

O Boletim de Conjuntura (BOCA) publica ensaios, artigos de revisão, artigos teóricos e empíricos, resenhas e vídeos relacionados às temáticas de políticas públicas.

O periódico tem como escopo a publicação de trabalhos inéditos e originais, nacionais ou internacionais que versem sobre Políticas Públicas, resultantes de pesquisas científicas e reflexões teóricas e empíricas.

Esta revista oferece acesso livre imediato ao seu conteúdo, seguindo o princípio de que disponibilizar gratuitamente o conhecimento científico ao público proporciona maior democratização mundial do conhecimento.



BOLETIM DE CONJUNTURA

BOCA

Ano VI | Volume 18 | Nº 54 | Boa Vista | 2024

<http://www.ioles.com.br/boca>

ISSN: 2675-1488

<https://doi.org/10.5281/zenodo.14341038>



REVISITANDO A CORRUPÇÃO NO BRASIL E EM RORAIMA: O ESCÂNDALO DOS GAFANHOTOS

Caroline Coelho Cattaneo¹

Tâmi Cristiane de Souza Telles²

Resumo

O Brasil tem um longo histórico de corrupção, estima-se que são desviados centenas de bilhões de reais por ano dos cofres públicos, dinheiro dos contribuintes, destinado principalmente à saúde, segurança e educação. Neste diapasão, o presente livro tem o objetivo de discutir e caracterizar a corrupção, tomando como estudo de caso o “Escândalo dos Gafanhotos” no Estado de Roraima durante a gestão do governador Neudo Campos no período de 1995 a 2002, o qual se caracterizou pela presença de esquemas de desvio de verbas públicas federais arquitetadas por políticos do executivo e do legislativo, bem como conselheiros do Tribunal de Contas. O estudo de caso do “Escândalo dos Gafanhotos” em Roraima ilustra a complexidade e a extensão da corrupção institucionalizada. A metodologia combinou abordagens exploratória, descritiva e explicativa, utilizando tanto dados primários, obtidos por meio de entrevistas e observação, quanto dados secundários de fontes científicas e não científicas. Por um lado, no levantamento de dados, a pesquisa documental e a revisão bibliográfica visaram situar o estudo no contexto existente, enquanto a pesquisa de campo proporcionou uma compreensão detalhada dos fenômenos investigados. A revisão integrativa sintetizou criticamente evidências de diferentes estudos, contribuindo para uma compreensão abrangente do tema. Esta obra trouxe significativas contribuições a respeito da compreensão do fenômeno da corrupção, tanto sob uma perspectiva histórico-conceitual, quanto sob uma ótica de diagnóstico por meio do balanço das publicações realizadas a respeito da temática ao longo do tempo, com um delineamento geohistórico, legal, epistemológico e sociológico a respeito desta prática no Brasil, e com a constatação dos efeitos positivos e negativos provocados pelos desdobramentos do caso do escândalo dos gafanhotos em Roraima revelando que, apesar dos avanços normativos, há uma persistência da corrupção, ressalta por fim a importância dos esforços contínuos no combate a esse fenômeno.

Palavras-chave: Brasil; Corrupção; Escândalo dos Gafanhotos; Roraima.

Abstract

Brazil has a long history of corruption. It is estimated that hundreds of billions of reais are diverted from public coffers each year, taxpayers' money mainly earmarked for health, security and education. In this vein, this book aims to discuss and characterize corruption, taking as a case study the "Grasshopper Scandal" in the state of Roraima during the administration of Governor Neudo Campos from 1995 to 2002, which was characterized by the presence of schemes to divert federal public funds orchestrated by politicians from the executive and legislative branches, as well as advisors to the Court of Auditors. The case study of the "Grasshopper Scandal" in Roraima illustrates the complexity and extent of institutionalized corruption. The methodology combined exploratory, descriptive and explanatory approaches, using both primary data, obtained through interviews and observation, and secondary data from scientific and non-scientific sources. On the one hand, in the data collection, the documentary research and the bibliographic review aimed to situate the study in the existing context, while the field research provided a detailed understanding of the phenomena investigated. The integrative review critically synthesized evidence from different studies, contributing to a comprehensive understanding of the topic. This work brought significant contributions regarding the understanding of the phenomenon of corruption, both from a historical-conceptual perspective and from a diagnostic perspective through the assessment of publications carried out on the subject over time, with a geohistorical, legal, epistemological and sociological outline regarding this practice in Brazil, and with the observation of the positive and negative effects caused by the developments of the locust scandal in Roraima, revealing that, despite normative advances, corruption persists, highlighting the importance of continuous efforts to combat this phenomenon.

Keywords: Brazil; Corruption; Locust Scandal; Roraima.

¹ Advogada. Bacharel em Direito. Mestre em Educação. Professora da Universidade Estadual de Roraima (UERR). E-mail para contato: caroline.cattaneo@gmail.com

² Advogada. Bacharel em Direito. Mestre em Ciências Jurídicas. Professora Mediadora da Vitru Educação. E-mail para contato: tamidesouzatelles@hotmail.com



REVISITANDO A CORRUPÇÃO NO BRASIL E EM RORAIMA: O ESCÂNDALO DOS GAFANHOTOS

A origem da corrupção implica na compreensão acerca da qual os indivíduos racionalizam suas decisões e escolhas a partir de julgamentos amorais, pautando-se unicamente pelo interesse egoísta, agindo com base no utilitarismo em suas relações econômicas, sociais e políticas. No Brasil a corrupção se faz presente na sociedade, arraigada nos níveis mais profundos, desde o cotidiano das pessoas em suas ações e seu modo de viver até o nível institucional e político.

Neste contexto, o livro “Corrupção: O escândalo dos Gafanhotos em Roraima”, dividido em três capítulos, busca discutir e caracterizar a corrupção, realizando abrangente análise evolutiva do combate à corrupção no Brasil, tomando como estudo de caso o “Escândalo dos Gafanhotos” em Roraima (1995 a 2002), o qual se caracterizou pela presença de esquemas de desvio de verbas públicas federais, arquitetadas por políticos do executivo e do legislativo e por conselheiros do Tribunal de Contas.

O primeiro capítulo, intitulado “Marcos Teóricos da Corrupção no Brasil”, abre esta didática e interessante obra, trazendo à baila o conceito histórico de corrupção e o surgimento das teorias desenvolvidas no mundo em diversas áreas do conhecimento acerca desta temática. As teorias buscam identificar os alvos de reforma, evidenciando a dinâmica das relações entre corrupção política e em outras instituições da sociedade.

Elucida que, nos estudos da corrupção no Brasil, os delineamentos teóricos de análise do fenômeno foram estruturados mediante os aportes de duas agendas de pesquisa. Por um lado, a agenda fundamentada na teoria da modernização, predominante até os anos 1990, a qual tem como centralidade de análise o conceito de patrimonialismo, e por outro a segunda agenda, atualmente hegemônica, a qual se pauta na perspectiva do neo-institucionalismo, tendo a análise de *rent-seeking* como conceito central.

A teoria da modernização é uma das teorias instrumentalizadas na análise do fenômeno da corrupção, onde o processo de desenvolvimento econômico e político nas sociedades em modernização tende a gerar desigualdade, instabilidade política e corrupção que podem ser definidas simplesmente em termos de uso de poderes públicos para atingir objetivos privados. As causas, escala, incidência da corrupção e práticas corruptas relacionam-se à lógica do patrimonialismo.

No contexto brasileiro, apresenta a trajetória de formação da sociedade, de modo que são identificados tipos primitivos de organização social fundamentados na estrutura de família patriarcal, sinalizando que o fomento das cidades e da máquina pública ocorre totalmente atrelado à reprodução dos vícios inerentes a tal formação. Observa-se que há um entendimento da tese patrimonialista no



Brasil, em que a corrupção é derivada da colonização portuguesa, com uma indefinida separação entre o público e o privado.

Outrossim, explana sobre a teoria institucional, ou institucionalismo, o qual traz o contexto social e fornece uma taxonomia para entender como a corrupção pode se arraigar nas organizações, nas instituições e na sociedade, apesar da existência de um arcabouço anticorrupção. Considera que a corrupção é influenciada pelo caráter, desenho e transparência do sistema político e suas instituições e reconhece a complexidade na relação entre corrupção, instituições, sistemas políticos, cultura e gênero.

O neo-institucionalismo pode ser dividido em duas tendências gerais: Uma entende as instituições (o Estado como um todo) como sendo “autônomos” da sociedade, com interesse próprio que, ora em oposição e ora em aliança com diversos atores sociais, buscam maximizar receitas, poder, legitimidade. A segunda e mais comum tendência dentro do neo-institucionalismo entende as instituições como estruturas que limitam, condicionam e/ou direcionam a agência social.

Destarte apresenta as teorias neoinstitucionais; Teoria da Escolha Racional, os indivíduos escolhem maximizar suas metas e realizar seus projetos; Teoria dos Incentivos, as escolhas dos agentes implicam nos benefícios; Teoria dos Custos de Transação, estuda de que modo as instituições modelam os processos racionais de decisão; Teoria dos Jogos, os indivíduos tomam decisões influenciados por outros e a Teoria Agente-Principal, os objetivos do principal e dos agentes entram em conflito.

O texto reflete sobre o contexto brasileiro, no qual a corrupção é a principal causa da miséria, identificando a utilização do espaço institucional público em função do interesse privado, a fim de atender uma “classe plutocrática”, com o funcionamento da máquina pública em prol da ampliação da renda dos sujeitos mais abastados, alicerçados na sensação de impunidade. Sinaliza que o caminho mais eficaz para o enfrentamento à corrupção perpassa pelo aprimoramento dos mecanismos de combate pelas instituições.

O segundo capítulo “Marcos históricos da corrupção no Brasil”, disserta inicialmente acerca do período colonial do Brasil, no século XVI, quando servidores públicos encarregados de supervisionar o combate ao contrabando e outras transgressões contra a coroa portuguesa se envolviam atividades comerciais ilícitas, como a venda clandestina de produtos brasileiros (especiarias, pau-brasil e pedras preciosas), e problemática escravista, pois o Brasil era conivente com os traficantes burladores da lei.

Segue com período imperial, após a Proclamação da Independência em 1822, quando surgem no cenário brasileiro outras modalidades de corrupção, como a eleitoral e a de concessão de obras públicas, a qual vinculava-se à aquisição de contratos junto ao governo destinados ao desenvolvimento de obras públicas ou ainda de concessões, projetos oligárquicos para a manutenção da estrutura de ganhos fáceis.



A corrupção com campo eleitoral configura-se como um capítulo singular na trajetória histórica do Brasil.

Aufere a pesquisa que, após o Brasil tornar-se uma República em 1889, houve uma evolução no sistema para a administração pública burocrática, sendo estritamente definida pela objetividade dos marcos normativos jurídicos. A marca da 1ª República (República Velha) foi o “voto de cabresto”, imposição coercitiva do proprietário de latifúndio, apelidado de “coronel,” aos seus empregados (agregados e dependentes) a respeito do voto desejado. Outra forma de eleger o candidato era o voto comprado.

Durante o período militar, iniciado em 1964, elucida casos emblemáticos de ilicitudes estatais como Capemi e Coroa-Brastel. CAPEMI era um grupo privado sem fins lucrativos encarregado pela previdência privada, formado e gerido por militares. A verba dos pensionistas foi desviada, gerando um prejuízo de 100 milhões de dólares. O proprietário da Coroa-Brastel gerou um prejuízo de 180 milhões de cruzeiros aos cofres públicos em uma transação ilícita apoiada pelo governo.

Posteriormente, no que tange ao período da Nova República, com o advento da conjuntura democrática, pondera que o Brasil passa ao cenário da Administração Pública Gerencial. Entre os casos de corrupção que marcaram o período da redemocratização brasileira, está um arranjo para arrecadação de recursos com base em chantagem e acordos destinados à eleição de Fernando Collor e que resultou no impeachment do presidente, configurando-se como um marco divisor nos escândalos de corrupção.

Outrossim, o governo de Itamar Franco, com o advento do Plano Real, idealizado para conter a inflação, viabilizar abertura às importações e estabelecer a paridade real-dólar, contribuiu para a eleição à presidente da República de seu elaborador, o ministro da economia Fernando Henrique Cardoso, o qual teve um governo também marcado por episódios de corrupção, como o caso SIVAM (Sistema de Vigilância da Amazônia), Pasta Rosa, emenda da reeleição e outros relacionados a processos de privatização.

A CPI do SIVAM, não apresentou resultados significativos, o Escândalo da Pasta Rosa, a partir da divulgação de documentos sinalizando uma contribuição do Banco Econômico de 2,4 milhões de dólares destinados ao financiamento ilícito da campanha eleitoral de 25 candidatos no ano de 1990, configurou a prática de “caixa 2”. Os casos de compra de votos para emenda da reeleição emergiram em 1997, com conversas de deputados publicadas pela Folha de São Paulo, apontando a venda de votos favoráveis.

Por fim, traz à baila a ascensão do Partido dos Trabalhadores ao poder, período de atuação dos presidentes Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Vana Rousseff, marcado por diversos escândalos de corrupção, como o envio de dinheiro ilegal para paraísos fiscais, CPI do Banestado, esquema de



corrupção no DNIT com desvio de R\$ 32,3 milhões destinados à construção de estradas, propina de Waldomiro Diniz, saques da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos e as malas de dinheiro do escândalo do Mensalão.

O terceiro capítulo, “Escândalo dos Gafanhotos em Roraima”, discute a Operação “Praga do Egito”, cujo objetivo era combater a corrupção e o desvio de verbas públicas, representando o maior caso de corrupção já registrado no estado de Roraima. O caso repercutiu nacionalmente em grande parte da mídia nacional, com envolvimento de centenas de políticos locais, agentes públicos e judiciários, além de familiares e favorecidos dos políticos em um esquema que desviou mais de 100 milhões de reais.

Para tal, inicia com a história da ascendência política do então governador do estado de Roraima Neudo Ribeiro Campos. Sua linha de sucessão política tem início com a primeira corrida eleitoral em 1990, derrotado pelo candidato Ottomar de Souza Pinto. Após quatro anos construindo alianças pelo estado, Neudo Campos torna-se governador em 1994 e é reeleito em 1998. Após o término de seu segundo mandato foi Secretário de Governo entre os anos de 2005 e 2006, sendo eleito Deputado Federal ainda em 2006.

Após, caracteriza o esquema “Gafanhotos” em Roraima, onde o mentor era o então governador apontado pelo MPF como idealizador do esquema, os executores eram servidores públicos do primeiro e segundo escalões do governo, responsáveis por incluir os gafanhotos na folha de pagamento. Os beneficiários eram deputados e membros do TCERR. Cada um formava sua lista de gafanhotos, os executores inseriam na folha de pagamento, e os beneficiários ficavam com os salários dos fantasmas ao final do esquema.

Os considerados testas de ferro eram pessoas de confiança dos beneficiários responsáveis por aliciar gafanhotos, faziam os saques dos salários dos funcionários fantasmas e repassavam para os beneficiários. Na base do esquema, estavam os “gafanhotos”, geralmente pessoas com baixa escolaridade, utilizadas como “laranjas” por intermediários que as incluíam na folha de pagamento do governo por meio de procurações. Os “gafanhotos” muitas vezes não tinham conhecimento da fraude.

O referido capítulo segue abordando as decisões judiciais sobre a “Operação Gafanhoto”, as quais apontam que o ex-governador de Roraima Neudo Ribeiro Campos, foi condenado por envolvimento com o esquema conhecido como “escândalo dos gafanhotos”, sendo acusado de formação de quadrilha ou bando, peculato, e crime contra a administração pública. Neudo Campos foi acusado pelo Ministério Público Federal de desviar mais de R\$ 100 milhões dos cofres públicos (1998 a 2002).

Alfim realiza um mapeamento dos processos do escândalo dos gafanhotos abarcando a periodização, as instâncias, listagem de processos, índices de respostas aos recursos apresentados pelos



réis e análise das estratégias da defesa em função da esfera de julgamento. Entre os 17 processos judiciais de Neudo Campos protocolados no STF estão os crimes de peculato, contra a administração e de reponsabilidade, além dos processos administrativos que Neudo Ribeiro Campos responde na Receita Federal.

Apresenta ainda, os 6 especialistas com notório conhecimento sobre a área que foram entrevistados na pesquisa, e traz uma análise de percepção dos entrevistados sobre corrupção no Brasil e em Roraima, no contexto do Escândalo dos Gafanhotos, apontando em suma, que as respostas destacam a importância da Operação Pragas do Egito como um marco no combate à corrupção em Roraima, mas também apontam para a necessidade de medidas eficazes de punição dos responsáveis por atos de corrupção.

Por derradeiro, identifica os 7 grupos pesquisados e os resultados alcançados. No caso em tela, foi observado uma repetição do *modus operandi* da prática de corrupção de agentes públicos em outros momentos da história do Brasil, um sistema de punibilidade assimétrico para os envolvidos em função do poder econômico, a veiculação na mídia de casos de corrupção, avanços em seu combate e a continuidade no comportamento ilícito de corrupção praticados pelos agentes do poder público no cenário nacional e regional.

Conclui-se nesta obra, que a dinâmica fática dos casos de corrupção naturalmente é diferente, o que torna o “Esquema dos Gafanhotos” um estudo de caso *suis generis* sob o prisma jurídico da análise dos sujeitos envolvidos, não obstante, as ações e omissões possuem convergência e generalidade a outros casos no Brasil e no Mundo. Esta abordagem holística do fenômeno da corrupção com recorte ao Brasil e particularmente a um caso concreto em Roraima, instiga o leitor de todas as áreas do conhecimento.

REFERÊNCIA

MENDES, Luiz Fernandes Machado. **Corrupção: O Escândalo dos Gafanhotos em Roraima**. Boa Vista: Editora IOLE, 2024, 199 p.



BOLETIM DE CONJUNTURA (BOCA)

Ano VI | Volume 18 | Nº 54 | Boa Vista | 2024

<http://www.ioles.com.br/boca>

Editor chefe:

Elói Martins Senhoras

Conselho Editorial

Antonio Ozai da Silva, Universidade Estadual de Maringá

Vitor Stuart Gabriel de Pieri, Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Charles Pennaforte, Universidade Federal de Pelotas

Elói Martins Senhoras, Universidade Federal de Roraima

Julio Burdman, Universidad de Buenos Aires, Argentina

Patrícia Nasser de Carvalho, Universidade Federal de Minas Gerais

Conselho Científico

Claudete de Castro Silva Vitte, Universidade Estadual de Campinas

Fabiano de Araújo Moreira, Universidade de São Paulo

Flávia Carolina de Resende Fagundes, Universidade Feevale

Hudson do Vale de Oliveira, Instituto Federal de Roraima

Laodicéia Amorim Weersma, Universidade de Fortaleza

Marcos Antônio Fávaro Martins, Universidade Paulista

Marcos Leandro Mondardo, Universidade Federal da Grande Dourados

Reinaldo Miranda de Sá Teles, Universidade de São Paulo

Rozane Pereira Ignácio, Universidade Estadual de Roraima