



Universidade de Brasília

**“O JOGO DA CORRUPÇÃO: REVISÃO TEÓRICA DOS INCENTIVOS À
CORRUPÇÃO BRASILEIRA”**

UnB

Brasília, 2017

PAULO VICTOR DA SILVA PREVITERA

**O JOGO DA CORRUPÇÃO: REVISÃO TEÓRICA DOS INCENTIVOS À
CORRUPÇÃO BRASILEIRA**

MONOGRAFIA APRESENTADA COMO
REQUISITO PARA OBTENÇÃO DO
GRAU DE BACHAREL EM CIÊNCIA
POLÍTICA DO INSTITUTO DE CIÊNCIA
POLÍTICA DA UNIVERSIDADE DE
BRASÍLIA.

Brasília/DF, 11 de novembro de 2017

AGRADECIMENTOS

Como escrever agradecimentos sem ser injusto ou esquecer alguém? Bom, como esta é a parte mais difícil para escrever depois do trabalho em si, tentarei dedicar algumas singelas palavras para as pessoas que marcaram a elaboração deste trabalho.

Primeiramente à minha namorada Adriana Seixas, que mesmo sendo meio esquerdista, tenta compreender a vida e a cabeça de seu namorado (na maioria das vezes sem perder a paciência) que a ama tanto.

Devo agradecer aos meus grandes amigos Ivan Gontijo, Fernando Vieira, Mônica Martins e Clarissa Silva, com estes sempre tenho garantia de uma cerveja depois de um dia difícil, além de ótimas risadas.

Aos amigos Giordano Almeida, Gustavo Miranda e Clédson Mangureira, sem os papos filosóficos das segundas-feiras, calibradas sempre com uma cerveja gelada, este trabalho nunca teria acontecido.

E, aos integrantes da “Casa da Vovó”, uma casa onde reside o amor e a união (na maioria das vezes), e que me forneceu não só um canto tranquilo para passar as madrugadas escrevendo, mas também um lugar onde sempre poderia encontrar um amigo para conversar nos momentos difíceis.

RESUMO

Através de uma pesquisa exploratória, que procurou traçar as bases do pensamento político e jurídico pátrio, entender a origem de como a sociedade brasileira lida com a corrupção no cotidiano, de como são formuladas as agendas políticas, e de como conceitos econômicos são aplicados nestes sistemas. Este trabalho buscou fornecer as bases para entender o pensamento dos agentes políticos na formulação de respostas às demandas da agenda política de combate à corrupção, inclusive em situações em que estes agentes viriam a ter uma redução do seu ganho marginal, e quais os incentivos que o sistema político-jurídico fornece para que estes optem por ações ilegais.

Palavras-chave: Teoria dos Jogos; Ciência Política; Congresso; Corrupção; Equilíbrio de Nash; Jogos Não Cooperativos; Agenda Política;

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO
2. O CONTRATO SOCIAL E AS LEIS
3. O QUE É CORRUPÇÃO?
4. A LEGISLAÇÃO NO ESTADO BRASILEIRO
 - 4.1. Os Tipos de Legislação
 - 4.1.1. Emenda Constitucional
 - 4.1.2. Lei Complementar
 - 4.1.3. Emenda Constitucional
 - 4.1.4. Lei Delegada
 - 4.1.5. Medidas Provisórias
 - 4.1.6. Decretos Legislativos
 - 4.1.7. Resoluções
 - 4.2. Processo Legislativo
 - 4.3. Regimes de Tramitação
 - 4.1.8. Regime de Urgência
 - 4.1.9. Regime de Prioridade
 - 4.1.10. Tramitação Ordinária
5. AGENDA POLÍTICA
 - 5.1. Tipos de Agenda
 - 5.2. Atores Envolvidos na Formulação da Agenda Política
 - 5.3. Formulação da Agenda Política
6. CONCEITOS ECONÔMICOS
 - 6.1. Escassez de Recursos X Necessidades Ilimitadas
 - 6.2. *Tradeoffs*
 - 6.3. Custos
 - 6.4. Pessoas Racionais e Escolhas
 - 6.5. Incentivos
 - 6.6. Desenho de Mecanismos de Incentivos
 - 6.7. Teoria dos Jogos
 - 6.7.1. Dilema do Prisioneiro Clássico
 - 6.8. Equilíbrio de Nash
7. A TEORIA DOS JOGOS E AS LEIS

8. O CENÁRIO LEGISLATIVO

8.1. Senado Federal

8.2. Câmara dos Deputados

9. O JOGO NO PODER LEGISLATIVO

9.1. A Constituição Federal Contra a Corrupção

9.2. Leis Ordinárias e Corrupção

9.2.1. Código Penal

9.2.2. Lei de Improbidade Administrativa – Lei nº 8.429 de 02 de junho de 1992

10. O JOGO NO SISTEMA JUDICIÁRIO

10.1. Dos Delitos e Das Penas

10.2. O Tribunal

10.3. O Jogo

11. CONCLUSÃO

12. REFERÊNCIAS

1. INTRODUÇÃO

As Leis, foco de estudo do Direito, tem o objetivo de induzir pessoas a tomarem determinadas atitudes, traçando uma relação entre Estado e agente, na qual implica em uma ação deste e uma reação daquele sendo esta reação já predeterminada por um diploma legal.

A Teoria dos Jogos, área estudada pela Economia, tenta prever as ações de agentes dado um número de regras preestabelecidas, quais seriam suas reações e os incentivos que os levaram a tomar estas escolhas.

A Agenda Política, estudada pela Ciência Política, estuda como são formuladas as demandas em uma sociedade, e como os agentes tomadores de decisão alocam seus esforços na busca de uma solução adequada ao pleito.

São três áreas de estudo, de ramos diferentes das ciências humanas, da Economia, do Direito e da Ciência Política, que têm os mesmos objetivos: entender e incentivar pessoas a agirem de uma forma, e não de outra. Unindo estas áreas, pode-se chegar a uma abordagem mais completa de como formular Leis melhores e sistemas, que por terem uma eficiência maior trariam maiores benefícios para a sociedade, assim como entender as motivações que regem os agentes políticos na sua tomada de decisão.

Este trabalho tem como objetivo demonstrar como os agentes políticos tomam as decisões no âmbito do Poder Legislativo levando em consideração os benefícios que estes poderão ter com determinada implementação do diploma legal, observar os incentivos que um congresso possa ter em aprovar leis que visem diminuir os benefícios obtidos por agentes políticos, em como estes se portariam frente a decisões que envolvam legislações de combate à corrupção, e entender o cálculo que leva um congressista à cometer atos de corrupção.

Em um congresso que, segundo levantamento realizado pelo website “Ranking dos Políticos”, cerca de 55% do Deputados Federais e 66 % dos Senadores estão respondendo por algum processo perante alguma instância do judiciário, qual seria o incentivo e a possibilidade destes aprovarem alguma legislação que possa vir a prejudicar seus atos delituosos?

A partir de um determinado cenário legal, quais os incentivos que os agentes políticos teriam para cometerem atos de corrupção, e com base em que é tomada esta decisão?

O presente trabalho se propõe a realizar uma pesquisa básica acerca da formulação de uma Lei, e como são traçados os mecanismos da mesma para que ela alcance os objetivos propostos pelo legislador. Assim como entender os incentivos que levam um agente político a cometer um ato de corrupção e como este pode vir a agir na formulação e aprovação desta.

Como a economia pode auxiliar o trabalho do legislativo e criar uma ordem jurídica e social mais justa e sólida, usando como referência os estudos realizados na área de Incentivos, o Desenho de Mecanismos, as Leis e a Teoria Política.

Para alcançar os objetivos deste artigo, será feita uma pesquisa exploratória. As pesquisas exploratórias, segundo Gil (2010) proporcionam uma visão geral de um determinado fato, do tipo aproximativo. É um tipo de estudo que visa fornecer ao pesquisador um maior conhecimento acerca do assunto, a fim de que esse possa formular problemas mais precisos ou criar hipóteses que possam ser pesquisadas por estudos posteriores (GIL, 2010).

Em suma, será feita uma pesquisa que envolverá o uso de teorias políticas, jurídicas e econômicas. Usando como referências o estudo da doutrina, de teorias políticas, tendo como norte a análise dos desenhos de mecanismos vigentes no sistema político nacional. Realizou-se um levantamento em sítios da internet, além da utilização de artigos e periódicos.

Este artigo não tem como objetivo traçar qualquer juízo de valor, mas apenas mostrar como traçar uma linha de incentivos para a sociedade é melhor e mais importante, do que uma “boa intenção”, quando se trata de Leis e Políticas Públicas.

2. O CONTRATO SOCIAL E AS LEIS

Segundo Rousseau (2012, p. 39), o homem nasce em seu “estado de natureza”, sendo este estado formado pelo homem que vive em total liberdade, ele é seu próprio soberano. Sua força e sua liberdade são as únicas ferramentas que ele possui para garantir sua

integridade, porém, chega um momento “em que os obstáculos que impedem sua conservação no estado de natureza, levam, por sua resistência, para as forças que cada indivíduo pode empregar para se manter neste estado”. Continuar neste estado seria inviável para sua sobrevivência. Portanto faz-se necessária uma união de forças para vencer as adversidades, assim formando uma sociedade.

Primeiramente, o autor se prende nas hipóteses de dominação legítimas de um indivíduo sobre o outro. Ele questiona se a força seria uma forma legítima de submissão. Sua questão base neste sentido é: uma relação de obediência legítima pode ser fundada em força? (ROUSSEAU 2012, p. 29/30) E se seria possível afirmar que o emprego da força estabelece a possibilidade do estabelecimento do direito.

Porém, o autor conclui que a força não seria uma forma legítima de dominação e de emprego do direito, uma vez que a força não estabelece um motivo de obediência diferente dela mesma. Isso significa que qualquer relação que tenha como fundamento o uso da força está fadada à instabilidade, já que a força poderia mudar de lado.

O autor tenta demonstrar que só é possível usar o conceito de legitimidade ao ser feita a diferenciação entre poder (um atributo físico) e autoridade legítima (uma questão moral), somente do segundo emana uma ordem onde criaria uma obrigação (o dever de obediência). Neste cenário começam a fazer sentido o uso de direitos e obrigações.

Como foi colocado anteriormente, o homem, por estar pautado em seu “estado de natureza”, não torna esta dominação de um indivíduo por outro de forma natural, e como foi observado pelo autor, não pode ser estabelecido pelo domínio da força. Isso significa que apenas uma convenção poderia dar legitimidade ao poder de um soberano sobre uma população.

Nasce assim a sociedade, da união espontânea de homens que nascem livres e que pelas circunstâncias se veem obrigados a agregarem suas habilidades e forças para poderem sobreviver. Porém, neste cenário complexo surge o problema:

Encontrar uma forma de associação, que defenda e proteja com toda a força comum a pessoa e os bens de cada associado e pela qual cada um se uniria a todos, obedecendo, entretanto só a si mesmo e permanecendo tão livre quanto antes. (ROUSSEAU 2012 p. 39/40).

Para que a mudança do homem do seu “estado de natureza” para o “estado civil” fosse possível, foi necessária a criação de um poder que conteria em si a soma das liberdades

que os indivíduos componentes desta sociedade abdicaram para participar deste grupo. Souza (1988, p. 38) afirma que “nas sociedades humanas, o indivíduo é livre deste determinismo (conduta decorrente de uma estrutura biológica), mas, ligado a um grupo, sua liberdade há de ser limitada segundo os interesses gerais. ” Isso significa que o contrato social concebido por Rousseau é produto da razão de um grupo social que livremente opta por este arranjo.

Para garantir que os interesses gerais serão prioridade sobre os individuais, faz-se necessária a presença de um poder que receberá sua legitimidade do povo, e exercerá sua função para alcançar o benefício de toda a sociedade.

Na constituição da sociedade, a primeira condição é a de que os indivíduos que constituem este agrupamento abram mão de suas liberdades transferindo esta titularidade ao corpo político. Isto cria uma igualdade entre os entes, em que só o corpo político passa a ser definidor das regras e direitos ao qual cada um tem. Criando a passagem de um estado de arbitrariedade legal para o positivismo.

Essa pessoa pública, que se forma, desse modo, pela união de todas as outras, tomava antigamente o nome de cidade e, hoje, o de república ou de corpo político, o qual é chamado por seus membros de Estado, quando passivo, soberano quando ativo, e potência quando comparado a seus semelhantes. Quanto aos associados, recebem eles, coletivamente, o nome de povo e se chamam, em particular, cidadãos, enquanto partícipes da autoridade soberana, e súditos, enquanto submetidos às leis do Estado. (ROUSSEAU 2012 p. 41/42).

O Estado, como detentor desta função, tem como objetivo traçar regulamentos que serão a manifestação dos desejos e anseios da sociedade, que servirão de indicativos ao indivíduo do que o grupo social necessita e quer.

Como institui o autor, se considerarmos que o poder do soberano emana da vontade geral de um povo, aquele não pode vir a prejudicar aqueles que o legitimaram, pois este age de acordo com a vontade do todo da sociedade. As regras e normas instituídas pelo soberano são em favor de comunidade, sendo desconsideradas as vontades individuais e egoísticas dos súditos.

Na oposição de uma vida dominada pelos apetites e instintos dos indivíduos, a entrada na vida civil é a possibilidade de uma vida regida pela racionalidade e pela justiça imposta pelo soberano (ROUSSEAU, 2012, p. 48).

Desta parte da obra, pode-se observar o princípio do que posteriormente seria no direito brasileiro chamado de “princípio da legalidade”, onde um indivíduo tem a liberdade de operar e agir da forma que quiser, contanto que não infrinja nenhum diploma legal, enquanto as ações estatais devem ser pautadas unicamente pela lei. Pode-se observar esta aplicação na Constituição Federal nos arts. 5º, inciso II, e a contrapartida estatal no art. 37 da mesma carta:

II - ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei;

[...]

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de **legalidade**, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (grifo nosso)

Por meio das Leis, o Estado impõe aos indivíduos o desejo do grupo social ao qual estes estão inseridos. Pode-se considerar que uma Lei é um atentado à liberdade de agir dos indivíduos. Porém, para Rousseau (2012, p. 74), “quando todo o povo estatui para todo o povo, ele não considera senão a si mesmo, e, se se forma então uma relação, é do objeto inteiro sob o ponto de vista do objeto inteiro, sob outro ponto de vista, sem nenhuma divisão do todo. ”

Isso significa que, quando o indivíduo livremente aceita participar de um grupo social, ele manifesta a sua liberdade, e ao traçar Leis que serão aplicadas ao outro e a si mesmo, ele livremente concede uma parte de sua liberdade. De certa forma, seria perder uma parcela de sua liberdade, para ter liberdade.

Porém, essa concessão de sua liberdade é relativa a independência dos indivíduos em sua persecução por justiça e no uso da força necessária para este fim, mas estão garantidas as possibilidades de ação dentro de uma justiça comum.

Rousseau afirma que a soberania é alienável, sendo prerrogativa única do corpo político legitimamente empoderado pela sociedade, e, portanto, carrega a característica da indivisibilidade, organização e limitação territorial (2012, p. 55/59).

O povo, uma vez que sua vontade nunca erra (ROUSSEAU, 2012, p. 61), é a fonte da qual saem todas as normas de convivência, o que não implica que absolutamente todas as matérias devem ser tratadas como questões públicas. Ao indivíduo fica legado apenas o que não importar ao interesse da comunidade.

O pacto social, para o autor, é o que cria o corpo político, que teria como finalidade a manutenção da sociedade, porém, este é inerte sem a Lei para lhe dar formas de ação. Ele afirma que “pelo pacto social demos existência e vida ao corpo político: trata-se agora de dar-lhe movimento e vontade pela legislação. Pois o ato primitivo pelo qual este corpo se forma e se une não determina ainda o que deve fazer para conservar-se.” (ROUSSEAU, 2012, p. 73)

Porém, o povo, detentor do poder de legislar, uma vez que o fruto deste é a manifestação de sua vontade, nem sempre terá plena consciência de seus reais objetivos e interesses, embora sua vontade seja pautada pela retidão. Este cenário cria espaço para um intermediário entre a vontade popular e a legislação, à este indivíduo Rousseau dá o nome de legislador (ROUSSEAU, 2012, p. 77).

Coloca o autor que,

“Para descobrir as melhores regras da sociedade que convêm as nações, será preciso uma inteligência superior, que veja todas as paixões dos homens e que não experimente nenhuma, que não tenha nenhuma relação com nossa natureza e que a conheça a fundo, cuja felicidade seja independente de nós e que, entretanto, queira ocupar-se da nossa; enfim, que no progresso dos tempos, valendo-se de uma glória longínqua, possa trabalhar num século e desfrutar em outro” (ROUSSEAU 2012 p. 77)

Porém, sabendo que abusos poderiam ser cometidos por indivíduos que, assim como o resto da população, apenas buscam a satisfação de seus interesses privados, ele estabelece a necessidade de que o legislador não possa ter nenhum direito legislativo, devendo seguir unicamente os interesses manifestados pela população no contrato social (ROUSSEAU, 2012, p. 77).

As Lei, como manifestação da vontade popular manifestada pelo corpo político e executada pelo soberano, deve ser aplicada para toda a sociedade, ela deve ser genérica, não devendo ser específica a nenhum grupo social definido, devendo as ações serem tomadas de forma abstrata, ou seja, como classes diferenciadas. Para Souza (1988, p. 144) a Lei

é uma norma geral, escrita, que obedece a um processo peculiar de elaboração, proveniente de entidade competente. Neste conceito há quatro elementos: um material, a generalidade, e três formais, o processo, o caráter escrito e a entidade da qual provêm.

O indivíduo que não cumprir com o diploma legal sofre sanção do Estado, já que o último é o responsável pela parcela de liberdade cedida pelo indivíduo em razão do contrato

social. Vale ressaltar que devido ao contrato social abordado acima, o Estado é o único com legitimidade para exercer o uso da força e do poder coercitivo.

As sanções aplicadas pelo Estado aos que são contrários às Leis são fundamentais para a continuidade e preservação das liberdades do povo, pois a liberdade, que seria a não submissão às vontades egoístas de indivíduos, só pode se concretizar se as leis foram estritamente observadas. Pois, como coloca Rousseau, “a obediência à lei que se prescreveu a si mesmo”. (ROUSSEAU, 2012, p. 48)

3. O QUE É CORRUPÇÃO?

Com sua origem na palavra latina “*corruptio*”, corrupção significa a ação ou o efeito de corromper – decomposição, putrefação, depravação, desmoralização e devassidão. Este fenômeno não é isolado em determinadas sociedades ou estados, sendo possível encontrar em todos os países e esferas da sociedade, de países subdesenvolvidos até países desenvolvidos.

Existe uma grande dificuldade em estabelecer um conceito que possa ser utilizado para este fenômeno em todos os campos de estudo (direito, filosofia, política, etc.), isso acontece pelas diferentes abordagens possíveis de serem utilizadas.

Para Norberto Bobbio (2004, p. 291), corrupção seria um comportamento ilegal para a legislação vigente de uma sociedade, sendo este o “fenômeno pelo qual um funcionário público é levado a agir de modo diverso dos padrões normativos do sistema, favorecendo interesses particulares em troca de recompensa.”

Deste pode-se entender que o citado ato, praticado por aquele que ocupa cargo público, seria um desvio de comportamento infringindo as normas previamente estabelecidas pelo ordenamento legal, em busca de algum tipo de vantagem indevida. Desta forma, nesta classificação estudada, os atos de um indivíduo que busca impedir que um terceiro não seja alcançado pela punição devida também podem ser considerados atos de corrupção.

Para Amarribo (2012, p.10), indivíduos buscam formas de ter uma vida não condizente com seus ganhos de origem honesta, mesmo que isso implique em obter ganhos de origem ilegal, não importando a quem esteja prejudicando, retirando de indivíduos que por meio do trabalho conseguiram seus ganhos de forma legítima.

Pode-se afirmar que a corrupção é uma forma de obter vantagens indevidas em relação a outros competidores em um determinado arranjo, ato que não estaria vinculado a uma questão de moralidade ou ética. Neste sentido,

A corrupção é, simplesmente, a filha mais feia, embora legítima, da competição. Todo suborno ou chantagem é uma barganha de vantagens em troca de outras, instrumento do qual se valem os competidores para superação de obstáculos, impedimentos e a facilitação de conquista de um objetivo pessoal, comercial, político ou militar. Não existe nenhum freio moral nem ético nesse processo (BALLOUK FILHO; KUNTZ, 2008, p. 84).

Em qualquer forma apresentada, fica evidenciado que o ato de corrupção é a obtenção de uma vantagem na qual determinado agente burla preceitos legais e controles institucionais com o objetivo de obter algum tipo de recompensa. Assim sendo, pode-se encontrar a figura de dois agentes distintos: o corruptor (indivíduo que oferece a vantagem) e o corrupto (indivíduo que pratica o ato ilegal para a obtenção de determinado lucro).

No art. 333 do Código Penal Brasileiro consta o crime de Corrupção Ativa, conceito que incide sobre a figura do agente corruptor, que embarca a ação de “Oferecer ou prometer vantagem indevida a funcionário público, para determiná-lo a praticar, omitir ou retardar ato de ofício”.

O art. 317 do Código Penal Brasileiro, estabelece que incide em corrupção passiva aquele indivíduo que vier a “solicitar ou receber, para si ou para outros, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida, ou aceitar promessa de tal vantagem”. Neste tipo penal coincide a ação do agente corrupto acima mencionado.

Já no art. 316 do Código Penal Brasileiro consta o crime de concussão, que é, de grosso modo, parecido com o previsto no art. 317, porém, sua diferença consiste que naquele o agente público exige do agente corruptor ganho indevido, enquanto neste o agente solicita ou recebe vantagem para o cumprimento da ação ilegal.

Observa-se que o principal diploma brasileiro balizador dos atos ilegais, o Código Penal, sempre trata de um tipo de corrupção, dispensando outro. O tipo de corrupção tratado e tipificado pela legislação citada trata apenas das ações de indivíduos em suas funções estatais, ou de entes privados travando relações com estes mesmos entes públicos.

Porém, observa-se a relação da sociedade brasileira em relação a atos de corrupção, onde entes privados não conseguem observar problema em muitas vezes ser o agente corruptor.

Por exemplo, indivíduos que se sentem lesados por atos de corrupção de altas autoridades governamentais não teriam problema algum em tentar convencer um policial a não aplicar uma punição por um determinado delito de trânsito.

A sociedade brasileira, segundo Rodrigues, Adamec, e Wives convive com um artifício social chamado de *jeitinho*. Característica conhecida do brasileiro, os autores caracterizam como

“uma instituição informal, ainda que os aspectos de sanção não sejam evidentes num primeiro olhar. Talvez isso ocorra exatamente pelo seu caráter e objetivo maior, qual seja, representar uma alternativa imediata, imprevista, para uma situação difícil, complexa. Na prática, entretanto, sabe-se que a concepção de imprevisto é subjetiva e abrangente, o que permite que o *jeitinho* possa ser aplicado tanto em relações interpessoais locais a práticas de agentes públicos no exercício de seu cargo. ” (RODRIGUES; ADAMEC; WIVES, 2017, p. 17)

Porém, não é normal para o cidadão médio a percepção do *jeitinho* como o ato de corromper um agente público para realizar um determinado favor, muitas vezes por este não ter recebido qualquer tipo de vantagem oriunda do favorecimento indevido.

Exatamente por isso que os autores apontam em um de seus estudos que a não realização deste pequeno ato de favorecimento (portanto um ato de corrupção *per se*) acarretaria uma reprovação da social, invertendo o sentido de reprovação. Colocam que, “Assim, a recusa do favor, geralmente algo considerado pequeno e fácil de resolver quando é pedido, implica na desaprovação por parte de quem pediu. ” (RODRIGUES; ADAMEC; WIVES, 2017, p. 16)

Para Rios, este tipo de percepção deve ser modificado, uma vez que cidadãos comuns também são agentes incumbidos da fiscalização social, sendo imperativo que a conduta deste seja condizente com o dos agentes políticos que o servem. Explica que

Punição à corrupção é pedida a todo instante, a sociedade clama por justiça, questiona a moral dos que a praticam, contudo, sua hipocrisia não os deixa ver que também são praticantes assíduos deste mal, que junto à decadência das virtudes humanas tendem a gerar consequências nefastas à sociedade. (...). Aquele que “burla” o sistema é considerado “herói”, é o que podemos chamar de corrupção passiva: àquele fura fila para ser atendido mais rápido, finge ser gestante ou apresenta alguma deficiência para furar uma fila, sem contar o velho “*jeitinho*” de conseguir as coisas por baixo do pano, ou mesmo aquela conversa ao pé do ouvido com o guarda para que ele não aplique uma multa. Se não há ética nas pequenas coisas, o que se espera dos que detêm o poder, a corrupção é um círculo vicioso. A aceitação da existência desse mal que prejudica setores vitais da sociedade e impede o desenvolvimento do país antepara o desenvolvimento moral e cultural no país, sendo assim persiste a dúvida se a corrupção é um problema na formação da conduta ou um mero fato social (RIOS, 1987, p 3-4).

Para Rios (1987, p. 97), a forma que a sociedade brasileira entende a corrupção estaria errada, uma vez que não encara pequenas transgressões ou o *jeitinho* mencionado como pequenos atos de corrupção. Afirma que a corrupção cometida por indivíduos pertencentes ao quadro estatal é amplamente observada, enquanto atos menores de corrupção são praticados diariamente sem causar qualquer tipo de reação, ainda mais quando o ato que poderia ser encarado como corrupto traz um benefício. Segundo explica,

Entra-nos pelos olhos a corrupção passiva, mas somos míopes para formas ativas praticadas no nosso dia-a-dia. A vida brasileira é uma cadeia de pedidos de favores e favores a pedido. São obrigações que se criam de alto a baixo de uma pirâmide clientelística e que geram dependências mais fortes que a própria estrutura social. Colegas pedem a colegas, alunos a mestres, mestres a colegas, funcionários a chefes, chefes a funcionários, civis a militares, militares a civis, é um petitório sem fim, na malha fina invisível que prende a nossa sociedade mais do que a famosa túnica mitológica. Ninguém percebe o lado corruptor do favor pedido e graciosamente concedido (RIOS, 1987, p. 97).

As classificações formadas pelo Código Penal¹ nos dão vetores diferentes em que atos de corrupção podem acontecer. Rose-Ackerman (2001, p. 114) coloca estes vetores como corrupção “acima-abaxo” e “abaixo-acima”. No primeiro, agentes públicos de maior poder hierárquico planejam e executam atos de corrupção valendo de seu elevado cargo na cadeia de comando. Já no segundo, os indivíduos que fazem o planejamento e a execução dos atos ilegais são agentes públicos subalternos, que, assim como os anteriores, o fazem com o intuito de obter algum lucro indevido. Neste, o agente subalterno pode eventualmente dividir as vantagens obtidas com os agentes públicos de maior hierarquia para que estes forneçam cobertura para os atos ilícitos.

Para Parodi (2008, p. 403), um ambiente propício cria um incentivo para atos de corrupção, devendo ocorrer a extinção de “oportunidades” para o cometimento destes atos. Segundo o autor,

É um erro muito comum, e não somente entre os políticos, adotar o discurso demagógico e moralista em relação à corrupção. Ouvimos, com frequência, que é uma falha humana de alguns indivíduos, que é um problema de educação ou de cultura. Isso tudo pode até ter algum fundo de verdade, mas a realidade é que a corrupção acontece porque existe a oportunidade dela acontecer. Como nas fraudes internas das empresas, onde existem oportunidades e um ambiente propício às fraudes elas acontecem, assim, quando existem oportunidades e um ambiente propício à corrupção, ela acontece. Independentemente do país, da educação ou da cultura. Para se combater a corrupção é importante sim a educação, mas é muito mais importante eliminar as oportunidades e criar um

¹ Tendo como base a legislação vigente, foi desconsiderada a ideia de que indivíduos não integrantes do quadro de funcionários públicos, em suas vidas privadas e em relações com a sociedade também cometeriam atos de corrupção. Uma vez que não é o objetivo deste trabalho avaliar as ações de indivíduos privados em seu relacionamento com a sociedade fora do âmbito estatal, ou destes com agentes estatais.

ambiente muito hostil à corrupção e aos corruptos. A criação de um ambiente hostil à corrupção se faz, para começar, analisando as operações e os pontos de risco de cada instituição, realizando depois todas as medidas preventivas e inibitórias necessárias para eliminar, ou pelo menos reduzir, grandemente a possibilidade de corrupção nos pontos de risco detectados (PARODI, 2008, p. 403).

O Decreto nº 4.410 de 07 de outubro de 2002 que ratificou a Convenção Interamericana contra a Corrupção, de 29 de março de 1996, estabelece que a “corrupção solapa a legitimidade das instituições públicas e atenta contra a sociedade, a ordem moral e a justiça, bem como contra o desenvolvimento integral dos povos”.

Segundo a convenção mencionada, foi observado pelo Estado brasileiro que um país que seja diretamente ligado com atividades corruptas cria uma desestabilidade na ordem social e retira a legitimidade de suas instituições públicas tanto no âmbito doméstico quanto no internacional.

A assimilação destes conceitos é de grande importância para o entendimento do que este trabalho propõe. Neste trabalho serão abordadas as ações de corrupção “acima-abaixo”, os incentivos e as oportunidades criadas pelos ambientes aos agentes políticos responsáveis pela organização política, assim como as ações de combate frente a ação dos agentes corruptos.

4. A LEGISLAÇÃO NO ESTADO BRASILEIRO

A Constituição Federal de 1988 no art. 59, da Seção VII do Título IV, estabelece os tipos de legislação existentes no ordenamento jurídico brasileiro, quais sejam:

Art. 59. O processo legislativo compreende a elaboração de:

I - Emendas à Constituição;

II - Leis complementares;

III - Leis ordinárias;

IV - Leis delegadas;

V - Medidas provisórias;

VI - Decretos legislativos;

VII - Resoluções.

Porém, quais os tipos de normas legais podem ser editados para o combate à corrupção, qual suas limitações e procedimentos de criação?

4.1. Os Tipos de Legislação

4.1.1. Emenda Constitucional

A emenda constitucional tem o objetivo de modificar determinada diretriz contida na Constituição Federal, mas sem a revolucionar. A emenda constitucional não pode alterar a estrutura valorativa imposta pela Carta Magna mantendo seu caráter integrativo, devendo permanecer, em substância, igual ao original.

Estabelece o art. 60 da Constituição Federal de 1988:

Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

I - de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal;

II - do Presidente da República;

III - de mais da metade das Assembléias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros.

§ 1º A Constituição não poderá ser emendada na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio.

§ 2º A proposta será discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros.

§ 3º A emenda à Constituição será promulgada pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com o respectivo número de ordem.

§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

I - a forma federativa de Estado;

II - o voto direto, secreto, universal e periódico;

III - a separação dos Poderes;

IV - os direitos e garantias individuais.

§ 5º A matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada não pode ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa.

Manifestamente mais difícil de ser aprovada, a emenda constitucional exige que no mínimo 3/5 dos congressistas de cada casa sejam favoráveis à sua inclusão no ordenamento, em dois turnos. Isso demonstra a importância dada pelo legislador pátrio à manutenção da unidade constitucional.

4.1.2. Lei Complementar

Já a lei complementar, diferentemente da lei ordinária, não visa a criação de uma nova legislação ao ordenamento, mas a inclusão, complementação ou explicação ou nortear a aplicação de diploma previamente imposto pela Constituição Federal. Seria uma norma que auxiliaria o judiciário na aplicação de uma determinada ordem constitucional.

Segundo Moraes (2013. p.684),

a razão de existência da lei complementar consubstancia-se no fato de o legislador constituinte ter entendido que determinadas matérias, apesar de evidente importância, não deveriam ser regulamentadas na própria Constituição Federal, sob pena de engessamento de futuras alterações; mas, ao mesmo tempo, não poderiam comportar constantes alterações através de um processo legislativo ordinário.

Para a aprovação de uma lei complementar é necessária a aprovação da maioria absoluta dos membros das duas casas do Congresso Nacional, demonstrando uma maior dificuldade para sancionar esta que a lei ordinária. Sobre o assunto, está estabelecido no art. 69 da Constituição Federal que “As leis complementares serão aprovadas por maioria absoluta”.

4.1.3. Emenda Constitucional

A lei ordinária tem como finalidade a inovação legislativa, a inclusão ou alteração de uma nova estrutura legal anteriormente inexistente no ordenamento jurídico, e para tanto, deve ser aprovada pela maioria dos congressistas nas duas casas, após ter recebido parecer favorável pelas comissões competentes existentes em cada uma das casas do Congresso.

O art. 47 da Constituição Federal estabelece que

“Art. 47. Salvo disposição constitucional em contrário, as deliberações de cada Casa e de suas Comissões serão tomadas por maioria dos votos, presente a maioria absoluta de seus membros.” (Constituição Federal de 1988)

Isso significa que para que seja sancionada, é necessária a aprovação da maioria simples dos congressistas das duas casas.

4.1.4. Lei Delegada

A Lei Delegada é uma legislação elaborada pelo chefe do Poder Executivo. Após solicitar autorização ao Congresso Nacional em que discorre acerca da matéria que será legislada, o Poder Legislativo fixa a forma que aquele irá proceder através de resolução legislativa.

Depois de pronta, o Presidente encaminha a nova norma para avaliação e aprovação para as casas do Congresso.

A Constituição Federal estabelece o procedimento e as limitações desta modalidade legal no art. 68, onde consta:

Art. 68. As leis delegadas serão elaboradas pelo Presidente da República, que deverá solicitar a delegação ao Congresso Nacional.

§ 1º Não serão objeto de delegação os atos de competência exclusiva do Congresso Nacional, os de competência privativa da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, a matéria reservada à lei complementar, nem a legislação sobre:

I - organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros;

II - nacionalidade, cidadania, direitos individuais, políticos e eleitorais;

III - planos plurianuais, diretrizes orçamentárias e orçamentos.

§ 2º A delegação ao Presidente da República terá a forma de resolução do Congresso Nacional, que especificará seu conteúdo e os termos de seu exercício.

§ 3º Se a resolução determinar a apreciação do projeto pelo Congresso Nacional, este a fará em votação única, vedada qualquer emenda.

4.1.5. Medidas Provisórias

Ato privativo do Presidente da República, a medida provisória é ato normativo que conta com aplicação imediata, sem aprovação prévia do Poder Legislativo, por seu objetivo ser para reparar necessidade de “urgência e relevância”, como assim ordena a Constituição Federal. Porém, ela deverá passar por aprovação do Congresso Nacional para que seja ratificada e possa ter validade como lei, ou seja, ainda não é uma lei, embora sua aplicação seja imediata e tenha força como tal.

Após publicada, conta com validade de 60 dias prorrogáveis por mais 60, a medida provisória tem preferência de tramitação no Congresso Nacional. No art. 62 da Constituição constam as limitações, requisitos e procedimentos acerca deste artifício legal:

Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

§ 1º É vedada a edição de medidas provisórias sobre matéria: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

I – relativa a: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

a) nacionalidade, cidadania, direitos políticos, partidos políticos e direito eleitoral; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

b) direito penal, processual penal e processual civil; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

c) organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

d) planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares, ressalvado o previsto no art. 167, § 3º; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

II – que vise a detenção ou seqüestro de bens, de poupança popular ou qualquer outro ativo financeiro; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

III – reservada a lei complementar; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

IV – já disciplinada em projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional e pendente de sanção ou veto do Presidente da República. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

§ 2º Medida provisória que implique instituição ou majoração de impostos, exceto os previstos nos arts. 153, I, II, IV, V, e 154, II, só produzirá efeitos no exercício financeiro seguinte se houver sido convertida em lei até o último dia daquele em que foi editada. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

§ 3º As medidas provisórias, ressalvado o disposto nos §§ 11 e 12 perderão eficácia, desde a edição, se não forem convertidas em lei no prazo de sessenta dias, prorrogável, nos termos do § 7º, uma vez por igual período, devendo o Congresso Nacional disciplinar, por decreto legislativo, as relações jurídicas delas decorrentes. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

§ 4º O prazo a que se refere o § 3º contar-se-á da publicação da medida provisória, suspendendo-se durante os períodos de recesso do Congresso Nacional. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

§ 5º A deliberação de cada uma das Casas do Congresso Nacional sobre o mérito das medidas provisórias dependerá de juízo prévio sobre o atendimento de seus pressupostos constitucionais. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

§ 6º Se a medida provisória não for apreciada em até quarenta e cinco dias contados de sua publicação, entrará em regime de urgência, subseqüentemente, em cada uma das Casas do Congresso Nacional, ficando sobrestadas, até que se ultime a votação, todas as demais deliberações legislativas da Casa em que estiver tramitando. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

§ 7º Prorrogar-se-á uma única vez por igual período a vigência de medida provisória que, no prazo de sessenta dias, contado de sua publicação, não tiver a sua votação encerrada nas duas Casas do Congresso Nacional. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

§ 8º As medidas provisórias terão sua votação iniciada na Câmara dos Deputados. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

§ 9º Caberá à comissão mista de Deputados e Senadores examinar as medidas provisórias e sobre elas emitir parecer, antes de serem apreciadas, em sessão separada, pelo plenário de cada uma das Casas do Congresso Nacional. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

§ 10. É vedada a reedição, na mesma sessão legislativa, de medida provisória que tenha sido rejeitada ou que tenha perdido sua eficácia por decurso de prazo. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

§ 11. Não editado o decreto legislativo a que se refere o § 3º até sessenta dias após a rejeição ou perda de eficácia de medida provisória, as relações jurídicas constituídas e decorrentes de atos praticados durante sua vigência conservar-se-ão por ela regidas. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

§ 12. Aprovado projeto de lei de conversão alterando o texto original da medida provisória, esta manter-se-á integralmente em vigor até que seja sancionado ou vetado o projeto. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

4.1.6. Decretos Legislativos

O Decreto Legislativo é norma criada exclusivamente pelo Poder Legislativo, que conta com eficácia de lei, e só pode ter como objeto atos de competência exclusiva deste poder.

O art. 49 da Constituição Federal, estabelece os atos que seriam de competência exclusiva do Congresso Nacional. Neste consta:

Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

I - resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional;

II - autorizar o Presidente da República a declarar guerra, a celebrar a paz, a permitir que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente, ressalvados os casos previstos em lei complementar;

III - autorizar o Presidente e o Vice-Presidente da República a se ausentarem do País, quando a ausência exceder a quinze dias;

IV - aprovar o estado de defesa e a intervenção federal, autorizar o estado de sítio, ou suspender qualquer uma dessas medidas;

V - sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa;

VI - mudar temporariamente sua sede;

VII - fixar idêntico subsídio para os Deputados Federais e os Senadores, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

VIII - fixar os subsídios do Presidente e do Vice-Presidente da República e dos Ministros de Estado, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

IX - julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo;

X - fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta;

XI - zelar pela preservação de sua competência legislativa em face da atribuição normativa dos outros Poderes;

XII - apreciar os atos de concessão e renovação de concessão de emissoras de rádio e televisão;

XIII - escolher dois terços dos membros do Tribunal de Contas da União;

XIV - aprovar iniciativas do Poder Executivo referentes a atividades nucleares;

XV - autorizar referendo e convocar plebiscito;

XVI - autorizar, em terras indígenas, a exploração e o aproveitamento de recursos hídricos e a pesquisa e lavra de riquezas minerais;

XVII - aprovar, previamente, a alienação ou concessão de terras públicas com área superior a dois mil e quinhentos hectares.

4.1.7. Resoluções

A resolução tem o objetivo de regulamentar assuntos de competência privativa da Câmara dos Deputados (art. 51 da CF/88) e do Senado Federal (art. 52 da CF/88), sendo que as normas criadas pelos regimentos internos das duas casas do Congresso Nacional também podem ser criadas via este instrumento.

Dos tipos normativos expostos acima, apenas a Emenda Constitucional, as Leis Ordinárias e as Leis Delegadas podem versar sobre ações que visem o combate à corrupção. Isso acontece pois é vedado pela Constituição a utilização de Medida Provisória para edição de matéria penal, o Decreto Legislativo e a Resolução não tem como objeto disciplinar acerca de matéria que a todos deve ser imputada, e a Lei Complementar, como legislação que vem a complementar a Constituição Federal, necessita de norma constitucional que careça de complementação pelo legislativo.

4.2. Processo Legislativo

As normas que traçam os procedimentos para o processo legislativo são encontradas na Constituição Federal, e os regimentos internos da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, e o do Congresso Nacional (regimento aplicável às duas casas).

De forma geral, um projeto de lei pode ser apresentado por qualquer parlamentar, comissão da Câmara, do Senado ou do Congresso Nacional, pelo Presidente da República, pelo Procurador-Geral da República, pelo Supremo Tribunal Federal, tribunais superiores e cidadãos.

Os projetos apresentados começam a tramitar na câmara, à exceção dos apresentados por senadores, que começam em sua respectiva casa. Sendo que quase todos tramitam em caráter conclusivo, o que significa que, se forem aprovados nas comissões, seguem para o Senado sem precisar passar pelo plenário. Porém, se 52 deputados recorrerem, o projeto deve ser levado para votação no plenário da casa.

O projeto de lei aprovado na Câmara será encaminhado para votação no Senado. Caso seja aprovado sem alterações, o projeto será enviado ao Presidente da República para sanção. Se sofrer alterações no Senado, o projeto deve ser remetido para a Câmara para ser novamente apreciado.

O Presidente da República tem 15 dias úteis para sancionar ou vetar projeto aprovado pela Câmara e Senado. Todos os vetos têm de ser votados pelas duas casas do Congresso Nacional, sendo necessária a maioria absoluta dos votos dos Deputados Federais e dos Senadores para derrubar o veto proposto.

4.3. Regimes de Tramitação

São encontrados a partir do art. 151 do Regimento da Câmara dos Deputados², três tipos de regimes de tramitação de proposições legislativas: regime de urgência; regime de prioridade; e tramitação ordinária. Cada qual com sua especificidade que demonstra o grau de importância dado à proposição.

4.3.1. Regime de Urgência

O art. 153 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados versa sobre as proposições que serão consideradas urgentes, quais sejam:

Art. 153. A urgência poderá ser requerida quando:

I - tratar-se de matéria que envolva a defesa da sociedade democrática e das liberdades fundamentais;

II - tratar-se de providência para atender a calamidade pública;

III - visar à prorrogação de prazos legais a se findarem, ou à adoção ou alteração de lei para aplicar-se em época certa e próxima;

IV - pretender-se a apreciação da matéria na mesma sessão.

² Foi utilizado o Regimento da Câmara dos Deputados como referência uma vez que a maioria dos projetos tem seu processo iniciado nesta casa.

Observa-se, no art. 151, Inciso I, alíneas “a” a “o” deste regimento, que as possibilidades constantes das alíneas “a” a “f” são especificamente em caso de guerra declarada na qual esteja envolvido o Brasil, a alínea “g” seria acerca de auxílio a forças militares estrangeiras que por algum motivo precisam estar em território nacional, a “h” sobre caso de extrema necessidade, enquanto as “i” a “o” seriam medidas protocolares, ou seja, casos em que não existe grave risco ou necessidade.

4.3.2. Regime de Prioridade

Os projetos que tramitam com o regime de prioridade, assim como os de urgência, são dispensados das “exigências regimentais para que determinada proposição seja incluída na Ordem do Dia da sessão seguinte, logo após as proposições em regime de urgência”, conforme consta no art. 158 do Regimento Interno da Câmara.

Segundo o diploma citado, no art. 151, Inciso II, são prioridade os projetos de lei de origem do “Poder Executivo, Poder Judiciário, do Ministério Público, da Mesa, de Comissão Permanente ou Especial, do Senado Federal ou cidadãos”, ou, se a proposta não for tida como prioridade, o autor desta juntamente com o apoio de 10% dos deputados podem requerer a sua tramitação especial.

4.3.3. Tramitação Ordinária

A tramitação ordinária é a regra geral dada a qualquer projeto de lei que não se encaixe nas condições impostas acima. Assim sendo, o processo legislativo é amplamente utilizado mantendo-se todas as suas formalidades e etapas. Uma tramitação ordinária pode durar até 40 sessões, a partir do momento que o projeto é colocado em pauta pelo congressista.

Destes breves resumos acerca da tramitação dos projetos de leis pode-se entender que, dependendo da importância dada ao projeto, a duração para que possam ser sequer votados pode variar bastante. Projetos considerados pelo governo como prioritários tendem a ser votados com maior celeridade, enquanto projetos impopulares (ou até prejudiciais para os interesses envolvidos) podem ter um trâmite ordinário, que pode vir a durar anos.

As prioridades do governo são traçadas de acordo com a importância dada à matéria na agenda política, ou quanto pode trazer de “lucro” para os envolvidos na decisão.

5. AGENDA POLÍTICA

Partindo do princípio que vivemos em uma sociedade em que os recursos são escassos, existe uma impossibilidade material no objetivo de sanar todas as necessidades existentes na sociedade. Neste sentido, a Agenda Política é formulada para fazer uma listagem das questões que serão discutidas pelo governo, solucionando os problemas prioritários. Desta “compreendem o conjunto das decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores” (Rua, 1998, p. 1), que são denominadas de políticas públicas.

Observe-se que enquanto uma política pública será invariavelmente fruto de uma decisão política, nem toda a decisão política cria uma política pública.

Neste sentido, a autora coloca a distinção entre *input*, *whitinput* e *output*. No último a autora coloca que *output* são “nesse caso, as políticas públicas são entendidas como outputs organizacionais.” (Rua, 1998, p. 12) Ainda para Rua,

“resultam do processamento, pelo sistema político, dos inputs originários do meio ambiente e, freqüentemente, de withinputs (demandas originadas no interior do próprio sistema político)

[...]

os inputs e os withinputs podem expressar demandas e suporte. As demandas podem ser, por exemplo, reivindicações de bens e serviços, como saúde, educação, estradas, transportes, segurança pública, normas de higiene e controle de produtos alimentícios, previdência social, etc. [...]. Ou ainda, demandas de controle da corrupção, de preservação ambiental, de informação política, de estabelecimento de normas para o comportamento dos agentes públicos e privados, etc.” (1998, p. 2)

Neste sentido, as demandas (ou *inputs*) podem ser de três tipos: demandas novas, demandas recorrentes e as demandas reprimidas. (Rua, 1998, p. 3)

- Demandas Novas: são oriundas de atores sociais novos ou de novos problemas, sendo que atores novos podem ser indivíduos que já existiam, mas lhes carecia de organização, e novos problemas seriam anteriormente inexistentes ou os que não tinham força suficiente para causar pressão nos agentes políticos.
- Demandas Recorrentes: Seriam os problemas recorrentes em um determinado sistema político que por algum motivo não são respondidas e sempre voltam ao debate político.
- Demandas Reprimidas: São as demandas adiadas pela “não-decisão” dos agentes políticos envolvidos, criando uma demanda que poderá ressurgir posteriormente

ou pelo “estado de coisas”. São essas: o “Estado de Coisas”, que seria uma questão que causa comoção, porém, não mobiliza as autoridades governamentais para sua inclusão na agenda; e “não decisão”

“significa que determinadas temáticas que ameaçam fortes interesses, ou que contrariam os códigos de valores de uma sociedade – e, da mesma forma, ameaçam interesses – encontram obstáculos diversos e de variada intensidade à sua transformação de estado de coisas em problema político – e, portanto, à sua inclusão na agenda governamental”.

Para esta autora, o “estado de coisas” entram agenda política devido a crises/catástrofes, nova mobilização de atores sociais, ou pela oportunidade política.

5.1. Tipos de Agenda

Como explicado anteriormente, a agenda política é uma lista de preferências em que o governo irá colocar seus esforços em busca de uma solução, sendo que estas podem ser alteradas dependendo das circunstâncias presentes na sociedade.

Para Kingdon (1995), irão existir três tipos de agendas políticas, que se diferenciam pelos seus objetivos ou agentes envolvidos, quais sejam:

- Agenda Sistêmica: de larga amplitude, é preocupação de vários autores sociais, não sendo adstrita somente ao governo, sendo maior que as agendas de governo.
- Agenda Governamental: dependente do governo que está instituído, esta lista elenca as prioridades dadas por um determinado partido em um específico momento, portanto, depende dos projetos que serão levados por este governo.
- Agenda de Decisão: É a lista de matérias que serão disciplinadas pelos agentes estatais, podendo já fazerem parte da agenda governamental.

5.2. Atores Envolvidos na Formulação da Agenda Política

Os atores envolvidos na formulação da agenda também são de grande valia para o entendimento de sua estruturação, uma vez que eles são os responsáveis pela criação dos *inputs* necessários para que se tornem parte da pauta governamental.

O Presidente da República e seu *staff* detém grande força política, uma vez que todo o Poder Executivo gira ao redor de um único indivíduo, proporcionando um poder não

existente nos outros poderes, que tem suas forças pulverizadas entre diversos atores, além dos recursos disponíveis para que este exerça sua função. (Kingdon. 1995)

Já o Poder Legislativo, segundo Kingdon (1995), seria um dos mais importantes para a formulação da agenda e de políticas públicas, visto que neles está o poder de editar leis e normativos que irão dar forma aos embates e soluções provenientes desta agenda. Na busca da satisfação de seus eleitores e aumentar seu capital político, eles dão forma às discussões que tramitam no Congresso Nacional.

Fora do meio governamental, encontram-se os grupos de interesse, a comunidade acadêmica e a mídia. Kingdon (1995) afirma que a força e importância dos grupos de interesse é mais latente quando entra em um debate já existente na sociedade. Enfatiza também acerca da possibilidade de arregimentar um grande número de possíveis eleitores que podem impulsionar a ação de agentes do Poder Legislativo e Executivo. Os acadêmicos teriam grande poder uma vez que estes, por serem um grupo de indivíduos especializados em um determinado tema, conseguem influir nas alternativas que seriam consideradas para os *inputs* que formam a agenda. Já a mídia, para este autor, seria o de menor influência dos apresentados, uma vez que pelo seu tempo limitado ela acaba se restringindo as notícias diárias e as de maior impacto no momento, não sendo um grande contribuidor ao *input* da agenda política.

Com isto em vista, cria-se a dúvida de que incentivos afetam os agentes na formulação das agendas e como suas decisões políticas seriam formuladas, levando em consideração que os indivíduos constantes dos sistemas estudados são agentes racionais em busca da maximização de seus ganhos.

5.3. Formulação da Agenda Política

No desafio de entender como assuntos dispersos de vários grupos de pressão e demandas tornam-se parte da Agenda Política, Cobb e Elder (1983) observam como as disputas de interesse passaria a despertar uma maior atenção para posteriormente serem elencados na citada lista de preferências do governo.

Segundo os autores, os *inputs* teriam cinco características que deveriam cumprir para que fosse inserido na Agenda Política, sendo esses:

- Grau de Especificidade: quanto mais subjetivo for um tema, maiores suas chances de chamar a atenção de um público maior.
- Escopo de Importância: a possibilidade que um determinado problema atinja o público é proporcional ao grau de importância dele na sociedade.
- Relevância Temporal: a duração das consequências de um determinado problema é relevante para o crescimento de sua popularidade.
- Grau de Complexidade: Quanto mais complexos forem os problemas, menor vai ser seu público.
- Precedência Categórica: Problemas com antecedentes parecidos terão maior impacto na sociedade.

Assim sendo, observa-se que para a formulação da Agenda Política, um conjunto de demandas diversas da sociedade são levadas aos agentes políticos na busca de soluções. Porém, como os recursos seriam escassos para a solução de todas as demandas sociais, ocorre uma real competição entre estas na busca de solucionar seus problemas. Neste sentido os agentes envolvidos na construção desta agenda criam seus jogos e usam suas influências para que suas necessidades sejam supridas em detrimento de outra.

Esta competição pode ser encarada como um “jogo de soma zero”, uma vez que para que um determinado *input* ser sanado, uma outra demanda teve que ser deixada de lado. Porém, neste jogo pela preservação de interesses, arranjos que poderiam ser de “soma não zero” (o ganho de um não implica na perda de outro) para a sociedade podem trazer prejuízos para indivíduos que porventura tenham poder decisório.

6. CONCEITOS ECONÔMICOS

Antes de entender como são formadas as escolhas dos agentes políticos em face das demandas elencadas pela agenda política, é necessário compreender os princípios que os regem e quais os incentivos que estes consideram para suas decisões.

Uma vez que as necessidades são ilimitadas enquanto os meios para satisfazê-las são reduzidos, como os agentes políticos utilizam os recursos disponíveis para o alcance de seus objetivos?

Para cumprir com a finalidade deste trabalho, serão tratados alguns dos princípios que norteiam a economia, e como estes influenciam as vidas de todas as pessoas na gestão de seus recursos e nas suas escolhas diárias.

6.1. Escassez de Recursos X Necessidades Ilimitadas

Por vivermos em uma sociedade de recursos escassos, devemos ter habilidade e discernimento para podermos empregar nossos recursos naquilo que nos trará melhores benefícios, traçando suas prioridades em todo o caminho. Sobre isso, coloca Mankiw (1999, p. 03) que,

“Escassez significa que a sociedade tem menos a oferecer do que aquilo que as pessoas desejam ter. Assim como uma família não pode dar a seus membros tudo o que desejam, a sociedade não pode dar a cada pessoa o padrão de vida mais alto ao qual aspira.”

6.2. Tradeoffs

De forma bem simples, Mankiw (1999, p. 04) nos coloca que “para obter uma coisa que desejamos, em geral temos que abrir mão de outra da qual gostamos”. Isso significa que ao se tomar uma decisão ao invés de outra, decide-se que os benefícios que esta escolha trará serão superiores do que as vantagens que a outra opção traria.

A sociedade a todo o momento enfrenta *tradeoffs*. Ou seja, a todo momento tomadores de decisão são obrigados a escolher uma opção em detrimento da outra, uma vez que não é possível satisfazer todas as necessidades, exatamente como explicado anteriormente.

6.3. Custos

Uma vez que os *Tradeoffs* são uma regra em uma sociedade escassa, os agentes tomadores de decisão são obrigados a fazer escolhas que implicam em comparações de custos e benefícios. Para Mankiw (1999, p. 05),

“Como as pessoas enfrentam *tradeoffs*, a tomada de decisão exige a comparação dos custos e benefícios dos vários cursos de ação. Em muitos casos, contudo, o custo de uma ação não é tão óbvio como poderia parecer à primeira vista.”

O que o autor tenta explicar, é que o “custo” de uma determinada ação pode ser entendido como aquilo que o agente tomador de decisão teve que abdicar para conseguir os benefícios de uma determinada ação, isso é chamado de “custo de oportunidade”.

6.4. Pessoas Racionais e Escolhas

O autor estudado parte do princípio de que os agentes envolvidos nas decisões são indivíduos que seguem uma racionalidade baseada nos custos e benefícios de suas ações. Isso significa que o agente tem nítidas preferências e ações, efetuando suas escolhas com base em seu entendimento de eficiência³.

Assim sendo, eles tendem a buscar o máximo de lucro possível de uma ação tendo o menor custo possível para que esta seja concretizada, desta forma, ele consegue maximizar os benefícios oriundos de suas ações, trabalhando no conceito chamado de alterações marginais.

Para Mankiw (1999, p. 06),

“Muitas decisões na vida envolvem a efetivação de pequenos ajustes incrementais a um plano de ação já existente. [...] Em muitas situações, as pessoas tomarão decisões melhores se pensarem na margem. [...] Um tomador de decisões racional empreende uma ação se e somente se o benefício marginal de tal ação exceder seu custo marginal.”

6.5. Incentivos

As ações dos indivíduos em uma sociedade são regidas por incentivos, que não necessariamente precisam ser conscientes, isso acontece, pois, os agentes tomadores de decisão tem o objetivo de maximizar sua satisfação. Como explica Mankiw (1999, p. 07), “como as pessoas tomam decisões comparando custos e benefícios, seu comportamento pode mudar quando os custos ou os benefícios se alteram. Isto é, as pessoas respondem a incentivos.”

Este conceito é de grande importância para os agentes que formulam políticas públicas, pois uma mudança no equilíbrio de incentivos pode alterar todo o *output* que esta terá. Neste sentido coloca o autor que

O papel central dos incentivos na determinação do comportamento é importante para quem formula políticas públicas. Frequentemente as políticas públicas podem alterar os custos ou os benefícios de ações privadas. Quando os formuladores de políticas públicas deixam de considerar a mudança de comportamento, suas políticas podem ter efeitos não pretendidos. (MANKIW, 1999.)

³ Eficiência seria a propriedade pela qual a sociedade obtém o máximo possível de seus recursos escassos (MANKIW, 1999.)

6.6. Desenho de Mecanismos de Incentivos

Um dos ramos de atuação da economia é o estudo de Desenhos de Mecanismos de Incentivos, onde se estuda o que leva indivíduos a agirem de determinada forma. Dubner (2005, p. 22) conceitua Incentivos como os “meios para estimular as pessoas a fazer mais coisas boas e menos coisas ruins. Mas a maioria deles não surge espontaneamente.” Desta forma, pode-se entender que este ramo da economia estuda as formas que podemos influenciar agentes a tomarem determinadas ações ao invés de outras indesejáveis.

As pessoas das quais Dubner (2005) e Mankiw (1999) se referem são chamados na teoria econômica de **agentes**⁴. Esses agentes são atores em um sistema, que tomam decisões racionais baseados na comparação dos custos e benefícios de suas ações.

Os indivíduos observam as ações uma do outro e traçam qual seria a melhor atitude a ser tomada. De acordo com Pinheiro e Saddi (2005, p. 157), “quando dois (ou mais) indivíduos interagem e suas ações se baseiam naquilo que esperam ou desejam que os outros façam, existe o que se denomina ‘comportamento estratégico’”.

O comportamento estratégico é o conjunto de ações que um agente toma em relação ao outro para tomar suas decisões e maximizar seus lucros. Assim sendo, o Desenho de Mecanismos de Incentivo pode influenciar o comportamento de um determinado agente para que ele trace uma estratégia que seja mais benéfica para a sociedade do que uma que maximizaria apenas seu benefício.

6.7. Teoria dos Jogos

As relações mencionadas acima podem ser comparadas a um jogo, pois os agentes ao tentarem maximizar o seu lucro, encontram como barreira a mesma intenção em seu interlocutor. Mas, por haver um grande número de decisões que podem ser tomadas, o problema surge ao se tentar traçar qual será sua estratégia e o comportamento do indivíduo para alcançar o objetivo estabelecido como o mais proveitoso.

A Teoria dos Jogos tenta prever qual será o comportamento dos agentes ao se depararem com situações em que elas devem tomar uma decisão, Mankiw (1999, p. 351) afirma que

⁴ Agentes não são apenas indivíduos, mas pode ser um governo tratando com seus cidadãos, ou com outros governos, por ex.

“a teoria dos jogos é o estudo do comportamento das pessoas em situações estratégicas. Por ‘estratégica’ se define uma situação em que cada pessoa, ao decidir que ações empreender tem que levar em consideração como os outros responderiam a tal situação.”

Na Teoria dos Jogos encontramos dois tipos de arranjos: os jogos cooperativos; e os jogos não cooperativos. No primeiro os agentes envolvidos na situação cooperam para que juntos tenham o maior ganho possível, já no segundo, esta cooperação não existe, sendo o caso de uma competição entre estratégias traçadas individualmente.

6.7.1. Dilema do Prisioneiro Clássico

Este dilema foi formulado por Merrill Flood e Melvin Dresher, e posteriormente adaptado por A.W.Tucker, neste problema foi elaborada a seguinte situação:

Dois criminosos (“A” e “B”) são presos pela polícia pelo crime de corrupção, não tendo provas suficientes para estruturar um caso sólido contra os dois, a polícia necessita de suas confissões. No intuito de os convencer a se entregarem, a polícia oferece o seguinte arranjo:

- Se um deles confessar o crime cometido enquanto o outro permanecer calado, o que traiu a confiança do companheiro sai livre e seu comparsa recebe 10 anos de prisão;
- Se ambos ficarem em silêncio, cada um receberá a pena de 1 ano pelas acusações;
- Se ambos se entregarem, cada um terá a pena de 5 anos.

Neste dilema, os prisioneiros estão isolados e sem comunicação, ou seja, não podem traçar uma estratégia conjunta que traria benefícios mútuos. Assim sendo, qual será a ação que cada um dos criminosos irá tomar dadas esta situação?

A matriz de resultados possíveis para o dilema é representada da seguinte forma:

	Prisioneiro "B" Confessa	Prisioneiro "B" Nega
Prisioneiro "A" Confessa	Ambos são condenados a 5 anos;	"B" é condenado a 10 anos; "A" sai livre;
Prisioneiro "A" Nega	"B" sai livre; "A" é condenado a 10 anos;	Ambos são condenados a 1 ano;

Na tabela apresentada observa-se que o melhor resultado para ambos é não confessarem, uma vez que a pena que levariam seria a menor de todas as possibilidades. Porém, para que este cenário se concretizasse, seria necessária a colaboração de ambos os agentes decisórios. Esta estratégia se torna arriscada uma vez que a pena para aquele que confessa em detrimento do outro que nega é uma alternativa egoisticamente mais vantajosa.

Alguns problemas surgem do dilema: para que ambos tenham o máximo de lucro possível, é necessária a cooperação; por ser necessária a cooperação e a decisão egoísta parece ser a mais vantajosa, a não possibilidade dos agentes de traçarem um plano conjunto torna a opção mais arriscada.

Assim sendo, é chamado de

“‘estratégia dominante’ aquela que é a melhor a ser seguida por um dos jogadores, sem levar em consideração as estratégias seguidas pelos demais jogadores. Neste caso, confessar é a melhor estratégia para Bonnie. Se ela confessar, passará menos tempo na cadeia, quer Clyde⁵ confesse ou não. ”
(MANKIW, 1999, p. 352)

6.8. Equilíbrio de Nash

Uma situação em que os agentes envolvidos em um determinado arranjo não têm incentivos de mudar sua estratégia de forma unilateral, é considerado um “equilíbrio de Nash”. Para Mankiw (1999, p. 348), “um equilíbrio de Nash é uma situação em que os atores econômicos interagindo entre si, escolhem, cada um deles, a melhor estratégia para si com base nas estratégias escolhidas pelos demais. ”

⁵ Bonnie e Clyde são os nomes adotados pelo autor de referência para denominar os agentes “A” e “B”.

Neste sentido, John Nash traçou a teoria que, mesmo em jogos não cooperativos, é possível observar arranjos e estratégias individuais que possam levar o jogo a uma situação de estabilidade, o que retira o incentivo dos indivíduos de alterar o seu comportamento. Assim sendo, o equilíbrio seria alcançado pela utilização da melhor estratégia individual tendo como referência a melhor estratégia escolhida por seu adversário. Quando alcançado um determinado equilíbrio, os dois agentes (ou mais) envolvidos no arranjo não teriam incentivos para alterar sua estratégia sozinhos, pois, embora não seja um resultado “Pareto eficiente”⁶, a alteração unilateral de uma estratégia sem o correspondente dos outros agentes não acarretaria em uma melhoria de posição.

Uma das grandes conclusões acerca do equilíbrio de Nash e a eficiência de Pareto (Racionalidade individualista versus racionalidade altruísta), é que o resultado colocado pelo primeiro pode não ser a melhor solução possível para um determinado problema.

Tendo o Dilema do Prisioneiro como referência, Ferreira e Ferreira (2008) colocam que

“No Dilema do Prisioneiro analisado, vimos que a solução (equilíbrio) não é eficiente sob o ponto de vista de Pareto. Porque optam os jogadores por (Denunciar, Denunciar), como indica o equilíbrio de Nash, se optando por (Não denunciar, Não denunciar) conseguiriam um resultado melhor? Este aparente paradoxo é explicado pela compreensão de que a opção (Não denunciar, Não denunciar) é a indicada sob o ponto de vista social (coletivo de jogadores), enquanto que a opção (Denunciar, Denunciar) é a indicada sob o ponto de vista individual. Este jogo ilustra que, de facto, existe uma contradição entre a procura do bem individual e a procura do bem coletivo.”

Neste sentido, a Teoria dos Jogos busca analisar e prever comportamentos estratégicos de agentes e suas interações. Portanto, pode-se utilizá-la para simular qual seria o efeito social de um Desenho de Mecanismos de Incentivo individual, especialmente no que se trata na reposta dos agentes políticos em relação às demandas formuladas pela agenda política de combate à corrupção.

7. A TEORIA DOS JOGOS E AS LEIS

Segundo Salama (2002 apud John Rawls, 2008 p. 01), “tanto o Direito quanto a Economia lidam com problemas de coordenação, estabilidade e eficiência na sociedade”. O Direito objetiva, por meio da Leis, coordenar a população para que se consiga manter a

⁶ Uma situação econômica é ótima no sentido de Pareto se não for possível melhorar a situação sem degradar a situação de qualquer outro agente.

estabilidade da sociedade, enquanto a Economia tenta prever a interação da população para que consiga manejar a escassez, trazendo estabilidade ao mercado e assim para a sociedade.

As Leis teriam a intenção de incentivar a população a fazerem o *tradeoff* que seja mais benéfico para a sociedade, mesmo que esta troca signifique não escolher algo que traria mais satisfação pessoal. A forma que as leis usam para incentivar os agentes decisórios é alterando a relação custo e benefício que normalmente determinada atitude traria, como aponta Mankiw (1999, p. 06), “como as pessoas enfrentam *tradeoffs*, a tomada de decisões exige a comparação dos custos e benefícios dos vários cursos de ação”.

Quando um agente escolhe uma ação ao invés de outra, após ter feito uma análise de custo benefício, acha que a escolha que tomou será mais benéfica para si, porém o agente deixa de aproveitar o que ganharia tomando a outra escolha, isso se chama “custo de oportunidade”. Para Mankiw (1999, p. 06),

“o custo de oportunidade de um item, é o que se abre mão para obter aquele item. Ao tomar qualquer decisão, [...] os tomadores de decisões deveriam estar atentos aos custos de oportunidade que acompanham cada ação possível. [...] Não é surpreendente que muitas vezes decidam que o benefício não compensa o custo”.

O Direito e Economia Positivo têm como foco as “repercussões do Direito sobre o mundo real dos fatos” (Salama, 2008, p. 5). Isso significa que o Direito e Economia Positivo analisam a interação dos agentes com uma situação determinada pela Lei, e tenta prever qual será a atitude tomada por eles.

Já o Direito e Economia Normativo, busca “estudar se, e como, noções de justiça se comunicam com os conceitos de eficiência econômica, maximização da riqueza e maximização de bem-estar” (SALAMA, 2008, p. 5). Pode-se extrair deste conceito que a norma do Direito pode levar em consideração o cálculo de custo benefício, procurando maximizar a riqueza oriunda da implantação de um diploma legal.

Ao se legislar, muda-se o cálculo do custo benefício que o “estado de natureza” impõe à população, mudam-se incentivos e sanções, o que muda o “comportamento estratégico” e, por consequência, os cursos de ação.

Porém, levando em consideração a atuação do Poder Legislativo face ao conflito de interesses de agentes políticos corruptos e a decisão da agenda política, como é possível conciliar os interesses dos diversos agentes envolvidos na formulação de decisões políticas?

Neste trabalho será abordado o conceito de Direito e Economia Positivo e como este impacta as decisões que serão tomadas pelos agentes políticos, uma vez que pretendemos entender a relação destes na elaboração dos diplomas legais voltados a corrupção.

8. O CENÁRIO LEGISLATIVO

Antes de adentrar na análise dos incentivos que regem as decisões do Poder Legislativo no que tange o combate à corrupção, é de suma importância conhecer o cenário que estas decisões são inseridas. O conhecimento deste se faz necessário, uma vez que somente com base nas expectativas de outros envolvidos que um determinado agente poderá tomar a decisão que seja a maximizadora de seus ganhos.

Assim sendo, para a finalidade deste trabalho e da hipótese formulada, é necessário ter conhecimento acerca do número de senadores e deputados federais que compõem o Congresso Nacional, e qual proporção estes estão envolvidos em medidas judiciais.

Como base deste levantamento, foi utilizado o banco de dados mantidos pela organização chamada “Ranking dos Políticos”, na qual utiliza as informações contidas em fontes públicas de informação para efetuar uma listagem dos políticos formadores do Congresso Nacional⁷ e os processos que estes respondem⁸.

8.1. Senado Federal

A formação do Senado Federal é balizada pelo art. 46 da Constituição Federal, na qual consta:

⁷ Este site foi utilizado pela dificuldade de consolidar uma lista que contenha a análise dos congressistas brasileiros, mesmo com estas informações em fontes públicas, sendo que estes dados foram apurados entre os anos de 2015-2017.

⁸ Importante frisar que o referido site não faz distinção entre os processos de esfera estadual e federal, listando ambos.

Art. 46. O Senado Federal compõe-se de representantes dos Estados e do Distrito Federal, eleitos segundo o princípio majoritário.

§ 1º Cada Estado e o Distrito Federal elegerão três Senadores, com mandato de oito anos.

§ 2º A representação de cada Estado e do Distrito Federal será renovada de quatro em quatro anos, alternadamente, por um e dois terços.

§ 3º Cada Senador será eleito com dois suplentes.

Desta forma, o Brasil conta com 81 Senadores, já que temos 27 estados. Segundo levantamento efetuado pelo site “Ranking dos Políticos”, dos 81 senadores que compõem a casa, 50 respondem ou responderam por algum problema judicial, ou seja, 61,73% dos parlamentares que compõem a casa são condenados ou respondem por algum processo judicial.

8.2. Câmara dos Deputados

O art. 46 da Constituição Federal estabelece a proporção de deputados que irão compor a respectiva casa, deixando a missão de estipular este regramento via lei complementar. Consta no referido artigo:

Art. 45. A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos, pelo sistema proporcional, em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal.

§ 1º O número total de Deputados, bem como a representação por Estado e pelo Distrito Federal, será estabelecido por lei complementar, proporcionalmente à população, procedendo-se aos ajustes necessários, no ano anterior às eleições, para que nenhuma daquelas unidades da Federação tenha menos de oito ou mais de setenta Deputados.

A Lei Complementar nº 78 de 30/12/93 determina os limites do número de parlamentares que irão compor esta casa. Nesta consta que:

Art. 1º Proporcional à população dos Estados e do Distrito Federal, o número de deputados federais não ultrapassará quinhentos e treze representantes, fornecida, pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, no ano anterior às eleições, a atualização estatística demográfica das unidades da Federação.

Parágrafo único. Feitos os cálculos da representação dos Estados e do Distrito Federal, o Tribunal Superior Eleitoral fornecerá aos Tribunais Regionais Eleitorais e aos partidos políticos o número de vagas a serem disputadas.

Art. 2º Nenhum dos Estados membros da Federação terá menos de oito deputados federais.

Parágrafo único. Cada Território Federal será representado por quatro deputados federais.

Art. 3º O Estado mais populoso será representado por setenta deputados federais.

Embora o art. 1º trace um número máximo, a casa é composta por exatamente este valor, ou seja, 513 Deputados Federais. Segundo Levantamento efetuado pelo site “Ranking dos Políticos”, deste número, 283 respondem ou responderam por algum processo judicial, ou seja, 55,16% dos parlamentares desta casa.

9. O JOGO NO PODER LEGISLATIVO

Tendo como base os dados apresentados acima, qual seria o incentivo dos agentes políticos em formular leis ou propor soluções para o combate à corrupção? Quais as possibilidades de atuação dos atores envolvidos nestes processos, uma vez que estes buscam maximizar seu lucro.

Este trabalho não tem como finalidade entender como os agentes políticos envolvidos em casos de corrupção agem frente as leis que os podem coibir de suas práticas, mas tenta explicar qual a estratégia destes na formulação de diplomas legais que combatam a corrupção.

Primeiramente, é preciso entender que, com base no que foi apresentado, é possível conceber que o agente político tem dois objetivos para cumprir: a maximização do ganho público, quando elabora legislações que venham a coibir determinados comportamentos; a maximização dos lucros e benefícios próprios.

Weber (2000) em seus estudos acerca do modelo burocrático demonstra o que aparenta ser a existência de uma racionalidade movida por interesses privados e outra pelo

benefício público, tendo em vista que as ações públicas serviriam para incentivar ou coibir ações egoísticas e não benéficas em relação ao grupo social.

Porém, para Silva (1995),

“Um problema implícito a tal visão de burocracia está no fato dela partir de uma distinção entre racionalidade pública e privada, desconsiderando o papel da estrutura de motivações, gerada dentro de um conjunto de regras e valores. Eu sustento que os agentes que atuam na esfera pública devem ser encarados como *Homo economicus*. Na verdade, eles são caçadores-de-renda (*rent-seekers*⁹) como qualquer agente dentro da sociedade. Dentro dessa concepção, todo agente privado ou público age de acordo com princípios privados e, se houver a possibilidade, busca transferir renda de outros setores da sociedade. Mas isto não quer dizer que os agentes públicos quebram as regras do jogo: eles têm suas ações limitadas por regras e por um sistema de incentivos que geram determinados resultados. Se a profissionalização e a eficiência são um valor, eles também agirão de acordo com esta restrição.”

Mas a racionalidade acima apresentada não se aplica totalmente aos indivíduos que tem a possibilidade de alterar ou interferir nas “regras do jogo” (no caso, as legislações que irão ser produzidas), uma vez que o Poder Legislativo detém a possibilidade de criar ou alterar as restrições e obstáculos que os agentes *rent-seekers* são obrigados a enfrentar

Como seu trabalho fundamental, o Poder Legislativo deve criar diplomas legais que tenham um determinado desenho de mecanismo que possibilite a obtenção do resultado da forma mais eficiente possível, e que seja de ampla aplicação.

Das medidas legais estudadas acima, apenas a Emenda Constitucional, as Leis Ordinárias e as Leis Delegadas podem ser utilizadas para a finalidade de combate à corrupção. Porém, como esperar que um determinado indivíduo, em uma ação racional, forme uma estratégia que venha a diminuir seus benefícios?

⁹ Na economia, este termo refere-se a um indivíduo que busca enriquecer manipulando as regras sociais ou políticas vigentes.

Por vezes, os agentes políticos são obrigados a agir de acordo com uma agenda política na qual não tiveram uma formação direta, como no caso apresentado nas “Manifestações¹⁰” ocorridas em 2013.

9.1. A Constituição Federal Contra a Corrupção

A Constituição Federal, no seu art. 37, estabelece as disposições gerais que serão aplicadas ao Serviço Público. O parágrafo quarto do referido dispositivo versa sobre os atos de “improbidade administrativa”, neste consta que

§ 4º - Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

§ 5º A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento.

§ 6º As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.

Segundo este dispositivo, qualquer indivíduo que for contra os princípios da administração pública poderá ser penalmente responsabilizado, porém, de forma mais concreta este dispositivo foi complementado por uma outra legislação, que será estudada adiante.

Atualmente, apenas um Projeto de Emenda à Constituição (PEC) está em tramitação e versa sobre uma maior atuação dos ditames constitucionais no combate à corrupção, sendo esta a de nº 28, de 2017.

De iniciativa do Senador Flexa Ribeiro do PSDB-PA (as contas do partido relativas ao exercício do ano de 2010, de responsabilidade do Senador, foram reprovadas pelo TSE),

¹⁰ Manifestações ocorridas em todo o território nacional em que vários seguimentos da população reivindicaram por várias demandas reprimidas na agenda política, como melhoria nos serviços públicos e combate à corrupção.

esta medida tenta alterar o art. 5º, inciso XLII da Constituição Federal para que este passe a vigorar da seguinte forma:

“XLII – o peculato, a concussão, a corrupção e a prática de racismo constituem crime inafiançáveis e imprescritíveis, sujeitos à pena de reclusão, nos termos da lei.”

Esta mudança traria aos atos de corrupção o status de crimes inafiançáveis e imprescritíveis. Projeto de 22 de agosto, aguarda até então a designação de relatos na primeira comissão que irá analisar a proposta, a Comissão de Constituição e Justiça.

9.2. Leis Ordinárias e Corrupção

Atualmente o Brasil conta com uma gama de diplomas legais que visam coibir atos de corrupção, sejam de servidores públicos¹¹ ou de entes privados, causando impacto tanto no âmbito civil quanto no penal.

9.2.1 Código Penal

O Código Penal Brasileiro consta com uma série de instrumentos em que tipificam atos de corrupção. Inclusive já foi mencionado neste trabalho dois deles, estes sendo

Corrupção passiva

Art. 317 - Solicitar ou receber, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida, ou aceitar promessa de tal vantagem:

Pena – reclusão, de 2 (dois) a 12 (doze) anos, e multa.

§ 1º - A pena é aumentada de um terço, se, em consequência da vantagem ou promessa, o funcionário retarda ou deixa de praticar qualquer ato de ofício ou o pratica infringindo dever funcional.

§ 2º - Se o funcionário pratica, deixa de praticar ou retarda ato de ofício, com infração de dever funcional, cedendo a pedido ou influência de outrem:

Pena - detenção, de três meses a um ano, ou multa.

¹¹ Aqui a expressão “servidores públicos” está sendo usada em sentido amplo, como qualquer indivíduo que exerça cargo na administração pública, sendo agente político, ou um mero concursado.

Tráfico de Influência

Art. 332 - Solicitar, exigir, cobrar ou obter, para si ou para outrem, vantagem ou promessa de vantagem, a pretexto de influir em ato praticado por funcionário público no exercício da função:

Pena - reclusão, de 2 (dois) a 5 (cinco) anos, e multa.

Parágrafo único - A pena é aumentada da metade, se o agente alega ou insinua que a vantagem é também destinada ao funcionário.

Corrupção ativa

Art. 333 - Oferecer ou prometer vantagem indevida a funcionário público, para determiná-lo a praticar, omitir ou retardar ato de ofício:

Pena – reclusão, de 2 (dois) a 12 (doze) anos, e multa

Parágrafo único - A pena é aumentada de um terço, se, em razão da vantagem ou promessa, o funcionário retarda ou omite ato de ofício, ou o pratica infringindo dever funcional.

Dos tipos penas apresentados uma coisa é possível de observar: todos os crimes elencados acima são relativos ao uso da função pública de forma indevida em uma relação envolvendo um outro indivíduo.

9.2.2 Lei de Improbidade Administrativa – Lei nº 8.429 de 02 de junho de 1992

No sentido de complementar o dispositivo constitucional colocado acima, a Lei de Improbidade Administrativa é aplicável a qualquer tipo de órgão público ou entidade que tenham mais de 50% de sua receita oriunda de verbas públicas¹².

É importante frisar que, nesta lei, o conceito de “agente público” é colocado como qualquer indivíduo que mantenha vínculo direto ou indireto com a administração pública, remunerado ou não, podendo ser usada inclusive contra empresas que tenham colaborado para a prática delituosa.

Neste diploma é elencado uma grande quantidade de atos que serão considerados como atos de improbidade administrativa, assim como suas punições e repercussões.

¹² Possível sua aplicação em entidades que tenham menos de 50% de suas receitas oriundas de verbas públicas, porém, apenas na extensão do dano causado à administração.

Embora uma Lei Delegada pudesse ser utilizada para dar início ao processo necessário para a criação de outros diplomas acerca visando o combate à corrupção, não foi possível encontrar qualquer tipo de iniciativa neste sentido.

Das legislações apresentadas acima, todas apresentam três características similares, quais sejam:

- Por serem de matéria penal, elas visam coibir um ato pela aplicação de sanções que vão de multa à prisão;
- Todas visam o lucro ilegalmente adquirido utilizando a máquina pública;
- Nenhuma considera as motivações e incentivos dos agentes políticos envolvidos nos atos de corrupção.

Ao falar em motivações, objetiva-se apontar que qualquer ordenamento destes acima colocados não considera que os servidores públicos (*lato sensu*) são indivíduos que, através de ações racionais, tentam maximizar seus lucros, como foi colocado anteriormente.

O sistema acima demonstra um equilíbrio de Nash ao demonstrar que os agentes políticos não têm incentivos a alterar sua estratégia de forma unilateral, por considerarem que estão com a melhor estratégia possível para o aumento de seus benefícios.

Quando a maioria das duas casas do Congresso Nacional está arrolada em algum processo judicial, é observado que não existem incentivos aos agentes políticos para que estes mudem de estratégia. Mesmo que estes tenham que eventualmente aprovar legislações que venham a diminuir seus ganhos, por suas possibilidades de ação serem inúmeras, e mesmo agindo em um jogo não-cooperativo, os agentes envolvidos conseguem conjuntamente frear ou barrar as ações de indivíduos que possam desestabilizar o jogo.

Interessante observar que o sistema utilizado por eles contém a capacidade de demonstrar aos grupos de pressão uma suposta ação política visando a obtenção de um determinado resultado, quando na realidade este aparenta ser mais um meio de reprimir uma demanda presente na agenda política.

No caso dos agentes políticos, não fica clara a lógica que os considera pessoas capazes de organizar uma legislação ou diploma legal na qual eles terão prejuízos não só

individuais como também coletivos, uma vez que, segundo o levantamento efetuado, em sua maioria eles respondem por algum tipo de irregularidade jurídica.

Quando a agenda política os força a tratar desta demanda reprimida, fica clara não só a necessidade de se apresentarem ao público de uma forma tal que aparente que está em busca do bem coletivo, e não do individual (afinal, nenhum agente político quer ter sua imagem associada a uma postura que possa favorecer atos de corrupção). Porém, observa-se que o Processo legislativo cria possibilidades em que o agente político não tenha a necessidade de efetivamente tomar a decisão política, podendo apenas adotar o discurso que melhor agrade seu eleitorado.

Ao adotar um discurso em defesa das instituições e de fervoroso combate à corrupção, este agente poderá demonstrar ao público que ele está ciente das demandas dos grupos de pressão não governamentais (já que as demandas internas podem ser controladas), enquanto ele conta com outros meios de retardar ou de não efetuar a decisão política que realmente poderia impedir a continuidade de suas ações ilegais.

No caso do combate à corrupção, a apresentação de qualquer projeto que tenha essa finalidade será inócua, uma vez que, como demonstrado acima, a maioria das duas casas do Congresso Nacional está comprometida em alguma pendência jurídica.

Não faria qualquer sentido esperar que agentes envolvidos em ações corruptas aprovejam qualquer ação política que venha a alterar seus lucros, a não ser que estes sejam compelidos a isso. Pois, não é possível conceber um indivíduo que venha a renunciar seus ganhos pessoais em ações racionais maximizadoras em nome de ganhos coletivos concorrentes.

Para Silva (1995), a corrupção irá acontecer em todos desenhos de mecanismos de incentivo existentes nas “instituições, nas leis, regulamentações governamentais, valores morais e regras auto-impostas”. Isso significa que a corrupção seria a regra em qualquer sistema.

Segundo este autor,

“Dentro desta visão econômica de corrupção existem três formas de controlar o fenômeno: (I) minimizar a regulamentação e buscar um desenho institucional que iniba as oportunidades de caçar renda ilegalmente, (II) impor um sistema de crime e castigo que aumente o risco, na margem, da ação corrupta e (III)

criar um sistema de incentivos e uma cultura organizacional dentro da máquina pública que valora negativamente a corrupção (ética do mérito e da correção).
” (Silva, 1995)

Obviamente observa-se que na primeira solução pensada pelo autor, pelo que foi acima exposto, o desenho institucional brasileiro cria um incentivo aos agentes políticos cometerem ações de corrupção, e, como os mesmos são responsáveis pela criação da regulamentação esta tende a ser ineficiente ou de aplicação restrita.

No que tange a opção três fornecida pelo autor, nota-se que o sistema de incentivos criados na cultura organizacional pública é falho, uma vez que, como agentes políticos tem um enorme poder sobre a estrutura dos órgãos, agências governamentais e empresas públicas, cria o que aparenta ser uma cultura de “não meritocrática”, que, até quando aplicada, enfrenta resistência de vários grupos. Neste sentido, afirma Barbosa (1996) que

“O serviço público brasileiro, embora esteja aparelhado sob a forma de um sistema meritocrático, tanto para o ingresso quanto para a mobilidade interna de seus funcionários, não possui uma ideologia de meritocracia, como um valor globalizante e central. Embora, no discurso, todos os segmentos se coloquem como partidários do império do mérito, na prática, qualquer tentativa de implantá-la esbarra em um processo sistemático de desqualificação desse critério, a partir de uma estratégia de acusação que, ora afirma serem o método de avaliação e os avaliadores inaptos para a tarefa, ora terem os escolhidos méritos que, na verdade, não possuem, recebendo uma boa avaliação ou promoção por força de suas relações pessoais. ”

Agora, ao mencionar um sistema de “crime e castigo que aumente o risco, na margem, da ação corrupta”, o que o autor procura é modificar o desenho do mecanismo de incentivo no único local em que é possível que seja melhor aplicado, no caso, o sistema judiciário.

Inevitavelmente legislações que acarretarão um prejuízo às ações corruptas de políticos inescrupulosos serão aprovadas, resta ao Poder Judiciário a possibilidade de aplicação na forma que melhor venha a coibir as ações criminosas mencionadas.

Porém, o sistema judiciário conta com uma série de regras que são aplicadas aos agentes políticos que modificam o cálculo de custo e benefício de ações criminosas, sendo um destes o famigerado Foro por Prerrogativa de Função.

10. O JOGO NO SISTEMA JUDICIÁRIO

Quando agentes se deparam com situações em que devem escolher de forma racional a opção que irá maximizar seus ganhos, a circunstância que os envolve são as “regras do jogo”, que são pré-estabelecidas. No caso que estamos analisando, as leis e as instituições que compõem o ambiente político e o aparato judicial traçam as regras que irão compor o cenário que este agente terá que observar na formulação de sua estratégia.

Para cumprir com a finalidade deste trabalho, é necessária a conceituação das duas das principais regras do jogo que interferem no Foro por Prerrogativa de Função: as leis e a instituição julgadora¹³.

10.1. Dos Delitos e Das Penas

Uma das circunstâncias que influenciam na tomada de decisão dos agentes ao executarem um ato ilegal é o conjunto que forma a pena possível de ser aplicada *vis-à-vis* a certeza que o agente terá de receber a punição, ou seja, o custo que este terá em realizar um ato que atenta contra a lei.

Para Beccaria (2002), o efeito coercitivo de um diploma legal é um ajuste fino entre penas oriundas de leis que foram elaboradas pela vontade pública e a certeza que o agente em delituoso enfrentará um juízo julgador. Este coloca que

A perspectiva de um castigo moderado, mas inevitável causará sempre uma forte impressão mais forte do que o vago temor de um suplício terrível, em relação ao qual se apresenta alguma esperança de impunidade. (BECCARIA, 2002, P. 40)

Isso significa que o infrator, ao fazer o cálculo de sua ação criminosa, leva em consideração o custo (pena aplicada ao crime; chance de sofrer um julgamento) comparado ao benefício (recompensa pecuniária; influência política).

Importante ressaltar que, para o autor, é parte importante do processo judicial que a pena seja justa e que seja acompanhada pela ação diligente do órgão julgador, que irá aplicar a devida sanção para o crime cometido.

¹³ Neste artigo iremos tratar de casos que são levados ao Supremo Tribunal Federal envolvendo o Foro por Prerrogativa de função. Foi escolhida esta corte por sua maior visibilidade e facilidade no levantamento de dados.

10.2. O Tribunal

O Supremo Tribunal Federal¹⁴ tem suas competências definidas nos arts, 102 e 103 da Constituição Federal de 1988, nestas podemos extrair dois tipos: as competências originárias e a competência recursal.

No que tange a sua competência originária, uma de suas funções é a de processar e julgar o Presidente da República, o Vice-presidente, os membros do Congresso Nacional, seus próprios Ministros e o Procurador-Geral da República em infrações penais de todas as modalidades (inclusive eleitorais).

Vale ressaltar que o Presidente da República será julgado por Crimes de Responsabilidade perante o Senado Federal, e não no STF. Coloca Alexandre de Moraes que, em

relação à competência penal originária do Supremo Tribunal Federal, em virtude de foros privilegiados em razão da dignidade da função, tratando-se de infração penal comum das autoridades enumeradas supra, na vigência do mandato ou do cargo, seja ou não relacionada com o exercício das funções, enquanto durar o mandato ou o cargo, a competência será do Supremo Tribunal Federal. (MORAIS, 2013, p. 565)

Seus Ministros são indicados pelo Presidente da República e, após sabatina feita pelo Senado Federal, são nomeados pelo cargo que irão ocupar até seus 75 anos de idade (quando serão compulsoriamente aposentados), ou quando renunciarem.

Isso significa que os cargos ocupados pelos juízes deste tribunal não dependem exclusivamente de competência, e não existe concurso para que sejam ocupados, necessitando apenas de “notório saber jurídico e reputação ilibada” para poder compor sua estrutura, como consta no art. 101 da CF/88. Isso significa que a nomeação dos Ministros desta corte tem tendência de serem indicações políticas, ficando estas ainda menos problemáticas se o Presidente da República tiver apoio do Senado Federal.

Desta forma, como as indicações dos ocupantes respondem a uma clara influência política, é esperado que o atual Presidente indique indivíduos que venham a maximizar seu ganho nesta corte, opinando em casos que venham a beneficiar a ele ou sua base aliada.

¹⁴ Foi escolhido o STF para servir como referência neste estudo uma vez que este é o tribunal originário dos membros do Congresso Brasileiro.

10.3. O Jogo

Tendo o estipulado acima como as “regras do jogo”, resta saber como irá agir o possível infrator tendo em vista os possíveis benefícios e prejuízos oriundos de um cenário como este. Levando em consideração que um político ao cometer um ato sabidamente ilegal não o executa querendo ser pego, deve-se pensar nas variáveis que o dificultam ou beneficiam na tomada desta decisão.

Assim sendo, quando o agente político comete um ato ilegal, ele teve como referência um cálculo que, de forma apenas exemplificativa¹⁵, seria o resultado das vantagens obtidas “A”, menos os custos não legais “B” (*tradeoff*), dividido pela variável “C” que representa a chance de receber a devida punição pelo crime cometido. Esta abstração matemática seria algo como:

$$\frac{A - B}{C} = Y$$

Caso o resultado deste cálculo seja positivo, isso indica que o ganho do agente ao cometer um ato criminoso é maior que seus custos, porém, caso o resultado seja negativo, é um indicativo de que o delito não trará benefícios para o agente, e que os custos serão superiores aos possíveis ganhos¹⁶.

Desta feita, é possível conjecturar que os agentes políticos que cometem crimes (que possuam Foro por Prerrogativa de Função) preferem ser julgados no STF, seu tribunal originário, por acreditarem que nesta corte a variável “C” referente a certeza da punição de seus crimes pode ser modificada devido sua influência política.

Esta expectativa de punição é de suma importância para compreender os incentivos que cercam os agentes políticos. Como foi equacionado por Beccaria (2002) acima, se for necessário para coibir uma ação que esta tenha a certeza da punição devida, mas o agente político tem a crença de que em seu tribunal natural ele poderá conseguir alguma vantagem por sua posição e influência, este raciocínio implica em um incentivo ao

¹⁵ Não é o objetivo deste trabalho elaborar uma fórmula que possa transparecer de forma mais realista as variáveis e as relações que estes possuem, é apenas uma demonstração matemática que deverá ser melhor elaborada em um trabalho futuro.

¹⁶ Importante observar que, nos casos que o resultado desta equação seja igual a zero, isso significa que o ato ilegal não acarretaria ganhos ao agente político. Assim sendo, acredita-se que, por não trazer benefícios, ele não teria incentivos a cometer a ilicitude.

cometimento do crime, pois esse mecanismo de incentivos diminui os custos que este possa vir a ter nestes atos.

11. CONCLUSÃO

Na sociedade atual, em um ambiente onde a escassez é a regra, a formação da agenda política brasileira mantém uma demanda reprimida que constantemente volta a ser discutida, sendo o combate à corrupção. Esta faz parte de uma agenda sistêmica levada a pauta por várias instituições em diversos momentos diferentes.

Rousseau, entendendo a necessidade da existência de um corpo político que pudesse representar as demandas da sociedade organizada, não deixou de observar a possibilidade de haverem abusos do poder concedido pelo povo. Por isso cria um sistema que deveria criar barreiras à busca pelo interesse próprio do legislador.

A busca pelo próprio benefício se utilizando do poder concedido pelo povo é o foco dos atos de corrupção empregados na modernidade, demonstrando que as preocupações de Rousseau em relação às possíveis transgressões cometidas pelo corpo político não eram infundadas.

Diretamente relacionada à forma como a população concebe atos de corrupção está a ligação do que seria aceito por uma população como um ato de transgressão e o que seria uma obtenção de um favorecimento em um caso de necessidade. Na sociedade brasileira aparenta haver uma distinção entre o *jeitinho* e um ato de corrupção propriamente dito, não observando que estes têm uma relação direta entre si.

Embora existam no ordenamento jurídico uma quantidade enorme de tipos de leis, a sua maioria não pode ser utilizada para inibir atos de corrupção, e as que podem não demonstram ter qualquer efeito coercitivo sobre os criminosos. Isto acontece pois estas alteram apenas uma parte dos custos dos atos criminosos, se abstendo de um item necessário para sua eficiência: a certeza da punição.

Isso demonstra que, projetos como o do Senador Flexa Ribeiro serão inócuos, pois declarar um ato ilícito como “imprescritível e inafiançável” pode alterar a pena, mas não altera a certeza que o agente político teria na sua não punição.

Assim como foi observado por Rousseau, os indivíduos são agentes que buscam a maximização de seus lucros, e traçam suas estratégias para a obtenção desta finalidade, sendo esta lógica aplicada inclusive ao corpo político. Porém, como este agrupamento é detentor do poder popular, como impedir que estes procurem a satisfação de seus próprios desejos em detrimento dos da sociedade?

Para Rousseau, restrições de certos direitos garantidos para a sociedade aparenta ser uma forma, não de coibir, mas de impossibilitar que estes coloquem seus desejos como prioridade.

Este trabalho tentou demonstrar qual a estratégia utilizada pelo agente político na busca de seus ganhos pessoais, utilizando sua função estatal como meio para a obtenção deste fim, e como este se posiciona frente as demandas sociais organizadas na agenda política em que constantemente retoma a demanda reprimida do combate aos atos de corrupção.

Indo contrário ao que foi indicado por Rousseau, o sistema político-legal brasileiro não restringe os direitos do corpo político (na verdade o alimenta com garantias que a população geral não usufrui), deixando às leis o papel de equilibrar os incentivos contidos nos atos de corrupção, o que até então não se mostrou eficiente para a repressão destes atos.

O Congresso Brasileiro, por ser formado em sua maioria por indivíduos que respondem por pendências judiciais, carece de incentivos para responder à esta demanda reprimida em específico, já que ações tomadas poderiam vir a prejudicar os próprios interessados nas ações delituosas.

Acreditar que um Congresso Nacional composto, em sua maioria, por indivíduos que além de responderem judicialmente são corruptíveis, é acreditar que um criminoso seria o melhor indivíduo para escolher a pena que deveria responder por um determinado ato ilegal.

Desta forma, observa-se a formação de um equilíbrio de Nash aplicado às decisões políticas acerca dos instrumentos que seriam criados para coibir estes atos, não sendo do interesse de nenhum dos agentes envolvidos modificar suas estratégias para a maximização de seus ganhos, pois estes já estariam lidando com sua melhor opção vis-à-vis a melhor estratégia dos outros indivíduos envolvidos no jogo.

Porém, como demandas reprimidas em agendas políticas sempre retornam a serem discutidas e avaliadas, ainda mais por esta demanda em específico ser parte de uma agenda sistêmica, eventualmente um destes agentes pode vir a tomar uma ação que pode ser contra os benefícios do grupo, obrigando que os outros agentes tenham que adotar estratégia diversificada para poder continuar a manter sua maximização de lucros.

Esta ação não é tão custosa para o agente político corrupto, uma vez que, além de contar com o atraso e demora habituais das instituições brasileiras, as leis que teriam o papel de coibir seus atos são de aplicação falha ou a autoridade julgadora pode ser influenciada pelo aparato que dispõe o agente político.

Este cenário é observado quando acontece a demora para o julgamento de um determinado delito, ou quando as penas aplicadas ao agente não correspondem a gravidade do ato praticado. Esta situação cria uma cadeia de incentivos que estabelece vantagens aos indivíduos em busca de ganhos a qualquer custo, tornando o custo do crime baixo, e assim deixando o retorno obtido maior.

Menotti Del Picchia, nos traz uma perfeita colocação acerca da função dos agentes políticos em sua função estatal: “Política é a arte de conciliar os interesses próprios, fingindo conciliar os dos outros.”

Não é concebível controlar¹⁷ a corrupção usando apenas de complexos instrumentos legais, muito menos acreditando que os agentes políticos são dotados de uma “vontade pública”. O jogador deste arranjo deve sentir-se compelido a tomar a ação correta, seja pela organização cultural da atividade política, por um senso que permeie a sociedade desvalorizando atos como este, ou pelo aumento do risco real deste aderir ao ato criminoso.

¹⁷ Utiliza-se a palavra controle pois foi observado anteriormente que em qualquer sistema serão encontrados atos que venham a atentar contra a integridade deste.

12. REFERÊNCIAS

AMARRIBO – Amigos Associados de Ribeirão Bonito. **O combate à corrupção nas prefeituras do Brasil**. 5. ed. São Paulo: 24X7 Cultural, 2012.

BALLOUK FILHO, Benedito Marques; KUNTZ, Ronald A. **Corrupção política: a luta social pelo resgate da dignidade no exercício do poder**. São Paulo: Madras, 2008.

BARBOSA, Lívia. **Meritocracia à brasileira: o que é desempenho no Brasil?**. 1996. Disponível em: <[http://bresserpereira.org.br/Documents/MARE/Terceiros-Papers/96-Barbosa,L%C3%ADvia47\(3\).pdf](http://bresserpereira.org.br/Documents/MARE/Terceiros-Papers/96-Barbosa,L%C3%ADvia47(3).pdf)> Acesso em :23 de out. de 2017.

BOBBIO, Noberto. “**Dicionário de Política**”, **Volume 1**, 12º Ed, Brasília: Editora UnB, 2004.

BRASIL.**Vade Mecum**. 12ª. ed. São Paulo. Saraiva, 2011.

_____. Decreto-lei nº 4.410, de 07 de outubro de 2002. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 08 out. 2002.

_____. Câmara dos Deputados. **Regimento Interno**, estabelecido pela Resolução n. 17, de 1989. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/RICD%20atualizado%20ate%20RCD%2020-2016.pdf>>. Acesso em: 17 de out. de 2017.

_____. Senado Federal. Projeto de Emenda à Constituição PEC nº 28/2017. Altera o inciso XLII do art. 5º da Constituição Federal, para prever a inafiançabilidade e a imprescritibilidade dos crimes de peculato, concussão e corrupção. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/130477>>. Acesso em: 23 de out. de 2017.

Bugarin, Maurício S.; Meneguim, Fernando B.. **Economic Analysis of Law Review**, Brasília/DF, V. 3, nº 2, p. 189-205, Jul-Dez, 2012.

COBB, R. e ELDER, C. **Participation in American politics: The dynamics of agenda – building**. (2nd ed.). Baltimore. MD: The Johns Hopkins University Press. 1983.

FERREIRA, Fernanda A. e FERREIRA, Flávio. **Equilíbrio de Nash Versus Ótimo de Pareto**. 2008. Disponível em: <<http://gazeta.spm.pt/getArtigo?gid=206>> Acesso em: 21 de out. de 2017.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 2ª. ed. SP: Atlas, 2010.

KINGDON, J. **Agendas, Alternatives and Public Policies**. 2.ed. New York: Longman, 1995.

LEVITT, Steven D.; DUBNER, Stephen J. **Freakonomics**. 7ª. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

LEVITT, Steven D.; DUBNER, Stephen J. **Super Freakonomics**. 1ª. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

MACEDO, Isabella. **Quem são e o que dizem os 238 deputados e senadores investigados no STF**. Revista Congresso em Foco, 2017. Disponível em: <<http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/quem-sao-e-o-que-dizem-os-238-deputados-e-senadores-investigados-no-stf/>>. Acesso em: 05 out. 2017.

MATIAS, João Luis Nogueira. Direito, Economia e Meio Ambiente. **Nomos**, Fortaleza/CE, p. 155-176, 2º/2007.

MORAES, Alexandre. **Direito Constitucional**. 29ª. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

PARODI, Lorenzo. **Manual das fraudes**. 2. ed. Rio de Janeiro: Brasport, 2008.

PINHEIRO, Armando Castelar; SADDI, Jairo. **Direito, Economia e Mercados**. 2ª. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

RIOS, José Arthur. A fraude social da corrupção. In: LEITE, Celso Barroso (Org.). **Sociologia da corrupção**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1987.

RODRIGUES, Leandro Nascimento; ADAMEC, Martin; WIVES, Willian Washington. **Herança Ibérica, Jeitinho e Instituições Políticas Brasileiras**. In: Congresso Latino Americano de Ciência Política, 9º., 2017, Montevideo

ROSE-ACKERMAN, Susan. A Economia Política da Corrupção. In: ELLIOTT, Kimberly Ann (org.) **A corrupção e a Economia Global**. Brasília: Universidade de Brasília, 2002.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do Contrato Social: Princípios do Direito Político**. 3ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012.

RUA, Maria das Graças. **Análise de Políticas Públicas: Conceitos Básicos**. 1998, Disponível em https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwj-9bXC_PjWAhXCFpAKHUi3BWYQFggnMAA&url=http%3A%2F%2Ffranciscoqueiroz.com.br%2Fportal%2Fphocadownload%2Fgestao%2Frua%2520maria%2520_%2520analisedepoliticaspUBLICAS.pdf&usg=AOvVaw02mfnmJXMYofU3OhuXeqqA. Acesso em: 17 de out. de 2017.

SALAMA, Bruno Meyerhof. **O que é Direito e Economia?**. Latin American and Caribbean Law and Economics Association. Disponível em: http://works.bepress.com/bruno_meyerhof_salama/16 Acesso em: 23 jul. 2013

SANDEL, Michael J. **O Que o Dinheiro Não Compra**. 1ª. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012.

SILVA. M. F. G. **A Economia Política da Corrupção: o escândalo do orçamento**. Relatórios de Pesquisa NPP n.º 03/1995. São Paulo: EAESP/ FGV, 1995

SOUZA, Daniel Coelho de. **Introdução à Ciência do Direito**. 5ª. ed. São Paulo: Saraiva, 1988.

WEBER, M. **Economia e Sociedade. Brasília**. Brasília: UNB, 2000.