câmara dos Deputados.

⁵⁶ Artigo 157, §3º, segunda parte, do Código Penal: Subtrair coisa móvel alheia, para si ou para outrem, mediante grave ameaça ou violência a pessoa, ou depois de havê-la, por qualquer meio, reduzido à impossibilidade de resistência: (...) Se da violência resulta lesão corporal grave, a pena é de reclusão, de sete a quinze anos, além da multa; se resulta morte, a reclusão é de vinte a trinta anos, sem prejuízo da multa.

⁵⁷ PL 2506/2011 – Câmara dos Deputados.

Também essas analogias nos remetem a definições já comentadas anteriormente e demonstram a preferência do legislador por um conceito de corrupção que privilegia o desvio de recursos públicos, em detrimento de outras formas apresentadas pelo fenômeno. Os problemas dessa abordagem já foram aqui tratados e, por ora, basta-nos recordar que tal opção de definição deixa de fora inúmeras condutas corruptas que não implicam, necessariamente, em prejuízo econômico para a Administração Pública. A seguir trataremos das consequências apontadas pelo legislador e retomaremos algumas outras decorrências dessa abordagem.

4. DIMENSÕES E CONSEQUÊNCIAS ATRIBUÍDAS À CORRUPÇÃO

Ao analisarmos as Justificativas objeto dessa pesquisa nos deparamos com inúmeras considerações sobre as dimensões da corrupção e a frequência com que o fenômeno ocorreria no país. Antes de apresentarmos as consequências atribuídas pelo legislador à corrupção, comentaremos algumas dessas considerações.

Inicialmente nos chamou a atenção as diversas referências à atualidade do problema, ao enraizamento da prática nas estruturas de poder e ao caráter contumaz do desvio de dinheiro público. O trecho a seguir ilustra o teor das considerações feitas a esse respeito: “a corrupção nos últimos anos vem sendo praticada intensamente no interior da Administração Pública. Vê-se, cada vez mais, vultosos recursos públicos utilizados para beneficiar determinadas pessoas ou grupos (...)”⁵⁸.

Privilegiando a definição de corrupção baseada no desvio e na apropriação de recursos públicos, algumas Justificativas apontaram para o montante dos prejuízos causados pelos corruptos: “a Revista VEJA, publicou, no dia 26 de outubro de 2011, matéria sobre corrupção, que deixou a população indignada. A referida reportagem revela os números da corrupção no Brasil e o que se poderia fazer com esta enorme quantia de dinheiro, que vai para o bolso dos corruptos”⁵⁹; “o combate à corrupção tem sido uma preocupação contemporânea de quase todas as nações, dados os incomensuráveis prejuízos dessa atividade ilegal, imoral e ilegítima sobre as economias e as sociedades modernas”⁶⁰.

Apesar das afirmações dessa ordem, poucas foram as Justificativas que se valeram de estudos ou pesquisas para fundamentar suas observações quanto à dimensão da corrupção no país. No mais das vezes o legislador se remeteu a dados apresentados por jornais e revistas: “muitos são os obstáculos para se alcançar esse interesse público, destacando-se, atualmente, a necessidade de se evitar o desvio de dinheiro público, que se tornou contumaz nos últimos anos. (...) Para exemplificar a gravidade do que vem ocorrendo em relação às verbas destinadas à saúde e à educação, transcrevemos, abaixo, a seguinte notícia divulgada pelo jornal o Globo de 04 de outubro de 2010: (...)”⁶¹; “os meios de comunicação têm exibido, nos últimos meses, reiteradas denúncias de desvios praticados em programas sociais mantidos

⁵⁸ PL 4642/2004 – Câmara dos Deputados.

⁵⁹ PL 3506/2012 – Câmara dos Deputados.

⁶⁰ PL 5020/2005 – Câmara dos Deputados.

⁶¹ PL 2518/2011 – Câmara dos Deputados.

pelo governo federal mediante cooperação com os Municípios”⁶²; ”reportagens recentemente divulgadas pelo Fantástico e pelo Jornal Nacional, da Rede Globo, revelaram a facilidade com que licitações são fraudadas, com direcionamento em favor de determinada empresa, superfaturamento de preços e concessão de vantagem indevida ao agente responsável pelo certame licitatório”⁶³.

Dentre as raras Justificativas que se remeteram a estudos ou pesquisas, destacamos a do PL 5047/2005, que ao justificar a adoção de Juizados de Instrução Criminal, citou pesquisa da Fundação Getúlio Vargas e trabalhos da Organização das Nações Unidas e do Fundo Monetário Internacional⁶⁴. A tônica, de qualquer modo, recaiu com maior vigor sobre as notícias veiculadas pelos meios de comunicação: “crime grave, que ofende a moralidade pública e coloca em dúvida a honestidade e legalidade do serviço público, tem-se tornado, nos últimos anos, notícia constante dos noticiários”⁶⁵.

Além de ter sido apresentada como um problema grave, atual e que “assola o país”⁶⁶, a corrupção também foi referida como um fenômeno “crescente em quantidade e em qualidade”⁶⁷, além de ter-lhe sido atribuído o caráter de “permanente”: “(...) a divulgação, quase semanal, de operações capitaneadas pelo Ministério Público Federal e pela Polícia Federal na desarticulação de quadrilhas formadas por agentes públicos e particulares concebidas com o objetivo único de desfalcas os cofres públicos, dão a medida da dimensão da corrupção neste País, que vem ganhando conotações de caráter permanente e destrutivo da estrutura estatal”⁶⁸.

Verificáveis ou não, as informações trazidas pelo legislador dão conta de um sentimento bastante disseminado entre a população: o sentimento de que a corrupção é prática rotineira, crescente e endêmica entre servidores públicos. Os trechos a seguir ilustram algumas dessas características: “mazela que se tornou rotina nos noticiários nacionais: a malversação

⁶² PL 4502/2004 – Câmara dos Deputados.

⁶³ PL 3898/2012 – Câmara dos Deputados.

⁶⁴ “Basta que se diga, com base em dados levantados pela Fundação Getúlio Vargas, que somente a corrupção, no Brasil, se reduzida em 10%, seria suficiente para acrescentar 50 bilhões de reais ao nosso Produto Interno Bruto ao longo de cerca de 10 anos. E mais, trabalhos da ONU e do FMI estimam que a corrupção pode reduzir o índice de crescimento de 1 a 0,5% ao ano, e os investimentos, nos países corruptos, são 5% inferiores”.

⁶⁵ PL 4515/2004 – Câmara dos Deputados.

⁶⁶ PL 3238/2012 – Câmara dos Deputados.

⁶⁷ PL 5047/2005 – Câmara dos Deputados.

⁶⁸ PL 3760/2004 – Câmara dos Deputados.

criminosa de dinheiro público”⁶⁹; “a corrupção endêmica que assola a nação está entre os maiores emblemas da impunidade e da ineficiência penal no País”⁷⁰.

Se por um lado podemos observar certa concordância entre os parlamentares que procuraram defini-la, por outro não podemos afirmar o mesmo quanto às consequências atribuídas ao fenômeno. À parte das Justificativas que apontaram genericamente a lesão ao erário como a principal consequência da corrupção, nos deparamos com outras, mais específicas quanto às implicações das apropriações e desvios de recursos públicos. Todas, no entanto, destacando a gravidade das consequências do fenômeno.

Dentre as mais genéricas, destacamos a Justificativa do PL 504/2005 da Câmara dos Deputados, em que o legislador apontou que “as consequências deletérias e nefastas, que a sua prática acarreta, [são] de maior amplitude que o crime, digamos, tradicional, pela gritante lesividade social que provocam”. Igualmente genérica foi a Justificativa do PL 438/2003, também da Câmara; nela foram apontados os “altos prejuízos provocados [pela corrupção] na moralidade pública e na economia de nosso País”.

Destacando o montante que seria desviado dos cofres públicos por meio de práticas corruptas, o deputado federal proponente do PL 3760/2004 foi mais preciso ao apontar as consequências do fenômeno. Afirmou que “a face mais visível deste problema está nos bilhões de reais anualmente desviados para atender finalidade diversa daquela originariamente concebida, empacando toda sorte de programas governamentais, tornando mais distante a realização dos fundamentos e objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, conforme preceituam os artigos 1º e 3º, da Carta Maior”⁷¹.

As Justificativas que pretenderam mais especificidade ao destacarem as consequências da corrupção, variaram muito e se valeram de referências que abrangeram desde o descrédito nas instituições públicas, até o risco para a manutenção do estado democrático de direito e para o planejamento de políticas públicas nas áreas da saúde, educação e segurança. Muitas delas citaram a morte diária de milhares de pessoas, a miséria, a fome, a desigualdade, a redução do PIB, os desfalques na economia, a desaceleração do crescimento do país, a crise na moralidade e a insegurança jurídica nas eleições como consequências advindas das práticas corruptas. A seguir destacamos algumas delas:

⁶⁹ PL 253/2006 – Senado Federal.

⁷⁰ PL 438/2003 – Câmara dos Deputados.

⁷¹ PL 3760/2004 – Câmara dos Deputados.

A prática desses delitos, cada vez mais crescente, é de alto potencial ofensivo ao erário, gera efeitos difusos desastrosos e afeta a credibilidade do Poder Público⁷².

Realmente, a população assume a posição de espectadora, assistindo inerte a este trágico espetáculo de destruição do país⁷³.

A corrupção que assola o país é problema grave e atual que, não raras vezes, prejudica e obscurece a política brasileira⁷⁴.

A propósito, é importante destacar que, por conta da rotineira prática de atos de corrupção, milhões e milhões de reais são retirados anualmente dos serviços públicos de saúde, deixando uma vasta parcela da população privada de receber medicamentos; realizar exames médicos e cirurgias por falta equipamentos; ter acesso a leitos para internação, inclusive em UTIs, levando à morte centenas de pacientes pelo Brasil inteiro anualmente. Ou seja, por conta de tais fraudes e atos de corrupção, em suas diferentes formas, que resultam no desvio de recursos públicos para as contas de particulares, muitos e muitos cidadãos terminam perdendo as suas vidas⁷⁵.

Esse desvio do dinheiro público tem consequências funestas, pois todo o montante que é subtraído ou desviado deixa de ser aplicado em atividades essenciais, como saúde, segurança e educação⁷⁶.

A corrupção tem sido um grande obstáculo ao desenvolvimento nacional. Sua prática não só enfraquece os valores éticos, como também prejudica o sistema democrático e a economia do país⁷⁷.

(...) verdadeiro mercado de confissões de compra e venda de votos com fins ilícitos, implicando insegurança jurídica nos pleitos eleitorais⁷⁸.

(...) a consequência direta disto é a redução da capacidade estatal para realizar investimentos nestas áreas, que são tão importantes para as camadas mais desfavorecidas da sociedade⁷⁹.

A medida da dimensão da corrupção neste País é tão grande, que vem ganhando conotação de caráter permanente e destrutivo da estrutura estatal⁸⁰.

Os crimes contra a administração pública, em destaque, devem ser controlados e combatidos com a máxima efetividade, pois representam um grande risco para a manutenção do Estado Democrático de Direito⁸¹.

Há estudos nos quais se aponta que o Brasil chega a perder 2% de seu produto interno bruto com a corrupção, sendo este montante superior ao PIB de vários estados-membros da federação⁸².

⁷² PL 4324/2012 – Câmara dos Deputados.

⁷³ PL 3506/2012 – Câmara dos deputados.

⁷⁴ PL 3238/2012 – Câmara dos Deputados.

⁷⁵ PL 2506/2011 – Câmara dos deputados.

⁷⁶ PL 2489/2011 – Câmara dos Deputados.

⁷⁷ PL 1701/2011 – Câmara dos Deputados.

⁷⁸ PL 5421/2009 – Câmara dos Deputados.

⁷⁹ PL 1368/2007 – Câmara dos Deputados.

⁸⁰ PL 5784/2005 – Câmara dos Deputados.

⁸¹ PL 362/2012 – Senado Federal.

O resultado prático dessa situação é a morte diária de milhares de pessoas que poderiam estar vivas caso o Estado cumprisse a Constituição e garantisse a concretização de seus direitos fundamentais sociais⁸³.

O motivo principal de miséria e fome é a corrupção!⁸⁴

Ao roubar o Estado, está roubando cada um dos brasileiros e abalando sua fé no sistema político adotado. Crime contra a administração pública é crime contra a nação e, portanto, deve ser punido como tal⁸⁵.

Aqui fazemos uma ressalva quanto aos objetivos dessa seção. Ao contrário do que ocorreu quando tratamos da definição de corrupção - momento em que comentamos as implicações das principais definições encontradas durante a análise das Justificativas analisadas – nessa seção não nos preocupamos em agrupar as consequências atribuídas à corrupção, nem tampouco em apontar as implicações de cada uma delas. Nosso objetivo ao transcrever os trechos acima, foi fornecer ao leitor uma visão expressionista do quanto se atribui ao fenômeno e demonstrar-lhe que à corrupção têm sido associados inúmeros efeitos negativos, todos eles extremamente graves.

Uma exceção a essa constante nos chamou a atenção. Enquanto buscávamos identificar as consequências atribuídas pelo legislador às práticas por ele consideradas corruptas, nos deparamos com a Justificativa do PL39/2012 do Senado Federal. Nela, seu proponente, além de apontar alguns dos efeitos negativos da corrupção, também reconhece efeitos positivos resultantes do fenômeno que pretende regular: “Segundo o professor da Universidade de São Paulo, José Arthur Giannotti, a corrupção sempre vai existir, pois no Brasil, a corrupção é um dos esteios da nossa formação. (...) Ademais, ele salienta que, na ação política, existem certas faixas em que não se distingue o que é amoral e imoral. O estadista entra nessa faixa [e decide] (...) se sua ação é amoral ou não, de acordo com o êxito da sua política. (...) Assim, o êxito de uma política é extremamente relativo. Pode-se dizer que, sem ações imorais não teríamos a integração de tantas pessoas no mercado de trabalho e de consumo, mas não é por isso que as imoralidades praticadas no governo devam ser justificadas”.

Apesar de ter sido o único parlamentar a fazê-lo, encontramos na literatura diversos exemplos de autores que atribuem efeitos positivos às práticas designadas corruptas. No que se refere às consequências do fenômeno, há pelo menos três grandes abordagens acadêmicas sobre o tema: a análise funcional; a análise (dis)funcional; e a análise reativa ao funcionalismo.

⁸² PL 406/2012 – Senado Federal.

⁸³ PL 204/2011 – Senado Federal.

⁸⁴ PL 35/2009 – Senado Federal.

⁸⁵ PL 186/2007 – Câmara dos Deputados.

A primeira abordagem, de cunho funcionalista, atribui à corrupção funções positivas, principalmente em relação à integração social e ao desenvolvimento político. A análise funcional da corrupção não se vale de considerações individualistas ou personalistas, na medida em que não considera condutas divergentes como produto de personalidades “patológicas”, mas sim como resultado de pressões da própria estrutura social. Para os defensores dessa abordagem, tais pressões seriam parte intrínseca da dinâmica e da mudança social, já que deficiências funcionais da estrutura oficial gerariam uma estrutura paralela (não oficial) destinada a satisfazer de maneira mais eficaz as necessidades negligenciadas por aquela (Brei, 1996).

Leff (1997) afirma que governos constituídos por elites tradicionais e indiferentes ao desenvolvimento tendem a tornar a burocracia hostil, super reguladora e indiferente ao investimento e à inovação. Nesses casos, a corrupção atenderia às pressões por eficiência burocrática, funcionando como mecanismo regulador do mercado e emoliente de conflitos de interesse, gerando estímulo alternativo ao processo de desenvolvimento, criando demandas sobre o sistema social e permitindo que indivíduos e grupos marginalizados dele tomem parte.

Huntington (1997) considera que a corrupção, de forma imediata e concreta, proporciona benefícios a grupos que de outro modo se manteriam alienados da sociedade. Para o autor, a corrupção permitiria a manutenção de um sistema político, do mesmo modo que reformas o fazem; ou seja, assim como algumas reformas pontuais, a corrupção se prestaria a reduzir pressões de grupos que demandam mudanças políticas e estruturais mais aprofundadas. Além disso, o autor defende que por vezes ela contribuiria para o desenvolvimento, auxiliando o fortalecimento político de alguns partidos e de determinados órgãos governamentais.

A corrupção de um governo é a geração de outro. Da mesma forma, a corrupção de um órgão do governo pode ajudar a institucionalização de outro. Na maioria dos países em processo de modernização, a burocracia é subdesenvolvida em comparação com as instituições responsáveis por agregar os interesses de diferentes atores políticos. Na medida em que a burocracia governamental está corrompida e responde a interesses de partidos políticos, o desenvolvimento político pode ser ajudado e não enfraquecido. (...) Para um funcionário, receber um cargo público em troca de uma contribuição em forma de trabalho ou em dinheiro para uma organização partidária é uma forma de subordinar um interesse público por outro, mais relevante.

Historicamente organizações partidárias sólidas foram construídas ou por uma revolução vinda de baixo ou pelo patrocínio decorrente de cima. A experiência da Inglaterra e dos Estados Unidos do século XIX é uma longa lição de usos de fundos e cargos públicos para a construção de organização partidária. A repetição deste padrão nos países em desenvolvimento de hoje tem contribuído diretamente para a construção de alguns dos partidos

políticos mais eficazes e de sistemas políticos mais estáveis⁸⁶ (Huntington, 1997: p.386).

Os defensores dessa abordagem vêem a corrupção como uma disfunção funcional de um sistema, que desempenharia papel importante no desenvolvimento político e no crescimento econômico de determinadas sociedades. O processo de desenvolvimento, dela inseparável, para esses autores, lhe proporcionaria oportunidades de firmar novos valores, de aumentar a movimentação de recursos no mercado e de fortalecer novos centros de poder, antes impedidos de tomar parte no jogo político. Desenvolvimento político e corrupção, para seus defensores, se articulariam num equilíbrio inversamente proporcional: quanto mais democrática se tornar determinada sociedade, mais escassos seriam os casos de corrupção.

Já a segunda abordagem inclui autores que lhe realçam tanto aspectos positivos (funcionais), quanto negativos (disfuncionais). Um dos pontos de partida dessa abordagem é considerar o governo uma importante fonte de bens disputados por diversos grupos, quer seja pelos serviços que oferece e pelos recursos de que dispõe, quer seja pela autoridade que exerce. Para alguns autores dessa corrente, a burocracia oficial imporá limites de acesso a tais bens e recursos, formando gargalos que estimulam a corrupção (Brei, 1996). Assim como a primeira, a segunda abordagem se opõe a análises personalistas. Entretanto, além de realçar os aspectos positivos da corrupção, também o faz quanto aos seus vieses negativos. Para os autores que compõem essa abordagem, até que se conclua que uma prática social não apresenta qualquer aspecto positivo, condená-la torna-se uma questão de hábito, mais relacionada com seu aspecto moral do que com o material (Bayley, 1997).

Bayley (1997) considera que qualquer análise dos efeitos da corrupção deve reconhecer um misto de custos e benefícios, que depende de fatores relacionados ao tempo e ao espaço da observação. Ao mesmo tempo em que reconhece que a corrupção desvia recursos muitas vezes escassos, torna mais difícil a implementação de políticas de governo e reduz o prestígio e a autoridade das instituições, o autor afirma que ela poderia funcionar como um meio

⁸⁶ Traduzido livremente do original: “The corruption of one government”, Harrington Said, “is the generation of another”. Similarly, the corruption of one government organ may help the institutionalization of another. In most modernizing countries, the bureaucracy is underdeveloped in comparison with the institutions responsible for aggregating interests and handling the input side of the political system. Insofar as the governmental bureaucracy is corrupted in the interests of the political parties, political development can be helped rather than hindered. (...) For an official to award a public office in return for a contribution of work or money to a party organization is to subordinate one public interest to another, more needy, public interest.

Historically strong party organizations have been built either by revolution from below or by patronage from above. The nineteenth-century experience of England and the United States is one long lesson in the use of public funds and public office to build party organization. The repetition of this pattern in the modernizing countries of today has contributed directly to the building of some of the most effective political parties and most effective political parties and most stable political systems”.

informal de recompensa e de recrutamento, fazendo com que profissionais tecnicamente capazes integrem os quadros de servidores públicos, a despeito dos baixos salários. Além disso, para o autor, a corrupção ofereceria meios para que grupos excluídos “comprassem” seu retorno ao cenário político – muitas vezes evitando crises e rupturas institucionais que de outro modo ocorreriam.

Nye (1997) defende que, em determinadas condições, algumas formas de corrupção estimulariam o crescimento econômico, na medida em que proporcionariam a formação de capital, reduziriam entraves burocráticos e incentivariam empreendedores. No que se refere à integração nacional, o autor afirma que a corrupção poderia desempenhar um papel importante no processo de transição de sociedades “tradicionais” em sociedades “modernas”. Entre seus aspectos negativos, Nye (1997) destaca a perda de recursos públicos, a instabilidade, a perda de legitimidade das instituições oficiais, o risco de revoltas sociais, entre outros⁸⁷.

Por fim, a terceira abordagem, crítica da visão funcionalista, destaca os efeitos negativos da corrupção e se ocupa da identificação de suas causas e da minimização do fenômeno que considera um problema. Em suma, os defensores dessa abordagem não reconhecem qualquer ponto positivo (funcional) nas práticas corruptas. Myrdal (1997) define como oportunista as racionalizações dos pesquisadores que associam a corrupção ao desenvolvimento de nações tradicionais. Para o autor, considerar que os processos administrativos de burocracias engessadas poderiam ser acelerados por meio da corrupção é um erro e não condiz com as premissas ligadas à modernização e ao desenvolvimento. Os autores reativos ao funcionalismo afirmam que nos casos em que as suspeitas de corrupção se tornam explícitas e crescentes os membros da administração pública buscariam se proteger, estendendo as responsabilidades pelas decisões ao maior número de pessoas possíveis, engessando ainda mais o processo burocrático; nesse cenário, indivíduos honestos evitariam assumir responsabilidades, quando inseridos em órgãos suspeitos de corrupção.

Myrdal (1997) considera que não apenas políticos e administradores públicos seriam afetados pela corrupção, mas toda a população. A corrupção introduziria um elemento de irracionalidade no processo decisório da administração pública, influenciando o curso do desenvolvimento de maneira contrária ao planejado.

⁸⁷ Para maiores detalhes sobre os possíveis benefícios associados à corrupção, ver Nye (1997).

De particular importância é o fato de que o método usual de exploração de uma posição de responsabilidade pública para fins privados está associado à ameaça de obstrução e ao atraso. Onde a corrupção é generalizada, a inércia e ineficiência, bem como a irracionalidade, impedem o processo de tomada de decisão⁸⁸ (Op. Cit.: p.954).

No que se refere às causas da corrupção, os autores críticos ao funcionalismo se dividem, basicamente, em dois grupos: os que situam as causas da corrupção no âmbito individual e os que as identificam no nível institucional.

Entre os primeiros, Dobel (*apud* Brei, 1996) defende que a maior parte dos atos considerados corruptos dependeria de uma escolha moral do indivíduo e estaria relacionada a variáveis como avareza e maldade. A corrupção resultaria da interação entre a natureza humana individual e as permanentes desigualdades em riqueza, poder e status, sempre injustas e corrompidas. A solução do problema passaria pela educação moral dos cidadãos, pela maior participação no processo político e pela diminuição da desigualdade econômica. O caráter individualístico dessa corrente de pensamento também fica claro na obra de Myrdal (1997), para quem em sociedades onde os cidadãos se convencem de que o comportamento corrupto prevalece, o grau de incorruptibilidade dos agentes públicos tenderia a enfraquecer, tornando o cumprimento de seus deveres oficiais uma tarefa mais onerosa.

Entre os que destacam os desvios institucionais ou sistêmicos como os fatores determinantes das ações corruptas encontra-se Caiden (*apud* Brei, 1996), para quem quando um órgão da administração pública opera de forma corrupta, ou quando a corrupção se torna um meio aceitável de transação nos negócios oficiais, a corrupção sistêmica dominaria a forma de operar da organização, destruindo a credibilidade do poder público e minando a eficiência organizacional.

Becquart-Leclercq (*apud* Brei, 1996) afirma que o ponto de vista individualista se mostra insuficiente para explicar as causas da corrupção, pois ignora a interação dos atores concretos, inseridos que estão em sua rede de relações e hierarquias. Para ele, a corrupção se apoiaria em uma estrutura relacional essencialmente assimétrica pela desigualdade dos atores e tenderia a beneficiar aqueles que dispõem de fontes de relacionamento que lhes permitem obter benefícios e exercer poder. Sua expansão não se daria pela maldade individual, mas sim pela perversão do próprio sistema em que se encontra inserida.

⁸⁸ Traduzido livremente do original: “Of particular importance is the fact that the usual method of exploiting a position of public responsibility for private gain is by threat of obstruction or delay. Where corruption is widespread, inertia e inefficiency, as well as irrationality, impede the process of decision making and plan fulfillment”.

Independente da discordância entre os estudiosos do tema, e à parte de uma única Justificativa - a qual reconheceu eventuais efeitos positivos à corrupção - todas as consequências atribuídas pelo legislador ao fenômeno foram negativas e extremamente graves. Pudemos notar que a corrupção foi descrita como um mal responsável por “consequências funestas”⁸⁹, que prejudica o investimento em “atividades essenciais, como saúde, segurança e educação”⁹⁰, cuja “grandeza macroscópica, crescente em quantidade e em qualidade”⁹¹, a torna “uma das maiores, senão a maior, causa das desigualdades sociais e da miséria que afetam a grande parcela da população brasileira”⁹². “Mazela que se tornou rotina nos noticiários nacionais”⁹³, “a corrupção endêmica que assola a nação”⁹⁴, dispõe de “conotações de caráter permanente e destrutivo da estrutura estatal”⁹⁵, segundo o legislador.

Ao caracterizá-la dessa forma, o legislador contribui para a geração de um sentimento de insegurança, descrença e (quase) pânico entre a população; sentimento este potencializado pela constante veiculação de casos de corrupção pelos meios de comunicação. Dito isso, passamos a análise da figura do corrupto e a algumas das implicações da associação de um mal grave, crescente e fora do controle a determinado grupo de indivíduos.

⁸⁹ PL 2489/2011 – Câmara dos Deputados.

⁹⁰ Idem.

⁹¹ PL 5047/2005 – Câmara dos Deputados.

⁹² PL 230/2005 – Senado Federal.

⁹³ PL 253/2006 – Senado Federal.

⁹⁴ PL 438/2003 – Câmara dos Deputados.

⁹⁵ PL 3760/2004 – Câmara dos Deputados.

5. QUEM É O CORRUPTO

Nessa seção procuramos agrupar as percepções do legislador a respeito dos indivíduos envolvidos em práticas corruptas, organizando tanto as referências de ordem objetiva quanto as de ordem subjetiva que orbitaram em torno dos responsáveis pelo fenômeno. Para isso, consideramos de ordem objetiva as referências relacionadas à atividade profissional e ao cargo do indivíduo, enquanto que subjetivas, todas as observações associadas a seu papel social e a seu caráter. Levando em consideração que a identificação do corrupto está diretamente relacionada ao viés utilizado para definir o conceito de corrupção, nos furtaremos à citação de alguns dos trechos já referidos em seção precedente.

Objetivamente, como apontado na seção em que tratamos das definições do fenômeno, o corrupto foi, sobretudo, associado ao servidor público e ao agente político detentor de mandato eletivo de todos os níveis da federação⁹⁶. As observações do legislador variaram desde as referências genéricas aos governantes, até as específicas que citaram policiais: “(...) ainda mais quando se trata de crime praticado por policiais; a sociedade não pode mais conviver com criminosos fardados, que ao invés de protegê-la, a achaca e amedronta”⁹⁷. Por mais precisas que tenham sido algumas das Justificativas, a responsabilidade pela corrupção recaiu, de forma ampla, sobre os “agentes públicos e políticos [que] se valem dos cargos e funções ocupadas para enriquecerem ilicitamente em detrimento da administração pública”⁹⁸.

Ainda que muitos dos Projetos de Lei pretendessem alterações também no artigo 333 do Código Penal, poucas foram as Justificativas que, explicitamente, se referiram àquele que oferece ou promete vantagem indevida a funcionário público⁹⁹. As que atribuíram a (co)responsabilidade da corrupção ao particular, o fizeram por meio da menção a quem oferece tal vantagem: “todos nós sabemos que a corrupção é um dos grandes males da sociedade, e ela somente existe porque sempre tem alguém oferecendo e contribuindo para a ocorrência do crime”¹⁰⁰; a quem mercantiliza o voto: “é preciso punir com severidade o

⁹⁶ PL 2489/2011 – Câmara dos Deputados.

⁹⁷ PL 4515/2004 – Câmara dos Deputados.

⁹⁸ PL 170/2008 – Senado Federal.

⁹⁹ Artigo 333 do Código Penal: oferece ou promete vantagem indevida a funcionário público, para determiná-lo a praticar, omitir ou retardar ato de ofício. Pena: reclusão, de 2 (dois) a 12 (doze) anos, e multa. Parágrafo único: A pena é aumentada de um terço, se, em razão da vantagem ou promessa, o funcionário retarda ou omite ato de ofício, ou o pratica infringindo dever funcional.

¹⁰⁰ PL 853/2007 – Câmara dos Deputados.

eleitor que mercantiliza sua cidadania¹⁰¹; a quem pede favores aos ocupantes de cargos públicos: “me assusta, por exemplo, ser abordado, vez e outra, por pessoas reconhecidamente honestas, me pedindo para ‘facilitar’ a aprovação de um filho num concurso público, ou para facilitar a venda de um produto para o poder público, ou ainda facilitar a contratação pelo poder público de determinado serviço”¹⁰²; e, por fim, aos empresários¹⁰³, as quais, sem embargo, também fizeram referência aos agentes públicos: “esse projeto visa a atacar a corrupção nas suas origens, ou seja, nos focos em que ela se origina: através de representantes políticos; de funcionários públicos; e de empresários que praticam a corrupção, afinal, todos se beneficiam de forma indigna dos recursos auferidos com atos ilícitos”¹⁰⁴; “(...) contamos com o apoio de nossos pares para aprovar o presente projeto, que atualiza a legislação de modo a tornar mais severas as penas aplicáveis a agentes públicos e empresários que lesarem o Erário mediante fraude de certames licitatórios”¹⁰⁵.

A caracterização subjetiva do corrupto pôde ser notada em certas expressões utilizadas pelo legislador, quando se referiu aos responsáveis pelo fenômeno. Termos como imoralidade¹⁰⁶, caráter¹⁰⁷, desprezo¹⁰⁸ e ética¹⁰⁹, nos indicaram a tendência dessa caracterização.

Algumas das definições do legislador para a corrupção já davam mostras dos aspectos subjetivos que seriam atribuídos ao corrupto. Sob esse aspecto, os envolvidos em práticas corruptas foram definidos como traidores, gananciosos e vis: “como se verifica nesta notícia, a ganância dos gestores públicos chega ao cúmulo de desviar dinheiro público destinado à merenda escolar! Nada mais há que se comentar”¹¹⁰; “o agente político, o funcionário público

¹⁰¹ PL 5421/2009 – Câmara dos Deputados.

¹⁰² PL 3506/2012 – Câmara dos Deputados.

¹⁰³ Vale lembrar que por mais escassas que tenham sido as referências ao particular, no curso da pesquisa nos deparamos com a aprovação pelo Congresso Nacional, da Lei 12.846/13, que “Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira”.

¹⁰⁴ PL 1142/2007 – Câmara dos Deputados.

¹⁰⁵ PL 3898/2012 – Câmara dos Deputados.

¹⁰⁶ PL 39/2012 – Senado Federal.

¹⁰⁷ PL 35/2009 – Senado Federal.

¹⁰⁸ PL 209/2005 – Senado Federal.

¹⁰⁹ PL 297/2007 – Câmara dos Deputados.

¹¹⁰ PL 2518/2012 – Câmara dos Deputados.

(...) quando usa o cargo para fins escusos equipara-se ao mais vil dos criminosos”¹¹¹; “(...) agentes públicos que traem a nação brasileira, mostram desprezo pelo cidadão comum”¹¹².

O corrupto também foi referido como “criminoso engravatado”¹¹³, o que nos permite afirmar que o legislador não identifica os autores de práticas corruptas com os extratos socialmente menos favorecidos. Isso se confirma pela Justificativa do PL 3465/2012¹¹⁴, que se refere ao corrupto como alguém (político) que deveria atuar como exemplo de comportamento para os demais cidadãos: “A corrupção destrói o que há de mais nobre na vida em comunidade, os exemplos, os paradigmas. Quando aqueles que deveriam ser mirados como modelos se transformam nos que precisam ser combatidos é porque não há mais honra, nem moral, nem esperança, é porque a nação está enferma, doente, em crise e haveria muito pouco a se fazer”.

Deparamo-nos, ainda, com referências à moral, à cultura e ao processo de formação do Brasil. A Justificativa do PL 230/2005 do Senado Federal, afirmou que “o Brasil vive, possivelmente, a sua maior crise de moralidade”, e que “a cultura de corromper e ser corrompido, atualmente, atinge níveis alarmantes no âmbito das atividades da Administração Pública. De maneira similar, o senador proponente do PL35/2009 afirmou que “quando a corrupção se enraíza nas instituições do governo, o país perde a cultura de moralidade e a riqueza de caráter”¹¹⁵.

Mencionando o processo de formação do país, o proponente do PL 39/2012 do Senado Federal, afirmou que “a corrupção sempre vai existir, pois [ela] é um dos esteios da nossa formação”, já que “o Brasil era terra de ninguém; os governadores que vinham para cá furtavam os cofres públicos, porque a eles só interessava voltar a Portugal com o dinheiro”¹¹⁶.

Tais referências nos remeteram a uma vertente interpretativa do fenômeno comumente mobilizada para explicar os casos de malversação de recursos públicos, e que supõe certa imoralidade do brasileiro. Referimo-nos ao patrimonialismo a que se reporta parte do pensamento político e social brasileiro quando trata da cultura, da economia, da política e da sociedade, sob o viés da modernização, do surgimento das modernas burocracias e da

¹¹¹ PL 735/2007 – Câmara dos Deputados.

¹¹² PL 209/2005 – Senado Federal.

¹¹³ PL 438/2003 – Senado Federal.

¹¹⁴ PL 3465/2012 – Câmara dos Deputados.

¹¹⁵ PL 35/2009 – Senado Federal.

¹¹⁶ PL 39/2012 – Senado Federal.

legitimação da política moderna (Filgueiras, 2009); a incorporação do conceito weberiano de patrimonialismo geralmente é o ponto do qual partem tais análises sobre a corrupção (*idem*).

De acordo com essa vertente de pensamento - assim como de acordo com algumas das Justificativas analisadas - o patrimonialismo de que padeceria a formação do Brasil, impediria a separação entre os meios de administração e os funcionários e governantes, fazendo com que esses tivessem acesso privilegiado para a exploração de suas posições e cargos. Faoro (1975) afirma que o patrimonialismo brasileiro implicaria em uma relação entre o Estado e a sociedade, em que o primeiro oprimiria a segunda, por meio de um sistema de privilégios e prebendas¹¹⁷, destinados a estamentos alojados na burocracia estatal, os quais acabariam por coordenar e administrar essa mesma burocracia de forma irracional e pessoal.

Segundo Holanda (1995), no Brasil imperaria certa incapacidade de fazer prevalecer qualquer forma de ordenação impessoal e mecânica sobre as relações de caráter orgânico e comunal. Para o autor, onde sempre imperou o tipo primitivo de família patriarcal, seria difícil a distinção entre o público e o privado.

Não era fácil aos detentores das posições públicas de responsabilidade, formados por tal ambiente, compreenderem a distinção fundamental entre público e privado. Assim, eles se caracterizam justamente pelo que separa o funcionário ‘patrimonial’ do puro burocrata conforme a definição de Max Weber. Para o funcionário ‘patrimonial’, a própria gestão pública apresenta-se como assunto de seu interesse particular; as funções, os empregos e os benefícios que deles auferem relacionam-se a direitos pessoais do funcionário e não a interesses objetivos, como sucede no verdadeiro Estado burocrático, em que prevalecem a especialização das funções e o esforço para se assegurarem garantias jurídicas aos cidadãos. A escolha dos homens que irão exercer funções públicas faz-se de acordo com a confiança pessoal que merecem seus candidatos, e muito menos de acordo com suas capacidades próprias (Holanda, 1995: p.145-146).

Tais projetos de interpretação do Brasil tomam a corrupção como algo inerente à cultura e ao processo de formação do país, dos quais resultaria um caráter sempre voltado para o vício e à imoralidade – tal qual expresso na Justificativa do PL 230/2005 do Senado Federal, que afirma a existência de uma “cultura de corromper e ser corrompido [que], atualmente, atinge níveis alarmantes no âmbito das atividades da Administração Pública”.

¹¹⁷O termo foi utilizado por Max Weber, ao analisar os tipos de dominação. No patrimonialismo, que é uma forma de dominação tradicional, o aparelho de Estado funciona como uma extensão do poder do soberano, de modo que a separação entre assuntos públicos e privados, entre patrimônio público e privado desaparece. O quadro administrativo é constituído de dependentes pessoais do governante - familiares ou agregados, amigos, pessoas ligadas a ele através de vínculos de fidelidade e troca de favores. Assim, os cargos na administração são considerados como prebendas conferidas individualmente e posteriormente renovadas, sem, todavia se tornarem hereditárias (Weber, 2004).

As interpretações nesse sentido pressupõem que todos os projetos de modernização do Estado brasileiro deveriam passar pela ideia de ruptura com nosso passado ibérico e, conseqüentemente, pela afirmação de um modelo de organização burocrática pautado pela impessoalidade e pela racionalidade. Ou seja, “a ruptura com o passado [significaria] a afirmação de um modelo weberiano de Estado, fundamentado em uma concepção modernizante capaz de fazer submergir nossos vícios de origem, balizados [nesse] patrimonialismo” (Filgueiras, 2009, p.391).

6. PÂNICO MORAL

Antes de apresentarmos as propostas de alteração legislativa que acompanharam as Justificativas que compõem nosso material empírico, trataremos de um conceito que cremos ser aplicável à corrupção tal qual descrita nas Justificativas. Nossa intenção ao tratar do conceito de “pânico moral” é entender como a interpretação de um fenômeno pode influenciar o teor das propostas legislativas que pretendem geri-lo.

Vimos que o legislador definiu a corrupção como práticas ilegais que implicam em transferência de recursos públicos a agentes privados¹¹⁸; que atribuiu-lhe caráter endêmico e crescente¹¹⁹; que identificou no servidor público (*lato sensu*) o principal responsável por tais práticas; e que associou o fenômeno a consequências nefastas e calamitosas, tais como a miséria, a fome¹²⁰ e a morte diária de milhares de pessoas¹²¹.

Durante os últimos anos, sociólogos que se ocuparam dos desvios a normas cunharam o conceito de pânico moral¹²², o qual vem sendo utilizado para retratar algumas reações sociais, psicológicas e políticas a determinados eventos. Tal conceito, segundo seus operadores, nos ajudaria a entender como e quando paixões públicas passam a influenciar decisões de cunho político (Tonry, 2004). Ao cunhá-lo, Stanley Cohen (*apud* Miskolci, 2007) procurava explicar o processo de sensibilização social em que um tipo de comportamento e uma determinada categoria de indivíduos são identificados de tal forma, que mesmo os menores desvios passam a merecer uma forte reação coletiva. O conceito de pânico moral, segundo Cohen (*apud* Miskolci, 2007), se presta a descrever a forma pela qual a mídia, a opinião pública e os agentes de controle social reagem a determinados rompimentos de padrões normativos.

Segundo Becker (2009), o pânico moral ocorre quando tais agentes incitam ou despertam inquietações populares em escala maciça, sobre determinadas questões sociais, ao mesmo tempo em que sugerem a implementação de novas regras de controle de comportamento. Tais inquietações - em casos extremos - podem implicar em uma verdadeira “cruzada moral”,

¹¹⁸ PL 186/2007 – Câmara dos Deputados.

¹¹⁹ PL 253/2006 – Senado Federal.

¹²⁰ PL 35/2009 – Senado Federal.

¹²¹ PL 204/2011 – Senado Federal.

¹²² O termo foi cunhado e o conceito popularizado pelo sociólogo britânico Stanley Cohen, ao analisar como os distúrbios ocorridos em um fim de semana em um resort britânico, no ano de 1964, desencadearam uma crise nacional que, por sua vez, levou a manchetes de jornais exageradas, ansiedade generalizada, abuso policial, legislação emergente e demandas por punições exemplares (Tonry, 2004).

capaz de promover campanhas políticas em torno dessas questões e de justificar a demanda por mudanças legislativas radicais.

Para os autores que trabalham com esse conceito, de tempos em tempos, a sociedade - ou setores dela - é tomada por pânico morais. Durante tais eventos, o comportamento de determinados membros ou grupos dessa sociedade é interpretado por outros indivíduos como problemático e destrutivo do tecido social - quer seja pelo mal que realmente causam, quer seja pelo mal que se acredita que causam. Em tais situações, esses grupos de indivíduos são tidos como responsáveis por comportamentos inaceitáveis, os quais, presumivelmente, causam consequências danosas ao bem-estar e aos interesses da sociedade como um todo (ou mesmo ao de parte dela). Os responsáveis por tais comportamentos passam a ser vistos como inimigos, tornando-se alvos legítimos de raiva, hostilidade e punição. De acordo com Cohen (*apud* Miskolci, 2007), estamos diante de um pânico moral quando:

Uma condição, um episódio, uma pessoa ou um grupo de pessoas passa a ser definido como um perigo para valores e interesses societários; sua natureza é apresentada de uma forma estilizada e estereotipada pela mídia de massa; as barricadas morais são preenchidas por editores, bispos, políticos e outras pessoas; especialistas socialmente aceitos pronunciam seus diagnósticos e soluções; recorre-se a formas de enfrentamento ou desenvolvem-nas. (...) Algumas vezes, o objeto do pânico é absolutamente novo e outras vezes é algo que existia há muito tempo, mas repentinamente ganha notoriedade. Algumas vezes o pânico passa e é esquecido, exceto no folclore e na memória coletiva. Outras vezes ele tem repercussões mais sérias e duradouras e pode produzir mudanças tais como aquelas em política legal e social ou até mesmo na forma como a sociedade se compreende (Cohen *apud* Miskolci, 2007).

Durante os eventos de pânico moral um número significativo de membros de uma dada sociedade passa a expressar a sensação de que os malfeitores representam uma ameaça substancial aos seus valores, e de que algo deve ser feito a esse respeito. Uma das principais implicações desse "algo" transparece na demanda por reforço do aparelho de controle social da sociedade, por meio de novas e mais severas leis, sentenças mais longas, mais vigilância, mais prisões etc, pois se a sociedade tornou-se moralmente frouxa, um renascimento dos valores tradicionais passa a ser apontado como necessário (Goode e Ben-Yehuda, 2009). No mais das vezes, o mal atribuído ao indivíduo ou grupo desviante representa uma ameaça direta a valores culturais e/ou legais considerados básicos pela sociedade. Goode e Ben-Yehuda (2009) nos lembram que alguns dos agentes protagonistas do pânico moral - grupos organizados da sociedade civil, mídia e políticos, por exemplo - não adotam, necessariamente, uma postura cínica ou manipuladora; muitos deles acreditam genuinamente na existência de uma ameaça e em seu lócus.

Assim como os autores responsáveis por sua elaboração e utilização, cremos que o conceito de pânico moral nos permite lidar com processos sociais marcados pelo temor e pela pressão por mudança social, além de demonstrar que o grau de dissenso tolerado em determinado tempo e espaço social tem seus limites em constante reavaliação. A seguir nos valeremos do estudo de Goode e Ben-Yehuda (2009), para identificar alguns dos elementos presentes nas situações de pânico moral nas Justificativas analisadas.

6.1 Elementos do pânico moral

6.1.1 Preocupação

Em momentos de pânico moral observa-se um elevado nível de preocupação da sociedade, ou de setores dela, com o comportamento de determinados indivíduos, grupos ou categorias e com as consequências que de tal comportamento, presumivelmente, decorrem. Essa preocupação pode ser gerada, ou mesmo fomentada, por diversos fatores, e deve ser manifestada e mensurável de forma concreta, por meio de pesquisas de opinião, pronunciamentos nos meios de comunicação de massas, demanda por alterações no sistema legal e de manifestações sociais (Goode e Ben-Yehuda, 2009).

No caso da corrupção, essa preocupação tem se manifestado de inúmeras formas. Entre os anos de 2002 e 2012, período abrangido por essa pesquisa, a revista *Veja* - uma das publicações semanais mais lidas no país - publicou 188 capas com referências diretas a casos de corrupção¹²³; o Índice de Percepção da Corrupção¹²⁴, publicado anualmente pela *Transparência Internacional*¹²⁵, no ano de 2013, alocou o Brasil na 72ª colocação entre os 177 países pesquisados; no mês de junho de 2013, centenas de milhares de manifestantes que

¹²³ Como vimos, inúmeros parlamentares citam as notícias e escândalos veiculados na imprensa, em suas Justificativas. “A Revista VEJA, publicou, no dia 26 de outubro de 2011, matéria sobre corrupção, que deixou a população indignada. A referida reportagem revela os números da corrupção no Brasil e o que se poderia fazer com esta enorme quantia de dinheiro, que vai para o bolso dos corruptos” (PL 3506/2012 da Câmara dos Deputados)

¹²⁴ O Índice de Percepção da Corrupção classifica os países e territórios com base em quão corrupto seu setor público é percebido. A pontuação de um país ou território indica o nível de percepção de corrupção no setor público em uma escala de 0 - 100, onde 0 significa que um país é visto como altamente corrupto e 100 significa que ele é percebido como muito limpo. Tal índice é hoje a mais conhecida e utilizada medição da corrupção em pesquisas científicas. Para formá-lo, cidadãos de diversos países são convidados a dar sua opinião sobre o grau de corrupção de seu próprio país. Desta forma, o índice não mede objetivamente a corrupção, mas sim como o conjunto da sociedade percebe subjetivamente o fenômeno.

¹²⁵ A Transparência Internacional (Transparency International) é uma organização não-governamental que tem como principal objetivo principal o combate à corrupção. Foi fundada em março de 1993 e encontra-se sediada em Berlim. É conhecida pela produção anual de um relatório no qual se analisam os índices de percepção de corrupção dos países do mundo. Cf. <http://www.transparency.org/>

inicialmente protestavam contra o aumento das tarifas de transporte público, logo incluíram a corrupção na pauta de seus protestos¹²⁶.

Como vimos, a corrupção foi tratada como “uma doença insidiosa, (...) como um câncer, [que] ao longo do tempo e da história, sem qualquer remédio, (...) vai corroendo as finanças públicas e carcomendo todos os tecidos morais da nação”¹²⁷; ao país foi atribuída a falha de ser “conhecido internacionalmente pela corrupção arraigada em seus serviços públicos”¹²⁸; os seus prejuízos foram classificados como vultosos¹²⁹, sua grandeza como macroscópica¹³⁰, sua frequência como crescente¹³¹ e seus prejuízos como incalculáveis¹³². Tal tratamento dispensado à corrupção pelo legislador, pelos meios de comunicação e pela população, nos permite afirmar que as discussões sobre o fenômeno, suas causas e efeitos vêm sendo permeadas por um alto grau de preocupação. Nesse sentido, Goode e Ben-Yehuda (2009) nos advertem que a preocupação sentida pelo público não precisa, necessariamente, se manifestar como medo para que estejamos diante de um pânico moral. Os autores nos lembram que esses sentimentos - preocupação e medo - apresentam ao menos um elemento em comum: a ameaça de que decorrem ambos é sempre considerada real e palpável por aqueles que os sentem.

6.1.2 Hostilidade

A segunda característica do pânico moral se expressa na hostilidade dirigida aos indivíduos considerados responsáveis pela ameaça. Membros de determinado grupo ou categoria passam a ser considerados como uma espécie de inimigo da sociedade; seu comportamento passa a ser visto como prejudicial e ameaçador aos valores, interesses e, possivelmente, à existência da sociedade ou à de um seguimento dela. Em muitos casos, observa-se o surgimento de uma divisão entre “nós”, cidadãos decentes e respeitáveis, e “eles”, indivíduos maus, traidores e vis, que pode culminar na elaboração de uma relação estereotipada, em que os “bons” iniciam uma cruzada contra os “maus” (Goode e Ben-Yehuda, 2009).

¹²⁶ <http://www.bbc.co.uk/news/world-latin-america-22946736>;
<http://www.cnn.com/2013/06/28/world/americas/brazil-protests-favelas>. Acesso em 10/02/2014.

¹²⁷ PL 3465/2012 – Câmara dos Deputados.

¹²⁸ PL 186/2007 – Câmara dos Deputados.

¹²⁹ PL 4641/2004 – Câmara dos Deputados.

¹³⁰ PL 5047/2005 – Câmara dos Deputados.

¹³¹ Idem.

¹³² PL 5020/2005 – Câmara dos Deputados.

Já demonstramos que os comportamentos corruptos foram atribuídos, quase que exclusivamente, aos servidores públicos e aos agentes políticos; também demonstramos como o legislador definiu o caráter daqueles a quem atribuiu a responsabilidade pela corrupção. Salvo as Justificativas que incluíram no rol de responsáveis pela corrupção, empresários¹³³ e eleitores¹³⁴, todas as demais identificaram nos “agentes públicos e políticos”¹³⁵, os principais responsáveis pelo fenômeno. Houve quem apontasse que “a Administração Pública ao invés de servir apenas ao bem comum, (...) é pilhada por funcionários e políticos inescrupulosos em benefício próprio”¹³⁶ e que o meio de solucionar o problema, seria “atacar a corrupção nas suas origens, ou seja, nos focos em que ela se origina: através de representantes políticos; de funcionários públicos (...)”¹³⁷.

Na seção em que tratamos das percepções do legislador a respeito dos indivíduos envolvidos em práticas corruptas, a hostilidade a que se referem Goode e Ben-Yehuda (2009) se mostrou evidente e direcionada aos servidores públicos e aos agentes políticos. Nele, destacamos algumas referências atinentes ao caráter do corrupto, as quais nos indicavam como “as práticas espúrias e reiteradas de servidores e agentes públicos”¹³⁸ foram associadas ao seu caráter ganancioso¹³⁹; como ele foi comparado “ao mais vil dos criminosos [que] não merece nem pode ser tratado com leniência”¹⁴⁰; e como o legislador pretendeu “tornar mais rígida a punição desses agentes públicos que traem a nação brasileira [e] mostram desprezo pelo cidadão comum”¹⁴¹.

Além de identificar a ameaça (corrupção) e de apontar os indivíduos por ela responsáveis (servidores públicos e agentes políticos), o legislador também construiu uma dicotomia entre a figura do corrupto (“o outro”) e a de “todas as pessoas honestas e trabalhadoras deste país”¹⁴². O trecho a seguir ilustra tal dicotomia: “a falta de respeito com a coisa pública, bem como com os recursos provenientes do trabalho de todos os brasileiros, alastrou-se como um

¹³³ PL 3898/2012 – Câmara dos Deputados.

¹³⁴ PL 5421/2009 – Câmara dos Deputados.

¹³⁵ PL 170/2008 – Senado Federal.

¹³⁶ PL 186/2007 – Câmara dos Deputados.

¹³⁷ PL 1142/2007 – Câmara dos Deputados.

¹³⁸ PL 209/2005 – Senado Federal.

¹³⁹ PL 2518/2012 – Câmara dos Deputados.

¹⁴⁰ PL 735/2007 – Câmara dos Deputados.

¹⁴¹ PL 209/2005 – Senado Federal.

¹⁴² PL 2489/2011 – Câmara dos Deputados.

câncer, envolvendo desde os altos escalões do governo federal até autoridades municipais que fiscalizam as atividades diárias do cidadão”¹⁴³.

6.1.3 Consenso

Goode e Ben-Yehuda (2009) apontam o consenso como o terceiro elemento caracterizador do pânico moral. Segundo os autores, deve haver um mínimo de concordância entre os membros de uma sociedade de que a ameaça é real e capaz de causar danos, e de que essa ameaça decorre, principalmente, do comportamento de determinado grupo. Esse sentimento deve estar relativamente espalhado, o que não significa dizer que tal sentimento deva ser universal ou que deva incluir a maioria dos membros dessa sociedade; o consenso em torno da existência de um problema e de que algo deve ser feito a seu respeito, pode corresponder aos anseios de um determinado grupo ou comunidade, sem que corresponda aos de outros¹⁴⁴.

Apesar da constância com que a mídia aborda o assunto, da dimensão de recentes manifestações populares que tiveram entre suas reivindicações o fim da corrupção, e das conclusões de índices que medem a percepção da corrupção ao redor do mundo, os limites dessa pesquisa não nos permitem demonstrar com segurança a existência de um consenso na sociedade brasileira sobre a corrupção, sua gravidade e seus responsáveis. No entanto, se levarmos em consideração a natureza da atividade legislativa e o interesse do legislador em se aproximar de seu eleitorado, poderemos cogitar (seriamente) que os discursos constantes das Justificativas dão conta de anseios difusos na sociedade¹⁴⁵. Consideramos que a relação entre

¹⁴³ PL 2489/2011 – Câmara dos Deputados.

¹⁴⁴ Não ignoramos que a definição do que seja uma ameaça ou uma crise gera debates dentro de uma mesma sociedade e que a questão de se uma sociedade sofre ou não uma ameaça, é sempre discutida e negociada.

¹⁴⁵ No decorrer dessa pesquisa o PL 204/2011 de autoria do Senado Federal e que previa a inclusão da corrupção no rol de crimes hediondos foi aprovado pelo Senado Federal, sendo remetido à Câmara dos Deputados, onde aguarda sua inclusão na pauta de votação. Durante a aprovação do Projeto, os senadores fizeram questão de ressaltar a importância de o Senado atender às reivindicações apontadas pela sociedade nas mobilizações populares ocorridas em junho de 2013 por todo o país (ver nota 97). O presidente da Casa, Senador Renan Calheiros, comemorou a aprovação do referido Projeto, classificando a votação como um “momento importantíssimo” para o Senado. O parlamentar afirmou que no Congresso Nacional e em parlamentos pelo mundo inteiro existem algumas “unanimidades estáticas” – temas polêmicos que não avançam no parlamento. Para Rodrigo Rollemberg (PSB-DF), o Senado ouviu a população, uma vez que as diversas demandas apresentadas naquelas manifestações, estavam relacionadas à corrupção. (Cf. <http://www12.senado.gov.br/noticias/materias/2013/06/26/senado-comeca-a-atender-clamor-da-populacao-comemoram-senadores>. Acesso em 22/02/2014)

Em agosto de 2011, a Agência Senado e o Data Senado promoveram enquête sobre o tema. Na ocasião, informou que 99,4% de um universo de mais de 425 mil internautas declararam-se favoráveis à inclusão da corrupção na Lei de Crimes Hediondos (Cf. <http://www.senado.gov.br/noticias/DataSenado/enquetes.asp?ano=2011>. Acesso em 22/02/2014)

a opinião pública e o legislador é recíproca. Se por um lado a primeira vê na atividade legislativa o meio de solução para algumas das questões que identifica como problemas sociais, o segundo se aproveita das demandas sociais para legitimar sua atividade.

Se não podemos afirmar nessa pesquisa a existência de um consenso na sociedade em relação, nas seções iniciais dessa pesquisa ficou claro que os legisladores concordam entre si sobre a existência de “um problema grave e atual (...) que assola o país”¹⁴⁶, e que provoca “consequências deletérias e nefastas, (...) de gritante lesividade social”¹⁴⁷. Como já apontado anteriormente, não apenas a identificação do problema e a gravidade de suas consequências contaram com consenso entre os parlamentares, mas também a identificação de um seguimento da sociedade responsável por “prejudica[r] e obscurece[r] a política brasileira”¹⁴⁸, encontrou ressonância entre as Justificativas analisadas.

6.1.4 Desproporção

Em eventos de pânico moral faz-se presente um sentimento de desproporção entre o número de indivíduos que se acredita estarem engajados no comportamento temido e as reais dimensões desse engajamento. O mesmo ocorre com relação aos danos atribuídos a tais comportamentos. O grau de preocupação que recai sobre determinado comportamento e sobre suas consequências, torna-se substancialmente maior do que uma análise realista poderia concluir. Ou seja, o pânico moral traz em si a conclusão de que a preocupação voltada a determinado comportamento é exagerada, e as consequências a ele atribuídas, desproporcionais. Em tais momentos, a divulgação de números e dados, bem como a caracterização de personagens ligados à ameaça, estão sempre presentes; referências a “mortes”, “dinheiro”, “crimes”, “vítimas”, “feridos”, “doenças” e “epidemias” são frequentes e amplamente exageradas nesses momentos (Goode e Ben-Yehuda, 2009).

Muitas das Justificativas analisadas trouxeram tais referências: “há estudos nos quais se aponta que o Brasil chega a perder 2% de seu produto interno bruto com a corrupção”¹⁴⁹; “o resultado prático dessa situação é a morte diária de milhares de pessoas”¹⁵⁰; “a falta de

¹⁴⁶ PL 3238/2012 – Câmara dos Deputados.

¹⁴⁷ PL 5047/2005 – Câmara dos Deputados.

¹⁴⁸ PL 3238/2012 – Câmara dos Deputados.

¹⁴⁹ PL 406/2012 - Senado Federal.

¹⁵⁰ PL 204/2011 – Senado Federal.

respeito com a coisa pública (...) alastrou-se como um câncer”¹⁵¹; (...) “entendemos que os crimes de corrupção têm um potencial lesivo à sociedade maior do que outros crimes comuns”¹⁵²; “[a corrupção] atinge, sem piedade (...)os hemofílicos, os aposentados, as crianças que enxergam na merenda escolar uma das poucas finalidade da educação”¹⁵³.

O fato é que a maioria das pessoas, em situações de pânico moral, não tem ciência dos riscos e/ou dos prejuízos gerados pelo comportamento que as atemoriza; elas os temem ou por eles se sentem ameaçadas, independentemente de conhecerem suas reais dimensões e consequências. Como destacado em outras oportunidades, o legislador atribuiu à corrupção consequências devastadoras, desde o “abalo da fé no sistema político”¹⁵⁴, “o baixo crescimento da economia nacional e o baixo reajuste do salário mínimo”¹⁵⁵, o baixo investimento “nas áreas de saúde e a educação”¹⁵⁶, até “a destruição do país”¹⁵⁷, “a miséria e a fome”¹⁵⁸ e “a morte diária de milhares de pessoas”¹⁵⁹. Tais consequências não poderiam ser atribuídas exclusivamente ao fenômeno, senão de maneira inocente, pouco realista e desproporcional.

¹⁵¹ PL 2489/2011 – Câmara dos Deputados.

¹⁵² PL 2489/2011 – Câmara dos Deputados.

¹⁵³ PL 3760/2004 – Câmara dos Deputados.

¹⁵⁴ PL 186/2007 – Câmara dos Deputados.

¹⁵⁵ PL 209/2005 – Senado Federal.

¹⁵⁶ PL 35/2009 – Senado Federal.

¹⁵⁷ PL 3506/2012 – Câmara dos deputados.

¹⁵⁸ PL 35/2009 – Senado Federal.

¹⁵⁹ PL 204/2011 – Senado Federal.

7. O PROCESSO LEGISLATIVO

Nessa seção pretendemos compreender o caminho percorrido pelas demandas surgidas em momentos de pânico moral até que passem a integrar a pauta do Poder Legislativo. Para tanto, analisaremos o processo legislativo, tal qual propôs Rippolés (2005), em estudo em que tratou da “racionalidade das leis penais”¹⁶⁰.

Embora o autor tenha se valido naquele estudo de um modelo de análise composto por três fases, nos ocuparemos apenas da primeira delas. Nossa opção se justifica pelo fato de termos nos ocupado da análise dos textos das Justificativas e não dos Projetos de Lei, propriamente ditos. Tais textos, a nosso ver, se remetem com muito mais frequência à fase anterior à propositura dos Projetos de Lei que acompanham, do que a qualquer outra; por isso o consideramos parte da primeira fase descrita pelo autor.

Rippolés (2005) afirma que a dinâmica legislativa (penal) está estruturada em três fases distintas: pré-legislativa, legislativa e pós-legislativa. A fase pré-legislativa, segundo o autor, tem início quando certa questão social é problematizada e dela se demanda respostas legislativas (é nessa fase que observamos o surgimento de uma demanda social e a sua absorção pela burocracia legislativa); a fase legislativa começa com a recepção pelas casas legislativas da proposta legal e termina com a aprovação e publicação da lei; já a fase pós-legislativa se inicia com a publicação da norma e termina com os questionamentos da sociedade em geral, sobre a adequação da lei à realidade que pretende regular. A variação de uma fase para outra será percebida, portanto, pelo grau de institucionalização de seus atores.

Como dito anteriormente, nos importa nessa pesquisa as implicações atinentes à fase pré-legislativa, já que é ela que parece condicionar, ao menos em parte, o desenvolvimento da fase legislativa, além de também ser ela que fornece os aspectos eventualmente levados em consideração na fase pós-legislativa.

7.1 Fase pré-legislativa

De acordo com Schineider (*apud* Rippolés, 2005), essa fase constitui um processo sociológico complexo, constituído por diversas etapas. Como o leitor poderá notar, algumas dessas etapas se assemelham aos elementos constitutivos do pânico moral, o que não significa dizer que se

¹⁶⁰ O modelo de análise em questão não foi proposto pelo autor, mas apenas utilizado por ele na elaboração do estudo citado. Cf. Rippolés (2005, p.18).

equivalham, já que em situações de pânico moral os sentimentos que compõem cada um de seus elementos se apresentam de forma exacerbada, o que não ocorre, necessariamente, nas etapas de que trataremos a seguir.

7.1.1 Crença numa disfunção social

processo sociológico desencadeado pela propositura de um Projeto de Lei tem início com o êxito de um (ou mais) agente social em tornar crível a existência de uma disfunção social¹⁶¹ que demanda intervenção legal. No processo de tornar razoável tal intervenção, diferentes agentes fornecem dados, reais ou fictícios, que permitem assentar bases para a discussão a respeito dessa disfunção. Rippolés (2005) afirma que são vários os agentes sociais capazes de pôr em marcha o processo de construção de uma disfunção social. Forças políticas, sociais ou econômicas e, obviamente, os meios de comunicação de massas, estão aptos a fazê-lo, basta que sejam capazes de conferir credibilidade as suas apreciações.

Ao analisarmos as Justificativas objeto dessa pesquisa, nos deparamos com diversas referências a números e valores, as quais se prestaram a demonstrar a existência e a gravidade da disfunção social apontada pelo legislador. Na Justificativa do PL 438/2003 do Senado Federal, o legislador lançou mão de dados constantes do relatório anual divulgado pela Transparência Internacional, ao afirmar que “o Brasil aparece na 54ª posição entre os 133 países pesquisados”; o deputado federal proponente do PL 3506/2012, elencou o que se “poderia fazer com esta enorme quantia de dinheiro, que vai para o bolso dos corruptos”; a Justificativa do PL 406/2012 do Senado apontou que “há estudos nos quais se aponta que o Brasil chega a perder 2% de seu produto interno bruto com a corrupção”.

Para fazer com que tal disfunção social reverbere no debate coletivo e seja reconhecida como tal, o desajuste deve contar com características capazes de despertar a atenção social. Enquanto assuntos remotos, insolúveis e incompreensíveis acabam gerando desinteresse, os que têm componentes dramáticos e/ou os que se vinculam à experiência direta dos cidadãos, alcançam um grau de atenção intenso e persistente, independente de sua confirmação empírica (Rippolés, 2005). Além disso, amplos setores da sociedade devem considerar útil discutir tal disfunção, que, em geral, é associada a efeitos negativos.

¹⁶¹ Entenda-se por disfunção social “a falta de relação entre uma determinada situação social ou econômica e a resposta ou a falta de resposta que a ela dá o sistema jurídico (...)” (Rippolés, 2005: p.21).

Dentre as Justificativas analisadas, tal dramaticidade se fez explícita nas referências às consequências resultantes da corrupção. Já comentamos como a “morte de centenas de pessoas por falta de atendimento médico-hospitalar”¹⁶² foi a ela atribuída; como o legislador imputou ao fenômeno “um potencial lesivo à sociedade maior do que outros crimes comuns”¹⁶³; como a “miséria e fome [foram atribuídas] a corrupção!”¹⁶⁴ e como ela foi “diagnosticada como uma das maiores, senão a maior, causa das desigualdades sociais e da miséria que afetam a grande parcela da população brasileira”¹⁶⁵.

7.1.2 A preocupação e o medo diante das condutas causadoras de uma disfunção social

Não basta que determinada questão seja reconhecida e tratada como uma disfunção social para que ela seja incluída na agenda do legislador. É preciso que o conhecimento dessa disfunção e dos efeitos a ela atribuídos, se disseminem de maneira generalizada na sociedade, estabilizando-se enquanto pauta de debate e provocando o envolvimento emocional da população.

Durante a análise das Justificativas nos deparamos com afirmações que demonstraram o quão disseminada estaria a ciência da existência da corrupção e da dimensão de suas consequências; o deputado proponente do PL 853/2007, por exemplo, afirma que “todos nós sabemos que a corrupção é um dos grandes males da sociedade”¹⁶⁶.

Dentre as diversas variáveis sociais capazes de gerar o envolvimento emocional da população, interessa-nos sobremaneira a preocupação com as condutas desviantes - no caso, a corrupção - e o medo diante de sua prática (Rippolés, 2005). Dentre os inúmeros fatores que geram ou fomentam tal medo, destacamos o papel que desempenha a *vitimização*. Apesar de há muito sabermos que há mais pessoas com medo do delito do que pessoas vitimizadas, a vitimização

¹⁶² PL 2506/2011 – Câmara dos Deputados.

¹⁶³ PL 2489/2011 – Câmara dos Deputados.

¹⁶⁴ PL 35/2009 – Senado Federal.

¹⁶⁵ PL 230/2005 – Senado Federal.

¹⁶⁶ PL 853/2007 – Câmara dos Deputados.

indireta - aquela ligada ao quanto sofrem outras pessoas - constitui um forte previsor de medo e de preocupação diante de determinadas disfunções sociais¹⁶⁷.

Segundo Rippolés (2005), a vitimização contribui para a ativação e permanência dessa preocupação entre os diversos atores e grupos sociais; as Justificativas analisadas trouxeram diversos exemplos dessa vitimização. Dentre as Justificativas encontramos referências diretas às vítimas da corrupção; as mais genéricas delas apontaram “todos os brasileiros”¹⁶⁸ como vítimas da corrupção, as mais específicas identificaram “[n]as camadas mais necessitadas da população”¹⁶⁹, “[nos] hemofílicos, [nos] aposentados, [nas] crianças que enxergam na merenda escolar uma das poucas finalidades da educação”¹⁷⁰, suas principais vítimas.

Em momento anterior já tratamos da frequência com que os meios de comunicação veiculam notícias relacionadas a casos de corrupção. Na seção seguinte trataremos do papel da mídia na disseminação de que trata Rippolés (2005). Por ora basta-nos afirmar que o fato de um fenômeno merecer a propositura de inúmeros Projetos de Lei que tenham como objeto seu controle e/ou sua erradicação¹⁷¹, já demonstra o quanto a certeza de sua existência enquanto problema se encontra disseminada pela sociedade. Não bastasse isso, as manifestações populares ocorridas durante a elaboração dessa pesquisa¹⁷², bem como a organização da sociedade civil em organizações não governamentais¹⁷³ que têm como objetivo denunciar práticas consideradas corruptas, demonstram não apenas o grau de disseminação do

¹⁶⁷ Estamos cientes de que a esses fatores se associam inúmeros outros e que a identificação de variáveis influenciam na construção de uma disfunção social e na disseminação de um medo a ela relacionada. Para uma abordagem mais ampla sobre o tema, ver Rippolés (2005).

¹⁶⁸ PL 2489/2011 – Câmara dos Deputados.

¹⁶⁹ PL 4314/2012 – Câmara dos Deputados.

¹⁷⁰ PL 3760/2004 – Câmara dos Deputados.

¹⁷¹ Nossos termos de busca reverteram um total de 42 Projetos de Lei propostos na Câmara dos Deputados e 24 no Senado Federal, todos pretendendo alterar ou criar leis relativas à corrupção. Esse número poderia ser ainda maior, caso fossem utilizados outros termos de busca no site de cada uma das Casas legislativas. Para maiores informações a respeito dos termos de busca utilizados nessa pesquisa, o leitor deverá consultar o capítulo metodológico do trabalho.

¹⁷² As manifestações a que nos referimos ocorreram no mês de junho de 2013 e tinham como principal objetivo contestar o aumento das tarifas de transporte público. Inicialmente concentradas em algumas capitais logo se espalharam por diversas cidades do país, levando centenas de milhares de manifestantes às ruas. A pauta dos manifestantes passou a incluir reivindicações relacionadas aos gastos públicos em grandes eventos esportivos internacionais, à qualidade dos serviços públicos e à corrupção política em geral.

¹⁷³ A Transparência Brasil, “organização independente e autônoma, fundada em abril de 2000 por um grupo de indivíduos e organizações não-governamentais comprometidos com o combate à corrupção”, pode ser vista como um exemplo, entre inúmeros outros, de organização da sociedade civil em torno do tema. Fonte: <http://www.transparencia.org.br/>

conhecimento da disfunção social, mas também a preocupação (e o medo) que tal disfunção gera entre diversos grupos.

7.2 O papel dos meios de comunicação

Rippolés (2005) afirma que para ser considerada um autêntico problema social, determinada disfunção deverá ser reforçada e tornada substantiva ao ponto de chamar (e manter) a atenção da opinião pública.

O mal-estar social existente precisa concretizar-se através de um processo comunicativo de intercâmbio de opiniões e impressões, processo que por um lado, reforçará a visibilidade social do desajuste social e do mal-estar que este cria, e, por outro, outorgará a essa disfunção social a substantividade e autonomia necessárias para que seja considerada um autêntico problema social (Op. Cit.: p.29).

A despeito das inúmeras variáveis que contribuem para o processo de reconhecimento de determinada disfunção como um problema social, trataremos aqui do papel dos meios de comunicação¹⁷⁴. Partimos do pressuposto de que são instrumentos indispensáveis do processo comunicativo de que depende tal reconhecimento, principalmente nos casos envolvendo temas que já trazem consigo uma ampla atenção e preocupação sociais. Para Rippolés (2005),

(...) será em seu âmbito que terá lugar a relevante identificação do problema social a resolver, e serão eles que, com a pretensão de obter um reconhecimento e uma delimitação socialmente compartilhados do problema, irão tomar de forma inequívoca a iniciativa nessa fase pré-legislativa (...) (Op. Cit.: p.29).

Tal processo comunicativo se dá, principalmente, por meio da delimitação dos contornos da disfunção social e de reiteradas referências aos efeitos negativos que dela decorrem. O reforço da relevância social do problema implica, frequentemente, na disseminação de um sentimento genérico de que “algo deve ser feito” (Rippolés, 2005). Esse estado de opinião acaba estimulando a elaboração de diversas propostas de solução do problema social suscitado (*idem*). Diante dos limites e objetivos dessa pesquisa, nos propusemos a analisar apenas uma delas: a propositura de Projetos de Lei.

Aqui fazemos uma ressalva: sabemos que são inúmeros os fatores que influenciam a agenda dos integrantes do Poder Legislativo de um país¹⁷⁵. Cada um desses fatores, por si só,

¹⁷⁴ Por vezes nos valermos do termo “mídia”, que deverá ser entendido como meios de comunicação social.

¹⁷⁵ No caso da corrupção, não ignoramos a influência dos tratados e convenções internacionais assinados pelo Brasil. Cremos que tais instrumentos – como a convenção da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), sobre o combate à corrupção de funcionários públicos em transações comerciais

justificaria um estudo aprofundado e cuidadoso, que nos permitisse dimensionar sua influência sobre as decisões sociais e institucionais em torno do problema social. Nossa opção por ressaltar a influência dos meios de comunicação nessa agenda resultou, basicamente, de dois fatores: a frequência com que nos deparamos com referências a matérias jornalísticas, e o papel atribuído aos meios de comunicação pelos autores que adotam o conceito de pânico moral e pelo próprio Rippolés (2005).

Apesar de as referências aos meios de comunicação encontradas nas Justificativas já terem sido objeto de comentários na seção em que tratamos dos elementos que constituem o pânico moral, optamos por transcrever algumas delas também aqui. Com isso, pretendemos fornecer ao leitor condições de avaliar a influência dessas referências no processo de justificação das medidas propostas pelo legislador.

(...) conforme amplamente noticiado pela imprensa, com frequência são desarticuladas verdadeiras organizações criminosas, especializadas em promover o desvio de recursos nas mais diferentes áreas da administração pública (...) ¹⁷⁶.

A Revista VEJA, publicou, no dia 26 de outubro de 2011, matéria sobre corrupção, que deixou a população indignada. A referida reportagem revela os números da corrupção no Brasil e o que se poderia fazer com esta enorme quantia de dinheiro, que vai para o bolso dos corruptos ¹⁷⁷.

Para exemplificar a gravidade do que vem ocorrendo em relação às verbas destinadas à saúde e à educação, transcrevemos, abaixo, a seguinte notícia divulgada pelo jornal o Globo de 04 de outubro de 2010: (...) ¹⁷⁸.

Os meios de comunicação têm exibido, nos últimos meses, reiteradas denúncias de desvios praticados em programas sociais mantidos pelo governo federal mediante cooperação com os Municípios ¹⁷⁹.

Reportagens recentemente divulgadas pelo Fantástico e pelo Jornal Nacional, da Rede Globo, revelaram a facilidade com que licitações são fraudadas, com direcionamento em favor de determinada empresa, superfaturamento de preços e concessão de vantagem indevida ao agente responsável pelo certame licitatório ¹⁸⁰.

internacionais de 1997; a convenção da Organização dos Estados Americanos (OEA) de cooperação no combate a corrupção entre os países da América Latina, de 1996; a convenção penal e civil do Conselho da Europa, de 1999; e mais recentemente a convenção da Organização das Nações Unidas, de 2003 – desempenham papel fundamental na produção legislativa sobre o tema. No entanto, as referências a eles constituíram um universo pouco significativo entre as Justificativas, se comparadas às referências aos meios de comunicação.

¹⁷⁶ PL 2506/2011 - Câmara dos Deputados.

¹⁷⁷ PL 3506/2012 – Câmara dos Deputados.

¹⁷⁸ PL 2518/2011 – Câmara dos Deputados.

¹⁷⁹ PL 4502/2004 – Câmara dos Deputados.

¹⁸⁰ PL 3898/2012 – Câmara dos Deputados.

Matéria jornalística recentemente publicada no jornal Folha de São Paulo noticiou que ‘de cada 5 presos que a Polícia Federal enquadra por corrupção, peculato e fraude contra o tesouro pelo menos um é servidor público’¹⁸¹.

A visibilidade das propostas de solução do problema social e o potencial dessas propostas serem incluídas na agenda dos atores sociais preocupados com o problema, dependerá de inúmeros fatores, dentre eles: da influência de grupos de pressão, especializados ou não; do protagonismo da opinião pública; do grau de consenso social a respeito das medidas a serem adotadas e, como destacado, do protagonismo dos meios de comunicação. Para que inspirem a propositura de Projetos de Lei, tais propostas devem ser apropriadas por um agente social específico da burocracia estatal: o legislador.

8. PROPOSTAS (PLS)

De acordo com a classificação de Rippolés (2005), a fase legislativa “abarca o conjunto de atuações que têm lugar no parlamento desde o momento em que a Corte recebe o Projeto de Lei, até o momento em que o aprova, publica e entra em vigor a nova lei” (p.54). Já dissemos que apesar de nos valermos da classificação desse autor, consideramos que os textos das Justificativas integram a fase pré-legislativa, e não a legislativa propriamente dita; isso porque acreditamos que tais textos refletem - não apenas o que o legislador espera com a medida que propõe - mas também, e principalmente, suas percepções sobre o problema social que pretende gerir, suas causas, dimensões, consequências e responsáveis.

Nessa seção apresentaremos as propostas que acompanharam as Justificativas que compõem nosso material empírico. Considerando que os objetivos da pesquisa recaem sobre a análise de tais Justificativas e não dos Projetos de Lei propriamente ditos, a apresentação conjunta dessas propostas (Senado Federal e Câmara dos Deputados) nos parece suficiente para informar ao leitor sobre as preferências do legislador quando pretende gerir a corrupção. Para tanto, classificamos as propostas da seguinte forma: projetos que visaram alterações penais e/ou processuais penais; projetos que pretenderam alterações não penais; e projetos estranhos ao tema da pesquisa.

De um total de setenta e cinco Projetos de Lei, sessenta e um propuseram alterações na legislação penal e/ou processual penal (81,33%)¹⁸², treze pretenderam alterar ou criar leis

¹⁸¹ PL 92/2011 – Senado Federal.

diversas (17,33%), enquanto que apenas um propôs alteração em lei que não guardava qualquer relação com o tema da pesquisa (1,33%)¹⁸³.

As alterações de natureza não penal variaram muito, prevendo desde a responsabilização administrativa e civil das pessoas jurídicas pela prática de ato de corrupção contra a administração pública, nacional ou estrangeira¹⁸⁴; o estabelecimento de novas condições para a posse em cargo público¹⁸⁵; a regulamentação de doações para campanhas eleitorais¹⁸⁶; a submissão do agente público corrupto ao regime geral de previdência social¹⁸⁷; a proibição de anistia aos agentes públicos que perderam a função pública em decorrência de atos antiéticos, imorais ou de improbidade¹⁸⁸; a regulamentação do conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego no Poder Executivo Federal¹⁸⁹; o incremento do rol de condutas previsto na lei de improbidade administrativa¹⁹⁰; até a instituição do Dia do Mensalão¹⁹¹; do Dia Nacional do Combate à Corrupção¹⁹²; do Fundo de Combate à Corrupção¹⁹³; e do Sistema Nacional de Combate à Corrupção¹⁹⁴.

Apesar de comporem a minoria dos Projetos de Lei pesquisados, as propostas não penais se mostraram mais ecléticas do que as propostas que pretenderam alterações na legislação penal e/ou processual-penal. Estas, a despeito de comporem a maioria dos Projetos analisados, se mostraram bastante monótonas quanto às soluções propostas para o problema de que trataram. Entre os Projetos de Lei que visaram gerir a corrupção por meio da legislação penal e/ou

¹⁸² Lembramos que na seção Apresentação do Material justificamos nossa escolha por compor nosso corpo empírico apenas com os Projetos de Lei que pretenderam alterações de cunho penal e/ou processual penal.

¹⁸³ Trata-se do PL 4898/2012 da Câmara dos Deputados, que propôs a alteração do artigo 273 do Capítulo III (Crimes Contra a Saúde Pública) do Código Penal.

¹⁸⁴ PLs 6826/2010 e 5264/2009 – Câmara dos Deputados.

¹⁸⁵ PL 54/2012 – Senado Federal.

¹⁸⁶ PL 60/2012 – Senado Federal.

¹⁸⁷ 170/2008 – Senado Federal.

¹⁸⁸ PL 297/2007 – Câmara dos Deputados.

¹⁸⁹ PL 7528/2006 – Câmara dos Deputados.

¹⁹⁰ PLs 5491/2005 e 4502/2004 – Câmara dos Deputados.

¹⁹¹ PL 421/2012 – Senado Federal.

¹⁹² PL 5020/2005 – Câmara dos Deputados.

¹⁹³ PL 313/2010 – Senado Federal.

¹⁹⁴ PL 7368/2006 – Câmara dos Deputados.

processual-penal, as propostas mais frequentes foram a criação de novos crimes¹⁹⁵; o aumento das penas já previstas para os crimes de corrupção; e a inclusão desses crimes no rol dos crimes hediondos.

Dada a frequência com que o legislador propôs tais medidas, a transcrição das ementas desses Projetos nos pareceu desnecessária para que o leitor compreendesse a relevância dessas propostas no universo de Projetos de Lei analisados. Dos sessenta e um Projetos de Lei que trataram do tema sob seu aspecto penal e/ou processual-penal, cinquenta (81,96%) propuseram ao menos uma das medidas acima transcritas, sendo que na maioria dos casos o legislador não se limitou a recomendar apenas uma delas, mas a propô-las em conjunto.

A prevalência de Projetos de Lei visando o incremento do rol de crimes hediondos, a criação de novos crimes e o aumento de penas não chegou a nos surpreender. Trabalhos anteriores já demonstravam o número crescente de proposições legislativas caracterizadas pela prevalência e pelo recrudescimento da intervenção penal (Machado et al, 2010). Mesmo as propostas que não buscaram tais medidas se referiram com frequência à prisão e à necessidade de encarceramento do corrupto¹⁹⁶: o PL 39/2012 do Senado Federal propôs “a ampliação da competência do Tribunal do Júri para julgamento dos crimes de corrupção ativa e passiva” (...), com o fim de “[permitir] maior restrição da liberdade dos indivíduos”; o PL 4515/2004 da Câmara dos Deputados defendeu a adoção de “prisão temporária para os crimes de tortura, concussão e coação no curso do processo”; o PL 209/2005 do Senado Federal pretendeu “tornar insuscetíveis de fiança e de liberdade provisória os crimes de corrupção ativa e passiva”; enquanto que o PL 230/2005 do Senado Federal buscou tornar “os crimes de corrupção na Administração Pública (...) inafiançáveis e imprescritíveis”.

A demanda por resposta punitiva a problemas sociais é um elemento constante e inafastável do debate legislativo contemporâneo (Paiva, 2009). Para Rippolés (2005), a demanda localizada na fase pré-legislativa é sempre por uma lei penal que seja capaz de incrementar a resposta punitiva à disfunção alçada à categoria de problema social. Em mapeamento das

¹⁹⁵ O PLs 1142/2007 - Câmara dos Deputados e o PL 194/2006 - Senado, são exemplos de propostas que buscaram a tipificação de novas condutas e a criminalização de novos agentes. O primeiro, por meio da criminalização da pessoa jurídica, o segundo, através da tipificação do peculato de uso.

¹⁹⁶ Poucas propostas não fizeram menção explícita à prisão. Estas variaram desde a instituição do “Programa Federal de Recompensa e Combate à Corrupção, por meio do qual o informante que contribui para a elucidação de crime contra a Administração e Patrimônio públicos, bem como para a recuperação de valores e bens públicos desviados, recebe recompensa pecuniária” - PL 1701/2012 da Câmara dos Deputados); até a “prioridade de tramitação para os processos penais relativos aos crimes [de corrupção]” - PL 3465/2012 da Câmara dos Deputados.

tendências legislativas do Congresso Nacional em matéria penal, o Instituto Latino Americano das Nações Unidas para Prevenção do Delito e Tratamento do Delinquente (ILANUD/Brasil, 2005) concluiu pela predominância de Projetos de Lei que se limitam a ampliar o rol de crimes considerados hediondos. De acordo com o relatório da pesquisa, esses Projetos seguem a mesma racionalidade que orientou a edição da Lei n.8.072/90¹⁹⁷: reações imediatistas a episódios maciçamente explorados pelos meios de comunicação e que não têm por escopo a implementação de uma política criminal consistente, com objetivos claros e com mecanismos que possibilitem a avaliação de seu funcionamento.

A seguir apontaremos como a monotonia da intervenção jurídica observada entre os Projetos de Lei analisados corresponde ao registro de uma série de demandas difusas no corpo social (Machado *et al*, 2010) e decorre, em alguma medida, de uma postura populista do legislador. Não trataremos nessa pesquisa dos motivos que levam a demanda (social) a privilegiar medidas punitivas, pois acreditamos que cada uma das hipóteses explicativas desse fenômeno justificaria um estudo próprio e aprofundado¹⁹⁸. Limitaremos-nos a comentar alguns dos motivos que fazem com que a oferta (política) se concentre nesse tipo de resposta (punitiva). Para tanto, nos valeremos do conceito de populismo penal, tal qual definido por Roberts *et al* (2003).

¹⁹⁷ Para uma análise ampla sobre a racionalidade legislativa e a lei dos crimes hediondos, ver Paiva (2009).

¹⁹⁸ As hipóteses para justificar a demanda por penas afliativas (p.ex. prisão) são inúmeras e variam desde teorias filosóficas que afirmam que se castiga por raiva devida ao dano sofrido (Nietzsche, 2007), até teorias psicanalíticas, para as quais a punição do criminoso compensa a renúncia às pulsões daqueles que não desviam (Alexander e Staub, 1931). Durkheim (1999) afirma que “a pena permaneceu, pelo menos em parte, uma obra de vingança. Diz-se que não fazemos o culpado sofrer por sofrer; não é menos verdade, porém, que achamos justo que sofra” (p.59). Pires (1998), ao elaborar o conceito de “racionalidade penal moderna”, propôs que o direito penal moderno encontra-se enclausurado por um sistema de ideias cristalizadas em determinado tempo e espaço, as quais tornam difícil a emergência e a estabilização de soluções alternativas à pena afliativa; entre as características dessa racionalidade penal moderna, estaria a forma particular de definir a punição como “infligir sofrimento”.

9. POPULISMO PENAL

Bobbio (1998) define como populistas as “políticas cuja fonte principal de inspiração e termo constante de referência é o povo, considerado como agregado social homogêneo e como exclusivo depositário de valores positivos, específicos e permanentes”. Em termos gerais (e suficientes para introduzirmos ao leitor a forma de populismo de que trataremos nessa seção), podemos afirmar que o populismo é uma forma de fazer política que, considerando que a opinião pública existe, é concreta e unidimensional, se sustenta primordialmente sobre bases emocionais; uma forma de fazer política para a qual ponderações e evidências importam menos do que sentimentos e opiniões, e que trabalha no nível da popularidade, indiferentemente à eficácia do que propõe. Receptividade e popularidade são elementos necessários ao populismo, mas não suficientes (Roberts et al, 2003). Para que uma política seja considerada populista, seu formulador deve se mostrar mais preocupado com seu potencial de obter votos do que com sua efetividade. Interessa-nos, aqui, um viés específico do populismo: o populismo penal.

Também o populismo penal privilegia os ganhos e vantagens eleitorais de determinada política em detrimento de sua efetividade. Sua característica singular, no entanto, está associada ao tipo de política de que se vale o agente político (no nosso caso, o legislador) para a consecução de seus objetivos. Em suma, o populismo penal consiste em um conjunto de políticas penais formuladas com o objetivo principal de angariar apoio eleitoral (votos) em vez de reduzir os índices de criminalidade ou de promover a justiça (Roberts *et al*, 2003). Nessa pesquisa, não estamos preocupados com o que Roberts *et al* (2003) chamaram de “populismo benigno”, situação em que o legislador propõe políticas eficazes de gestão da criminalidade, mas com o fim de angariar popularidade. Nossa preocupação se circunscreve à sua forma “maligna” (*idem*), caracterizada pela promoção de políticas que são eleitoralmente atraentes, mas injustas, ineficazes, ou em desacordo com uma sincera leitura da opinião pública e que tem na cominação da prisão como forma de punir seu principal ponto de apoio (*ibidem*).

Segundo Roberts *et al* (2003), é importante distinguirmos entre a franca desconsideração sobre a efetividade da política proposta, inerente ao populismo penal, e a crença sincera daqueles que acreditam na afetividade de políticas penais severas como forma de redução da criminalidade. No âmbito dessa pesquisa, no entanto, não teremos condições de proceder a tal diferenciação, já que isso demandaria uma abordagem metodológica diversa da que adotamos;

uma abordagem que envolvesse a utilização de instrumentos como, por exemplo, entrevistas com os parlamentares proponentes dos Projetos de Lei que acompanharam as Justificativas analisadas e pesquisas de opinião junto à sociedade civil. Assim, para que possamos avançar em nossa análise, partimos do pressuposto de que o legislador tem ciência de que a criação de novos crimes, o recrudescimento da pena e de suas condições de cumprimento e a inclusão desses crimes no rol dos crimes hediondos não garantem a redução da criminalidade. Permitimo-nos tal pressuposição por acreditarmos que o legislador tem acesso às estatísticas oficiais que demonstram que tais medidas, de per se, não contribuem para a redução dos índices de criminalidade¹⁹⁹ e que, eventualmente, tem acesso a estudo que tratam do assunto e que têm demonstrado que penas severas (e mesmo sentenças rigorosas) não implicam na redução significativa desses índices. A pesquisa encomendada pelo Ministério da Justiça ao Instituto Latino Americano das Nações Unidas para Prevenção do Delito e Tratamento do Delinquent - ILANUD/Brasil, para avaliar a Lei de Crimes Hediondos como instrumento de política criminal, confirma a inocuidade dessas medidas.

A análise dos gráficos construídos a partir de estatísticas criminais demonstra que não se verifica, na maioria dos crimes, redução nos índices após a edição da Lei, o que por si já indica sua inocuidade. Em regra os crimes registrados estão acima ou acompanham a linha de projeção construída com dados anteriores à Lei. Nas exceções encontradas, em que se observa a manutenção dos registros criminais abaixo da linha de projeção, não há nenhum elemento que nos permita identificar alguma influência da Lei.

Ao contrário, a existência de padrões comportamentais intra-regionais reforça a tese de que o principal ator de uma política de prevenção ao crime violento é o Estado⁵⁹, que através dos diversos órgãos que compõem o sistema de Justiça Criminal tem a prerrogativa de direcionar suas ações de modo a que sejam mais ou menos eficazes.

A inocuidade da Lei enquanto fator de prevenção criminal foi reforçada pelas entrevistas que realizamos. A percepção geral dos presos entrevistados é no sentido de que a Lei não inibe a prática de crimes. Alguns afirmaram que talvez ela tivesse alguma influência caso fosse conhecida antes da prática do crime, mas estamos aqui lidando com uma mera suposição de pessoas que se encontram encarceradas e que também buscam explicações para seus atos. Além disso, estamos falando de um dos diplomas legais que mais repercutiu – e ainda repercute – na imprensa em geral.

Analisando as entrevistas verificamos, ainda, que o preso tem conhecimento ao menos relativo da sua situação processual, bem como mostra conhecer,

¹⁹⁹ Após a publicação da Lei de Crimes Hediondos, o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP) alterou sua posição em relação às propostas de endurecimento penal. O artigo 7º da Resolução n. 05/99, alerta “para a ineficácia de regramentos normativos que visem a alargar a tipificação penal e oferecer maior rigor no tratamento de certos crimes (...)”. A Resolução n. 16/03 alerta para o fato de que, embora os conflitos sociais sejam complexos, “recebem, por vezes, respostas simplistas que reduzem a complexidade da questão ao mero endurecimento das sanções penais” (Paiva, 2009).

ainda que parcialmente, a Lei dos Crimes Hediondos. Adotando essa percepção como premissa, podemos aferir que ainda que o criminoso tenha consciência do processo de endurecimento penal, ela não foi fator eficaz na inibição da prática criminosa (ILANUD/Brasil, 2005: p.100).

Segundo a definição de que nos valemos nessa pesquisa, o populismo penal é associado a três elementos fundamentais: uma preocupação excessiva com a atratividade da política frente o eleitorado; uma intencional (ou negligente) despreocupação com relação aos efeitos de determinadas políticas criminais; e uma tendência a considerar de forma simplista a natureza da opinião pública. Para Roberts *et al* (2003), quanto mais intencional for o desprezo pelas evidências relacionadas à falta de efetividade da política proposta, maior será a probabilidade de considerarmos uma política fruto de uma atitude populismo penal.

A Política Penal é particularmente suscetível ao populismo, isso porque há uma grande preocupação pública sobre o crime entre a população, e os baixos níveis de conhecimento público sobre a eficácia da sentença penal. Esta combinação de preocupação e falta de conhecimento pode estimular a promoção de políticas com fins eleitorais, sem que tais políticas influenciem significativa sobre as taxas de criminalidade. Quanto mais intencionais forem esses políticos na desconsideração das evidências sobre a eficácia de suas propostas, mais estaremos inclinados a considerá-los populistas penais²⁰⁰ (Roberts et al, 2003: p.65).

Garland (1999) considera que o atrativo fundamental das propostas de endurecimento da legislação penal e/ou processual penal, consiste em serem apresentadas como respostas firmes, duras, capazes de tratar de um problema grave e gerador de angústia. Para o autor,

uma tal ação dá a ilusão de que “se está fazendo algo”, aqui e agora, de forma rápida e eficiente [sem] nenhuma necessidade de cooperação, de negociação ou mesmo de saber se isto funciona ou não. (...) De mais a mais, trata-se de um ato soberano que visa a suscitar um largo apoio popular a um preço relativamente baixo e, normalmente, com pouca oposição política genuína (Op. Cit.: p.74).

Nenhuma parcela do ordenamento jurídico é mais sensível às variações ideológicas, e consequentemente ao populismo penal, que o direito penal. De acordo com Cueva (2002),

(...) a influência das mudanças políticas nas leis penais é evidente ao longo da história dos povos. O direito de punir expressa em grande parte a ideologia e, portanto, as convicções, ou a falta delas, de uma dada sociedade. Como escrito por Carbonell Mateu, o direito penal é apresentado como um

²⁰⁰ Traduzido livremente do original: Penal policy is particularly susceptible to populism, because there is a great deal of public concern about crime, and low levels of public knowledge about sentencing practice, sentencing effectiveness, and sentencing equity. This combination of concern and lack of knowledge can present politicians with the temptation to promote policies which promote electoral advantage without doing much about crime. The more wilful that such politicians are in their disregard of the evidence about effectiveness and equity, the more we are inclined to regard them as penal populists”

instrumento de política criminal parte da política geral do Estado, o que o torna uma ferramenta política²⁰¹ (Cuevas, 2002: p.3).

Acreditamos que as políticas de cunho penal são particularmente suscetíveis ao populismo em decorrência de uma grande preocupação entre a população a respeito do crime e de um baixo conhecimento entre essa mesma população sobre a efetividade de políticas penais que buscam a aplicação e o recrudescimento da pena de prisão. A combinação desses dois fatores permite que a classe política se promova eleitoralmente sem que se ocupe sinceramente das causas e efeitos das condutas que pretende regular.

É nesse sentido que Bauman (1999) afirma que

A construção de novas prisões, a redação de novos estatutos que multiplicam as infrações puníveis com prisão e o aumento das penas – todas essas medidas aumentam a popularidade dos governos, dando-lhes a imagem de severos, capazes e decididos e, acima de tudo, a de que ‘fazem algo’ não apenas explicitamente pela segurança individual dos governados, mas, por extensão, também pela garantia e certeza deles – e fazê-lo de uma forma altamente dramática, palpável, visível e tão convincente.

A espetaculosidade – versatilidade, severidade e disposição – das operações punitivas importa mais que sua eficácia, que de qualquer forma, dada a indiferença geral e a curta duração da memória pública, raramente é testada (Bauman, 1999).

Ao contrário do que alguns autores acreditaram no passado, as políticas populistas (penais) não estão associadas a uma ideologia ou partido político específico. Se no passado tais políticas foram associadas à “direita”, atualmente “centro” e “esquerda” também adotam uma postura populista com relação ao crime e a pena²⁰². O fato é que é possível para um partido ou parlamentar adotar uma postura severa com relação às questões penais sem que o restante de sua plataforma política seja ameaçado. Isso porque a agenda populista não emerge, necessariamente, de um conjunto de crenças políticas ou ideológicas, mas sim das preferências do eleitorado que se pretende conquistar.

A natureza de soluções populistas para o crime fez com que o populismo penal fosse associado na maioria das vezes com a direita política. No entanto, também observamos em todo o mundo que os atores políticos de

²⁰¹ Traduzido livremente do original: “La influencia de los cambios políticos en las leyes punitivas es evidente con una simple ojeada por fugaz que sea a las historia de los pueblos. El derecho de castigar expresa, en gran medida, la ideología y, en consecuencia, las convicciones o falta de convicciones jurídicas de una determinada sociedad. Como ha escrito Carbonell Mateu, el Derecho Penal se presenta como un instrumento al servicio de la política criminal y ésta es una parte de la política general del Estado, lo que convierte a aquél en un instrumento político”.

²⁰² Para mais informações sobre os proponentes dos Projetos de Lei que visaram alterações nas de cunho penal e/ou processual-penal, consultar tabelas na página 23.

centro-esquerda também adotaram posições populistas sobre o crime e a forma de punir, sem que prejudicassem o conteúdo de suas campanhas eleitorais. Por exemplo, os democratas nos Estados Unidos e os membros dos Partidos Trabalhistas britânico e australiano compreenderam a importância da adoção de políticas rigorosas sobre crime como forma de retomar suas posições sobre essa questão. O fato de que é possível adotar uma posição rígida nessa seara sem necessariamente ameaçar o restante de determinada plataforma política, significa que os atores políticos de todas as ideologias têm se mostrado aberto às seduções do populismo penal²⁰³ (Roberts et al, 2003: p.65).

Para Gazoto (2010), a lógica dessa atuação se explica da seguinte forma:

se as pesquisas demonstram que a população é punitiva e que a mídia explora sensacionalisticamente os casos-crime, passando a sensação de que o índice de criminalidade [corrupção] está em constante crescimento, logo, em termos de direito penal, atender à opinião pública significa maior rigor penal; assim, promete-se a prevenção de delitos, a ser obtida com uma rígida sanção penal; passados alguns anos, os problemas persistem; o clamor público incandesce; promete-se a prevenção de delitos, a ser obtida com pena maior. Enfim, como o funcionalismo penal ignora os princípios da racionalidade e proporcionalidade das penas, joga-nos numa espiral punitiva sem fim” (Op. Cit.: p.285).

Respostas punitivas formuladas nessas condições, antes de se preocuparem com a proteção de bens jurídicos, desempenham o papel de respostas simbólicas à demanda da sociedade por pena e segurança. Quando isso sucede, a atividade política toma, cada vez mais, a forma de espetáculo (Baratta, 2004). Na “política como espetáculo” as decisões e os programas se ocupam não tanto em modificar a realidade, quanto em modificar a imagem dessa realidade em seus espectadores; não tanto em satisfazer as necessidades reais dos cidadãos, quanto a seguir a “opinião pública” (*idem*). Para Baratta (2004), as funções simbólicas do direito penal tendem a prevalecer sobre suas funções instrumentais²⁰⁴, afastando-o de um equilíbrio (satisfatório) entre a realização de ambas. Nesse cenário, o déficit de tutela real de bens jurídicos é compensado pela criação entre os cidadãos de uma ilusão de segurança e de um sentimento de confiança no ordenamento e nas instituições. Acreditamos que cada vez mais os sistemas punitivos realizam - e os políticos (populistas) perseguem - suas funções simbólicas, ainda que ambos declarem cumprir funções instrumentais. Dito isso, passamos a

²⁰³ Traduzido livremente do original: “The nature of populist solutions to crime has meant that penal populism has been associated most often with the political right. However, we have also observed throughout the English-speaking world that political actors on the center-left have sometimes adopted populist positions on crime and punishment, lest they lose their whole campaign over this issue. For example, the Democrats in the United States and Labour in the United Kingdom and Australia have understood the importance of adopting tough policies on crime and punishment to rob their opposition of a winning edge in this domain. The fact that it is possible to adopt a tough stance on sentencing without necessarily threatening the rest of the political platform means that political actors across the spectrum have shown themselves to be open to the seductions of penal populism”.

²⁰⁴ Tais funções serão discutidas mais adiante, quando apresentarmos as intenções do legislador com a proposição dos Projetos de Lei ora discutidos.

apresentar as principais funções instrumentais atribuídas pelo legislador à criação de novos crimes, ao aumento das penas já previstas para os crimes de corrupção e à inclusão desses crimes no rol dos crimes hediondos.

10. RESULTADOS ESPERADOS

Considerando que o direito penal contemporâneo se encontra ligado a um sistema de ideias que praticamente impossibilita a emergência de soluções de conflito alternativas à prisão (Pires, 1998), a prevalência dos Projetos de Lei de cunho penal e/ou processual-penal e as inúmeras referências ao encarceramento que encontramos nas Justificativas não chegaram a nos surpreender. O fato de a maioria das propostas pretenderem a criação de novos crimes, o aumento de penas e a inclusão de condutas no rol de crimes hediondos, por si só, demonstra o papel primordial que a prisão – ou a ameaça dela – desempenha no imaginário do legislador. Tal papel também nos pareceu evidente ao nos depararmos com Projetos de Lei que propuseram a retirada dos crimes de corrupção da órbita da Lei 9.099/95²⁰⁵, sua inclusão entre os crimes passíveis de prisão temporária e sua classificação como insuscetíveis de graça, anistia, fiança e liberdade provisória²⁰⁶.

10.1 A pena e suas justificativas

Que as penas deveriam ser mais frequentes e duras, que a criminalidade aumenta drasticamente, que o Estado e a sociedade pouco fazem para combatê-la, que o sistema de justiça criminal se preocupa demasiadamente com o autor do ilícito e o trata de modo excessivamente frouxo, enquanto as vítimas são abandonadas à sua sorte lastimável: hoje em dia existem poucas pretensões e convicções aceitas de modo tão amplo e abrangente pela população da Europa e da América do Norte como essas (Günther, 2009).

Ao mesmo tempo em que localiza temporalmente o surgimento da prisão no final do século XVIII, Foucault (2003) aponta sua obriedade como forma de punir, e destaca que apesar de não ter desaparecido, a prisão se transformou significativamente ao longo dos anos, passando a exigir a elaboração de proposições que justificassem sua manutenção; desse esforço surgiram inúmeras teorias justificadoras de suas funções.

Apesar de o termo “teorias da pena” ser o mais comumente utilizado na identificação das construções a seguir tratadas, observamos uma incongruência semântico-conceitual em sua utilização. Para que de fato pudéssemos considerá-las teorias, as elaborações acerca da pena deveriam, necessariamente, ir além de simplesmente analisar as funções ou os objetivos da punição. Uma verdadeira teoria da pena elaboraria formulações sobre *quando, como e por que* punir; construiria observações sobre outras formas de punir; detalharia o criminoso e trataria

²⁰⁵ PL 5581/2009 – Câmara dos Deputados.

²⁰⁶ PL 253/2006 – Senado Federal.

dos móveis de sua conduta. Para complementar nosso ponto de vista, nos valem do conceito de “teorias práticas” de Durkheim (*apud* Xavier, 2012), o qual cremos se aplicar às teorias da pena. Para o autor, o objetivo dessas teorias não passam por descrever ou explicar o que é ou o que foi, mas sim de determinar o que deveria ser.

Seu objetivo não é descrever ou explicar o que é ou o que foi, mas sim determinar o que deve ser. Elas não são orientadas para o presente ou para o passado, mas para o futuro. Elas não têm a intenção de expressar fielmente realidades dadas, senão emitir preceitos de conduta. Elas não nos dizem: isso é o que existe, mas sim: isso é o que deve ser feito²⁰⁷ (Durkheim *apud* Xavier, 2012: p. 145).

Ainda que possamos criticar o uso do termo, escaparia aos objetivos dessa pesquisa aprofundar a discussão do tema; para seus efeitos bastará que o leitor assuma que as elaborações a seguir se tratam de teorias que – independentemente de qual se adote no âmbito discursivo – têm como objetivo justificar a imposição de uma pena aflitiva aos que praticam delitos penais. Desde que se passou a refletir sobre a punição, a pena tem sido aplicada principalmente sob duas justificativas: compensar uma injustiça passada, expiar (retribuição); evitar a ocorrência de ilícitos penais futuros (prevenção). Enquanto a retribuição se esgota com a reparação da injustiça passada e não persegue nenhum outro objeto além desse, as teorias preventivas reivindicam a vinculação a objetivos instrumentais, racionalmente justificáveis (Günther, 2009). Nas seções seguintes apresentaremos sucintamente as principais teorias da pena, ao mesmo tempo em que procuraremos localizá-las nas Justificativas analisadas. Lembramos, no entanto, que nem todas as teorias que serão apresentadas foram mobilizadas pelo legislador nas Justificativas de que nos ocupamos nessa pesquisa e que muitos dos trechos utilizados para ilustrar cada uma delas, se repetirão nas seções a seguir. Isso porque em diversas ocasiões encontramos em uma mesma Justificativa referências aos aspectos preventivos e retributivos atribuídos à pena.

10.1.1 Retribuição

De modo geral, as justificativas retributivistas se baseiam na afirmação de que é justo transformar mal em mal. Tal concepção orbita em torno de três ideias fundamentais: vingança, expiação e reequilíbrio entre delito e pena (Ferrajoli, 2002). Duas teses se destacam

²⁰⁷ Traduzido livremente do original: “Leur objectif n'est pas de décrire ou d'expliquer ce qui est ou ce qui a été, mais de déterminer ce qui doit être. Elles ne sont orientées ni vers le présent, ni vers le passé, mais vers l'avenir. Elles ne se proposent pas d'exprimer fidèlement des réalités données, mais d'édicter des préceptes de conduite. Elles ne nous disent pas : voilà ce qui existe et quel en est le pourquoi, mais voilà ce qu'il faut faire”.

entre essas justificativas, uma de origem kantiana segundo a qual a pena seria uma retribuição ética, justificada no valor moral da lei penal violada pelo culpado e do castigo que em decorrência lhe é imposto; a outra de procedência hegeliana, segundo a qual a pena seria uma retribuição jurídica, justificada pela necessidade de restaurar o direito por meio de um mal capaz de restabelecer o ordenamento legal violado (*idem*).

No esquema de Kant - tido como a primeira versão moderna da teoria da retribuição - a simples infringência da lei seria suficiente para que a pena fosse aplicada. Seu único objetivo seria a realização da justiça e deveria ser vista como a consequência “natural” e “moralmente obrigatória” do crime (Xavier, 2012). O fato de considerar o homem como um ser instrumentalizável, faz com que Kant não admita qualquer função de utilidade social à pena. Segundo suas proposições, a pena jurídica não deveria ser aplicada em busca de qualquer outro bem, tampouco em benefício do culpado ou da sociedade, mas sim pela simples razão de ter ele delinquido.

A pena jurídica (*forensis poena*) (...) não pode ser concebida como uma forma de se obter um outro bem, quer seja em favor do culpado, quer seja em benefício da sociedade a que ele [culpado] pertence, mas deve sempre recair sobre o culpado pela única razão de ter ele delinquido, porque um homem nunca pode ser considerado como instrumento perante outro homem (...). O autor deverá ser considerado punível, antes que se pense em atribuir à pena qualquer utilidade para ele ou para seus concidadãos. O direito penal é um imperativo categórico, e aí daquele que se arrasta pelos tortuosos caminhos do hedonismo para satisfazer algo que, pela vantagem que pode advir, aliviaria o culpado de toda ou parte da sentença que merece, como diz o provérbio justo: "é melhor que um homem morra do que toda a nação seja perdida", pois quando a justiça é desconhecida, os homens não têm necessidade de viver sobre a terra²⁰⁸ (Kant apud Xavier, 2012).

Para Hegel (apud Bitencourt, 2004), a pena seria a negação da negação do direito, na medida em que procuraria restabelecer a vigência do ordenamento jurídico, negado pela vontade e ação do delinquente. Mir Puig (apud Bitencourt, 2004: p.112) afirma que “se a vontade geral é negada pela vontade do delinquente, ter-se-á de negar essa negação através do castigo penal, para que surja de novo a afirmação [dessa] vontade geral”. Compreendida dialeticamente, a

²⁰⁸ Traduzido livremente do original: “La peine juridique (*poena forensis*) (...) ne peut jamais être décernée comme un simple moyen de procurer un autre bien, même au profit du coupable, ou de la société dont il fait partie; mais elle doit toujours être décernée contre le coupable par la seule raison qu'il a délinqué; car jamais un homme ne peut être pris pour instrument des desseins d'un autre homme, ni être compté au nombre des choses, objet du droit réel; sa personnalité naturelle, innée, le garantit contre un pareil outrage, bien qu'il puisse être condamné à perdre la personnalité civile. Le malfaiteur doit être jugé punissable, avant qu'on ait pensé à retirer de sa peine quelque utilité pour lui ou pour ses concitoyens. La loi pénale est un impératif catégorique, et malheur à celui qui se traîne dans les sentiers tortueux de l'eudémonisme pour rencontrer quelque chose qui, par l'avantage qu'on pourrait en retirer, déchargerait le coupable de tout ou partie de la peine qu'il mérite, suivant le proverbe pharisaïque : « il vaut mieux qu'un seul homme meure que de ce que tout le peuple soit perdu; » car, quand la justice est méconnue, les hommes n'ont que faire de vivre sur la terre”.

justificativa hegeliana para a pena equivaleria ao seguinte: a vontade geral, representada pela ordem jurídica, constituiria a tese; o delito, sua antítese; e a pena à síntese, pois expressaria a negação da negação da vontade geral. De acordo com essa construção, a pena seria concebida como uma reação que visaria o passado, na medida em que se reportaria ao delito e ao restabelecimento do ordenamento jurídico, e não como um instrumento de fins utilitários posteriores.

Ainda que na atualidade os argumentos calcados exclusivamente na retribuição disponham de pouco espaço entre os teóricos que buscam justificar a imposição de pena (Günther, 2009), algumas das Justificativas de que nos ocupamos trouxeram referências explícitas a essa função. A Justificativa do PL 438/2003 do Senado Federal, afirmou que apesar de “as penas cominadas à corrupção (...) [serem] aparentemente satisfatórias, [elas] mas não implicam (...) numa efetiva retribuição punitiva, dada a gravidade da ofensa aos bens jurídicos que tutelam e suas nefastas consequências”²⁰⁹. A forma de retribuição defendida pelo legislador ficou evidente, quando pretendeu retirar os crimes de corrupção ativa e passiva do alcance da Lei 9.099/95 e, com isso, evitar a suspensão do processo e a aplicação de penas alternativas à prisão; além disso, o proponente daquele Projeto de Lei sugeriu a obrigatoriedade de regime inicial fechado para o cumprimento das penas previstas para esses crimes:

Saliente-se que nos crimes de corrupção ativa e passiva a pena mínima abstratamente prevista é de um ano. E nesse caso, conforme determina o artigo 89 da Lei 9.099, de 26 de setembro de 1995, é cabível a suspensão do processo, pelo prazo de dois a quatro anos, mediante proposta do Ministério Público. (...) Nas raras vezes em que alguém é condenado por crime previsto nessas leis, a pena aplicada é, geralmente, inferior a quatro anos, em razão dos limites mínimo e máximo das sanções previstas em abstrato. O expediente legal favorece a obtenção de uma pena alternativa restritiva de direitos ou, quando muito, tem o início do seu cumprimento em regime aberto, além de favorecer a obtenção precoce do livramento condicional. Ou seja, jamais vão para a cadeia, por maior que tenha sido a atrocidade cometida com o bem público. A presente proposta também estabelece a obrigatoriedade do regime inicial fechado para o cumprimento da pena aos condenados pelos crimes mais graves, tornando, dessa forma, mais rigoroso o tratamento dispensado aos corruptos²¹⁰.

Menos explícitas, as seguintes Justificativas também destacaram as intenções retributivistas do legislador, notadamente por meio da utilização do termo “sancionar”:

²⁰⁹ PL 438/2003 – Senado Federal.

²¹⁰ PL 438/2003 – Senado Federal.

O país e a população têm que estar protegidos contra os corruptos, por meio de uma resposta penal que, rigorosamente, previna e sancione infrações que atentem contra a própria existência do Estado²¹¹.

Com efeito, esse exército de anônimos, quase uma abstração, deve ser protegido pelo Estado, mediante resposta penal que, rigorosamente, previna e sancione estas infrações que atentam contra a própria existência do Ente público enquanto promotor do bem comum²¹².

É imperioso, portanto, que se exaspere esses intervalos penais, na busca de se garantir a efetiva punição dos criminosos, em quantidade necessária e suficiente para a reprovação e prevenção do crime, reduzindo, assim, os altos prejuízos provocados na moralidade pública e na economia de nosso País²¹³.

O país e a população têm que estar protegidos contra os corruptos, por meio de uma resposta penal que, rigorosamente, previna e sancione infrações que atentem contra a própria existência do Estado²¹⁴.

As referências de cunho preventivo, no entanto, foram as mais frequentemente mobilizadas pelo legislador. Como dito anteriormente, estas apresentam considerável diferença em relação às retributivistas, pois atribuem à pena fins preventivos (anteriores e posteriores ao delito) e se fundamentam em sua necessidade para o grupo social. Para tais teorias, a pena não visa retribuir o delito, mas sim prevenir o seu cometimento.

Os objetivos preventivos comumente atribuídos à pena - sobretudo a partir do Iluminismo e em reação ao retributivismo (Günther, 2009) - são os seguintes: prevenção geral negativa; prevenção geral positiva; prevenção especial negativa; e prevenção especial positiva. A seguir apresentaremos cada um desses objetivos e os localizaremos, quando presentes, nas Justificativas.

10.1.2 Prevenção geral negativa (dissuasão)

Cesare Beccaria é tido como a primeira grande referência do utilitarismo penal em sua versão moderna, sobretudo da teoria da prevenção geral negativa (Xavier, 2012). Em oposição às teorias retributivistas e sob o argumento de “humanizar” e de “racionalizar” a pena, Beccaria sintetizou os elementos de uma teoria que até hoje constitui um dos pilares do sistema criminal moderno.

²¹¹ PL 1368/2007 e PL 5784/2005 – Câmara dos Deputados.

²¹² PL 3760/2004 – Câmara dos Deputados.

²¹³ PL 438/2003 – Senado Federal.

²¹⁴ PL 1368/2007 e PL 5784/2005 – Câmara dos Deputados.

Contrariando seus antecessores (retributivistas), propôs que a resposta a um ato criminoso fosse justificada por sua utilidade para a sociedade, e não pela necessidade de restabelecimento de uma moral metafísica (*idem*). De acordo com Beccaria, seriam dois os objetivos da pena: impedir o delinquente de cometer novos delitos (prevenção especial negativa); impedir que os demais cidadãos, em razão do medo que causa a pena em suas mentes, cometessem atos semelhantes (prevenção geral negativa). Para tanto, o terror da pena deveria ser suficiente para provocar um estímulo negativo entre os que ainda não cometeram qualquer delito e a certeza de sua aplicação, incontestável.

Como podemos notar, os partidários da teoria da prevenção geral negativa pretendem obter com a ameaça de pena a dissuasão dos que não delinquiram e que, por qualquer motivo, podem vir a sentir-se tentados a fazê-lo (Zaffaroni et al, 2003). A ameaça e a execução da pena atuam sobre a coletividade de modo a fazer com que os potenciais criminosos abandonassem seus intentos; o medo e o horror provocados pela ameaça de pena e pela experiência da sua execução seriam capazes de intimidar aqueles propensos a condutas criminosas (Günther, 2009). A criminalização, sob esse aspecto, assumiria uma função utilitária e sua medida deveria ser suficiente para intimidar os indivíduos tentados a cometer crimes; a punição do delinquente seria apenas um meio para provocar sensações em terceiros, pois “[instrumentalizaria] o apenado para alcançar fins que nada [teriam] a ver com ele [próprio] ou com sua conduta. A conduta penal apenas ofereceria o ensejo para estabelecer um exemplo para os demais” (Günther, 2009: p.61).

A decisão sobre *se* punir e, principalmente, sobre *como* punir dependeria dos efeitos desejáveis sobre terceiro, e não sobre o próprio autor do delito. A quantidade e a amplitude dos sofrimentos infligidos por meio da pena seriam determinados pela intensidade da demanda de prevenção e não por qualquer outro motivo relacionado ao delito ou ao próprio infrator.

Dentre os resultados esperados pelo legislador com a criação de novos crimes, o aumento de penas e a inclusão de condutas no rol de crimes hediondos, aqueles associados à prevenção geral negativa foram, sem dúvida, os mais frequentes. Algumas das Justificativas foram explícitas ao ponto de se referirem explicitamente ao termo “prevenção geral”.

Nossa proposta, então, é no sentido de incrementar as penas cominadas em abstrato, para sinalizar aos fraudadores que o Estado brasileiro está atento para essa conduta criminoso tão prejudicial à Administração Pública.

Esperamos, com isso, mais efetividade na prevenção geral desse delito, razão pela qual pedimos aos nobres Pares que votem pela aprovação do projeto²¹⁵.

Esse dado revela, por si só, que as penas cominadas em abstrato para os crimes próprios dos funcionários públicos não estão sendo suficientes para a prevenção geral desses crimes. (...) Em outras palavras, as penas cominadas abstratamente não inibem a conduta delituosa do servidor²¹⁶.

Os efeitos intimidatórios atribuídos à pena pelo legislador se fizeram notar quando afirmou que as alterações então propostas, “[seriam] de grande importância para o desencorajamento dos crimes contra a Administração Pública (...)”²¹⁷; o mesmo ocorreu quando pretendeu “desestimular [as] práticas nocivas que prejudicam toda a nação brasileira”²¹⁸, por meio do aumento da pena e da inclusão da corrupção (*lato sensu*) no rol de crimes hediondos²¹⁹. Sob o argumento de que a pena “[desencorajaria] tais condutas”, o legislador propôs “a criminalização dos atos de improbidade administrativa”, justificando que tais atos “são absolutamente lesivos a toda comunidade”.

Apesar de cremos que a utilização do termo “prevenção” pelo legislador se referiu aos efeitos de prevenção geral negativa comumente atribuídos à pena, os trechos a seguir (todos trazendo referências aos efeitos dissuasivos e preventivos da sanção penal) não excluem - ao menos em tese - das intenções do legislador outros efeitos preventivos. No entanto, por se tratar a prevenção geral negativa de um dos mais importantes pilares do direito penal, optamos por relacioná-los nessa seção e não naquela em que apresentaremos os pressupostos das teorias da prevenção geral positiva e especial negativa.

O combate à corrupção pressupõe a existência de critérios objetivos que permitam punição (...) exemplar²²⁰.

Conclamamos os ilustres Pares para aprovação deste projeto, que, transformado em lei, permitirá maior prevenção das condutas proibidas de corrupção, que têm impedido o suprimento das necessidades sociais das áreas de saúde e a educação²²¹.

É imperioso, portanto, que se exaspere esses intervalos penais, na busca de se garantir a efetiva punição dos criminosos, em quantidade necessária e

²¹⁵ PL 232 – Senado Federal.

²¹⁶ PL 92/2011 – Senado federal.

²¹⁷ PL 253/2006 – Senado Federal.

²¹⁸ PL 2489/2011 – Câmara dos Deputados.

²¹⁹ Sob o argumento de que a pena “[desencorajaria] tais condutas”, o legislador propôs “a criminalização dos atos de improbidade administrativa”, justificando que tais atos “são absolutamente lesivos a toda comunidade” (PL5581/2009 – Câmara dos Deputados).

²²⁰ PL 4324/2012 – Câmara dos Deputados.

²²¹ PL 35/2009 – Senado Federal.

suficiente para a reprovação e prevenção do crime, reduzindo, assim, os altos prejuízos provocados na moralidade pública e na economia de nosso País²²².

Como a saúde e a educação devem ser prioridades primeiras em qualquer instância governamental, o que deflui da própria Constituição Federal, na medida em que são as verbas destinadas a esses fins as únicas de caráter obrigatório, conforme arts. 60 e 77 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias faz-se necessário que os desvios realizados em relação a essas verbas sejam apenas de forma mais gravosa, até mesmo como medida de prevenção²²³.

O país e a população têm que estar protegidos contra os corruptos, por meio de uma resposta penal que, rigorosamente, previna e sancione infrações que atentem contra a própria existência do Estado²²⁴.

A implantação de ouvidorias, nos diversos órgãos públicos, e a colocação, à disposição da população, de números de telefones destinados ao recebimento de denúncias, comumente denominados de “disque-denúncia”, têm-se mostrado um instrumento bastante eficiente para a obtenção de informações que permitam a prevenção, a apuração e a repressão a crimes e a ilícitos administrativos²²⁵.

Com efeito, esse exército de anônimos, quase uma abstração, deve ser protegido pelo Estado, mediante resposta penal que, rigorosamente, previna e sancione estas infrações que atentam contra a própria existência do Ente público enquanto promotor do bem comum²²⁶.

10.1.3 Prevenção geral positiva

Apesar de apresentarem-se como “positivas”, seu único aspecto positivo se limita a reorientação teórica dos efeitos produzidos pela pena que, nesses casos, produziriam efeitos positivos (reforço da confiança) sobre os membros não-delinquentes da sociedade. A positividade das teorias agrupadas sob essa denominação surge quando são contrastadas com as teorias da prevenção geral negativa, que por meio do uso exclusivo da pena afliativa pretendem produzir um valor negativo (medo/terror) nos indivíduos eventualmente tentados a infringir a lei penal.

Para os teóricos da prevenção geral positiva, a previsão de pena se justificaria pelos efeitos que exerceria sobre os que não cometeram qualquer ilícito, caso em que o efeito atribuído à pena não seria a dissuasão por meio da intimidação, mas sim a produção de consenso e o reforço da confiança que os indivíduos não-criminalizados depositam no sistema social como

²²² PL 438/2003 – Senado Federal.

²²³ PL 2518/2011 – Câmara dos Deputados.

²²⁴ PL 1368/2007 e PL 5784/2005 – Câmara dos Deputados.

²²⁵ PL 4469/2004 – Câmara dos Deputados.

²²⁶ PL 3760/2004 – Câmara dos Deputados.

um todo. O mal imposto ao autor do delito deveria ser entendido, sob o aspecto da prevenção geral positiva, como parte de um processo comunicativo. A pena funcionaria como uma contra-afirmação de que o autor não pode configurar da maneira que deseja um mundo já configurado pelo direito. Por meio da imposição de pena, o poder punitivo superaria a perturbação causada pelo delinquente, comunicando ao próprio e aos demais, que a norma perturbada continua em plena vigência. “Em última instância, o delito seria uma má propaganda para o sistema, e a pena seria a expressão através da qual o sistema faria uma publicidade neutralizante” (Zaffaroni et al, 2003: p.122).

Para os defensores dos efeitos preventivos gerais e positivos da pena, a (re)afirmação de que a norma lesada continua em vigência não seria o único objetivo da comunicação pretendida por meio da pena. A comunicação de vigência da norma por meio da penalização do criminoso, também visaria efeitos sobre a coletividade, pois a frustração das expectativas da sociedade poderia abalar sua crença na validade e na obrigatoriedade das normas postas. Günther (2009), ao comentar os objetivos preventivos gerais e positivos atribuídos à pena cogita a seguinte hipótese: a pena aplicada no delinquente produziria algum efeito sobre as pessoas que não estariam em risco de cometer qualquer ilícito penal e que nela depositariam algum tipo de crença. A pena teria uma importância sobre os terceiros não envolvidos no ato e que, tampouco, necessitariam de qualquer intimidação em razão de sua disposição em respeitar a lei.

Por meio da pena, os bons cidadãos – que, aliás, já partilham valores sociais – [comemorariam] suas convicções axiológicas comuns, na medida em que, com base em um caso exemplar, [confirmariam e reforçariam] uns aos outros que estão todos juntos [e] do lado certo, que ainda vale a pena aferrar-se aos valores comuns e que aqueles que se comportam de modo desviante estão do lado errado (Günther, 2009: p.70).

A teoria da prevenção geral positiva “orienta-se, sobretudo, pela idéia de Durkheim, [segundo o qual] o comportamento obediente ao direito assenta-se em convicções axiológica geralmente partilhadas [em determinada sociedade]. A pena é aqui (...) a confirmação e o reforço dos vários valores, normas e instituições [dessa sociedade] (...)” (Günther, 2009, p.71).

Durkheim (1999), uma vez tendo formulado uma teoria para o crime, dela conclui uma teoria para a pena, da qual afasta interpretações que consideram que a sanção penal teria o objetivo prevenir a prática de infrações. Para o autor, o fim da pena seria satisfazer a consciência comum ferida pela conduta ilegal de um dos membros da coletividade.

[A pena] não serve, ou não serve senão secundariamente para corrigir o culpado ou intimidar seus imitadores possíveis; sob este duplo ponto de vista, sua eficácia é justamente duvidosa e, em qualquer caso, medíocre. Sua verdadeira função é manter intacta a coesão social mantendo toda a vitalidade da consciência comum. (...) Ela é o signo que atesta que os sentimentos coletivos são sempre coletivos, que a comunhão dos espíritos na mesma fé permanece inteira, e, através disto, ela repara o mal que o crime fez à sociedade. (...). Poder-se-ia, pois, dizer, sem paradoxo, que o castigo está destinado a agir sobretudo sobre as pessoas honestas; pois, porque serve para curar as feridas feitas nos sentimentos coletivos, só pode preencher este papel onde estes sentimentos existem na medida em que estão vivos (Durkheim, 1999).

Ao analisarmos os textos das Justificativas que compuseram nosso corpo empírico, não encontramos qualquer referência explícita aos efeitos atribuídos à pena pelas teorias da prevenção geral positiva, senão menções genéricas à “prevenção”²²⁷.

10.1.4 Prevenção especial negativa

Ao contrário do que ocorre nas teorias de prevenção geral, as de prevenção especial visarão o indivíduo criminalizado. Para os adeptos da teoria da prevenção especial negativa, a execução da pena exerceria efeitos intimidatórios sobre o próprio delinquente, impedindo-o de voltar a praticar ilícitos penais futuros. Como no esquema de estímulo e reação behaviorista, o sofrimento advindo do cumprimento da pena agiria como um contra-estímulo suficientemente intenso para impedir a reincidência (Günther, 2009). A pena, justificada nos moldes propostos por estas teorias, também seria capaz de estimular o apenado a elaborar um cálculo do tipo custo-benefício, em que os custos representados pelo sofrimento característico da pena, seriam mais elevados que os benefícios esperados da prática do crime. A pena, nesse caso, também exerceria uma função de defesa social, na medida em que segregaria e neutralizaria o criminoso durante o tempo em que o mantivesse encarcerado, por exemplo (Ferrajoli, 2002). Como o leitor poderá notar, a defesa social é comum a praticamente todos os discursos que buscam justificar a imposição de pena, mas se expressa mais explicitamente nessa perspectiva.

Bentham (*apud* Xavier, 2012), já no início do século XX, considerará a neutralização como uma das funções da pena. Para ele, a pena tem como função principal a dissuasão, ainda que deva desempenhar um papel de reforma do indivíduo, de compensação pelo dano causado e de neutralização; está última como uma possibilidade subsidiária, como um objetivo que

²²⁷ Ver comentários na seção 10.1.2.

poderá ser obtido, uma vez que a dissuasão tenha sido atendida (*idem*). A neutralização também será invocada pelos defensores das teorias da reabilitação:

Se estamos lidando com pessoas que não são adaptáveis (conforme definido Garofalo), ou anti-sociais (como definido Ferri), a separação completa do ambiente social é essencial para fins de defesa social. Ela pode ser alcançada através de isolamento, em uma ilha ou em uma colônia (...) ou nas prisões, por tempo indefinido. A liberdade condicional nunca pode ser concedida a criminosos natos ou a indivíduos criminalmente insanos (Digneffe, 1998: 274; citation de Garofalo entre guillemets)²²⁸ (Xavier, 2012: p.160).

Para Baratta (2004), os objetivos da pena, segundo a teoria da prevenção especial negativa, se concretizariam por meio da

(...) [transformação] definitiva ou [temporária] do autor de uma infração delitiva em um ser incapaz de cometer outros delitos (neutralização), seja com a destruição física ou psíquica do indivíduo, seja com uma prisão de máxima segurança, com intervenções cirúrgicas ou com formas atualmente já experimentadas de controle eletrônico em liberdade, ou então produzindo no infrator, através de um tratamento muito severo, uma contramotivação para cometer outras infrações (intimidação específica) (Baratta, 2004: p.79).

Como dito em outra oportunidade, dada a generalidade do uso do termo “prevenção”, não podemos afirmar que não nos deparamos com nenhuma menção aos efeitos atribuídos à pena pelas teorias da prevenção especial negativa²²⁹.

10.1.5 Prevenção especial positiva

Também as teorias de prevenção especial positiva se concentram sobre os efeitos da pena sobre os indivíduos que já praticaram ilícitos penais. Sob essa denominação encontram-se as teorias que atribuem à pena a função primordial de fazer gerar no delinquente arrependimento e compreensão acerca do delito por ele cometido. Com isso, a execução da pena buscaria regenerá-lo, mudando suas atitudes e adaptando-as à ordem legal (Günther, 2009). Apresentando-se explicitamente como um projeto disciplinar, as teorias da prevenção especial positiva atribuem à pena a função de reeducar o delinquente. Para os teóricos correicionistas, do caráter pedagógico da pena resultaria a ressocialização e reinserção social do apenado (Ferrajoli, 2002).

²²⁸ Traduzido livremente do original: “Si l’on a affaire à des individus qui ne sont pas adaptables (au sens de Garofalo), ou anti-sociaux (au sens de Ferri), une séparation complète du milieu social s’avère indispensable pour les besoins de la défense sociale. Elle peut se réaliser par la relégation « dans une île ou dans une colonie » (...) ou dans des établissements pénitentiaires, mais toujours à une durée indéterminée. La libération conditionnelle ne peut jamais être accordée pour des individus qualifiés de criminels-nés ou de criminels fous”.

²²⁹ Ver comentários na seção 10.1.2.

As correntes preventivo-especiais não atribuem à pena a função de intimidação do grupo social, nem tampouco de retribuição do delito praticado, mas sim a de evitar, por meio de um processo de regeneração do apenado, que volte a transgredir normas jurídico-penais. Alguns partidários da prevenção especial positiva preferem, inclusive, falar em “medidas” a utilizar o termo pena (Mir Puig *apud* Bitencourt, 2004), pois o que se pretenderia com a execução dessas medidas, seria corrigir e ressocializar, não apenas apenar.

Os argumentos dessas correntes, no entanto, são associados a um ou outro trabalho específico. De fato, o ideal da reabilitação carcerária é um projeto que acompanha o desenvolvimento da punição na modernidade e que está intimamente ligado ao desenvolvimento dos primeiros sistemas penitenciários no início do século XX (Xavier, 2012). A emergência do ideal de reabilitação representou uma mudança de perspectiva não apenas na maneira de justificar a ameaça e a imposição de pena, mas também na maneira de a executar. Como dito anteriormente, a pena passa a ser justificada por seus efeitos de transformação - moral, médica, psicológica – que ela procurará realizar sobre o indivíduo delinquente (*idem*).

Assim, a teoria da reabilitação propõe que o indivíduo deve ser punido, deve passar por sofrimento (com dificuldade), e depois por uma intervenção terapêutica ou educacional”(Pires, 2008a), a fim de demove-lo de cometer outros crimes. A teoria da reabilitação preconiza que o indivíduo seja 'mantidos em um ambiente fechado "e por um tempo para que ele possa ser punido / tratado. A pena é investida com lógica de processamento: "o modelo correcional propoe que as sentenças devem ser elaboradas, ao menos em parte, para atender as necessidades de tratamento do delinquente, em termos de método e de duração da intervenção”²³⁰ (von Hirsch, Ashworth et Roberts, 2009: 5) (Xavier, 2012, p.153).

A ideia central da teoria da prevenção especial positiva é a de que o delinquente é um ser antropológicamente inferior, mais ou menos desviado ou degenerado e que o problema da pena equivale, portanto, ao das defesas mais adequadas da sociedade frente ao perigo que representa (Ferrajoli, 2002). A medida da pena, para os defensores dessa teoria, será a medida da necessidade da sociedade de se proteger desse indivíduo, até que ele possa se adaptar novamente à vida em sociedade (Xavier, 2012).

²³⁰ Traduzido do original: “Ainsi, la théorie de la réhabilitation propose que l’individu doit être puni, doit subir une souffrance (avec des privations), et ensuite une intervention ‘thérapeutique ou éducationnelle’ (Pires, 2008a) dans le but de lui enlever l’envie de commettre d’autres crimes. La théorie de la réhabilitation demande que l’individu soit ‘gardé dans un milieu fermé’ et pendant un certain temps pour qu’il puisse être puni/traité. La peine est donc investie d’une logique de traitement : ‘the correctional model proposes that sentences should be designed, at least in part, to meet the treatment needs of offenders, in terms of both method and the duration of the intervention’”.

Ao contrário do que ocorreu ao analisarmos as referências às teorias da prevenção geral positiva e especial negativa, podemos afirmar com indiscutível certeza que o legislador não mobilizou nas Justificativas analisadas qualquer dos pressupostos da pena defendidos pelas teorias da prevenção especial positiva.

11. CAUSAS ATRIBUÍDAS À CORRUPÇÃO

Nessa seção agruparemos as observações que procuraram explicar a ocorrência da corrupção no país. Sempre nos valendo das representações do legislador, procuramos identificar as causas para o fenômeno e alguns dos incentivos para sua subsistência presentes nas Justificativas.

As explicações do legislador para a ocorrência da corrupção variaram desde a fragilidade das instituições, a burocracia e a hipertrofia do Estado, até a prescrição, as “brechas legais” e a brandura das leis penais.

Beneficiando-se dos emperrados mecanismos dos órgãos judicantes, o corrupto consegue favorecer-se das leis envelhecidas, anacrônicas, utiliza as brechas legais e obtém em seu favor sucessivos recursos protelatórios, o que, comumente, leva à prescrição das ações intentadas pelo Estado contra ele ²³¹.

É consabido que as principais causas da corrupção são a fragilidade das instituições, a hipertrofia do Estado, a burocracia e principalmente a impunidade ²³².

Também a morosidade do judiciário foi apontada como uma das causas do fenômeno: “[Corruptos] que se escondem, com sua hediondez, por trás de uma legislação benéfica e um Judiciário moroso”²³³; bem como a existência de quem esteja disposto a corromper: “Todos nós sabemos que a corrupção é um dos grandes males da sociedade, e ela somente existe porque sempre tem alguém oferecendo e contribuindo para a ocorrência do crime”²³⁴.

Uma única Justificativa identificou as causas do fenômeno no processo de formação do Estado brasileiro.

²³¹ PL 230/2005 – Senado Federal.

²³² PL 362/2012 – Senado Federal.

²³³ PL 209/2005 – Senado Federal.

²³⁴ PL 857/2007 – Câmara dos Deputados.

A corrupção sempre vai existir, pois no Brasil, a corrupção é um dos esteios da nossa formação. O Brasil era terra de ninguém; os governadores que vinham para cá furtavam os cofres públicos, porque a eles só interessava voltar a Portugal com o dinheiro²³⁵.

Ainda que variadas causas e incentivos tenham sido apontados pelo legislador, apenas a Justificativa do PL 204/2011 do Senado Federal fez menção explícita à complexidade do problema a ser gerido: “(...) não se ignora que esse problema é deveras complexo, mas isso não deve implicar em apatia e ausência de ação. Por isso, entende-se que as modificações aqui propostas tem o singelo escopo de chamar a atenção para o grau de gravidade e hediondade dos delitos que atingem bens jurídicos de índole difusa e coletiva”.

A causa (ou incentivo) que mais se destacou dentre todas as apontadas pelo legislador foi a *impunidade*. Dada a frequência com que nos deparamos com o termo, optamos por não transcrever os trechos que fizeram referência explícita a essa causa/incentivo, já que tal expediente estenderia desnecessariamente o texto. De qualquer modo, as referências à impunidade foram tão constantes, que não seria exagero se a apontássemos como a mais relevante dentre todas as causas e incentivos apontados pelo legislador. Dos Projetos de Lei que propuseram alteração na legislação penal e/ou processual penal, dezoito fizeram referências explícitas à impunidade como uma das causas para a corrupção; se considerarmos que a impunidade foi diretamente associada ao recolhimento dos condenados à prisão, a frequência com que o termo foi mobilizado poderia ser considerada ainda maior²³⁶.

A Justificativa do PL 362/2012 do Senado Federal é um exemplo dessa associação (impunidade e prisão). Nela, seu proponente afirma que é “consabido que as principais causas da corrupção são a fragilidade das instituições, a hipertrofia do Estado, a burocracia e principalmente a impunidade”, ao mesmo tempo em que alega que “uma análise feita Controladoria Geral da União em processos de corrupção mostrou que a probabilidade de um funcionário corrupto ser condenado é de menos de 5%. A possibilidade de cumprir pena de prisão é quase zero”.

O senador proponente do PL 230/2005 também fez clara a associação entre impunidade e prisão, quando propôs tornar os crimes do artigo 317 e 333 do Código Penal, imprescritíveis e inafiançáveis e afirmou que “[os corruptos] livram-se, de todo modo, de qualquer punição e podem usufruir com tranquilidade dos bens e do dinheiro que auferiu criminosamente pelo

²³⁵ PL 39/2012 – Senado Federal.

²³⁶ Já comentamos que muitos parlamentares propuseram o aumento da pena mínima cominada para os crimes de corrupção (*lato sensu*), com o fim explícito de retirá-los da órbita da Lei 9.099/95.

desvio de sua conduta pública”. Uma vez mais, nos valem de trecho da Justificativa do PL 438/2003 do Senado²³⁷, pois trata-se do exemplo mais eloquente da associação ora comentada.

A pena aplicada [à corrupção] é, geralmente, inferior a quatro anos, em razão dos limites mínimo e máximo das sanções previstas em abstrato. O expediente legal favorece a obtenção de uma pena alternativa restritiva de direitos ou, quando muito, tem o início do seu cumprimento em regime aberto, além de favorecer a obtenção precoce do livramento condicional. Ou seja, jamais vão para a cadeia, por maior que tenha sido a atrocidade cometida com o bem público.

Ao propor a “prioridade de tramitação para os processos penais relativos aos crimes de peculato, concussão, corrupção passiva, tráfico de influência, corrupção ativa, impedimento, perturbação ou fraude de concorrência, crimes de “lavagem” ou ocultação de bens, direitos e valores e crimes de responsabilidade de prefeitos municipais”, o deputado federal proponente do PL 3465/2012 alegou “ser importante criar ferramentas processuais para que haja efetivamente uma condenação criminal para esses delitos”, como forma de dar uma resposta à “população [que] já não suporta mais esse tormentoso sentimento de impunidade”.

Independentemente da causa (diretamente) vinculada à corrupção, o legislador partiu de uma concepção de ser humano bastante comum às teorias preventivas da pena. Para o legislador - assim como para os teóricos daquelas teorias - os envolvidos em práticas consideradas corruptas considerariam variáveis como o “custo” e o “benefício” da corrupção, para só então decidirem sobre a tendência de seus atos. Os corruptos comparariam o “preço” a ser pago no caso de condenação criminal e os “benefícios” advindos da corrupção; sendo o primeiro menor que o segundo, a probabilidade de uma escolha corrupta aumentaria significativamente. Nesse aspecto, termos como *brandura das leis*, *suavidade do arcabouço legislativo*; e *benefícios jurídicos*, nos permitiram concluir que o legislador acredita ser baixo o custo da corrupção, quando levado em conta o preço das penalidades previstas na legislação penal e/ou processual-penal em vigor. Além disso, algumas observações do legislador sobre a baixa probabilidade que tem o corrupto de ser punido reforçaram nossas conclusões nesse sentido²³⁸.

²³⁷ Ver nota 172.

²³⁸ PL 362/2012 - Senado Federal.

12. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Primeiramente, procuramos identificar os Projetos de Lei propostos no Congresso Nacional, entre os anos de 2002 e 2012, que tiveram a corrupção como tema central. Para tanto, nos valem das ferramentas de busca disponíveis nos sites da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Em momento posterior, buscamos determinar a proporção das propostas de cunho penal e/ou processual-penal dentre esses Projetos; destacar os principais argumentos em favor dessas propostas; identificar algumas das variáveis que influenciam no processo legislativo e na responsividade do legislador a essas variáveis; compreender as representações do legislador acerca da *corrupção*, do *corrupto* e das *causas* e *consequências* do fenômeno.

Essa fase da pesquisa foi orientada pelas seguintes hipóteses: a maioria dos Projetos de Lei propostos no Senado Federal e na Câmara dos Deputados, entre os anos de 2002 e 2012, e que apresentam a corrupção como tema central, pretenderia alterações na legislação penal e/ou processual-penal; dentre as alterações legislativas propostas, a criação de novos crimes e o aumento da pena de prisão cominada aos já existentes, seriam as propostas mais frequentes.

A análise preliminar dos Projetos de Lei nos permitiu confirmar nossas hipóteses iniciais. De um total de 75 Projetos de Lei indexados aos termos de busca de que nos valem nos sites de ambas as Casas legislativas, 61 (81,33%) propuseram a alterações de cunho penal e/ou processual penal. Dos 61 Projetos de Lei que trataram do tema sob seu aspecto penal e/ou processual-penal, 50 (81,96%) propuseram ao menos uma das medidas acima apontadas.

A parte da confirmação dessas hipóteses, buscávamos compreender como o legislador define a corrupção, a quem atribui sua prática, que causas lhe associa, quais consequências lhe imputa e que resultados espera com a aprovação dos Projetos de Lei que propõe.

Como o leitor pôde notar, a pesquisa foi dividida em dois momentos. No primeiro deles nossa intenção não foi adotar ou defender uma definição de corrupção, ou atribuir a responsabilidade pelas práticas corruptas a um ou outro indivíduo ou grupo específico, nem tampouco investigar suas causas e consequências. Limitamos-nos a recolher as impressões do legislador a esse respeito e a associá-las às diferentes formas de interpretação do fenômeno presentes na literatura. De maneira relutante, também deixamos de lado considerações práticas sobre as medidas adequadas à gestão da corrupção e à responsabilização daqueles que se envolvem em práticas consideradas corruptas; isso porque entendemos que qualquer iniciativa com esse fim depende da apreensão de diversas variáveis do fenômeno, muitas delas longe do alcance dessa pesquisa.

Além de buscarmos entender como o legislador define a corrupção, a quem atribui responsabilidades e como avalia suas causas e consequências, procuramos apontar como os subscritores das Justificativas analisadas têm se proposto a gerir o problema no país, destacando as medidas mais frequentes entre os Projetos de Lei que acompanharam tais Justificativas. Para isso, nos remetemos às propostas que pretenderam alterações de caráter penal e/ou processual penal. As Justificativas que acompanharam tais propostas, e somente elas, formaram nosso corpo empírico.

Em um segundo momento, no entanto, nossa posição fica explícita, isso porque adotamos dois conceitos (pânico moral e populismo penal) que explicariam, em parte, a produção legislativa que valoriza as propostas de cunho penal e/ou processual-penal. Assim, apresentamos os conceitos que utilizamos como referencial teórico de análise, para só depois localizarmos nas Justificativas os trechos que confirmavam nossa hipótese. Partindo do pressuposto de que há uma demanda difusa por pena na sociedade, propusemos uma forma de interpretar a apropriação dessa demanda pela burocracia estatal (legislador). Feito isso, discutimos um dos motivos - entre tantos outros - que levariam o legislador a responder fielmente a tal demanda.

Como vimos, a definição de corrupção prevalente entre as Justificativas analisadas calcou-se nos desvios de conduta praticados por servidores públicos, que resultam no enriquecimento ilícito de agentes privados à custa do erário público. Em decorrência dessa definição o corrupto foi identificado, sobretudo, com a figura do servidor público, sendo raras as referências ao particular que oferece ou promete vantagem.

No que se refere às consequências associadas pelo legislador à corrupção, pudemos notar que, apesar de diversas em seus aspectos particulares, todas guardaram semelhança quanto a sua gravidade. A ela foram atribuídos efeitos extremamente graves, desde o “abalo da fé no sistema político” e “o baixo reajuste do salário mínimo”, até “a destruição do país” e “a morte diária de milhares de pessoas”. Suas causas, por fim, foram relacionadas à “brandura das leis penais”, à existência de “benefícios jurídicos” capazes de livrar o corrupto da condenação e, sobretudo, à “impunidade”.

Como dito anteriormente, partimos do pressuposto de que a sociedade demanda por mais punição para o crime em geral e, conseqüentemente, para a corrupção. A partir disso, nos valem do estudo das fases legislativas proposto por Rippolés (2005), e sugerimos uma forma de interpretar o caminho percorrido por essa demanda por pena, desde sua expressão difusa entre a sociedade até sua inclusão na pauta do legislador.

Nesse momento, nos detivemos na análise da fase pré-legislativa do modelo que nos apropriamos de Rippolés (2005) e demonstramos como o tratamento dispensado à corrupção satisfaz os elementos constitutivos dessa fase. Comentamos como a corrupção passa a ser considerada um problema social; como, enquanto tal, passa a reverberar no debate coletivo e despertar a atenção e o interesse da sociedade.

Ainda com o objetivo de traçar o caminho percorrido por aquele “desejo pela pena” (Günther, 2009) até a agenda do legislador, nos ocupamos em demonstrar que a corrupção, da forma como vem sendo tratada, gera preocupação (quando não medo e revolta) em diversos setores da sociedade. Apesar de reconhecermos que diversos fatores influenciam no processo de reconhecimento da corrupção como um problema social, nesse texto nos limitamos a apontar como os meios de comunicação social reforçam-na e tornam-na substantiva ao ponto de chamar e manter a atenção da opinião pública em torno do tema e de como contribuem para a inclusão dessa pauta na agenda do legislador.

De forma a complementar nossas considerações acerca da dinâmica da fase pré-legislativa, nos valem do conceito de “pânico moral” (Ben-Yehuda e Goode, 2009). Por meio dele procuramos entender como e quando paixões públicas passam a influenciar decisões de cunho político e como a mídia, a opinião pública e os agentes de controle social reagem a determinados rompimentos de padrões normativos. Descrevendo cada um dos elementos constitutivos do pânico moral (preocupação, hostilidade, consenso e desproporção), ao mesmo tempo em que os ilustramos com trechos das Justificativas elaboradas pelo legislador, procuramos demonstrar como as consequências da corrupção foram capazes de gerar preocupação; como foram atribuídas quase que exclusivamente ao servidor público; como o tratamento dispensado nas Justificativas a esse grupo foi hostil; como foi construída uma dicotomia entre a figura do corrupto e a de “todas as pessoas honestas e trabalhadoras deste país”. Por fim, apontamos indícios de desproporção entre as consequências atribuídas pelo legislado à corrupção e as possíveis de serem dela deduzidas.

Ao apresentarmos as propostas de alteração legislativa que acompanharam as Justificativas analisadas, demonstramos que as que visaram a criação de novos crimes, o aumento das penas já previstas para os crimes de corrupção e a inclusão desses crimes no rol dos crimes hediondos, além de terem sido as mais frequentes entre os Projetos de Lei que trataram a corrupção sob seu aspecto penal e/ou processual-penal, correspondiam ao registro de claras demandas sociais.

Nesse mesmo momento pudemos observar que os argumentos mobilizados pelo legislador a favor dessas propostas, se identificam com os argumentos de duas das principais teorias da pena: a prevenção geral negativa e, em menor número, a retribuição. Dada a pouca frequência com que nos deparamos com as justificativas de cunho retributivo, nos limitaremos a comentar os argumentos preventivos referidos pelo legislador.

Se lembrarmos que a teoria da prevenção geral negativa defende que a ameaça e a execução da pena atuam sobre a coletividade de modo a fazer com que os potenciais criminosos abandonassem seus intentos e que o medo e o horror provocados por essa ameaça seriam capazes de intimidar aqueles propensos a condutas criminosas, algumas questões deverão ser levantadas diante dos argumentos sustentados nas Justificativas. Pudemos notar que o legislador age (propõe Projetos de Lei) e discorre (elabora Justificativas) como se aceitasse alguns pressupostos bastante primários a respeito da sanção (prisão), ambos relacionados às teorias de efeitos preventivos da pena e intimamente ligados a uma abordagem econômica do ser humano: (i) que ela tende a reduzir a frequência com que os atos punidos serão praticados no futuro pelo transgressor e por outros; (ii) que sua eficácia em prevenir a ocorrência de delitos é uma função crescente de sua severidade.

Ao fazê-lo, o legislador parte de uma concepção mecânico-racional do ser humano, como um ente que em qualquer circunstância realizaria a comparação custo/benefício, e que procuraria estabelecer uma relação com o crime (corrupção) calcada na maximização do benefício esperado de sua conduta por sobre o custo representado pela pena (Zaffaroni *et al*, 2003). A abordagem econômica, ou o que atualmente se designa teoria da escolha racional, refere-se a teorias sociológicas que se propõem a explicar comportamentos sociais e políticos, assumindo que, em qualquer circunstância, as pessoas agem racionalmente. Apesar de em si não gerar controvérsia, esta definição leva a um conjunto de consequências (Garland, 1999).

A nosso ver, as teorias da escolha racional - descartadas suas nuances - revivem uma explicação meramente utilitária da conduta humana, que há muito vem sendo questionada. O modelo da escolha racional se refere ao ato desviante das normas legais, unicamente, como conduta calculada, utilitária e resultante de um processo ativo de escolha individual, em que o crime torna-se uma questão de oferta e demanda, em que a pena operaria como um mecanismo de regulação do preço dos benefícios que se espera auferir de tal ou qual conduta, o que torna as penas de caráter intimidatório (tal como propostas pelo legislador nos Projetos de Lei consultados) um instrumento supostamente evidente de redução de crimes (Baert, 1997; Garland, 1999). Acreditamos, no entanto, que o número de indivíduos que agem de

acordo com a lei por esse motivo pode ser bem menor do que os defensores dos efeitos preventivos da pena gostariam de admitir.

Não duvidamos que a pena, de fato, exerça um poder intimidador e que haja indivíduos que deixem de delinquir diante da ameaça de uma sanção. Todavia, não há erro maior do que acreditar que todos os indivíduos reagem de forma similar a experiências e oportunidades similares, já que o comportamento social representa um delicado e, até certo ponto único, equilíbrio entre gratificações, renúncias e sanções. Dar por certo que o ser humano empreende um frio calculo de rentabilidade perante cada impulso infracional é arrimar-se numa ficção.

A nosso ver, a imensa maioria das pessoas evita condutas consideradas criminosas por uma enorme e diversificada quantidade de motivações morais, afetivas, sociais, e que independem da previsão de sanções jurídico-penais. Estamos certos de que existe uma prevenção geral negativa que independe do sistema penal e que é fruto da cominação de sanções que nada tem a ver com o encarceramento, assim como há um processo de assimilação de normas de convivência que não provêm da lei penal, como assinalou Freud (2006) em *O mal-estar da civilização*.

Não nos resta qualquer dúvida sobre a importância de se construir regulamentos que balizem o comportamento humano e auxiliem a refrear condutas que prejudicam a convivência, mormente quando se pretende garantir a sobrevivência e o aperfeiçoamento da vida em sociedade. Freud (2006) aponta que o passo decisivo rumo à civilização é a substituição do poder do indivíduo pelo poder da comunidade, o que significa dizer que a civilização deve ser construída sobre a aceitação de regras gerais em detrimento de regras instintuais e particulares. Os regulamentos, instituições e ordens em geral dirigir-se-iam exatamente à tarefa de defender a sociedade dos impulsos individuais. O sistema jurídico, entre inúmeros outros sistemas de normas de comportamento, também assumiria o status de lei que humaniza e organiza os laços sociais dos indivíduos na construção da civilização; o direito, nesse sentido, “teria por função introduzir um ponto de interdito necessário para o curso da humanidade” (Vescovi, 2009: p.389).

Aqui nos lembramos de Hart (2009, p.231), para quem o direito não vai além de “constituir um guia para a conduta humana e oferecer critérios para sua crítica”, sendo que a única característica que o distinguiria de outras normas com os mesmos objetivos, seria o fato de pretender “gerar primazia sobre outros padrões”. É por isso que considerar que é a prevenção geral negativa (penal) que dissuade as pessoas ou conserva a sociedade, equivale a identificar

direito penal com cultura, o que nos parece ilusório, senão inocente; ainda mais quando diversas pesquisas apontam para a manutenção das taxas de criminalidade, independentemente do maior ou menor rigor penal.

Seria censurável, todavia, dizer que a teoria da escolha racional causou mudança no sentido do endurecimento das penas e do aumento no uso de ameaças intimidatórias, pois em poucos momentos da história se observou um arrefecimento do punitivismo. Porém, é certamente plausível argumentar que esse tipo de construção teórica tem sustentado políticas mais severas, conferindo-lhes um ar de respeitabilidade e eficácia (Garland, 1999). Se é verdade, então, que entre a demanda social por punição e a verdadeira eficácia da pena existe um fosso semelhante ao que há entre a real ameaça representada pela corrupção e a preocupação subjetiva que ela provoca, por que o legislador ainda privilegia o tratamento da corrupção sob seus aspectos penais e/ou processuais penais, em detrimento de outras formas de abordar o assunto?

Com vistas a responder essa questão, além do conceito de “pânico moral” nos valem do conceito de “populismo penal” proposto por Roberts *et al* (2003), para quem uma política é considerada populista, quando seu formulador se mostra mais preocupado com seu potencial de obter votos do que com sua efetividade. Na seção em que tratamos desse aspecto da atividade legislativa, pudemos observar que quanto maior o interesse eleitoral da corrupção e da punição, mais os partidos da situação e da oposição competem entre si para obter a credencial de serem duros com a corrupção, preocupados em restaurar a “moralidade administrativa”, a ordem e a disciplina.

Diante das críticas a que estão sujeitos os argumentos constantes das Justificativas, consideramos que o legislador, ao invés de reconhecer os limites da atuação legislativa de cunho estritamente penal e/ou processual penal e de adaptar-se a eles, lança mão de medidas de grande repercussão, que intentam restaurar a confiança pública em sua própria atuação e, principalmente, em obter dividendos políticos em forma de votos e apoio eleitoral. Ao pretender, de forma virtualmente inócua, modificar padrões de comportamento, tidos por ele próprio como disseminado e entranhados em determinada categoria, através da pena, o legislador parece lidar com suas limitações na forma de recusa de sua existência. Nesse cenário, a propositura de Projetos de Lei se torna uma forma de atuação simbólica que rebaixa as complexidades e o caráter duradouro do controle efetivo da corrupção, em favor das gratificações imediatas e de uma alternativa mais expressiva. A elaboração de leis, nesse sentido, se torna uma questão de gestos retaliadores, cujo objetivo é o de reconfortar um

publico preocupado com o tema e de se alinhar ao senso comum, por mais inadequados que sejam tais gestos para tratar de problemas eventualmente subjacentes à corrupção (Garland, 2008). Não será surpresa observar que os profissionais da justiça criminal são frequentemente contrários a legislação deste tipo e tendem a diminuir seus efeitos no processo de implementação²³⁹.

Com base nos resultados dessa pesquisa, podemos afirmar que o legislador, a despeito da complexidade do fenômeno que pretende regular, concentra-se na busca dos efeitos simbólicos de sua atuação, os quais se nos mostraram provenientes de uma maneira impulsiva e irrefletida de ação, que impede o reconhecimento realista de problemas subjacentes à corrupção e que visam – senão exclusivamente, ao menos primordialmente – promover o alívio e gratificação daqueles que demandam respostas punitivas cada vez mais frequentes e intensas, além da obtenção de um capital eleitoral reversível em votos e apoio político.

Por fim, como dito em outras oportunidades, não nos ocupamos em propor medidas práticas de gestão da corrupção no país. Nos limitamos a analisar qualitativamente o que tem sido feito a esse respeito no âmbito do Poder Legislativo Federal. No entanto, acreditamos que os resultados de nosso trabalho poderão contribuir para a compreensão de parte significativa da atividade legislativa que aborda o tema e, consequentemente, para a elaboração de medidas mais criativas, eficazes e condizentes com a complexidade de um fenômeno inquestionavelmente presente em nossa sociedade.

²³⁹ Recentemente os juristas responsáveis pela elaboração do novo Código Penal, se negaram a incluir a corrupção no rol dos crimes hediondos (PLS 236/2012 do Senado Federal). Cf. <http://www.estadao.com.br/noticias/nacional,juristas-excluem-corrupcao-do-rol-dos-crimes-hediondos.885036.0.htm?p=1>; <http://www.conjur.com.br/2012-jun-13/comissao-juristas-amplia-lista-crimes-considerados-hediondos>.

13. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALEXANDER, M. D.; STAUB, H. **The Criminal, the Judge and the Public**. New York: The Macmillan Co., 1931.
- BARATTA, A. **Criminología y Sistema Penal**. Montevideu: Editora Julio Cesar Faira, 2004.
- BAERT, P. Algumas limitações das explicações da escolha racional na Ciência Política e na Sociologia. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. v.12, n.35, 1997.
- BAUMAN, Z. **Globalização: as consequências humanas**. Rio De Janeiro: Zahar, 1999.
- BAYLEY, D. H. The effects of corruption in developing nation. In: HEIDENHEIMER, A. J; JOHNSTON, M.; LEVINE, V. T. (Org). **Political Corruption – A Handbook**. (4th printing). New Brunswick (USA) and London (UK): Transaction Publishers, 1997.
- BECKER, H. S. **Outsiders: estudos de sociologia do desvio**. Rio de Janeiro: Zahar, 2009.
- BEN-YEHUDA, N.; GOODE, E. **Moral panics - the social construction of deviance**. 2nd Edition. Oxford: Blackwell Publishing Ltd, 2009.
- BEZERRA, M. O. **Corrupção: um estudo sobre poder public e relações pessoais no Brasil**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1995.
- BIASON, R. de C. Novos Desafios no Combate à Corrupção no Brasil. In: **Intellector**, v.6, n.11: p.1-17, 2009.
- BITENCOURT, C. R.. **Falência da Pena de Prisão – causas e alternativas**. 3^a ed. São Paulo: Saraiva, 2004.
- BOBBIO, N. **Dicionário de Política**. V.1. Brasília: Universidade de Brasília, 1998.
- BRASIL. **Código Penal**. São Paulo: Saraiva, 2013.
- BREI, Z. A.. A corrupção: causas, consequências e soluções para o problema. In: **Revista de Administração Pública**, v.30, n.3: p.103-115. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.

COTTA, L. C. V. **Adhemar de Barros (1901-1969): a origem do ‘rouba, mas faz’**. 2008. Dissertação de Mestrado – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

CUEVA, L. M. Teflexiones sobre el Derecho Penal del futuro. In: **Revista Electrónica de Ciência Penal y Criminologia**. n.04-06: p.1-23, 2005.

DEBUYST, C.; DIGNEFFE, F.; PIRES, A. P. **Histoire des savoirs sur le crime et la peine: La rationalité pénale et la naissance de la criminologie**. Vol. 2. Bruxelles: De Boeck Université (co-édition avec les Presses de l'Université de Montréal et les Presses de l'Université d'Ottawa), 1998.

DURKHEIM, É. **Da Divisão do Trabalho Social**. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

ELLIOTT, K. A. A corrupção como um problema de legislação internacional: recapitulação e recomendações. In: ELLIOTT, K. (Org). **A Corrupção e a Economia Global**. Tradução de Marsel Nascimento Goncalves de Souza. Brasília: Editora Brasiliense, 2002.

FAORO, R. **Os donos do poder. Formação do patronato político brasileiro**. São Paulo: Globo, 1975.

FERRAJOLI, L. **Direito e razão – Teoria do Garantismo Penal**. São Paulo: RT, 2002.

FILGUEIRAS, F. A tolerância à corrupção no Brasil: uma antinomia entre normas morais e prática social. In: **Opinião Pública**, v.15, n.2: p.386-421, 2009.

FILGUEIRAS, F. **Corrupção, Democracia e Legitimidade**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

FILGUEIRAS, F. A Corrupção Política – perspectivas teóricas e metodológicas. In: **Boletim Centro de Estudos Direito e Sociedade (CEDES)**. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: p.1-29, 2006.

FILGUEIRAS, F. Teoria Política da Corrupção. In: **I Simpósio USP / IUPERJ de Teoria Política**. São Paulo, 2003.

FLEISCHER, D. V. **Corruption in Brasil: Defining, Measuring and Reducing – A Report of the CSIS American Program**. Washington: CSIS Press, 2002.

FOUCAULT, M. **Vigiar e Punir**. Petrópolis: Editora Vozes, 2003.

FREUD, S. **O mal-estar na civilização** (1931). Edição standart brasileira das obras psicológicas completas, Vol. XXII. Rio de Janeiro: Imago, 2006.

FRIEDRICH, C. J. Corruption Concepts in Historical Perspectives. In: HEIDENHEIMER, A. J; JOHNSTON, M.; LEVINE, V. T. (Org). **Political Corruption – A Handbook**. (4th printing). New Brunswick (USA) and London (UK): Transaction Publishers, 1997.

GARLAN, D. **A cultura do controle: crime e ordem social na sociedade contemporânea**. Rio de Janeiro: Revan, 2008.

GARLAND, D. As contradições da “sociedade punitiva”: o caso britânico. In: **Revista de Sociologia e Política**, n.13: p.59-80, 1999.

GAZOTO, L. W. **Justificativas do Congresso Nacional Brasileiro ao rigor penal legislativo**. 2010. Tese de Doutorado – Departamento de Sociologia/ UnB, Brasília/DF, 2010.

GROULX, L-H. Contribuição da Pesquisa Qualitativa à Pesquisa Social. In: MAYER, J. R. *et al* (Org). **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. 2^a edição. Petrópolis: Vozes, 2010.

GÜNTHER, K. Teoria da responsabilidade no estado democrático de direito. In: PÜSCHEL, F. P.; MACHADO, M. R. de A. (Org). **Série Direito em Debate. Direito, Desenvolvimento, Justiça**. São Paulo: Saraiva, 2009.

HABERMAS, J. **Between facts and norms: contributions to a discourse theory of law and democracy**. Cambridge, Mass.: Massachetts Institute of Technology, 1996.

HART, H. L. A. **O conceito de direito**. São Paulo: Martins Fontes, 2009.

HEIDENHEIMER, A. J. Introduction. In: HEIDENHEIMER, A. J; JOHNSTON, M.; LEVINE, V. T. (Org). **Political Corruption – A Handbook**. (4th printing). New Brunswick (USA) and London (UK): Transaction Publishers, 1997.

HEIDENHEIMER, A. J. Perspectives in the perception of corruption. In: HEIDENHEIMER, A. J; JOHNSTON, M.; LEVINE, V. T. (Org). **Political Corruption – A Handbook**. (4th printing). New Brunswick (USA) and London (UK): Transaction Publishers, 1997.

HODGSON, G. M., e JIANG, S. The economics of corruption and the corruption of economics: an institutionalist perspective. In: **Journal of Economics Issues**, v.xli: p. 1043-1061, 2007.

HOLANDA, S. B. de. **Raízes do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HORKHEIMER, M. Filosofia e Teoria Crítica. In: **Textos Escolhidos – Coleção Os Pensadores**. São Paulo: Abril Cultural, 1968.

HORKHEIMER, M.; ADORNO T. W. Conceito de Iluminismo. In: **Textos Escolhidos – Coleção Os Pensadores**. São Paulo: Nova Cultural, 1989.

HUNTINGTON, S. P. Modernization and corruption. In: HEIDENHEIMER, A. J; JOHNSTON, M.; LEVINE, V. T. (Org). **Political Corruption – A Handbook**. (4th printing). New Brunswick (USA) and London (UK): Transaction Publishers, 1997.

ILANUD/ BRASIL (Instituto Latino Americano das Nações Unidas para Prevenção do Delito e Tratamento do Delinquente). **A lei de crimes hediondos como instrumento de política criminal** (Relatório final de pesquisa). São Paulo, 2005. Disponível em: <http://www.prsp.mpf.mp.br/prdc/area-de-atuacao/torviolpolsist/RelILANUD.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2014.

JOHNSTON, M. Agentes públicos, interesses particulares e democracia sustentável: quando política e corrupção se unem. In: ELLIOTT, K. (Org). **A Corrupção e a Economia Global**. Tradução de Marsel Nascimento Goncalves de Souza. Brasília: Editora Brasiliense, 2002.

KENNEDY, D. The “Rule of Law”, Political Choices, and Development Common Sense. In: TRUBEK, D. M.; SANTOS, A. (Org). The New Law and Economic Development - A Critical Appraisal. **Cambridge University Press, 2006. p. 95-173.**

KLITGAARD, R. A corrupção sob controle. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1994.

LEFF, N. H. “Economic Development Through Bureaucratic Corruption”. In: HEIDENHEIMER, A. J; JOHNSTON, M.; LEVINE, V. T. (Org). **Political Corruption – A Handbook**. (4th printing). New Brunswick (USA) and London (UK): Transaction Publishers, 1997.

MACHADO, M. R. *et al.* Atividade legislativa e obstáculos à inovação em matéria penal no Brasil. In: **Série Pensando o Direito**, n.32, 2010.

MAINGUENEAU, D. **Novas Tendências em Análise do Discurso**. 3^a ed. Campinas: Pontes/Editora da Unicamp, 1997.

MISKOLCI, Richard. Pânicos morais e controle social: reflexões sobre o casamento gay. In: **Cadernos Pagu**, n.28, p.101-128, 2007.

MYRDAL, G. Corruptio: its causes and effects. In: HEIDENHEIMER, A. J; JOHNSTON, M.; LEVINE, V. T. (Org). **Political Corruption – A Handbook**. (4th printing). New Brunswick (USA) and London (UK): Transaction Publishers, 1997.

NIETZSCHE, F. Genealogia da Moral – uma Polêmica. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

NYE, J.S. “Corruption and political development – a cost-benefit analysis”. In: HEIDENHEIMER, A. J; JOHNSTON, M.; LEVINE, V. T. (Org). **Political Corruption – A Handbook**. (4th printing). New Brunswick (USA) and London (UK): Transaction Publishers, 1997.

OEA (Organização dos Estados Americanos). Convenção Interamericana contra a Corrupção. Caracas, Venezuela, 1996. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/oea/convencao/arquivos/convencao.pdf>. Acesso em: 12 fev. 2014.

PAIVA, L. G. M. de. **A fábrica de penas – Racionalidade legislativa e a lei dos crimes hediondos**. Rio de Janeiro: Revan, 2009.

PIRES, A. P. Sobre algumas questões epistemológicas de uma metodologia geral para as ciências sociais. In: **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. 2^a edição. Petrópolis: Vozes, 2010a.

PIRES, A. P. Amostragem e pesquisa qualitativa: ensaio teórico e metodológico. In: **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. 2^a edição. Petrópolis: Vozes, 2010b.

POESCHL, G.; RIBEIRO, R. Ancoragens e variações nas representações sociais da corrupção. In: **Análise Social**, n.196: p.419-445, 2010.

RIPOLLÉS, J. L. D. **A racionalidade das Leis Penais – Teoria e Prática**. São Paulo: RT, 2005.

ROBERTS, J. V. *et al.* Penal Populism and Public Opinion: Lessons Form Five Countries. New York: Oxford University Press, 2003.

SILVA, M. F. G. A Economia Política da Corrupção no Brasil. São Paulo: Editora Senac, 2001.

SPECK, B. W. Mensurando a corrupção: uma revisão de dados provenientes de pesquisas empíricas. In: **Cadernos Adenauer – Os custos da corrupção**, Fundação Konrad Adenauer, n.10: p: 7-76, 2000.

TONRY, M. **Thinking about Crime: sense and sensibility in american penal culture**. New York: Oxford University Press, 2004.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em Ciências Sociais**. São Paulo: Atlas, 1988.

VESCOVI, R. C. A origem simbólica da lei. In: Escola Lacaniana de Psicanálise de Vitória e Faculdade de Direito de Vitória (Org.). **A lei em tempos sóbrios**. Rio de Janeiro: Companhia de Freud. p. 387-404, 2009.

WALZER, M. Esferas da Justiça: uma defesa do pluralismo e da igualdade. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

WEBER, M. **Economia e Sociedade**. São Paulo: Imprensa Oficial/UnB, 2004.

XAVIER, J. R. La réception de l’opinion publique par le système de droit criminel. 2012. Tese de Doutorado - Département de criminologie, Faculté des sciences sociales, Université d’Ottawa, Canada, 2012.

ZAFFARONI, E. R. *et al.* Direito Penal Brasileiro I – Teoria Geral do Direito Penal. 2ª ed. Rio de Janeiro: Revan, 2003.