A regulação de controle da corrupção e a variabilidade institucional

Quem responsabilizar por atos de corrupção – indivíduos, empresas ou os dois?

Raquel Pimenta

07/01/2020|06:00

Crédito: Pixabay

Em entrevista recente, o Presidente do Supremo Tribunal Federal, Ministro Dias Toffoli, afirmou "*a Lava Jato foi muito importante (...), mas destruiu empresas*". De fato, recentemente o Brasil assiste suas empresas, muitas implicadas em esquemas de corrupção e algumas colaboradoras da justiça por meio de acordos de leniência, se

desfazerem de ativos, terem contratos paralisados e até mesmo entrarem em recuperação judicial. A reação dos procuradores envolvidos na investigação foi rápida. Deltan Dallagnol, coordenador da Força Tarefa em Curitiba, reproduziu em suas redes sociais a seguinte frase: "*não é a Lava Jato que destrói empresas, mas a opção de seus donos pela corrupção, punida com a correta aplicação da lei*".

À primeira vista, o debate parece se centrar em quem é responsável pela crise que se abate sobre as empresas: a corrupção ou a própria política de controle da corrupção. O assunto importa para pensar como se estruturaram os negócios de nossas grandes empresas e, em igual medida, como cobrar a devida prestação de contas dos guardiões da aplicação da lei. Mereceria um outro texto. Este propõe-se a dar um passo atrás para discutir quais são as balizas do debate sobre a regulação de controle da corrupção.

As declarações de Toffoli e Dallagnol dos últimos dias expõem um elemento central de toda regulação de controle da corrupção: quem responsabilizar por atos de corrupção – indivíduos, empresas ou os dois. No entanto, pouco aprofundam sobre como se escolher um modelo ou outro. Ou como calibrá-los. Não basta afirmar que responsabilizar empresas as leva à bancarrota. De outro lado, tampouco basta desconsiderar como a lei aplicada pode ter efeitos, intencionais ou não, de enorme repercussão social:, como a perda de empregos e paralisação de cadeias produtivas. Falta, de forma mais desafiadora e complexa, explicitar quais objetivos estão em jogo e como avaliamos se centrar o foco em indivíduos ou em empresas atinge a tais objetivos.

Pior, o Ministro Dias Toffoli ao dizer que "*isso jamais aconteceria nos Estados Unidos*" e Procurador Dallagnol ao dizer que "*nos Estados Unidos, a prisão acontece depois da primeira ou segunda instância*" contribuem para uma tendência muito em voga de essencializar a experiência norte-americana como modelo ideal de controle da corrupção. Claro que ela é valiosa, mas usar os EUA como ponto de chegada da regulação pode causar estranhamento por várias razões. Os EUA não lideram os tradicionais rankings de transparência. Ademais, uma das candidatas à presidência pelo partido democrata para 2020 tem como bandeira um plano ambicioso de reforma do sistema anticorrupção, dentre outros motivos.

Para que exista um futuro democrático e eficiente do arranjo brasileiro de controle da corrupção, é preciso levar a sério a variabilidade institucional na construção de políticas públicas. Isto é, a ideia de que os elementos que compõem um arranjo de controle da corrupção podem ser combinados de diferentes formas, a depender do objetivo a ser perseguido.

Em seu novo livro, "Between Impunity and Imperialism: The Regulation of Transnational Bribery Regime", o Professor Kevin Davis (NYU) faz exatamente isso. A partir de um trabalho meticuloso de reexame da regulação da corrupção transnacional, o autor distingue três blocos de variáveis institucionais: os elementos da regulação propriamente ditos, os objetivos que a regulação pretende alcançar e a quais valores são utilizados para avaliar se os elementos da regulação de fato alcançam seus objetivos.

Para Davis, muito resumidamente, alguns dos elementos centrais da regulação são quais condutas punir, quem punir e quais sanções aplicar (para quem e para quais condutas). As respostas dependem dos objetivos que se pretende atingir, a saber: prevenção, retribuição ou indenização. Por exemplo, a responsabilização de empresas, de fato, parece ser adequada aos fins de indenização, uma vez que, até certo ponto, elas possuem bolsos mais fundos do que pessoas físicas. Por outro lado, punir apenas as empresas e não indivíduos comprovadamente envolvidos em esquemas de corrupção pouco serviria aos fins de retribuição social. Esse exercício poderia ser aplicado em diferentes combinações de condutas, pessoas e sanções.

A avaliação dos objetivos e elementos depende dos valores contra os quais eles são contrastados. Davis lembra que a regulação da corrupção deve ser avaliada por sua eficiência e efetividade, o respeito ao devido processo, mas também por sua legitimidade e equidade. É fácil imaginar que estes critérios podem, por vezes, entrar em rota de colisão. Decidir o que fazer nestes casos é o exercício mais delicado e necessário que a política de controle da corrupção tem de fazer. Pessoas razoáveis podem (e irão) discordar dos pesos atribuídos aos critérios de avaliação, aos objetivos e à consequente formatação da regulação que isto enseja, diria Kevin Davis. Isto explicaria, em suma, a possível variabilidade institucional das diferentes regulações de controle da corrupção.

Muitos se esquivariam deste exercício, pensando que a regulação do controle da corrupção deve servir a todos os objetivos simultaneamente e que isso seria possível por meio da expansão contínua e simultânea de todos os seus elementos. Em outras palavras, punir mais condutas, todos os tipos de agentes, com mais sanções (administrativas, cíveis, criminais) e cada vez mais pesadas - de preferência tudo ao mesmo tempo e com a maior intensidade possível. Em minha livre tradução, Davis chamaria tal abordagem de “quanto mais melhor”. O “quanto mais melhor” corre sérios riscos de criar uma regulação descalibrada que, levada ao extremo, pode sobrecarregar sistemas de controle com condutas marginais ou, ainda, gerar paralisia na gestão pública e, até mesmo, a quebra de empresas.

Calibrar a regulação de controle da corrupção enseja difíceis escolhas institucionais, provavelmente todas imperfeitas. A combinação de elementos, objetivos e valores forma um frágil caleidoscópio que depende de expertise tanto quanto de debates democráticos que tolerem o dissenso. Pesquisar o que esperamos da nossa regulação de controle da corrupção e a partir de quais critérios de avaliação, para além das manchetes do dia, desvenda uma enorme agenda de pesquisa, que por sua vez que dá suporte à difícil tarefa de construção de políticas públicas mais eficazes e legítimas.

https://www.jota.info/tributos-e-empresas/regulacao/a-regulacao-de-controle-da-corrupcao-e-a-variabilidade-institucional?utm_source=chatgpt.com