

**Universidade de São Paulo**  
**Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas**  
**Departamento de Ciência Política**

**Projeto de Pesquisa**

**Corrupção política e crime organizado no Brasil**

**Rogério Bastos Arantes**

**Período 1-2019/12-2019**

0

---

## 1. Resumo

Este projeto trata do tema da corrupção política e do crime organizado no Brasil. Por meio da análise das operações da Polícia Federal e do Ministério Público, conduzidas entre os anos de 2003 e 2017, pretende-se alcançar dois objetivos principais.

O primeiro é realizar um mapeamento da corrupção política e do crime organizado no Brasil, a partir dos elementos fornecidos pelas mais de três mil operações desencadeadas neste período. Tal mapeamento poderá resultar numa nova tipologia empírica das atividades estatais e governamentais, assim como as econômicas privadas, mais sujeitas à corrupção política e ao crime organizado no Brasil.

Em segundo lugar, mas não menos importante, o projeto pretende analisar o desempenho das principais instituições envolvidas no combate a essas atividades criminosas, especialmente o Ministério Público, a Polícia Federal e a Justiça Federal. Polos constitutivos do sistema penal responsável pela investigação, acusação e julgamento de crimes, tais instituições e o sistema que integram passaram por deslocamentos significativos, que remodelaram a jurisdição criminal relacionada ao combate à corrupção política e ao crime organizado.

Enquanto o primeiro objetivo resultará no quadro mais extenso e abrangente que se tem notícia das atividades criminosas organizadas, especialmente a corrupção política, no Brasil, o segundo propiciará o conhecimento sobre as bases institucionais e organizacionais de atuação dos órgãos de controle e de justiça. No conjunto, a proposta exigirá uma abordagem interdisciplinar, mobilizando especialmente as áreas da Ciência Política e do Direito.

1

## 2. Áreas de conhecimento <sup>1</sup>

### CIÊNCIA POLÍTICA

70902003	ESTADO E GOVERNO
70902011	ESTRUTURA E TRANSFORMAÇÃO DO ESTADO
70902038	RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS
70902054	INSTITUIÇÕES GOVERNAMENTAIS ESPECÍFICAS
70904006	POLÍTICAS PÚBLICAS
70904022	ANÁLISE INSTITUCIONAL

### DIREITO

60101032	TEORIA DO ESTADO
60102020	DIREITO PENAL
60102055	DIREITO CONSTITUCIONAL
60102063	DIREITO ADMINISTRATIVO

## 3. Objetivos

O presente projeto tem dois objetivos principais. Em primeiro lugar, pretende-se realizar um mapeamento da corrupção política e do crime organizado no Brasil, a partir dos elementos fornecidos pelas mais de três mil operações desencadeadas pela Polícia Federal e pelo

<sup>1</sup> Códigos da classificação CAPES.

Ministério Público, em cooperação com outras instituições, ao longo do período 2003-2017. As dificuldades de mensurar diretamente a corrupção são conhecidas e, segundo Speck (2000), os pesquisadores procuram contorná-las por meio do uso de três tipos de indicadores, todos eles indiretos: os casos relatados na mídia, as condenações produzidas pelo sistema penal e os dados obtidos por meio de *surveys* com cidadãos ou especialistas. Nossa pesquisa sobre as operações do MP-PF se enquadra no segundo tipo, mas vai além ao reunir informações sobre o fenômeno desde as fases iniciais da investigação criminal e ao fazê-lo na forma de um grande banco de dados qualitativos, não se limitando a estudos de casos como tem sido a prática nesse campo de estudos. Nesse aspecto, tomar os casos de corrupção e de crime organizado revelados por mais de três mil operações policiais nos permitirá elaborar uma tipologia empírica em escala jamais alcançada no Brasil (e talvez em perspectiva comparada) das atividades estatais e governamentais, assim como as econômicas privadas, mais sujeitas à corrupção política e ao crime organizado.

Em segundo lugar, mas não menos importante, o projeto pretende analisar o desempenho das principais instituições envolvidas no combate a essas atividades criminosas, especialmente o Ministério Público, a Polícia Federal e a Justiça Federal. Polos constitutivos do sistema penal responsável pela investigação, acusação e julgamento de crimes, tais instituições e o sistema que integram passaram por três deslocamentos significativos, que remodelaram a jurisdição criminal relacionada à corrupção política e ao crime organizado. Fundamentalmente, 1) as ações de improbidade administrativa, eleitas nos anos 1990 como estratégia dominante de promotores e procuradores no combate à corrupção, deram lugar na década de 2000 às investigações policiais e ações penais da corrupção como crime comum; 2) se nos anos 1990 a liderança coube aos ministérios públicos estaduais, nos anos 2000, o protagonismo se deslocou para os órgãos federais, notadamente a Polícia Federal, o Ministério Público Federal e Juízes Federais; 3) por fim, a histórica desarticulação das instituições que compõem o sistema penal cedeu lugar a um maior adensamento de suas relações recíprocas, ressignificando as formas de investigação, acusação e julgamento neste campo (resultando em aumento relativo da eficácia de suas ações) (Arantes, 2011a e 2011b). Examinadas as bases institucionais e organizacionais dessa nova forma de combate à corrupção, a pesquisa também buscará remontar o percurso dos processos, do início das investigações às sentenças judiciais, de modo a avaliar sua efetividade processual.

A hipótese que orienta o exame desses deslocamentos é de dupla natureza, institucional e organizacional: de um lado, tais mudanças podem ser explicadas pelo desenho institucional capaz de propiciar resultados mais efetivos nas esferas criminal e federal; de outro, a maior efetividade depende também da motivação endógena e do empenho das organizações no aumento da eficácia de suas ações e no adensamento das suas relações recíprocas, no interior da *web of accountability* (Mainwaring & Welna 2003), com vistas a superar o isolamento e a imprimir maior consequência às atividades de combate à corrupção.

Embora a prática de dar nomes próprios às operações que conduz tenha origem remota, foi a partir de 2003 que a Polícia Federal passou a fazer isso de modo sistemático, ocupando-se inclusive de publicar breves resumos das ações, a partir dos quais pretendemos desenvolver

parte de nossa pesquisa empírica.<sup>2</sup> Em estudos anteriores (Arantes, 2011a e 2011b), verificamos que, na maioria dos casos, o que a PF chama de “operação” é a execução de mandados de prisão ou de busca e apreensão, expedidos pela Justiça, após um período de investigação que pode durar semanas ou meses e que quase sempre conta com a participação do Ministério Público ou de outros órgãos como a Receita Federal, Ministério da Previdência Social, Polícias estaduais, fiscais e funcionários de outros órgãos controladores e de agências reguladoras. Nesse aspecto, embora a fase policial das operações seja a de maior visibilidade, muitas decorrem da articulação e do trabalho prévio de uma *web of accountability institutions*. Análise preliminar das 600 primeiras operações revelou a ocorrência de mais de 50 tipos de crimes, mas 23% delas diziam respeito ao crime de corrupção, enquanto outras 16% apontaram funcionários públicos envolvidos em outros tipos de crimes que necessitavam de seu apoio (Arantes 2011a). Até 2015, nada menos do que 24.923 prisões provisórias foram executadas em 2.866 operações.<sup>3</sup>

A variedade de crimes, mas sobretudo o envolvimento e as prisões de lideranças políticas nestas grandes operações, têm recebido grande destaque na mídia e vem mobilizando o país nos últimos anos. O caráter simbólico de dar nomes às operações e a forma muitas vezes midiática como são realizadas provocam grande impacto inicial, e mesmo que este se dilua no tempo, o custo reputacional para os envolvidos é na maioria das vezes irreparável. Além disso, sabe-se que a técnica de nomeá-las funciona como um marcador para os interessados em acompanhar a atividade policial e seus desdobramentos. Em tempos de “democratie du public” (Manin, 1995), na qual a mídia assume um papel crucial na (in)formação da opinião pública, ou em tempos em que os escândalos políticos ganham centralidade e passam a afetar a dinâmica da própria democracia (Thompson, 2000; Chaia e Teixeira, 2001; Porto, 2011), a identificação das operações por meio de nomes específicos e chamativos tem efeitos importantes.<sup>4</sup>

Mediante autorizações judiciais e sob fiscalização ou participação ativa do Ministério Público, a PF já desencadeou centenas de operações contra políticos corruptos em todos os níveis da federação e em todos os ramos de governo. Também já atingiu juízes e policiais de todas as corporações existentes no Brasil, inclusive ela própria. De funcionários da Previdência Social ao Instituto do Meio Ambiente, do Tribunal de Contas da União a Departamentos Estaduais de Trânsito, operações atingiram servidores públicos corruptos nos mais diversos pontos da administração pública. “Zaqueu”, o fiscal corrupto da Bíblia, deu nome a mais de uma operação de prisão de fiscais corruptos, ao lado de “Iscariotes” – que levou à prisão funcionários que desviavam o dinheiro do ingresso cobrado à visitação do Cristo Redentor no Rio de Janeiro.

---

<sup>2</sup> Os procedimentos de pesquisa serão apresentados em seção própria, mais adiante.

<sup>3</sup> Elaboração própria.

<sup>4</sup> Segundo Arantes (2011a), os nomes singulares causam impacto na opinião pública e mobilizam a atenção da mídia que se apressa por realizar a cobertura (há casos em que as TVs são informadas antecipadamente e tornam-se coadjuvantes das operações. Filmam prisões e apreensões de documentos, levando mais tarde as imagens aos horários nobres de audiência). O significado expresso por nome próprio também sinaliza o sentido da operação e por vezes antecipa a provável culpa dos envolvidos. Após o impacto inicial, tais nomes promovem uma espécie de economia da informação junto à mídia e à opinião pública. Organiza a transferência de informações entre a PF e a mídia e permite aos órgãos de imprensa realizarem um acompanhamento mais sistemático e permanente do seu desenrolar. O nome próprio, por assim dizer, funciona como um bom marcador para todos os interessados em acompanhar a atividade policial e seus desdobramentos dias, semanas ou meses depois. Para a imprensa, facilita a montagem de bancos de dados e de TAGs, permitindo a rápida recuperação de informações a cada momento em que fatos novos ocorrem e sua cobertura requer a apresentação de uma breve “memória” ao leitor. E de modo inverso, esse marcador permite à própria PF monitorar o grau de sua exposição na mídia.

Lideranças políticas dos mais diversos partidos já entraram na mira e nas escutas da PF e tornaram-se alvo central das acusações do MP, culminando na operação Lava Jato, que desbaratou o esquema de desvios da Petrobrás e colocou em xeque o sistema político inaugurado em 1988. Há quatro anos sob sua égide, quase mil mandados de busca e apreensão foram realizados, mais de duzentas conduções coercitivas foram executadas, 115 prisões preventivas e 121 temporárias foram cumpridas. Somadas as penas dos condenados até o momento, incluindo a de um ex-presidente da República que se encontra preso, a Lava Jato alcançou quase 2 mil anos em condenações.<sup>5</sup>

Em suma, o quadro geral que se obtém sobre a corrupção política e o crime organizado no Brasil, a partir das operações, constitui um acervo inédito de informações reveladoras do perfil e da extensão dessas práticas na realidade brasileira. Mesmo que elas nos deem a conhecer apenas os casos em que as ações da Polícia e do Ministério Público obtiveram algum efeito - havendo assim todo um outro mundo de *Hades* a ser desvendado – trata-se do maior volume de dados já produzido no país sobre tais práticas criminosas. Considerando o período de pouco mais de uma década, com operações quase diárias, é difícil encontrar paralelo na política comparada com outros países. Além disso, a busca de maior efetividade no combate à corrupção e ao crime organizado pela ação concertada de policiais, procuradores e juízes representa uma das grandes novidades do Brasil contemporâneo. A mudança de ênfase no tratamento da corrupção - de ato de improbidade administrativa para crime comum - e a maior articulação no interior da *web of accountability institutions* têm produzido efeitos importantes nas áreas envolvendo as grandes obras de infraestrutura, mas também na Previdência, em diversos órgãos ligados ao executivo, nas transferências de recursos públicos federais para estados e municípios etc.

#### 4. Justificativas

Os elementos destacados acima justificam e incentivam uma pesquisa acurada, lastreada por diagnóstico adequado e orientada por hipóteses que façam avançar o conhecimento sobre esquemas criminosos que se organizam para assaltar os cofres públicos e corromper as atividades econômicas de modo geral, bem como as ações estratégicas dos órgãos empenhados em seu combate.

No Brasil, até mortos roubam, ou vivos em nome deles, de forma sistemática, planejada e, sempre que necessária, inovadora. Quando a “senhora x” solicitou junto ao INSS a pensão por morte do marido, descobriu que outra suposta viúva já havia feito o mesmo, com base em documentos falsificados, desde contas de luz até extratos bancários de instituições financeiras tradicionais, que atestavam a vida em comum com o falecido. A fraude fora tão bem executada que o INSS não soube ele mesmo dirimir qual das duas era a verdadeira detentora do direito, e o caso foi parar na Justiça<sup>6</sup>. Ano após ano, esquemas de fraudes em aposentadorias e pensões são organizados por quadrilhas especializadas, muitas delas contando com a participação de funcionários do próprio INSS. A maior rubrica do orçamento federal, a previdenciária, também é

<sup>5</sup> “A Lava Jato em números no Paraná”. [www.http://www.mpf.mp.br/para-o-cidadao/caso-lava-jato](http://www.mpf.mp.br/para-o-cidadao/caso-lava-jato), consultado em 29/6/2018

<sup>6</sup> <https://odia.ig.com.br/>, 3/2/2018. Consultado em 29/6/2018

responsável pelo maior volume de recursos públicos desviados anualmente. Por outro lado, equipes de investigação do Instituto, com o auxílio da Polícia Federal (PF), têm realizado operações de combate a essas quadrilhas também de maneira organizada e regular nos últimos anos. Na operação *Álibi* (13/9/2017), a PF prendeu um grupo que utilizava os nomes de pessoas mortas na infância para fraudar a concessão de benefícios, e posteriormente simulavam sua morte para a concessão de pensões. O esquema movimentou R\$ 2 milhões na Bahia. Na operação *Ghost* (8/6/2010), nomes de pessoas mortas eram utilizados por funcionários e um entourage de intermediários que atuavam junto ao órgão na obtenção de benefícios assistenciais e previdenciários para fantasmas. O chefe da quadrilha, da qual faziam parte servidores do órgão e uma policial civil, mobilizava suas quatro namoradas para a lavagem dos recursos provenientes do esquema. “Walking dead”, “Sétimo dia”, “Cárcere”, “Hipócrates”, “Freud” (que prendeu psicólogo que fraudava atestados), “Zumbi”, “Saia Justa”, “Falsário”, “Mandrake”, “Senil”, “Com Dor”, “Licomedes”, “Caduceu”, “Decadência Total” e “Ajuste Fiscal” são nomes das operações, que, dentre outras, desbarataram esquemas de corrupção no INSS. Essa última, tamanho era o volume de recursos desviados que os investigadores consideraram que sua ação contribuiria para o ajuste das contas públicas brasileiras.

Num país de formação patrimonialista (Faoro, 1996), no qual a modernização econômica e do Estado não foi precedida nem mesmo acompanhada por novas relações de poder baseadas no princípio liberal do contrato, o arcaico convive com o moderno naquilo que Schwartzman (1988) definiu, inspirado em Weber, como neopatrimonialismo ou patrimonialismo burocrático. Na verdade, como desenvolveu Nunes (1997), a modernização brasileira incompleta e contraditória teria legado um conjunto de quatro “gramáticas” que organizam as relações entre Estado e sociedade: conviveriam lado a lado o clientelismo, o corporativismo, o insulamento burocrático e o universalismo de procedimentos. Num país constituído historicamente dessa maneira, a corrupção política não poderia deixar de ser endêmica e de se fazer presente nas mais diversas instâncias de poder e de representação. E do outro lado da moeda patrimonialista, encontramos um setor privado fortemente dependente do Estado e sem muitas peias culturais ou morais diante de oportunidades abertas a comportamentos *rent-seeking*.

Um Estado de origem histórica patrimonialista também se caracteriza por ser excessivamente centralizado e regulamentado, sem que isso implique capacidade de controle por parte da sociedade. Na verdade, tais elementos dão força à burocracia estatal e aos agentes políticos que controlam e tomam decisões sobre recursos. Neste cenário em que agentes privados se organizam para capturar renda e políticos e burocratas controlam volumosos recursos e promovem sua alocação longe dos olhos da sociedade, está dada a oportunidade para a prática da corrupção. É notável como no caso brasileiro fraudes em licitações públicas e desvio de verbas são práticas imemoriais e sobrevivem a mudanças de regime, a inovações institucionais e a novas tecnologias de controle: democracia, instituições de *accountability* nos âmbitos administrativo e judicial e mecanismos de governo eletrônico não têm sido suficientes para eliminar tais práticas.

Apesar dessas dificuldades, devemos reconhecer que desde a redemocratização do país os problemas da corrupção e do crime organizado têm ocupado lugar central no debate público, têm envolvido as instituições representativas (principalmente quando grandes escândalos

eclozem, envolvendo seus membros), têm sido permanentemente observados pela mídia, ocupado a atenção da opinião pública em épocas eleitorais e também fora delas, têm mobilizado atores da sociedade civil e mesmo de organismos internacionais em missão no Brasil, levando o país a promover mudanças legislativas e a firmar tratados internacionais nos quais se reconhece a necessidade de combatê-los.

Da mesma forma, é crescente o interesse pelas formas e instituições de *accountability* nas democracias latino-americanas (O'Donnel, 1999a; Peruzzotti e Smulovitz, 2002; Mainwaring & Welna 2003), responsáveis pelo monitoramento, investigação, persecução civil e criminal e a punição de atos de corrupção e de improbidade administrativa. Manin, Przeworski e Stokes (1999) chegaram a promover essa agenda de pesquisa ao afirmar a insuficiência das eleições como mecanismo de responsabilização de governantes. No caso brasileiro, coletânea organizada por Speck (2002) não deixou de apresentar os avanços obtidos por algumas instituições de *accountability* responsáveis pelo enfrentamento da corrupção. Embora o estudo tenha concluído que a simples proliferação de instituições de controle não é garantia suficiente para a formação de um eficaz “sistema nacional de integridade”<sup>7</sup>, o quadro resultante das análises mostrou-se bastante promissor (o estudo avaliou que houve avanços concretos no enfrentamento de problemas como fraudes em licitações, nepotismo no serviço público, crimes eleitorais, crimes contra a ordem econômica e a previdência social). Entretanto, concordamos com a recomendação final do trabalho de que não basta examinar individualmente tais instituições, mas é necessário avaliar o grau de cooperação e de integração entre elas, bem como a eficácia de suas ações.

O conjunto das operações conduzidas pela PF, na maioria das vezes em companhia de outras instituições, durante o período 2003-2017, é revelador destes e de outros tantos aspectos que marcaram a evolução institucional destes órgãos e do sistema como um todo. Novos métodos de investigação associados a novos dispositivos legais e a mecanismos de cooperação internacional têm propiciado ações incisivas dos órgãos de investigação. Some-se a isso uma nova postura da magistratura federal, que se coloca mais ao lado do MPF e da PF do que como seu contraponto, e tem-se o combate à corrupção e ao crime organizado em escala jamais vista no país. O presente projeto se propõe a analisar essas transformações e nova dinâmica institucional delas decorrentes, além de traçar um mapa dos crimes revelados por essas ações, especialmente o da corrupção política.

Nesse contexto, cabe lembrar que a vasta literatura existente sobre a trajetória dos países da terceira onda de democratização (Huntington 1991) destacou os problemas que afetavam e ainda afetam o funcionamento das novas poliarquias e as promessas não cumpridas de nossos regimes democráticos (Bobbio 1986). Passada a primeira fase da democratização política, as análises se voltaram para a questão da “qualidade da democracia” (Diamond and Morlino, 2005) ou dos regimes políticos que logramos construir. Trata-se de uma miríade de estudos que buscaram demonstrar que a consolidação definitiva da democracia dependeria de avanços para além da simples competição eleitoral e da alternância no poder. Dentre estes

---

<sup>7</sup> Integrado pelos controles internos ou administrativos, as ouvidorias, os controles legislativos (com ênfase nas Comissões Parlamentares de Inquérito), os Tribunais de Contas, os controles exercidos pelo Judiciário e pelo Ministério Público, além do papel de atores não estatais como a Mídia e organizações da sociedade civil, tudo isso nos três níveis da Federação e incidindo sobre três poderes de Estado (Speck 2002)

estudos, destacam-se aqueles que investigaram as conexões entre corrupção, confiança institucional e adesão ao regime democrático, no âmbito da cultura política (Moisés 2008, 2010)

Graças a esses estudos, passamos a viver sob a égide de “democracias adjetivadas” (Collier e Levitsky 1997). O’Donnell foi um dos primeiros a ajustar contas com a fase da consolidação, identificando as novas experiências como “delegative democracy” (O’Donnell 1994); Karl (1995), analisando países da América Central, critica o “eleitoralismo” da visão predominante sobre a democracia e apresenta a noção de “regimes híbridos”, nos quais eleições competitivas e vigência de direitos civis e políticos convivem com práticas autoritárias remanescentes dos regimes anteriores; Diamond (1996, 2002) também apontou a insuficiência da visão eleitoralista e inaugurou uma série de trabalhos nos quais distingue “electoral democracy” de “liberal democracy” (esta última reuniria um conjunto de aspectos que os regimes existentes não foram capazes de atender plenamente); Merkel e Croissant (2000) cunharam o termo “defective democracy” e seus subtipos não menos adjetivados “excluding democracy”, “enclave democracy”, e “non-liberal democracy”, que servem para descrever regimes nos quais princípios fundamentais da democracia liberal não estão plenamente assegurados; Holston (2007) reuniu três expressões em uma só noção - “civily disjunctive electoral democracy” – para designar a expansão desigual e contraditória dos direitos de cidadania que convivem, nesses novos regimes, com violência, impunidade e injustiças. Em suma, guardadas as especificidades de cada contribuição, essa literatura tem em comum o objetivo de problematizar os resultados alcançados pela terceira onda de democratização e buscam afirmar suas teses sobre a necessidade de retomarmos aspectos abandonados da teoria democrática (O’Donnell 1999b).

O presente projeto inscreve-se nessa trajetória e pretende examinar os problemas da corrupção e do crime organizado que afetam o funcionamento da democracia, bem como as tentativas institucionais recentes de combatê-los. Poderíamos prosseguir com referências sobre os aspectos normativos dessa discussão e explorar outros tantos exemplos de adjetivação de novas democracias e de estudos que demonstram o caráter incompleto de nossos regimes, mas penso que o tema do combate à corrupção e ao crime organizado não pode ser tratado apenas nos marcos dessa perspectiva normativa da democracia. Para uma adequada compreensão do problema, nossas análises devem recorrer igualmente a uma segunda perspectiva, àquela que se convencionou chamar de teoria positiva ou “explanatória” (Shapiro 2002), que se empenha pela explicação de processos e instituições, a partir de premissas realistas sobre o comportamento humano e mediante recursos e técnicas de pesquisa e validação de resultados endereçados à busca de generalização. Sob essa definição mais ampla de ciência política, podemos situar desde os modelos de análise e de explicação baseados na escolha racional até as diversas vertentes do neoinstitucionalismo.

No caso brasileiro, conhecer as causas da corrupção e do crime organizado, bem como operam os órgãos destinados ao seu combate, é algo que requer uma compreensão desde os microfundamentos da ação racional, passando pelo peso do patrimonialismo em nossa formação histórica até os efeitos do desenho institucional e das organizações sobre o comportamento dos atores, e tudo isso não apenas à luz de uma teoria positiva, mas igualmente inspirados pelas promessas democráticas a realizar.



## **5. Razões para desenvolver o projeto no IEA**

O IEA tem por missão promover estudos e debates sobre instituições e políticas públicas nos níveis nacional e subnacional, mas também supranacionais. Desde a sua criação, abrigou projetos e pesquisadores dedicados ao estudo da democracia e ao debate público sobre propostas de aperfeiçoamento de nossas instituições políticas. Nessa agenda voltada à “qualidade da democracia” já estiveram presentes temas como reforma política, partidos e representação política, reforma do judiciário e novas formas de participação, dentre outros.

O presente projeto se insere claramente nessa agenda e se associa à missão do Instituto ao se propor a produzir conhecimento inovador e sistemático sobre a corrupção política e o crime organizado no Brasil, mas também ao vislumbrar o possível uso social das informações que lograremos produzir, por meio do debate público sobre os resultados da pesquisa.

Esperamos encontrar uma estrutura e dinâmica internas que propiciem não apenas o pleno desenvolvimento do projeto, como a interação com outros pesquisadores, senão em torno do tema substantivo, certamente acerca de métodos e técnicas de pesquisa acadêmica, e também da reflexão sobre áreas essenciais ao desenvolvimento científico, social e econômico do país.

Espera-se que o projeto, nas duas frentes principais em que se estrutura, possa contribuir para o debate sobre a modernização institucional brasileira, na sensível área do combate à corrupção e ao crime organizado. Quiçá o estudo possa servir de subsídios a outros fóruns como o Legislativo, o Executivo e as próprias instituições de justiça, objetos da presente pesquisa.

## **6. Potencial de interdisciplinaridade**

O ambiente interdisciplinar do IEA é uma de suas marcas mais distintivas e conhecidas. A interdisciplinaridade constitui fator decisivo para o desenvolvimento deste projeto, que se situa na confluência da Ciência Política com o Direito, mas também com a Sociologia e a Economia.

De um lado, o projeto dialoga com os estudos sobre corrupção produzidos pela Ciência Política. De outro, dado o protagonismo das instituições de justiça no combate a esse tipo de crime, o conhecimento jurídico cumprirá papel igualmente relevante na análise dos dados e na interpretação dos resultados. Integrar os dois campos, portanto, é uma das metas do projeto. Subsidiariamente, contribuições da sociologia e da economia sobre os temas do crime organizado, da corrupção e de seus impactos sobre as relações sociais e econômicas serão mobilizadas. Em suma, pode-se afirmar que a interdisciplinaridade é condição necessária ao pleno desenvolvimento do projeto e espera-se que o ambiente do IEA seja o lugar adequado para promovê-la.

## **7. Impactos científicos e sociais**

As operações de combate à corrupção e ao crime organizado mudaram a face da democracia brasileira. Elas nos dão a conhecer os métodos e as estratégias dos agentes envolvidos no assalto aos recursos públicos. Dadas as conhecidas dificuldades de pesquisar empiricamente a corrupção e o crime organizado, talvez a contribuição de maior impacto

científico e social do projeto seja a montagem de um banco de dados com informações sistemáticas envolvendo as mais de três mil operações da PF. Em geral, elas informam os tipos de crimes, as pessoas envolvidas, os valores manipulados, as formas de ação, as conexões nacionais e internacionais da organização criminosa, o tempo de existência da prática criminosa e seu impacto sobre as contas públicas, dentre outros. Ao mesmo tempo, informam o contingente de policiais envolvidos, os órgãos que coparticiparam da operação, as estratégias e métodos envolvidos na sua execução. Estas são medidas diretas e bastante objetivas de um fenômeno sobre o qual a pesquisa acadêmica sempre teve grande dificuldade de investigar. Social e politicamente, a sistematização e análise dessas informações poderão, uma vez oferecidas ao debate público, contribuir para a reforma de nossas instituições e o aperfeiçoamento da qualidade de nossa democracia.

## 7. Metodologia

O projeto recorrerá a procedimentos quantitativos e qualitativos de pesquisa.

### 8.1. Procedimentos quantitativos.

8.1.1. Construção de banco de dados (já em andamento) com mais de três mil operações do MP-PF realizadas entre 2003 e 2017. Essa tarefa, que já se encontra em execução, utiliza como fonte os resumos disponíveis no sítio do próprio Departamento de Polícia Federal ([www.dpf.gov.br](http://www.dpf.gov.br)).

8.1.2. Lacunas e incongruências de informações, na montagem do banco de dados, têm sido solucionadas por meio de pesquisa em outros sítios oficiais de instituições envolvidas nas operações (e.g. Ministério Público Federal, Ibama, Previdência Social, Controladoria Geral da União, Tribunal de Contas de União, Receita Federal etc), de associações profissionais, especialmente as vinculadas à PF (e.g. Associação dos Delegados de Polícia Federal) e também da grande imprensa.

8.1.3. Em princípio, o banco de dados deverá conter as seguintes informações:

Nome da operação; Data; Unidade(s) Federativa(s); Cidades envolvidas; Tipo de Crime I (de acordo com a descrição da PF); Tipo de Crime II (agregação, por categorias); Subtipos de Crimes de Corrupção (rumo a uma tipologia empírica); Número do efetivo de policiais empregados na operação; se Crime com Repercussão Internacional; se houve Cooperação Estrangeira na operação; Participação de outras instituições na forma de *Task-Force*; Valores financeiros movimentados pelo crime; Total de presos (privados e públicos); Número de conduções coercitivas; Tipos de Agentes Públicos envolvidos; Partido Político (no caso de políticos presos); se operação em ano eleitoral; se Operação é desdobramento de anteriores; menção a uso de grampo/escuta telefônica; desdobramento de delação premiada.

8.1.4. Tratamento dos dados por meio de estatística descritiva e cruzamentos que permitam desenvolver os objetivos e examinar hipóteses. Dados socioeconômicos e demográficos dos estados e cidades citados nas operações, efetivo da PF nas respectivas superintendências, recursos públicos orçamentários alocados por setores correspondentes aos crimes de corrupção, número de escutas telefônicas por estado (revelados pela “CPI dos Grampos”), dentre outros, serão mobilizados na análise complementar das operações.



## 10. Elaboração de trabalhos científicos

Nos termos do edital do Programa Ano Sabático, o projeto prevê a confecção de pelo menos um artigo científico sobre os principais resultados da pesquisa. Ademais, almejamos terminar o período com o esboço de um livro sobre as práticas da corrupção e do crime organizado no Brasil. O material reunido na forma de banco de dados será disponibilizado, após as referidas publicações, para acesso público e receberá atualização permanente. Assim, estudos e análises sobre os mesmos temas poderão ser replicados, novas hipóteses poderão ser testadas e novas teorias arriscadas.

## 11. Previsão de organização de seminários, simpósios e atividades assemelhadas

A organização de eventos públicos é uma marca do IEA. O presente projeto prevê a realização de duas conferências semestrais, mas se propõe a organizar, ao final, um seminário especial com pesquisadores e lideranças públicas em torno do tema da corrupção e do crime organizado no Brasil. Em resumo, estimulados pelo ambiente do IEA, sentimo-nos comprometidos com a promoção do debate teórico e prospectivo dos dados que serão sistematizados pela pesquisa, e sua apresentação e submissão a escrutínio público, em conferências e seminários, tal como ocorre com frequência no Instituto, outra razão importante que justifica a presente candidatura.

11

## Referências bibliográficas

- Arantes, Rogério B. (2011a) "The Federal Police and the *Ministério Público*". In *Corruption and Democracy in Brazil: The Struggle for Accountability*. Timothy Power & Matthew Taylor (Eds.). Notre Dame University Press.
- Arantes, Rogério B (2011b) "Polícia Federal e construção institucional". In Avritzer, Leonardo e Filgueiras, Fernando (orgs). *Corrupção e sistema político no Brasil*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.
- Bobbio, Norberto. 1986. *O futuro da democracia. Uma defesa das regras do jogo*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- Chaia, Vera e Teixeira, Marco A. 2001 "Democracia e escândalos políticos." In *São Paulo em perspectiva*. Vol. 15, n. 4.
- Collier, David and Levitsky, Steven. 1997. "Democracy with Adjectives: Conceptual Issues in the Study of Democratization". *World Politics*, vol. 49, nº 3.
- Diamond, Larry. 1996. "The Paradoxes of Democracy", in L. Diamond e M. F. Plattner (eds.), *The Global Resurgence of Democracy*. Baltimore/London, The Johns Hopkins University Press.
- Diamond, Larry. 2002. "Elections Without Democracy: Thinking About Hybrid Regimes," *Journal of Democracy* 13/2.
- Diamond, Larry and Morlino, Leonardo (eds). 2005. *Assessing the Quality of Democracy*. Johns Hopkins University Press.
- Faoro, Raymundo. 1996. *Os donos do Poder: formação do patronato político brasileiro*. São Paulo: Globo, 10ª ed.
- Holston, James. 2007. "Citizenship in Disjunctive Democracies" in Joseph Tulchin and Meg Ruthenberg. *Citizenship in Latin America*. Boulder/London, Lynne Rienner.
- Huntington, Samuel. 1991. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman, University of Oklahoma Press.
- Mainwaring, S. e Welna, C. (2003). *Democratic accountability in Latin America*. Oxford: Oxford University Press.

- Manin, Bernard. 1995. *Principes du Gouvernement Représentatif*. Paris, Calmann-Lévy.
- Manin, Bernard, Przeworski, Adam e Stokes, Susan. 1999. "Elections and representation" in B. Manin, A. Przeworski e S. Stokes (eds.). *Democracy, accountability and representation*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Merkel, Wolfgang and Croissant, Aurel . 2000. "Formal Institutions and Informal Rules in Defective Democracies". *Central European Political Science Review*, Vol.1, No.2, pp.31–48.
- Moisés, J. A. (2010) "A corrupção afeta a qualidade da democracia?" *Em Debate*, Belo Horizonte, v. 2, n.5, p 27-37.
- Moisés, J. A. (2008) "Cultura Política, Instituições e Democracia. Lições da experiência brasileira." *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. V. 23, n. 66, p 11-43.
- Nunes, Edson.1997. *A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*. Jorge Zahar Editora
- O'Donnell, Guillermo.1994. "Delegative democracy". *Journal of Democracy*. 5, 55-69.
- O'Donnell, Guillermo.1999a. "Horizontal Accountability in New Democracies" in Andreas Schedler, Larry Diamond, e Marc F. Plattner (eds) *Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*. Lynne Rienner Publishers.
- O'Donnell, Guillermo. 1999b. "Teoria Democrática e Política Comparada" in *Dados*, Rio de Janeiro, v. 42, n. 4.
- Peruzzotti, Enrique e Smulovitz, Catalina (eds).2002. *Controlando la Política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*. Buenos Aires, Temas Grupo Editorial.
- Porto, Mauro (2011) "Do Barking Dogs Really Bite? The Watchdog Function of the Media and Political Accountability in Brazil" in *Corruption and Democracy in Brazil: The Struggle for Accountability*. Timothy Power & Matthew Taylor (Eds.). Notre Dame University Press.
- Schwartzman, Simon. 1988. *Bases do autoritarismo brasileiro*. Rio de Janeiro: Campus, 3a ed.
- Shapiro, Ian. 2002. "The State of Democratic Theory" in Ira Katznelson and Helen V Milner (eds.). *Political Science: the State of the Discipline*. New York/London, W.W. Norton & Company; Washington, APSA.
- Speck, Bruno W. (2000). "Mensurando a corrupção: uma revisão de dados provenientes de pesquisas empíricas" In *Cadernos Adenauer 10: Os custos da corrupção*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer.
- Speck, Bruno W. 2002. (org.) *Caminhos da Transparência*. Campinas: Ed. Universidade Estadual de Campinas.
- Thompson, John. 2000. *Political scandal: power and visibility in the media age*. Oxford e Malden, Polity Press and Blackwell Publishers.