

UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DE PERNAMBUCO
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA
BACHARELADO EM CIÊNCIAS ECONÔMICAS

EDUARDO GONÇALVES DE FRANÇA

PATRIMONIALISMO E CLIENTELISMO NO BRASIL:
EVIDÊNCIAS E PERSPECTIVAS NO CONTEXTO DA OPERAÇÃO LAVA JATO

RECIFE – PE

2018

EDUARDO GONÇALVES DE FRANÇA

**PATRIMONIALISMO E CLIENTELISMO NO BRASIL: EVIDÊNCIAS E
PERSPECTIVAS NO CONTEXTO DA OPERAÇÃO LAVA JATO**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado pelo aluno **EDUARDO GONÇALVES DE FRANÇA** ao Curso de Bacharelado em Ciências Econômicas da Universidade Federal Rural de Pernambuco - UFRPE, como pré-requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Ciências Econômicas sob a orientação do professor **DOUTOR LUIZ FLAVIO ARREGUY MAIA FILHO**.

RECIFE – PE

2018

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Sistema Integrado de Bibliotecas da UFRPE
Biblioteca Central, Recife-PE, Brasil

F814p França, Eduardo Gonçalves de
Patrimonialismo e clientelismo no Brasil: evidências e
perspectivas no contexto da Operação Lava Jato / Eduardo
Gonçalves de França. – 2018.
35 f. : il.

Orientador: Luiz Flavio Arreguy Maia Filho.
Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) – Universidade
Federal Rural de Pernambuco, Departamento de Economia, Recife,
BR-PE, 2018.
Inclui referências.

1. Clientelismo 2. Patrocínio político 3. Antropologia empresarial
4. Economia – Brasil – História 5. Política econômica – Brasil –
História I. Maia Filho, Luiz Flavio Arreguy, orient. II. Título

CDD 333.10981

Monografia apresentada como requisito necessário para a obtenção do título de Bacharel em Ciências Econômicas. Qualquer citação atenderá as normas da ética científica.

PATRIMONIALISMO E CLIENTELISMO NO BRASIL: EVIDÊNCIAS E
PERSPECTIVAS NO CONTEXTO DA OPERAÇÃO LAVA JATO

EDUARDO GONÇALVES DE FRANÇA

Trabalho de Conclusão de Curso aprovado com nota _____ apresentado em
____/____/____

BANCA EXAMINADORA

Orientador. Prof. Dr. Luiz Flavio Arreguy Maia Filho

1º Examinador. Prof. Dr. Luiz Rodrigues Kehrle

2º Examinador. Prof.^a Dra. Eliane Aparecida Pereira de Abreu

AGRADECIMENTOS

A Nosso Senhor Jesus Cristo e ao Imaculado Coração de Maria; aos meus pais, grandes exemplos; a Jennifer, cujo apoio motivacional foi indispensável; ao prof. Dr. Luiz Flavio Arreguy Maia Filho, por guiar o caminho de realização deste trabalho.

RESUMO

O objetivo deste trabalho é conhecer melhor a relação entre os setores público e privado, que pode ser rastreada desde a formação do Brasil. Para tanto, foram utilizadas referências bibliográficas que expuseram essas relações, desde a colônia até o Brasil atual. Foram estudadas as consequências problemáticas do patrimonialismo, clientelismo e rentismo, culminando na Operação Lava-Jato, que atuou derrubando relações entre grandes empresários e políticos brasileiros envolvidos em corrupção. A conclusão mostra que as relações entre o público e o privado existem, no Brasil, desde sua formação, e, mesmo com diversos problemas e diversas tentativas de solucioná-los, não há indicativos de que o cenário de favorecimento mútuo e conflitante entre os setores público e privado acabará no futuro próximo.

Palavras-Chaves: Patrimonialismo, Clientelismo, Rentismo, Operação Lava Jato.

ABSTRACT

The goal of this work is to know better the relationship between the public and private sectors, which can be traced since the formation of Brazil. To do it, bibliographical references that exposed these relations from the colony to the present Brazil were used. The problematic consequences of patrimonialism, clientelism and rent-seeking were studied, culminating in the Operation Car Wash, which operated by overthrowing relations between large businessmen and Brazilian politicians that were involved in corruption. The conclusion shows that the relationship between the public and the private sectors has existed in Brazil since its formation, and despite several problems and several attempts to solve them, there is no indication that the scenery of mutual and conflicting favoring between the sectors public and private will end in a near future.

Keywords: Patrimonialism, Clientelism, Rent-Seeking, Operation Car Wash.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Ilustração 01 – Esquema de desvios de recursos da Petrobras.....	26
--	----

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	9
2	REFERENCIAL TEÓRICO	11
2.1	ANTECEDENTE HISTÓRICO DAS RELAÇÕES PÚBLICAS E PRIVADAS ...	11
2.2	CLIENTELISMO E PATRIMONIALISMO	18
2.3	RENTISMO.....	24
3	CONTEXTO ATUAL: A OPERAÇÃO LAVA-JATO	25
3.1	O QUE É E COMO SURTIU	25
3.2	IMPACTOS.....	27
3.3	DIVERGÊNCIA DE VISÃO: SOUZA (2017)	29
4	PERSPECTIVAS PARA A RELAÇÃO DOS SETORES PÚBLICO E PRIVADO SOB A LUZ DA OPERAÇÃO LAVA-JATO	30
5	CONCLUSÕES.....	33
	REFERÊNCIAS.....	34

1 INTRODUÇÃO

Mises (1949) afirma que o sistema social que se baseia na propriedade privada dos meios de produção e na divisão do trabalho é conhecido como Economia de Mercado. Nesse sistema, os indivíduos agem de modo a satisfazer os próprios desejos e interesses, sem, no entanto, deixar de satisfazer e atender aos desejos e interesse dos outros, mesmo que de forma inconsciente. No livre mercado, as ações desses indivíduos são guiadas de modo a servirem de maneira mais eficiente às necessidades das pessoas, através da chamada Mão Invisível, explicada por Smith (1776). Tal sistema obedece às leis de mercado, e não às regulamentações governamentais.

Quando há uma junção entre os dois setores, o público e o privado, o poder econômico e político, alguns fenômenos problemáticos podem surgir. O presente estudo trata desses fenômenos que, além de contemporâneos, apresentam tendência histórica rastreada por diversos autores. Isto posto, não se pretende dar palavra final acerca da questão estudada, mas apenas analisar o rumo dos mesmos, partindo, para tanto, da formação do Brasil até o momento atual.

Os fenômenos a serem abordados serão o patrimonialismo, o clientelismo e o rentismo. A relevância se dá por se tratarem de fenômenos amplamente estudados pela literatura brasileira, devido aos problemas que acarretam na relação entre os setores público e privado. Ao existir uma mistura que visa a uma troca de interesses entre o público e o privado, através da utilização de recursos públicos por parte de grandes empresários, tem-se o fenômeno conhecido por patrimonialismo, conforme exposto por Gandini (2008).

Outro fenômeno citado pela autora é o chamado clientelismo, que consiste no apoio dado por indivíduos a políticos ou pessoas poderosas, buscando maior proteção e benefícios diversos, principalmente financeiros. Tal fenômeno, de acordo com Martins (1999), caracterizado em outras palavras como a cultura do favor, é tido muitas vezes como normal pela sociedade, apesar dos grandes problemas trazidos. Já o rentismo, de acordo com Stiglitz (2012), se dá pela busca, por parte de grandes empresários, de benefícios de mercado que os favoreçam em seus setores, geralmente obtidos com ajuda do governo.

No segundo capítulo deste trabalho, será abordada a parte histórica a partir de alguns autores que rastreiam as características dessas relações existentes entre os setores público e privado e suas consequências. Raymundo Faoro (1998) é, neste trabalho, o autor que rastreia mais longinquamente, partindo das raízes portuguesas da formação do patronato brasileiro. Nesse capítulo são analisadas essas relações e características também no período colonial, no império brasileiro, na república, no período Vargas, na ditadura militar e atual democracia. Cada qual com suas particularidades e tentativas de solucionar os problemas provenientes dos fenômenos aqui abordados.

No terceiro capítulo, partindo da contemporaneidade, será apresentada a Operação Lava Jato. Trata-se de uma força-tarefa da Polícia Federal do Brasil, responsável por investigar os maiores casos de corrupção já descobertos na história do país. O esquema envolve megaempresários, funcionários do governo e políticos que movimentaram bilhões de reais em propina, através de diversas trocas de favores e benefícios. A Operação Lava Jato tornou-se conhecida também por ser responsável pela prisão de um dos ex-presidentes mais famosos do Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva.

No quarto capítulo, levando-se em consideração os eminentes impactos políticos e econômicos da Operação Lava Jato, busca-se questionar, sem intuito de dar uma palavra final ou decisiva devido à vastidão e complexidade do problema, para onde estão indo os fenômenos expostos neste trabalho. Se foram ameaçados pela Lava Jato, se estão sendo aprimorados, já que existem desde a formação do Brasil, dentre outras possibilidades.

Por fim, conclui-se que, ante o exposto, devido ao fato de estarem arraigadas culturalmente na sociedade, as relações entre os setores público e privado, mesmo que conflituosas e problemáticas em diversos aspectos, demonstram não apresentar sinais de melhoria definitiva. De tal modo, não se tem como prever até quando irão se perpetuar, pois, não obstante as contínuas tentativas históricas de sanar as deficiências, os problemas continuaram existindo.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 ANTECEDENTE HISTÓRICO DAS RELAÇÕES PÚBLICAS E PRIVADAS

Faoro (1998) é o autor que rastreia mais longinquamente as origens e explica como as raízes da formação do patronato político brasileiro vieram de características encontradas a partir da criação do Estado Moderno Português, em 1385. O estado português, dos primeiros a serem reconhecidos como modernos, e o crescimento da nação portuguesa devido às consequências das Grandes Navegações, foram determinantes do modelo de colonização do Brasil, fazendo com que diversos traços da sociedade portuguesa passassem a vigorar também na colônia.

As Grandes Navegações fizeram com que Portugal estivesse à frente das outras nações em diversos sentidos, devido às vultosas riquezas advindas dos metais preciosos, comércios ultramarinos, escravidão etc. A sociedade da época, no entanto, tinha ainda resquícios estamentais característicos do feudalismo, que se baseava nos privilégios e não nos méritos, de modo que o comércio não era visto como uma atividade nobre, fazendo com que os lucros obtidos não fossem reinvestidos, mas sim apropriados pelos nobres.

Para Weber (1999), o estado moderno separa o público do privado, é racional, impessoal e burocrático. Nesse sentido, o estado português era inconsistente, pois além da apropriação das riquezas por parte da nobreza, o território deveria passar a ser do reino, e não mais do Rei, o que não aconteceu na prática. Apesar de ganhar muito dinheiro, por causa das dificuldades encontradas devido ao tipo de sociedade com características estamentais, a burguesia da época não conseguiu atingir o poder e passou a se incorporar à nobreza, tornando-se, também, tão aproveitadora quanto esta.

Os portugueses tiveram oportunidade de se tornar uma grande potência capitalista devido aos ciclos de exploração do ouro, do açúcar e à escravidão; contudo, não tinham a conhecida ética capitalista explicada por Weber (1999), pois não havia grandes reinvestimentos. Além disso, a nobreza imobilizava quaisquer ações que pudessem acabar com as características estamentais existentes na época.

A burguesia deu continuidade a essa cultura patrimonialista que mistura o público com o privado, tornando-se uma burguesia estamental, e não racional. Os

cargos públicos eram distribuídos entre os nobres e os burgueses, não sendo preenchidos necessariamente por mérito. Carregando essas características, o funcionalismo público assumiu o lugar da nobreza, não tendo estímulo ao empreendedorismo e à poupança, fazendo parte do estamento burocrático. A partir dessas influências, tais características, posturas e visões do estado foram encontradas também no Brasil, sob diversas formas, como o clientelismo, o patrimonialismo e o rentismo.

Costa (2008) descreve que a criação da burguesia nacional brasileira se deu a partir da vinda da família real portuguesa para o Brasil, impedindo a permanência da situação colonial que existia anteriormente e favorecendo a posterior independência do Brasil. Antes disso, o Estado abrangia jurisdições de maneira muito ampla, indo desde o rei até os menores servidores, que tinham atribuições sobrepostas. No referido artigo, o autor afirma que o aparato burocrático foi trazido de Portugal para o Brasil, e isso fez com que fosse inevitável, mesmo com a presença anterior de uma administração colonial, a instituição do novo Estado nacional, necessário para que o governo tivesse condições de tomar decisões e realizar políticas.

Costa (2008) diz que é necessário fazer uma reconstrução dos processos que se relacionaram com a formação do Estado brasileiro para poder compreender melhor as situações contemporâneas. E parte, assim como diversos autores o fazem, da chegada dos portugueses para o Brasil. Aponta, no entanto, que não é como se não houvesse nada antes da chegada dos portugueses. Pelo contrário, havia sim uma administração ampla.

A administração da colônia se dava em vários níveis, sendo que o principal era o Conselho Ultramarino. Após o tipo de administração privada adotado nas capitanias hereditárias não ter dado certo, a Coroa Portuguesa decidiu controlá-las diretamente a partir de uma administração centralizada, com a instituição do governo geral no ano de 1549 (COSTA, 2008, p. 833).

O tipo de organização administrativa, no entanto, era complexo e fazia com que houvesse muitas vezes a superposição de poderes. Costa (2008) afirma que os juízes, por exemplo, atuavam tanto judicialmente quanto administrativamente. Costa (2008) explana as características existentes na administração da colônia:

A síntese histórica de Caio Prado Júnior, retomada por Arno e Maria José Wehling (1999), aponta como principais características da

administração colonial — a centralização, a ausência de diferenciação (de funções), o mimetismo, a profusão e minudência das normas, o formalismo e a morosidade. Essas disfunções decorrem, em grande medida, da transplantação para a colônia das instituições existentes na metrópole e do vazio de autoridade (e de obediência) no imenso território, constituindo um organismo autoritário, complexo, frágil e ineficaz. (COSTA, 2008, p. 834)

Como o poder estava centralizado na Coroa portuguesa, todas as decisões vinham dela, acarretando uma espécie de lacuna de autoridades legais, pois o processo se tornava lento, já que era centralizado. Havia, por causa disso, pelo formalismo de regras, forte autoridade e corrupção geral, além de um autoritarismo por parte dos que detinham o poder. No entanto, essa centralização era debilitada.

Um exemplo apontado por Costa (2008), que serve como ilustração das políticas de favores existentes nessa época, era que o governo distribuía diversas honrarias e cargos às pessoas que acompanhavam o traslado da Coroa Portuguesa para o Brasil. Isso serviu como base para a criação e afirmação do Estado nacional, com sua soberania e autogoverno.

Após o desenrolar histórico da monarquia, com a existência de diversos conflitos, como o movimento abolicionista, a questão das províncias que desejavam ser descentralizadas, e a guerra do Paraguai, surgiu o movimento republicano, que criticava o centralismo monárquico. Eram partidários de maior liberdade política e econômica. Com forte instabilidade política da época, este movimento ganhou força e proclamou a república (COSTA, 2008).

As características socioeconômicas do império, no entanto, não foram modificadas por completo assim que houve a proclamação da República. Como mudança, houve o novo foco econômico, que passou a girar em torno da cafeicultura, e a instauração do regime presidencialista, fazendo com que houvesse uma separação mais clara dos poderes.

Evidências patrimonialistas nesse contexto foram, por exemplo, o grande poder que os grandes proprietários de terra tinham, e a influência direta que exerciam nas eleições devido ao voto de cabresto, fazendo com que sempre houvesse governantes diretamente influenciados pelas grandes oligarquias (COSTA, 2008). A consequência disso foi a alternância de poder conhecida como “política do café com leite”, entre os representantes de São Paulo e de Minas Gerais. Com o avanço da economia, esse modelo tornou-se impraticável e a república velha passou pelas

consequências da industrialização, chegando ao fim, pois começaram a surgir diversos conflitos de interesses nas classes dominantes, conforme explica Costa (2008).

Como o Brasil agrário foi dando lugar ao Brasil industrial, as necessidades foram mudando e houve um avanço em direção à racionalização, vinda a partir da burocratização do Estado nacional. Antes, a relação entre os setores público e privado era tão ligada que os interesses dos cafeicultores, de acordo com Costa (2008), estavam protegidos pelos governantes, que realizavam políticas sempre favoráveis aos produtores, com alterações no câmbio e formação de estoques para regular os preços. O que não seria exportado da safra era comprado pelo governo federal, sem utilização posterior.

Costa (2008) aponta ainda que, devido ao grande sucesso proveniente do *New Deal*, plano para recuperação da economia americana a partir da Grande Depressão, houve um aumento no interesse de praticar a mesma política intervencionista no Brasil. Seria mais uma maneira de promover o desenvolvimento a partir de intervenções diretas na economia por parte dos governantes, que eram influenciados pelos grandes proprietários. O Estado passaria a dar crédito e incentivos, dificultaria as importações através de barreiras alfandegárias, etc.

Em artigo tratando da relação do empresariado industrial brasileiro com o sistema político, Diniz (2010) mostra que os empresários industriais sempre tiveram, desde quando o capitalismo começou a surgir no Brasil, grandes condições para participar da política e influenciar as decisões governamentais, favorecendo os próprios interesses.

Após o golpe de Estado em 1937, o Estado Novo foi imposto, com o fechamento do Congresso Nacional. A ditadura de Getúlio Vargas centralizou mais ainda o poder e passou a decidir diretamente nas questões econômicas:

Para tanto, teve que aparelhar-se. As velhas estruturas do Estado oligárquico, corroídas pelos vícios do patrimonialismo, já não se prestavam às novas formas de intervenção no domínio econômico, na vida social e no espaço político remanescente. Urgia reformar o Estado, o governo e a administração pública. (Costa, 2008, p. 844).

De acordo com o autor, a fim também de superar o clientelismo (conceito que será melhor discutido na próxima seção) existente na administração oligárquica, o governo Vargas lançou mudanças para controlar a crise econômica proveniente da

Grande Depressão de 1929, e impulsionar a indústria nacional. E, no setor público, promoveu a racionalização burocrática. Foram criadas várias empresas estatais nessa época, além de novos ministérios.

Antes era comum a indicação política para cargos em geral, e com a Constituição de 1937, houve a introdução do princípio do mérito, para modificar essa situação:

A reforma administrativa do Estado Novo foi, portanto, o primeiro esforço sistemático de superação do patrimonialismo. Foi uma ação deliberada e ambiciosa no sentido da burocratização do Estado brasileiro, que buscava introduzir no aparelho administrativo do país a centralização, a impessoalidade, a hierarquia, o sistema de mérito, a separação entre o público e o privado. (Costa, 2008, p. 846).

No período posterior ao governo de Vargas, na época do Presidente Juscelino Kubitschek, houve um foco maior na industrialização proposta pelo Plano de Metas, com a famosa proposta de fazer o país avançar cinquenta anos em apenas cinco. Costa (2008) explica que foi nessa época em que houve uma maior divisão entre a administração direta e a administração descentralizada. A primeira era repleta de clientelismo e submissa a forte controle, e a segunda, por ter maior liberdade de gerência, tinha mais relação com o mercado, agindo através deste. No entanto:

Embora tenha havido avanços isolados durante os governos de Getúlio Vargas, Juscelino Kubitschek, Jânio Quadros e João Goulart, o que se observa é a manutenção de práticas clientelistas, que negligenciavam a burocracia existente, além da falta de investimento na sua profissionalização. (Costa, 2008, p. 849).

O autor reconhece que todas as tentativas de mudanças na administração pública instauravam novas visões a partir de “conceitos, diretrizes e objetivos mais racionais” (Costa, 2008, p. 849). Exemplos foram o maior planejamento, aumento de empresas estatais, ampliação do sistema de mérito, reorganização ministerial.

As mudanças também vieram a partir dos militares, quando estes tomaram o poder em 1964. Houve, segundo Costa (2008), uma grande reforma administrativa. No entanto, houve maior concentração de poder e recursos na União. Para a máquina administrativa, foi definido que a administração pública deveria ser guiada com planejamento, coordenação, delegação de competências, etc. Essa reforma

administrativa foi de 1964 até 1978, de acordo com Beatriz Wahrlich (1984). Havia, nessa época, a preocupação de maior eficácia na gestão pública.

Com a grande intervenção estatal na economia da época, foi consolidado um modelo administrativo para o grande desenvolvimento pelo qual o país atravessava, de maneira a substituir a burocratização anterior. Para isso, houve um crescimento de entidades que pudessem administrar indiretamente, como as empresas públicas, por exemplo, além de fundações, autarquias etc. Buscava-se, com isso:

[...] maior agilidade e flexibilidade de atuação dessas entidades, melhor atendimento às demandas do Estado e da sociedade, facilidade de aporte de recursos e, naturalmente, facilidade de recrutamento, seleção e remuneração (Marcelino, 1988:44). (Costa, 2008, p. 853).

No entanto, essa tentativa não logrou grande êxito, pois:

A crise política do regime militar, que se inicia já em meados dos anos 1970, agrava ainda mais a situação da administração pública, já que a burocracia estatal foi identificada com o sistema autoritário em pleno processo de degeneração (Bresser-Pereira, 1996:273-274). (Costa, 2008, p. 853).

Em seguida o governo criou, entre 1979 e 1982, dois programas para resolver os problemas existentes, um de desburocratização e outro de desestatização, sempre em busca de racionalização e eficiência da administração pública.

Como eram pragmáticos, o empresariado industrial, como exposto, sempre estava perto das fontes de poder, de modo que serviam de apoio para diferentes tipos e regimes de governo, desde ditaduras, a exemplo de Vargas e dos militares, como de democracias. De tal forma, explica Diniz (2010), adaptavam-se facilmente às instabilidades políticas que existiam em diferentes épocas, já que podiam contar, por própria influência, com o Estado. Por aproximadamente cinco décadas, por exemplo, eram favorecidos e serviram como sustento político ao modelo nacional-desenvolvimentista, que desejava impulsionar ainda mais a industrialização brasileira.

Após a saída dos militares do poder, com o advento da Nova República, a partir do governo civil, muitas práticas patrimonialistas continuaram vigentes, como por exemplo a admissão de pessoal sem a realização de concursos públicos, e a centralização do poder continuava de maneira excessiva, reflexo herdado das duas

décadas de regime militar. Conforme aponta Costa (2008), um dos maiores objetivos da Nova República seria reverter a situação existente, buscando reduzir o aparelho administrativo, tornando-o mais eficiente e voltado às necessidades da sociedade.

Uma das maiores tentativas se deu a partir da Constituição de 1988, que:

[...] proclamou uma nova enunciação dos direitos de cidadania, ampliou os mecanismos de inclusão política e participação, estabeleceu larga faixa de intervenção do Estado no domínio econômico, redistribuiu os ingressos públicos entre as esferas de governo, diminuiu o aparato repressivo herdado do regime militar e institucionalizou os instrumentos de política social, dando-lhes substância de direção. Nesse sentido, a promulgação da Carta Magna representou uma verdadeira reforma do Estado. (Costa, 2008, p. 858).

Com o voto direto do povo, em 1990, o Presidente Fernando Collor assumiu a presidência, e mais uma vez houve tentativa de reformular o governo. Fora confiscada a poupança do povo, criada nova moeda, aumento de taxas, etc., no entanto, a tentativa foi frustrada. Na década de 1990, houve então a reforma de Estado, encabeçada por Bresser, outra tentativa de tornar a administração pública mais eficaz, utilizando medidas fiscais, reformas econômicas que fossem voltadas para o mercado, e formas de o Estado implantar políticas públicas de maneira mais eficiente. O Estado deixaria de ser um grande provedor de serviços e passaria a ser mais um regulador dos mesmos, além de fomentador, fazendo com que as regulamentações crescessem, de acordo com Costa (2008).

Na época do governo do ex-presidente Lula, atualmente condenado em regime fechado pela operação lava-jato, e que teve uma grande intervenção do Estado na economia, houve, segundo Diniz (2010), uma mudança na natureza dessa relação entre setores público e privado, que, por pragmatismo, passou a ser de orientação predominantemente política, em vez de econômica. Havia diferentes posturas de alinhamento com a atuação do Estado, ora maior ora menor. A autora afirma que foram aperfeiçoados os mecanismos de atuação política por parte do empresariado, e a prática de *lobby* alcançou maiores dimensões e graus de influência, com grande consolidação e diversificação das entidades de representação de interesses.

2.2 CLIENTELISMO E PATRIMONIALISMO

Em artigo abordando as características patrimonialistas do Estado brasileiro, Gandini (2008), resgata diversos estudos relevantes para a pesquisa em questão; eles mostram que, não obstante o Estado Democrático de Direito supor, além da primazia da realização do poder a partir da vontade da maioria por meio de representantes eleitos, a obediência ao aparato legal, e a distinção entre a coisa pública e privada, há uma contínua manifestação de características clientelistas e patrimonialistas que provieram das raízes históricas do Brasil.

Gandini (2008) explica que há duas acepções weberianas importantes para compreender essa problemática. O conceito de poder, que para Weber (1999) consiste na imposição da própria vontade sobre as pessoas, mesmo que sejam oferecidas resistências contrárias, e o conceito de dominação, que consiste na probabilidade de obter a obediência das pessoas a determinados mandatos.

Com relação a dominação, Weber (1999) faz uma distinção entre dois tipos: a dominação que é condicionada por interesses diversos, como os de mercado, e a dominação advinda da autoridade que consiste no poder de mandar e o dever de obedecer por parte da sociedade.

Weber (1999) caracteriza o Estado moderno como sendo uma associação política de dominação regulada através de normas preestabelecidas que detém o monopólio da violência legítima, e dispõe de aparatos jurídico e administrativo.

Dentre os tipos de dominação estudados por Weber, há a dominação patrimonial, em que a autoridade, antes doméstica, é transferida para algumas classes de poder político, fazendo com que o regime político se torne patrimonialista. Neste caso, já há uma mistura entre o público e o privado, pois os bens de quem obedece e paga impostos podem ser desapropriados segundo a vontade de quem manda. Nesses regimes, os cargos públicos, funções e coisas públicas são de propriedade dos governantes, que faz com que os meios materiais de administração sejam aplicados pelos seus servidores públicos em nome do governante (Weber, 1991).

No caso específico do Estado brasileiro, há uma grande amálgama, fonte de diversos problemas, entre as instâncias públicas e privadas, principalmente a

respeito do patrimônio. Há também, conforme ainda apontado por Gandini (2008), uma preponderância do poder executivo em relação aos poderes legislativo e judiciário, além da falta de tradição de bases contratuais necessárias para regular as relações de poder. Isso faz com que as instituições fiquem fragilizadas, afetando a relação de poder com governantes cada vez mais demagógicos.

O exercício do poder termina sendo centralizado em uma parte do estamento burocrático e da elite política, e segundo Gandini (2008), as razões de Estado são privilegiadas, pois são conduzidas por razões utilitário-sociais e não ético-sociais, de modo que valha a afirmação de que os fins justificam os meios. Esse exercício deturpado do poder acontece em detrimento do ordenamento legal que é responsável pela imposição de limite aos poderes dos governantes e pela regulamentação das relações entre os indivíduos.

Gandini (2008) segue apontando que as evidências do patrimonialismo existente no Estado brasileiro são identificadas pela usurpação, por parte de interesses privados, dos recursos e poderes públicos, pela deturpação da participação da política, que se dá por meio de cooptação em vez de representação de interesses, dentre outros.

Mais uma vez, tais realidades não são novas ou recentes: o estudo realizado por Maria Sílvia de Carvalho Franco (1983) apresentou, no livro *Homens livres na ordem escravocrata*, a relação entre a origem do Estado brasileiro e o capital privado, e a apropriação dos cargos por parte dos funcionários, que se consideravam donos dos mesmos. Para a autora, por faltar recursos no século XIX, a Regência montou uma máquina administrativa de arrecadação, porém, os funcionários que cobravam impostos tinham mais contato com os produtores e comerciantes do que com o governo ao qual deviam obediência, de modo que ficavam mais subordinados aos interesses dos primeiros do que do último.

Franco (1983) mostra que, já nessa época, era comum a aplicação de recursos privados em serviços públicos, através de adiantamentos pessoais e donativos, que já estavam intrinsecamente ligados à essa forma de administração, mesmo não tendo sido o proposto inicialmente. A administração pública supunha uma separação que na prática não ocorreu:

Essa mistura entre a coisa pública e os negócios privados fundamenta, sem dúvida, a extensão do controle pessoal a todo o patrimônio do

Estado. A passagem é rápida: o homem que sustenta com recursos particulares as realizações próprias do governo está subjetivamente pronto para considerar como seu o conjunto dos bens públicos colocados à sua guarda. Por que não o faria? (...) Acaba por constituir-se de fato, nessas condições em que ficam completamente fluídos os limites entre o que é patrimônio da Administração e o patrimônio do administrador, um fundo de 'bens comuns' cujos valores, indivisos entre os dois membros da associação formada, servem indistintamente ora a um, ora a outro (FRANCO, 1983, p. 121-122).

Franco (1983) continua dizendo que não apenas a separação entre o público e o privado não ocorreu na prática, mas também que houve pressão em cima dos agentes governamentais por parte de indivíduos que se utilizavam da própria riqueza ou posição política, que muitas vezes utilizavam os mesmos contra adversários, ampliando a relação entre as fontes de poder:

Não estavam dadas ainda as condições para isso, não se completando a separação entre pessoal administrativo e meios materiais da Administração. As coisas públicas continuaram a ser usadas diretamente pelo grupo no poder e de acordo com o tipo de relações básicas na organização social: a dominação pessoal (FRANCO, 1983, p. 131).

Tal situação representou um grande problema que, de acordo com Franco (1983), fez com que atrasasse a distinção entre a autoridade oficial e a influência pessoal de quem detinha riquezas.

Continuando a análise da relação entre o público e o privado, Gandini (2008) passa a elucidar o clientelismo a partir de Nunes (1999), e afirma que o conceito do mesmo é utilizado de maneira pejorativa no Brasil. Sociologicamente, o clientelismo seria, então, o conjunto de pessoas que, sendo dependentes socioeconomicamente de outras com mais posses e prestígio, como políticos, por exemplo, oferecem suporte em troca de favorecimentos diversos, como proteção, benefícios e apadrinhamento.

Nunes (1999) ainda destaca dois aspectos do clientelismo: o primeiro, em que essas trocas expostas anteriormente não são feitas de maneira impessoal, mas sim caracterizam-se por serem pessoais, generalizadas e assimétricas, de modo que é justamente o contrário do que ocorre numa economia de mercado; o segundo aspecto diz respeito à inclusão de promessas e expectativas de retornos posteriores (Nunes, 1999, p. 27).

Outro autor que aborda a questão do clientelismo envolvendo a relação entre o público e o privado é Martins (1999), que relaciona a corrupção com o clientelismo existentes no Brasil, e afirma que o primeiro fora identificado como sendo o segundo devido ao fato de se tratarem de práticas antigas e que fundamentam o Estado brasileiro. No caso, o autor diz que “a política do favor, base e fundamento do Estado brasileiro, não permite nem comporta a distinção entre público e privado” (Martins, 1999, p. 20).

As características clientelistas antecedem a própria formação da República e continuam existindo após ela, o que mostra que essas relações íntimas e conflituosas existentes entre o público e o privado estão arraigadas culturalmente na sociedade. É uma verdadeira tradição, com antecedentes históricos, de relação entre forças pessoais, por parte dos detentores de riquezas, e políticas de favores e benefícios, por parte do estamento burocrático. Martins (1999), como os demais autores citados, rastreia essas características desde o período colonial, passando pelo imperial e republicano.

Martins (1999) observa a existência do clientelismo de maneira clara no governo de Getúlio Vargas, e afirma que houve desde o início uma ampla gama de jogos políticos, em que o governo realizou pactos políticos com os “coronéis” dos sertões brasileiros, mantendo grande força eleitoral nas zonas rurais. No entanto, estas mesmas forças eram alimentadas pelo clientelismo, fonte de relações institucionais corruptoras (Martins, 1999, p. 32). Quando trata do clientelismo e da cultura do favor, o autor afirma que essas práticas eram largamente consideradas normais, não causando “estranheza, indignação ou repulsa política” (Martins, 1999, p. 35).

Gandini (2008) aponta que, segundo Martins (1999), não obstante a instituição do Estado moderno, o aprimoramento da burocracia e das relações existentes no capitalismo, o clientelismo persiste no Brasil, de modo que existem e convivem concomitantemente as relações de Estado de Direito e de Estado patrimonial. Esta última marcada pelas relações pessoais de trocas de favores e privilégios, e a primeira, mais próxima do ideal, marcada pelas relações impessoais e racionais, não sendo estas, no entanto, explicações dualistas para este fenômeno:

Entretanto, não se trata aqui de sustentar explicações dualistas (público versus privado, tradicional versus moderno, por exemplo) e nem tampouco de separar as relações políticas das relações

econômicas, fato que, diga-se de passagem, nenhum dos autores aqui citados defendeu. (Gandini, 2008, p. 210)

Como no Brasil o capitalismo moderno passou a existir tardiamente em comparação com os países onde ocorreram as revoluções burguesas, o contexto existente era distinto dos que ocorriam em países industrializados mais cedo. Nunes (1999) afirma que “o clientelismo constituía um importante aspecto das relações políticas e sociais no país” e que “os arranjos clientelistas não foram minados pela moderna ordem capitalista – permaneceram nela integrados de maneira conspícua (Nunes, 1999, p. 26).

O autor quis mostrar que o advento do capitalismo no Brasil relacionou-se com um sistema institucional, que antes era mais regional e dualista e passou a ser nacional e multifacetado. Dentre os padrões de relações entre o público e o privado que Nunes (1999) estudou até o final do século XX, está o clientelismo, objeto deste trabalho.

Roberto Romano (2012), professor de Filosofia e Ética Política na Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), diz ser possível compreender as relações clientelistas que existem na política brasileira ao se remontar ao absolutismo monárquico da história do Brasil¹. Romano afirma que o absolutismo monárquico é o tipo de regime que é capaz de assentar o poder na base do clientelismo, a partir da troca de favores e de privilégios. Afirma também que essa tradição passou a ser vivida pela sociedade, que a considerou como uma das bases de sua existência.

Raymundo Faoro (1998) aborda a questão do patrimonialismo, a partir do contexto brasileiro, na obra “Os Donos do Poder”. Considerado um dos autores mais influentes no tema, nesta obra Faoro justifica que os males brasileiros adviriam da cultura patrimonialista herdada há séculos de Portugal, e favorecida com a vinda da Corte portuguesa para o Brasil no ano de 1808.

Para Faoro (1998), o rei era governante e senhor feudal ao mesmo tempo. Administrando diretamente o reino, não deixava de ter características de senhor feudal, pois várias das decisões tomadas eram feitas a partir de critérios pessoais, como se o rei fosse dono do reino. Deste modo, os bens públicos ficavam associados

¹ Reportagem no jornal digital Gazeta do Povo, acessado em 17/08/2018 através do endereço eletrônico: <https://www.gazetadopovo.com.br/vida-publica/clientelismo-e-a-base-da-corrupcao-diz-especialista-281omcnqrg8v2p0yz271mde8e>

aos bens do rei como indivíduo, de tal maneira que o governante detinha o poder sobre tudo, e as pessoas ficavam submetidas à vontade dele².

Por causa do grande peso do Estado, na alçada política havia uma necessidade de reabrir o Estado à pluralidade de interesses que existia na sociedade civil. (RIBEIRO, 2010).

O sociólogo e ex-presidente da república, Fernando Henrique Cardoso, em sua obra *Autoritarismo e Democratização*, de 1975, defende a mesma tese. Cardoso (1975) diz que o patrimonialismo herdado dos portugueses é responsável pelo atraso do Brasil.

Sendo um espelho do país colonizador, o Brasil reproduziu a política de centralização que era adotada em Portugal, no qual todo o poder emanava do Poder central. De modo semelhante ao reino português, a administração política brasileira era nutrida por funcionários-súditos, ou seja, por um estamento burocrático que se utilizava dos benefícios concedidos pelos governantes, enquanto estes os prendia para que representassem os interesses dos reis. Para Faoro (1998), esse seria o problema brasileiro, no caso, a centralização do poder, que flexibilizava os valores apenas em próprio favor.

Schwartzman (1982) também se dispõe a analisar a presença do patrimonialismo em território brasileiro e, diferenciando-se de Faoro (1998), analisa o coronelismo e o clientelismo como instrumentos do patrimonialismo para a cooptação de votos. Ao ser feita a cooptação, que consiste no meio pelo qual os agentes públicos são escolhidos muitas vezes sem critérios de mérito, votação ou capacidade para assumir a função, há um enfraquecimento do centro, no entanto, ao mesmo tempo, tira-se a autonomia dos que foram cooptados, que de constituintes passam a ser transformados em clientes.

Como consequência, tem-se a formação de um sistema político enviesado, com decisões irracionais, que se torna preso a uma teia cada vez maior e mais complexa de compromissos e acomodações, até chegar no ponto de ruptura. O Estado patrimonialista, clientelista, acomodado nesse sistema de trocas de favores, é visto por Schwartzman (1982) como uma reminiscência do passado que necessita ser

² Síntese dessa reflexão pode ser encontrada no sítio eletrônico *A Formação do Brasil*, acessado em 17/08/2018: (<https://aformacaodobrasil.wordpress.com/2012/11/16/patrimonialismo-coronelismo-clientelismo-e-feudalismo-a-formacao-brasileira/>)

substituído por um tipo de ordenamento jurídico-político novo (Schwartzman, 2007, p.261)

2.3 RENTISMO

Um outro problema que existe na sociedade atual, não apenas na brasileira, é o rentismo. De acordo com Stiglitz (2012), nobel em Economia em 2001, o *rent-seeking*, ou rentismo, é um fenômeno que existe na sociedade e que se apresenta de diversos modos, como por exemplo através de subsídios dados pelo governo a grandes empresários em troca de ajuda em campanhas, aprovação de leis que reduzem a concorrência no mercado, fazendo com que existam grandes monopólios, e permissão de regras que favorecem às grandes corporações em detrimento dos concorrentes, aumentando o custo para a sociedade devido a quantidade de regulamentações. Como é o caso descoberto e investigado pela Operação Lava-Jato, em que a economia brasileira sofreu perdas bilionárias devido aos relacionamentos entre empresários e políticos.

Não é difícil perceber que rentismo, clientelismo e patrimonialismo, portanto, compõem um quadro multifacetado de fenômenos que caracterizam uma forma muito particular de articulação de interesses públicos e privados – em favor de uma elite política e econômica, mas não a ela restrita.

3 CONTEXTO ATUAL: A OPERAÇÃO LAVA-JATO

3.1 O QUE É E COMO SURTIU

A Operação Lava Jato é considerada a maior investigação sobre corrupção conduzida até hoje no Brasil, constituindo um marco na história do país. A primeira fase da operação foi deflagrada pela Justiça Federal do Paraná no dia 17 de março de 2014, a princípio unificando quatro ações que apuravam uma rede, operada por doleiros, para praticar crimes financeiros com recursos públicos. Conforme noticiam diversos veículos da grande imprensa, são mais de quatro anos de Operação Lava Jato, que já se encontra na sua 52ª fase, e com o avanço dos inquéritos foi desvendada a grande proporção do esquema.

A operação foi batizada como “Lava Jato” por causa de uma rede de postos de combustíveis e lava jatos que era usada para movimentar dinheiro ilícito das organizações então investigadas.

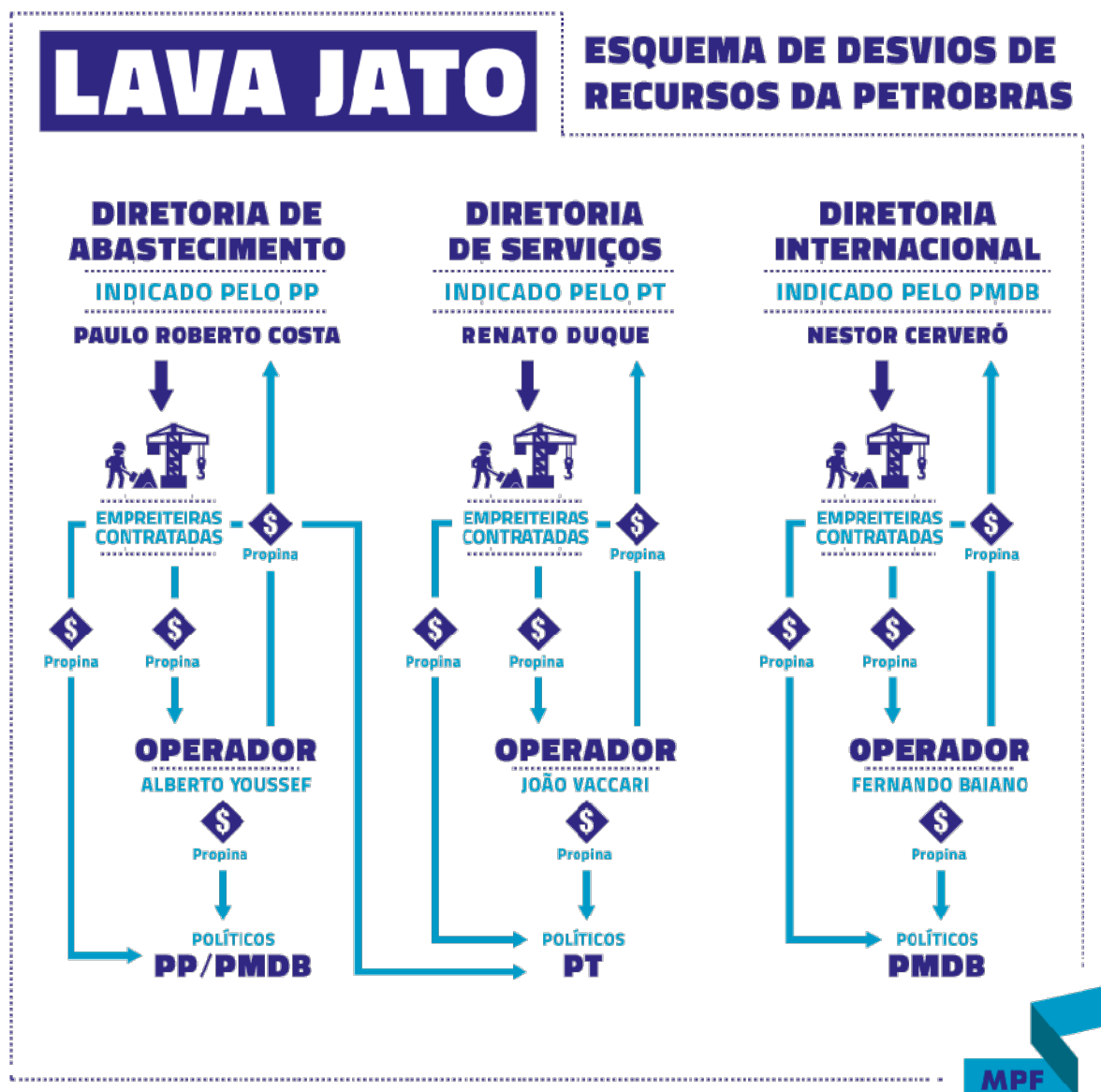
Desde quando foi instaurada, a Operação Lava Jato descobriu e desarticulou diversos esquemas de pagamentos de propina envolvendo a empresa Petróleo Brasileiro S.A (Petrobras), maior empresa estatal do Brasil. De acordo com o Ministério Público Federal (MPF), o esquema funcionava com a participação de empresas privadas que, organizadas em forma de cartel, pagavam propina para os diretores e funcionários da estatal para poderem vencer os processos licitatórios de contratação de serviços diversos. Dentre estas empresas estava o Grupo Andrade Gutierrez, o Grupo OAS, o conglomerado industrial Queiroz Galvão e a Organização Odebrecht, uma parte das maiores empresas do país.

No portal criado pelo MPF exclusivamente para trazer esclarecimentos sobre a Lava Jato o funcionamento do esquema é explicado da seguinte maneira, seguida pela representação gráfica:

As empresas precisavam garantir que apenas aquelas do cartel fossem convidadas para as licitações. Por isso, era conveniente cooptar agentes públicos. Os funcionários não só se omitiam em relação ao cartel, do qual tinham conhecimento, mas o favoreciam, restringindo convidados e incluindo a ganhadora dentre as participantes, em um jogo de cartas marcadas. Segundo levantamentos da Petrobras, eram feitas negociações diretas injustificadas, celebravam-se aditivos desnecessários e com preços excessivos, aceleravam-se contratações com supressão de etapas

relevantes e vazavam informações sigilosas, dentre outras irregularidades. (MPF, 2018).

Ilustração 01 – Esquema de desvios de recursos da Petrobras (MPF)



Fonte: Ministério Público Federal³

Após ser estabelecida a parceria, os contratos entre a Petrobras e a empresa eram superfaturados para permitir o desvio de dinheiro da estatal para os beneficiários do esquema. O procurador da república Deltan Dallagnol estima que o montante desviado da Petrobras esteja na casa dos bilhões de reais. Até o presente

³ Ministério Público Federal. Disponível em: < <http://www.mpf.mp.br/para-o-cidadao/caso-lava-jato/entenda-o-caso> > Acesso em: 19 de agosto de 2018.

momento, foram devolvidos R\$ 2,5 bilhões, dos quais de uma só vez foram R\$ 1,034 bilhão, sendo que este valor representa apenas 20% do total de R\$ 12,3 bilhões que foram previstos em 175 acordos fechados para colaboração com a Operação. Sobre a recente devolução e envolvimento de diversos países, Dallagnol afirmou:

"Este é o maior valor já devolvido para uma vítima no país e só foi possível porque os órgãos públicos trabalharam contra a corrupção. Autoridades de diferentes países, inclusive, como Brasil, Estados Unidos e Suíça, uniram esforços contra este tipo de crime que ultrapassa fronteiras. Mas a ação de órgãos públicos e de autoridades de diferentes países é só o começo, é a sociedade brasileira que pode fazer toda a diferença. Por isso é necessário que os brasileiros estejam unidos contra a corrupção, principalmente nas eleições, por meio da escolha de candidatos a deputado federal e senador que representem a pluralidade de nosso país, de diferentes visões e ideologias, mas que tenham ao mesmo tempo passado limpo, compromisso com a democracia e apoiem as Novas Medidas Contra a Corrupção" (Deltan Dallagnol, coordenador da Lava Jato do MPF/PR ao Estadão, agosto de 2018).

3.2 IMPACTOS

A respeito da Prisão Preventiva, em entrevista concedida ao jornal El País, a procuradora federal Silvana Batini⁴, que atua na operação no Rio, afirmou que "a prisão preventiva, que antes estava muito ligada à questão de periculosidade e a crimes praticados com violência, agora passou a ser trabalhada no crime de colarinho branco nas primeira e segunda instâncias e até no STJ (Superior Tribunal de Justiça)".

A colaboração premiada, mais conhecida como "delação" premiada, é um aparato legal usado pela justiça para obter a cooperação de condenados nas investigações de um determinado crime. Em troca da contribuição dada pelo condenado nas investigações, ele recebe benefícios que podem incluir o abrandamento da pena ou mudança de regime carcerário. De acordo com a Cláusula 2ª do Termo de Colaboração Premiada, o objetivo da medida é "conferir efetividade à persecução criminal de outros suspeitos e ampliar e aprofundar, em todo o país, a investigação em torno dos crimes de lavagem de dinheiro entre outros, inclusive no

⁴ Reportagem do jornal digital El País, acessado em 17/08/2018 através do endereço eletrônico: <https://brasil.elpais.com/brasil/2018/04/27/politica/1524839563_720171.html>

que diz respeito à repercussão desses ilícitos penais na esfera cível, administrativa, tributária e penal”⁵.

Segundo o Ministério Público Federal (MPF), só no Paraná foram firmados, em quatro anos, 175 acordos de colaboração premiada com pessoas físicas na Operação Lava Jato. Um dos contemplados foi o doleiro Alberto Youssef, condenado a 122 anos na Lava Jato, mas que, após fechar acordo de colaboração, garantiu pena máxima de três anos de reclusão. Nas condições da sua proposta, o delator deveria identificar autores e coautores e partícipes dos esquemas; revelar a estrutura hierárquica e a divisão de tarefas, além de fornecer documentos e provas.

Outro colaborador foi o ex-diretor de abastecimento da Petrobras, Paulo Roberto Costa, que foi condenado em sete processos na Lava Jato, e devido à delação, deve ficar três anos em regime domiciliar, e o restante em regime aberto⁶.

O impacto negativo na economia foi imediato. A Petrobras fechou o ano de 2017 com o prejuízo de R\$ 446 milhões, sendo este o 4º ano consecutivo com déficit⁷.

De acordo com o Ministério Público Federal (MPF), na Operação Lava Jato, só no Paraná, até o ano de 2017, foram instaurados 1.434 processos, 775 buscas e apreensões, 210 conduções coercitivas, 95 prisões preventivas, 104 prisões temporárias e 6 prisões em flagrante. Incluída no número total das prisões está a do ex-presidente da república pelo Partido dos Trabalhadores (PT), Luís Inácio Lula da Silva, encarcerado no dia 7 de abril deste ano. Outros presos notáveis são Eduardo Cunha, ex-presidente da Câmara dos Deputados; Sergio Cabral, ex-governador do estado do Rio de Janeiro; Antônio Palocci Filho, ex-ministro dos presidentes Lula e Dilma. Um montante de R\$ 38,1 bilhões de reais é o valor total do ressarcimento pedido (incluindo multas). Já R\$ 3,2 bilhões é o valor de bens bloqueados de réus.

Sérgio Machado, ex-presidente da empresa Transpetro (do Grupo Petrobras) e delator da Lava Jato, como parte de seu acordo de delação premiada,

⁵ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Petição nº 5244**. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/wp-content/uploads/sites/41/2015/01/acordodela%C3%A7%C3%A3oyoussef.pdf> Acesso em: 17 de agosto de 2018

⁶ Reportagem no jornal digital G1, acessado em 17/08/2018 através do endereço eletrônico: <http://especiais.g1.globo.com/politica/2015/lava-jato/condenados-da-lava-jato/>

⁷ Reportagem no jornal digital R7, acessado em 17/08/2018 através do endereço eletrônico: <https://noticias.r7.com/economia/com-prejuizo-de-r-446-mi-em-2017-petrobras-fecha-4-ano-no-vermelho-15032018>

afirmou que “o esquema ilícito de financiamento de campanha e de enriquecimento ilícito desvendado pela Operação Lava Jato ocorre desde 1946”⁸.

Para efeito de ilustração, a respeito dos impactos da Operação Lava Jato no setor de Construção Civil, os dados são preocupantes, pois mostram como parte das maiores empreiteiras do país estavam envolvidas. Antes da Operação Lava Jato ser deflagrada, de acordo com Ferreira (2016), através de dados da Câmara Brasileira da Indústria da Construção publicados em 2016, as onze empresas investigadas eram responsáveis por mais da metade da receita bruta das cinquenta maiores construtoras do país, e detinham, em seu quadro de funcionários, setenta e dois por cento da mão de obra total das cinquenta maiores empresas do setor.

Ainda conforme Ferreira (2016 apud AMORIN, 2015), com a deflagração da Operação Lava Jato, o setor de construção civil passou a enfrentar uma grande crise, não obstante ser responsável por 6,5% do Produto Interno Bruto. As empreiteiras investigadas, que recebiam vultosas quantias de investimentos por parte do governo, contraíram diversas dívidas, além de multas por causa das imputações de crimes diversos que passaram a enfrentar. Houve também uma redução dos investimentos destinados a obras estruturantes por parte do governo, acarretando uma redução nos faturamentos dessas empresas.

3.3 DIVERGÊNCIA DE VISÃO: SOUZA (2017)

A interpretação abordada neste trabalho e pelos autores citados não é, no entanto, unânime. Para Souza (2017), essa questão do patrimonialismo seria apenas uma tentativa de desviar o foco principal do problema brasileiro, a desigualdade proveniente da escravidão, fazendo com que os pobres fossem odiados. No caso, a corrupção que a Operação Lava Jato busca reduzir, seria, para Souza (2017), uma maneira de encobrir a verdadeira corrupção, que existe em maior grau no mercado financeiro.

⁸ Reportagem no jornal digital Nexo Jornal, acessado em 17/08/2018 através do endereço eletrônico: <https://www.nexojornal.com.br/explicado/2018/03/16/Lava-Jato-a-origem-e-o-destino-da-maior-opera%C3%A7%C3%A3o-anticorrupt%C3%A7%C3%A3o-do-pa%C3%ADs>

4 PERSPECTIVAS PARA A RELAÇÃO DOS SETORES PÚBLICO E PRIVADO SOB A LUZ DA OPERAÇÃO LAVA-JATO

O economista norte-americano Milton Friedman, nobel em Economia no ano de 1976, conhecido, dentre outras maneiras, por suas posições contrárias a grande atuação do Estado na economia, afirmou, a respeito da separação entre os poderes econômico e político, o seguinte:

O tipo de organização econômica que promove diretamente a liberdade econômica, isto é, o capitalismo competitivo, também promove a liberdade política porque separa o poder econômico do poder político e, desse modo, permite que um controle o outro (FRIEDMAN, 1988, p. 18).

Foi visto, no decorrer deste estudo, que desde a formação do Brasil o Estado sempre esteve presente na economia de maneira consistente através das decisões e regulamentações dos seus representantes legais. Friedman (1988) acerta em dizer que melhor é quando há essa separação entre ambos, de modo que um poder possa controlar o outro, e não ser exercido conjuntamente nas mãos de poucos. Tal ideia foi defendida também com clareza desde os economistas clássicos.

Como este não foi o caso do Brasil, que é o 153º país na lista de liberdade econômica da *The Heritage Foundation*⁹, os problemas continuaram de maneira sistemática. Como o governo sempre esteve à frente de tudo, e muitas vezes precisavam do capital que os grandes empresários detinham para realizar diversos tipos de empreendimentos, a existência do favorecimento mútuo por parte dos setores público e privado foi inevitável. Não seria de se estranhar se dentro dessas relações comesçassem a surgir casos de corrupção, como se fato sempre existiu, até porque uma parte dos grandes empresários buscava obter favorecimentos próprios.

⁹ Trata-se de um ranking em nível mundial que leva em consideração, para determinar o nível de liberdade econômica de um país, quatro grandes fatores: 1 - direitos de propriedade, integridade governamental e eficácia jurídica (Estado de Direito); 2 - gastos do governo, carga tributária e saúde fiscal (Tamanho do Governo); 3 - liberdades de negócios, de trabalho e monetária (Eficiência Regulatória); e 4 - liberdades comercial, de investimentos e financiamentos (Mercados Abertos). Acessado em 18/08/2018 através do endereço eletrônico: <<https://www.heritage.org/index/ranking>>.

Para tanto, eles só poderiam fazê-lo com o apoio direto dos governantes, influenciando a modificação, através de *lobbies*, da legislação, de modo que esta os favorecessem, como através de barreiras a novos entrantes em determinados setores, facilitação da formação de monopólios, dentre outros.

Como exposto no capítulo anterior, essa relação de favores mútuos ilegais chegou ao auge de tal maneira que não mais seria possível não fazer nada, culminando na deflagração da Operação Lava Jato. Então, sob a luz do que foi visto, com relação aos impactos da Lava Jato, o que se poderia esperar do vínculo existente entre os setores público e privado?

A Operação Lava Jato é, no entanto, apenas um exemplo dos diversos que já existiram no combate a essas mazelas existentes. Sabe-se, porém, que se ela não está sendo suficiente para resolver todos os problemas, e provavelmente não tinha esse objetivo, é inegável que foi suficiente para, ao menos, mudar o cenário de impunidade historicamente existente nesse meio da junção dos poderes econômico e político.

Exemplo disso é que houve centenas de condenações por crimes como corrupção, lavagem de dinheiro, peculato; investigação de quatorze partidos políticos; investigação de mais de cem políticos, além da primeira condenação à cadeia de um ex-presidente da república. De tal forma que não se via anteriormente, grandes empresários e políticos condenados e presos por diversos crimes relacionados.

Em contrapartida, com relação aos envolvidos por parte do Estado, talvez estes possam ser reflexo das recentes levas de servidores públicos concursados que alcançaram importantes cargos através do mérito (supondo a exclusão das ocasiões de fraudes). É possível que seja uma consequência tardia das medidas tomadas diversas vezes – oficialmente desde pelo menos a Era Vargas –, para melhorar a atuação estatal frente aos diversos tipos de problemas e situações, buscando deixar para trás as indicações diretas que faziam parte dos benefícios existentes entre os detentores dos poderes político e econômico.

Dentre outros exemplos que podem ser citados, há o surgimento de novos partidos com ideias diferentes das encontradas no *mainstream* político, como os recentes Partido Novo (registrado em 2015), que é alinhado ao liberalismo econômico; o Partido da Mulher Brasileira (registrado em 2015), com alinhamento feminino progressista; e o Rede Sustentabilidade (registrado em 2015), com alinhamento ambientalista.

Além disso, há também a mudança de nome por partidos antigos, sendo uma maneira de se apresentarem como novas soluções na política brasileira, como o Partido Social Liberal (PSL) que virou o Livres, o Partido Trabalhista Nacional (PTN) que virou o PODEMOS, dentre outros. No entanto, essas mudanças já aconteceram na história, com partidos da época da Ditadura Militar, por exemplo, não sendo necessariamente algo inovador.

Há também o florescimento de novos políticos mais jovens que, ao que parece, não fazem parte, ao menos não etariamente, da velha política. Ganham forças não devido aos grandes poderes econômicos que possuem, mas pela influência que exercem nas redes sociais, onde expõem suas ideias e podem ter contato maior com possíveis eleitores, geralmente os que compartilham dos mesmos ideais.

Ante o exposto, resta saber, à luz da Operação Lava Jato, e sem o objetivo de dar por concluída a questão, até que ponto os fenômenos estudados foram ameaçados pela mesma, para onde suas características e práticas estão indo devido aos impactos que sofreram, e se estão sendo reduzidos ou, pior, aprimorados.

5 CONCLUSÕES

A questão da relação existente entre os setores público e privado mostrou-se, conforme exposto neste trabalho, complexa e cheia de consequências, envolvendo entes políticos e econômicos que, por serem compostos por pessoas, não estão isentos de erros. Pelo contrário, estão repletos deles e, desde o rastreio em busca das origens desses fenômenos por parte de alguns autores, houve incontáveis tentativas de solucioná-los.

Com origens que remontam a, pelo menos, mais de seiscentos anos atrás, como Faoro (1998) que aponta para a formação do Estado Moderno Português em 1385, é notável a maneira arraigada com que esses eventos fazem parte da história brasileira. Estão culturalmente inseridos na sociedade e, embora tenham consequências desastrosas, muitas pessoas as consideram normais, de acordo com Martins (1999).

Houve, desde a formação do Brasil, passando pela colônia, império, república, ditadura e democracia, diversas ações envolvendo a centralização e descentralização do poder. E quando um ou outro acontecia, as consequências e problemas vinham juntos. Como havia o envolvimento com os poderes econômicos, o surgimento da corrupção foi inevitável.

A Operação Lava Jato surgiu como uma das mais recentes tentativas de resolução de grandes problemas envolvendo a relação entre os setores público e privado. Sendo a maior força-tarefa em termos de impactos político e econômico, devido a sua abrangência (grandes empresários, funcionários do governo e políticos) e montantes de capital envolvidos, deixou, possivelmente, marcas que continuarão por algum tempo na história do Brasil. Reduziu, por exemplo, a impunidade aos chamados crimes do colarinho branco.

Contudo, conclui-se que, devido ao desenrolar histórico envolvendo os fenômenos estudados neste trabalho, não se tem como dizer de maneira irrevogável se os problemas que os envolvem continuarão existindo – como se deu por mais de seis séculos –, ou se serão sanados, se foram prejudicados e comprometidos ou se estão passando por aprimoramentos.

REFERÊNCIAS

- CARDOSO, F. H. **Autoritarismo e democratização**. São Paulo, Editora Paz e Terra. 1975.
- COSTA, Frederico Lustosa da. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, FGV, v. 42, n. 5, set./out. 2008.
- DINIZ, Eli. Empresariado industrial, representação de interesses e ação política: trajetória histórica e novas configurações. **Revista Política & Sociedade**, Florianópolis, v. 9, n. 17, out. 2010.
- FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato brasileiro**. 13ª. Ed. São Paulo, Globo, 1998.
- FERREIRA, R. K. T. **Análise do impacto da Operação Lava Jato na Construção Civil**. 2016. 83 páginas. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado) - Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Campo Mourão, 2016.
- FRANCO, M. S. de C. **Homens livres na ordem escravocrata**. 3. Ed. São Paulo: Kairós Livraria Editora, 1983.
- GANDINI, R. P. C.. Características patrimonialistas do Estado brasileiro: anotações para estudos de política educacional. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 24, p. 197-214, 2008. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/rbpae/article/viewFile/19250/11173>>. Acesso em: 17 mai. 2018.
- MARTINS, José de S. **O poder do atraso. Ensaio de sociologia da história lenta**. 2. Ed. São Paulo: Hucitec, 1999.
- MISES, Ludwig von. **Ação Humana**. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil, 2010.
- NUNES, Edson. **A gramática política do Brasil. Clientelismo e insulamento burocrático**. 2. Ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1999.
- RIBEIRO, Marcos Abraão Fernandes. O patrimonialismo na sociologia de Fernando Henrique Cardoso e o atraso brasileiro. **Revista Eletrônica de Ciências Sociais**, Juiz de Fora, ano 4, 9ª ed., jan./abr. 2010.
- SCHWARTZMAN, Simon. **Bases do Autoritarismo Brasileiro**. 2ª. Ed. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1982.
- SMITH, Adam. **A Riqueza das Nações**. Tradução de Luiz João Baraúna, São Paulo: Abril Cultural, 1ª edição, 1983.
- SOUZA, Jessé. **A elite do atraso: Da escravidão à Lava Jato**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Editora Leya, 2017.

STIGLITZ, Joseph E. **O Preço da Desigualdade**. Portugal: Bertrand Editora, 2013.

WEBER, Max. **Economia e Sociedade. Fundamentos da Sociologia Compreensiva**. Brasília: Editora UNB, 1999.

_____. **Max Weber: sociologia**. / 5ª. Ed. Gabriel Cohn, compilador; traduzido por A. Cohn e G. Cohn. São Paulo: Ática, 1991. Coleção Grandes Cientistas Sociais.