



Universidade de Brasília – UnB
Faculdade de Direito – FD

Eleições e Corrupção

Perspectiva político-econômica sobre o papel do direito eleitoral no combate à corrupção

Lucas Fernando Fontenelle de Moraes

BRASÍLIA

2018



Universidade de Brasília – UnB

Faculdade de Direito – FD

Eleições e Corrupção

Perspectiva político-econômica sobre o papel do direito eleitoral no combate à corrupção.

Lucas Fernando Fontenelle de Moraes

Orientador: Mestre Bruno Rangel Avelino da Silva

**MONOGRAFIA APRESENTADA À
FACULDADE DE DIREITO DA
UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UNB,
COMO REQUISITO PARCIAL PARA
OBTENÇÃO DO GRAU DE BACHAREL
EM DIREITO.**

BRASÍLIA

2018

Eleições e Corrupção

Perspectiva político-econômica sobre o papel do direito eleitoral no combate à corrupção.

Lucas Fernando Fontenelle de Moraes

Orientador: Mestre Bruno Rangel Avelino da Silva

**MONOGRAFIA APRESENTADA À FACULDADE
DE DIREITO DA UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA –
UNB, COMO REQUISITO PARCIAL PARA
OBTENÇÃO DO GRAU DE BACHAREL EM
DIREITO.**

BANCA EXAMINADORA

Orientador: Professor Bruno Rangel Avelino da Silva

Professora Taynara Tiemi Ono

Professor Antônio Augusto Brandão de Aras

Brasília, 25 de Junho de 2018.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, meu amigo, porque dEle, por Ele e para Ele são todas as coisas. Por causa dEle, existo; por Ele, cresci; por Ele, entrei na faculdade; e, a Ele devo também a conclusão do curso e a elaboração desse trabalho.

Agradeço à minha namorada e melhor amiga, Geovana Sampaio, que foi para mim um refúgio nos momentos de dificuldade e minha motivação nas horas de necessidade. Minha convivência contigo moldou o meu caráter, e quem eu sou hoje e o resultado desse trabalho também são resultados do seu amor, carinho e paciência.

Agradeço a meu pai, Adelson Moraes, e a minha mãe, Lúcia, que sempre fizeram todo o esforço para que eu chegasse até aqui, abrindo mão de si mesmos em prol dos meus estudos e me dando condições de ir adiante. Seus cuidados e conselhos certamente foram fundamentais para cada etapa que passei.

Agradeço ao meu orientador Bruno Rangel Avelino da Silva por toda a orientação e suporte, desde a ideia inicial do projeto desse trabalho, e também pela paciência, atenção e competência em todo esse período.

Agradeço, também à minha irmã, Jessie, pela companhia em vários momentos dessa jornada.

Agradeço também a meus sogros, Gilmar e Cláudia, por toda a preocupação que sempre tiveram comigo.

RESUMO

O cenário político da história recente brasileira é marcado pela revelação de inúmeros casos de corrupção. Essa corrupção é formada tanto por fatores culturais subjetivos quanto por elementos próprios do sistema que fornecem uma estrutura de oportunidades e riscos à sua prática. O direito eleitoral é um desses sistemas que se relacionam diretamente com o padrão de funcionamento da corrupção, no país. Nesse sentido, é necessário traçar um diagnóstico da estrutura do direito eleitoral brasileiro para identificar quais partes dessa estrutura se relacionam com a corrupção e de que forma isso ocorre, incentivando ou desestimulando. Para isso, primeiramente foi necessário identificar um padrão de funcionamento dos esquemas de corrupção mais relevantes. Em seguida, analisaram-se os aspectos teóricos do fenômeno da corrupção, com fins a compreender quais elementos são capazes de influenciar na sua formação. Por fim, os resultados encontrados nos estudos de caso dos esquemas de corrupção foram cruzados com os aspectos teóricos dos mesmos de forma a conseguir explicar o papel desenvolvido por cada parte da estrutura do direito eleitoral na configuração dos grandes casos de corrupção, no Brasil. Assim, pretende-se poder afirmar em que pontos os temas do direito eleitoral são realmente relevantes no combate à corrupção.

PALAVRAS CHAVE: Eleições. Corrupção. Financiamento de Campanhas. Campanhas eleitorais. Governabilidade. Representatividade.

ABSTRACT

The political scenario of the recently Brazilian history is marked by revelation of innumerable corruption cases. This corruption is formed by both subjective cultural factors and elements of the system that provides a structure of opportunities and risks for its practice. The electoral law is one of those systems that relate directly to the operating standard of corruption, in this country. In this sense, it is necessary to make a diagnosis of the Brazilian election law structure, to identify which parts of this structure are related to corruption and how does it occur, if encouraging or discouraging. For this, first it was necessary to identify an operating standard in most relevant corruption schemes. Then, the theoretical aspects of corruption phenomenon were analyzed, for purposes of understanding which elements are able to influence its generation. Lastly the founded results in the case studies of corruption schemes were crossed with the respective theoretical aspects in order to explain the role played by each part of electoral law structure in the configuration of large corruption cases, in Brazil. Therefore, it is intended to be able to affirm which points of electoral law are really relevant in the fight against corruption.

KEYWORDS: Elections. Corruption. Campaign financing. Election campaigns. Governability. Representativeness.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	7
1. Apresentação do problema: As eleições como um fator gerador de oportunidades à corrupção	9
1.1 O caso PC Farias	10
1.2 O caso Lava-Jato.....	16
1.3 Diagnóstico: Relação entre corrupção e eleições.....	22
2 Uma perspectiva econômica da corrupção	27
2.1 O crescimento do fenômeno e a globalização do combate à corrupção.....	27
2.2 Teorias descritivas da corrupção.....	31
2.3 A Teoria político-econômica da Corrupção.....	36
3 A contribuição do Direito Eleitoral para o combate à corrupção	47
3.1 Alto custo das campanhas eleitorais e suas formas de financiamento	48
3.1.1 A composição dos custos.....	48
3.1.2 Regras do financiamento eleitoral.....	55
3.2 O déficit de governabilidade.....	64
3.3 Déficit de representatividade e desconexão entre representantes e representados	69
CONCLUSÃO	72
BIBLIOGRAFIA	75

INTRODUÇÃO

A prática da corrupção tem se mostrado como um dos maiores desafios para o Estado brasileiro, na sua história recente. À medida que as divulgações de escândalos se multiplicam, cresce a intolerância popular a esse tipo de prática na política, afetando a cultura institucional e pondo em cheque as bases do sistema democrático vigente. Como consequência, a credibilidade popular nos políticos e nas instituições se deteriora, pondo em risco a própria continuidade do Estado democrático de direito.

Analisando os casos apresentados na pesquisa, é possível perceber uma clara intersecção entre as eleições e corrupção, seja pelas consequências, ao implicar na falta de credibilidade gerada no sistema político, seja pelas causas, quando a própria organização das normas eleitorais produzem incentivos indesejados à prática da corrupção. Torna-se relevante, então, entender a forma como o direito eleitoral pode se relacionar com a corrupção, considerando fundamentalmente o contexto brasileiro.

Nesse sentido, espera-se encontrar resultados que indiquem (a) que as eleições contribuem como elemento gerador de demanda por recursos oriundos de corrupção; e (b) que as regras eleitorais, da forma como estão estruturadas, oferecem brechas nas quais operam grandes esquemas de corrupção.

Primeiramente, pretende-se demonstrar a existência de um padrão de funcionamento nos casos de corrupção avaliados na presente pesquisa (PC Farias/Collor e o caso da operação Lava-Jato), visando identificar que o processo eleitoral integra o *modus operandi* de tais esquemas.

Posteriormente, se utilizará da revisão bibliográfica sobre a teoria político-econômica da corrupção para compreender seus aspectos teóricos, incluindo fatores de formação do fenômeno. Assim, será apresentado histórico de como o tema assumiu protagonismo mundial, seguido de análise conceitual do termo e, enfim, análise do fenômeno, suas causas e consequências.

Por fim, analisar-se-á as regras de regência eleitoral que se relacionam com os padrões de funcionamento revelados nos estudos de caso, à luz dos aspectos teóricos da corrupção apresentados. Assim, será possível apontar, dentro da realidade brasileira, com base teórica e prática, quais pontos do direito eleitoral se relacionam diretamente com o fenômeno da corrupção e de que forma isso ocorre.

Apesar da existência de outras teorias explicativas do fenômeno, será definido o recorte na análise da teoria político-econômica, pois ela se relaciona o fenômeno diretamente

com a estrutura dos sistemas relacionados e, portanto, metodologicamente, parece ser a mais adequada para estudar a relação da corrupção com a estrutura do direito eleitoral.

1. Apresentação do problema: As eleições como um fator gerador de oportunidades à corrupção

Desde a redemocratização, são recorrentes as revelações de casos de corrupção que indicam a sua presença de forma endêmica no sistema, dos quais são exemplos relevantes o caso Collor¹, em 1992, o Mensalão², em 2005, e a Lava-Jato³, em 2014.

Os efeitos da corrupção não se resumem ao objeto da negociação ilícita, mas se estendem sobre os planos políticos, econômicos e sociais. Dentre outras graves consequências, a corrupção pode comprometer a crença na democracia, permitir a captura da vontade popular (expressada por meio do voto) por agentes privados e, ainda, distorcer a necessária igualdade nas disputas eleitorais. Portanto, no âmbito do direito, a corrupção não pode ser vista como um ponto de preocupação simplesmente do direito penal e administrativo, mas está relacionado às suas mais diversas áreas e, em especial, a do direito eleitoral, responsável justamente por regular o processo democrático e garantir sua justiça e regular funcionamento.

Nesse sentido, este capítulo pretende identificar, a partir da análise de alguns escândalos tomados como amostra, um padrão de funcionamento da corrupção no Brasil. Por meio desses estudos de caso, buscar-se-á estabelecer uma relação entre os casos de corrupção estudados e o processo eleitoral, de forma a verificar se as eleições desempenham algum papel na estruturação dos esquemas de corrupção.

Nas três décadas de democracia brasileira pós-ditadura militar, o Brasil passou por um histórico de escândalos que mostra intensidade e persistência da corrupção no país. Embora o combate à corrupção tenha se intensificado nas últimas décadas, o Brasil já enfrenta esse problema desde os primórdios da República, embora haja variações no seu caráter semântico,

¹ O caso Collor foi como ficou conhecido o esquema de corrupção revelado em 1992 por Pedro Collor de Mello (irmão do então Presidente da República Fernando Collor de Mello) e que acarretou no processo de impeachment do Presidente. Matéria jornalística sobre o assunto disponível em: <http://g1.globo.com/politica/noticia/2012/09/impeachment-de-collor-faz-20-anos-relembre-fatos-que-levaram-queda.html>. Acesso em 15/05/2018.

² “Mensalão” foi o nome dado ao esquema de corrupção revelado em 2005, pelo então deputado Roberto Jefferson, segundo o qual havia o pagamento de uma propina mensal a componentes da base aliada do governo na Câmara dos Deputados para garantir votos em conformidade com a orientação do governo. Matéria jornalística sobre o assunto disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2015/06/05/dez-anos-depois-relembre-o-caso-mensalao.htm>. Acesso em 15/05/2018.

³ “Lava-Jato” é a denominação de uma operação da Polícia Federal que investiga casos de corrupção e lavagem de dinheiro. As investigações revelaram vultosos valores envolvidos em operações ilícitas e abrangeu diversos setores do governo e diferentes partidos. Mais informações disponíveis em: <http://www.mpf.mp.br/para-o-cidadao/caso-lava-jato>. Acesso em: 15/05/2018.

na sua dimensão e nas formas de reação.⁴ O crescimento da política internacional de combate à corrupção e o estabelecimento de um novo regime democrático evidenciaram o problema.

Johnston⁵ apresenta uma classificação de diferenciação entre países em que a corrupção provocou uma mudança sistêmica (como a mudança de um regime, por exemplo) e países que sofreram efeitos políticos expressivos (reorganização política significativa). Ficam fora dessa classificação aqueles países cujos casos de corrupção foram apenas escândalos episódicos. Nesse estudo, o Brasil é apontado como um país cuja corrupção causou efeitos políticos expressivos, o que pode ser atribuído à abrupta troca no poder, em 1992, ocasionada pela abertura do processo de *impeachment* e posterior renúncia do então Presidente Fernando Collor de Mello, tendo em vista que originalmente o texto foi publicado em 1997 e, portanto, não considera os casos de corrupção revelados posteriormente a essa data e que tiveram efeitos parecidos.

Seguindo essa lógica e ampliando o recorte até o ano de 2018, pode-se apontar especificamente dois casos que provocaram consequências significativas, sem rupturas completas, acarretando, de forma direta ou indireta, na deposição dos ocupantes do cargo da Presidência da República: O caso do esquema PC Farias (caso Collor), revelado em 1992; e o caso da Lava-jato, com sua primeira fase deflagrada em 2014.

Pela relevância, tais casos serão tomados como amostra para a análise da relação da corrupção com o processo eleitoral brasileiro, tendo em vista que os dois casos, além de terem as consequências mais graves da democracia recente brasileira, tiveram como tema central o financiamento de campanhas eleitorais. Portanto, o critério para a escolha desses casos são os seus efeitos políticos evidentes, que colocam o Brasil nessa classificação citada acima.

Dessa forma, os casos serão apresentados primeiramente de forma expositiva seguida de uma análise crítica do funcionamento do esquema com ênfase da identificação dos pontos em que se relacionam com o direito eleitoral.

1.1 O caso PC Farias

Após um período de 21 anos sob uma ditadura militar, o Brasil passou pela redemocratização do país, em 1985, e, apenas em 1989, aconteceram as primeiras eleições

⁴ CARVALHO, José Murilo de. Passado, presente e futuro da corrupção brasileira. **Corrupção: ensaios e crítica. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2008.**

⁵ JOHNSTON, Michael. Agentes públicos, interesses particulares e democracia sustentável: Quando política e corrupção se unem. **A corrupção e a economia mundial.** Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002.

democráticas diretas para o cargo de Presidente da República. As disputas eleitorais foram marcadas por uma forte fragmentação do eleitorado e grande concorrência entre os candidatos⁶. Após o período de disputa eleitoral, em dois turnos, sagrou-se vitorioso o candidato Fernando Collor de Mello, o primeiro presidente democraticamente eleito depois do fim da ditadura militar. Collor tomou posse no cargo no início de 1990.

Logo após o início de seu mandato surgiram os primeiros indícios de que a sua campanha havia contido irregularidades.⁷ As suspeitas levantadas, em um primeiro momento, não envolviam diretamente a pessoa do Presidente, mas as denúncias cresceram com o tempo, chegando até a atuação do empresário Paulo César Farias (PC Farias), tesoureiro da campanha presidencial de Collor, em outubro de 1990.⁸

Apenas em 1992, Fernando Collor foi diretamente relacionado às irregularidades e aos atos de PC Farias. O caso foi primeiramente divulgado, através da revista semanal *Veja*⁹, por meio de denúncias feitas por Pedro Collor de Mello, irmão de Fernando Collor, que apontavam o envolvimento de Paulo César Farias (PC Farias) com autoridades públicas para a prática de atos de exploração de prestígio e tráfico de influência, com o conhecimento e aval do Presidente da República. Segundo o informante, PC Farias funcionava como “testa de ferro” de Fernando Collor e intermediário de seus negócios ilícitos, explorando a posição de poder do cargo de Presidente da República para obter benefícios ilícitos de setores empresariais.

No dia 27 de maio de 1992, somente 2 dias após a divulgação do esquema pela mídia, foi criada uma Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI PC Farias) no Congresso Nacional para realizar a apuração dos fatos. As investigações realizadas no âmbito da CPMI apontaram uma diversidade de crimes e condutas duvidosas regidas por PC Farias, ao utilizar sua influência decorrente da proximidade com diversas autoridades públicas, para obter benefícios próprios, inclusive enriquecimento pessoal, mas também para angariar recursos

⁶ Dados disponíveis em: <http://www.tre-pe.jus.br/eleicoes/eleicoes-anteriores/eleicoes-1899/candidatos-1989>. Acesso em 15/05/2018.

⁷ Segundo matéria jornalística do G1 “Meses depois da posse, em 15 de março de 1990, começaram a surgir denúncias de que o tesoureiro da campanha de Collor Paulo César Farias, o PC Farias, pediu dinheiro a empresários e ofereceu vantagens no governo”. Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/noticia/2012/09/impeachment-de-collor-faz-20-anos-relembre-fatos-que-levaram-queda.html>. Acesso em 15/05/2018.

⁸ Segundo matéria jornalística de Memória Globo disponível em: <http://memoriaglobo.globo.com/programas/jornalismo/coberturas/impeachment-de-collor/as-denuncias-e-a-abertura-da-cpi.htm>. Acesso em 15/05/2018.

⁹ <https://veja.abril.com.br/blog/reinaldo/a-entrevista-que-pedro-concedeu-a-veja-ha-20-anos-e-que-esta-na-raiz-do-odio-que-fernando-collor-tem-da-revista/>. Acesso em :30/04/2018.

para financiar campanhas eleitorais de diversos políticos que faziam parte do seu círculo de influência.¹⁰

Dentre as várias condutas praticadas pelos envolvidos, chamam a atenção aquelas que visavam prover o financiamento de campanhas eleitorais. A própria campanha presidencial de Collor, embora não tenha sido objeto específico de apuração da CPMI, foi apontada como tendo funcionado em grande parte por meio de recursos ilícitos e não contabilizados na prestação de contas oficial.¹¹

Nesse esquema, PC Farias intermediava a arrecadação e distribuição de dinheiro aos envolvidos através de contas de titularidade falsa (denominadas contas “fantasmas”). Em suma, grandes empresas, em especial do setor de construção civil, contratavam as empresas subordinadas a PC Farias (EPC-Empresa e Brasil Jet) para prestação de serviços de consultoria. Esses serviços não eram prestados, mas serviam apenas como forma de disfarçar o pagamento de altos valores de empreiteiras e outras empresas à EPC-Empresa e à Brasil Jet. Parte desse dinheiro era distribuído entre contas fantasmas e repassado a integrantes do esquema, dentre eles, o próprio PC Farias, pessoas ligadas ao presidente (incluindo seus secretários mais próximos e familiares), empresas que prestavam serviços ao presidente (em reformas na sua residência particular). Uma parte dos recursos era usada para financiar campanhas políticas de candidatos próximos ao esquema. Embora as eleições de 1989 não fossem objeto da investigação promovida pela CPMI, foram encontrados indícios de que inclusive a campanha presidencial de Collor houvesse sido financiada por recursos advindos desse esquema, que funcionava antes mesmo da sua eleição à presidência da república.

O dinheiro repassado a políticos, incluindo o próprio presidente, se configuraria como uma espécie de propina paga por PC Farias para que tivesse acesso político e poder de influenciar nas decisões das autoridades públicas a favor das empresas que contribuíam para o seu esquema. Entretanto, nem no relatório final da CPMI, nem nos autos do processo de *impeachment*, e nem sequer no processo criminal instaurado contra o ex-presidente Collor fica claro que atos teriam sido tomados para beneficiar as empresas envolvidas, salvo exceções pontuais. Dentre essas exceções, destaca-se a suposta atuação do então presidente nos casos da VASP e da TRATEX.

¹⁰ CONGRESO NACIONAL. **Relatório Final da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito do “Esquema PC”**. Brasília, 1992.

¹¹ Idem. P. 242 a 244

No que se refere à VASP, a denúncia apresentada pelo ministério público na AP 307/DF afirma que houve um pedido por parte de PC Farias a Fernando Collor para que esse influenciasse no fechamento de um negócio de financiamento, a juros zero, por parte da PETROBRAS, à compra de combustível realizada pela empresa de aviação VASP. Essa influencia do Presidente da República na gestão da empresa estatal seria uma contrapartida aos benefícios recebidos através do “esquema PC”. O contrato foi fechado com um repasse equivalente a US\$ 40 milhões da PETROBRAS para a VASP, em um contrato de exclusividade na utilização de combustível proveniente da empresa estatal.

No tocante à TRATEX, a denúncia apontou que esta pagou um montante equivalente a US\$295.974,00 (duzentos e noventa e cinco mil novecentos e setenta e quatro dólares) em troca da nomeação do engenheiro Marcelo Ribeiro para o cargo de Secretário Nacional de Transportes, o que poderia favorecer a empresa na disputa por contratos públicos na área de construções e obras. Porém, ainda nesse caso apontado como fruto da influencia política de PC Farias, o engenheiro Marcelo Ribeiro foi inocentado, não havendo provas suficientes de sua participação no esquema.

Há, ainda, no relatório final da CPI algumas indicações de outros atos de influência indevida promovida por PC Farias, com participação de outros políticos, além do Presidente da República, principalmente no que se refere à destinação orçamentária para promover a alocação de verbas públicas nas áreas de interesse do esquema.

O dinheiro levantado pelo esquema era posteriormente distribuído a seus beneficiários e uma parcela era reservada a apoiar candidatos a cargos políticos nas disputas eleitorais respectivas. O relatório final da CPMI aponta que “O depoimento do ex-deputado Sebastião Curió demonstra a participação do “esquema P.C.” no financiamento de campanhas políticas através da operação de contas “fantasmas””¹².

Ao final das investigações, Fernando Collor de Mello foi considerado culpado no processo por crime de responsabilidade, perante o Senado Federal, mas foi absolvido, perante o STF, por falta de provas. Dessa forma, pela independência das instâncias, as acusações apuradas pela CPMI que embasou o processo de *impeachment*, e no âmbito do próprio processo de *impeachment* serão consideradas como verídicas para a elaboração desse estudo de caso.

¹² CONGRESO NACIONAL. Relatório Final da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito do “Esquema PC”. 1992, p. 266.

O fluxograma a seguir demonstra de forma ilustrada e simplificada o funcionamento do esquema:

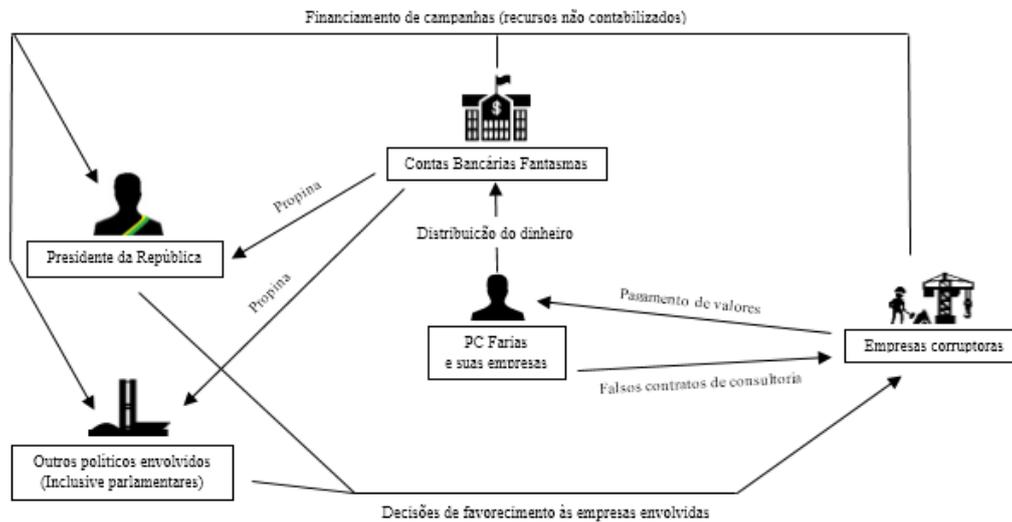


Figura 1: Fluxograma explicativo do esquema Collor

Identifica-se, então, que o financiamento de campanhas políticas não é o único tipo de propina paga aos agentes públicos corrompidos. Parte da propina é destinada para pagamento de despesas pessoais, enriquecimento próprio e beneficiamento de familiares dos participantes do esquema. A parcela das propinas paga na forma de financiamento de campanhas funcionava como um meio de perpetuação do esquema, ou seja, uma forma de controlar quem ocupava os cargos estratégicos para que as engrenagens dessa estrutura de corrupção continuassem funcionando. Fica clara, então, a ingerência indevida do dinheiro oriundo de corrupção dentro das disputas eleitorais, de forma a distorcer os resultados das eleições.

Também pode-se destacar que havia uma forte demanda por recursos para financiar campanhas políticas, na época. No Relatório Final da CPMI do esquema PC Farias foi destinando um capítulo específico intitulado “Dos Fatores que Possibilitam “Esquemas” do Tipo PC”¹³. O primeiro dos fatores elencados foi o financiamento das campanhas eleitorais.

De onde vem o dinheiro necessário? Os recursos obtidos através das contribuições de militantes estão longe de dar conta desses montantes. Tampouco a ajuda do Estado, através do Fundo Partidário, resolve, já que, em nosso País, esse fundo é mínimo. Assim, o apelo ao setor privado aparece como o caminho salvador, apesar de proibido por lei. O hiato entre a

¹³ CONGRESO NACIONAL. Relatório Final da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito do “Esquema PC”. 1992.

necessidade de gastos e o montante arrecadado legalmente dá a medida da hipocrisia, tida por quase todos como necessária, e assim as campanhas eleitorais fazem-se, sabida e assumidamente ao arrepio da lei.¹⁴

Portanto, os altos custos de campanha, são apontados como um dos fatores que levam à desobediência da lei, tanto através de doações ilegais quanto através do uso da máquina pública para obter benefícios pessoais (corrupção) a fim de financiar o pagamento desses custos. A participação no esquema de diversas empresas ligadas ao setor de empreiteiras foi visto como uma evidência de que os valores repassados por elas tinham o fim de subverter o funcionamento normal do Estado, através da ocupação de cargos estratégicos por pessoas financiadas por elas, com o fim de encaminhar a consecução de seus objetivos privados.

O crescimento das grandes empresas construtoras dá-se à sombra do Estado Brasileiro, nas últimas décadas, de uma forma tal que essas empresas se encontram hoje firmemente encravadas na estrutura da administração pública. Se, no início a relação entre o Estado e as firmas era externa, isto é, o Estado controla a obra e a empreiteira a realiza, surgindo a corrupção na medida em que a empresa paga a propina para conseguir a concorrência, ou o governante a pede para entrega-la, hoje a relação é muito mais complexa. As grandes empreiteiras estabelecem prioridades de investimento, atuam na elaboração do orçamento, incluindo seus projetos e descobrindo os caminhos da liberação de verbas, contribuem para a eleição de governantes que lhe sejam simpáticos ou de bancadas que votem seus projetos – enfim, influenciam enormemente na formação dos quadros políticos e administrativos e acabam comandando o orçamento público (...)¹⁵

À época, a doação de pessoas jurídicas para campanhas eleitorais era proibida pela legislação, e esse foi apontado como um dos motivos que permitiu o esquema PC a se formar, pois com a proibição vem também a falta de regulação e de controle público, de forma que, como os altos custos de campanha exigiam o uso desse tipo de recursos, ainda que à margem da lei. Dessa forma, uma das soluções adotadas foi a regularização das doações eleitorais feitas por empresas privadas com finalidade lucrativa.

Entretanto, a resposta apresentada pelas instituições estatais não foi suficiente para conter o crescimento no número de casos similares. Embora tenha havido mudanças substanciais na legislação eleitoral, a relação eleições-corrupção parece não ter sofrido muita alteração. Isso fica evidenciado pelos inúmeros escândalos que surgiram nos anos posteriores, que carregavam, em sua raiz, o mesmo problema.

¹⁴ Idem.

¹⁵ Idem. P. 312-313.

1.2 O caso Lava-Jato.

De tantos outros escândalos de corrupção na história política brasileira recente, a Lava-Jato certamente foi o caso que mais atraiu a atenção da mídia e da sociedade, em razão dos vultuosos valores e do grande número de pessoas envolvidas, a saber, já são mais de 12,5 trilhões de reais (R\$ 12.500.000.000.000,00) envolvidos em operações financeiras investigadas e mais de 200 mandados de prisão¹⁶.

Portanto, pela relevância que esse caso assumiu dentro da história desse fenômeno no Brasil, ele é essencial e representativo para que se possa tentar estabelecer um padrão de funcionamento dos esquemas de corrupção e como eles se relacionam com o processo eleitoral.

Primeiramente, cumpre ressaltar que a operação lava-jato não se refere a um único caso de corrupção, mas é uma operação policial que, no curso das investigações, descobriu diversos crimes, de diferentes naturezas, mas correlacionados, e expandiu-se atingindo as cifras anteriormente citadas. Dessa forma, serão tomados para análise alguns desses crimes investigados que se encaixem na definição teórica de corrupção adotada para os fins desse trabalho, em especial, os relacionados nas primeiras fases da operação, que estejam diretamente ligados à Petrobras.

Ademais, para fins de contextualização, será apresentado um breve histórico das investigações que revelaram a forma como se organizavam os agentes envolvidos para viabilizarem os atos de corrupção.

A Operação Lava-Jato teve início em 2009 com a investigação da atuação de um grupo de doleiros (operadores do mercado clandestino de dólares e de lavagem de dinheiro). No decorrer das investigações, já em 2014, foram descobertas relações entre um dos doleiros investigados e o então diretor da Diretoria de Abastecimento da Petrobras que indicavam uma provável utilização dessa empresa estatal para a obtenção de vantagens ilícitas.¹⁷ As primeiras

¹⁶ Dados de 2017. Disponível em: <http://www.pf.gov.br/imprensa/lava-jato/numeros-da-operacao-lava-jato>. Acesso em: 09/04/2018.

¹⁷ MINISTÉRIO PÚBLICO. **Por onde começou.** Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/para-o-cidadao/caso-lava-jato/atuacao-na-1a-instancia/parana/investigacao/historico/por-onde-comecou>. Acesso em: 09/04/2018.

prisões, ainda preventivas, ocorreram em março de 2014, abrangendo o principal dos doleiros investigados, Alberto Youssef¹⁸, e o próprio diretor da Petrobras, Paulo Roberto Costa¹⁹.

Esses dois personagens foram essenciais para a divulgação pública dos esquemas de corrupção que funcionava no âmbito da Petrobras, e que é reproduzido nas mais diversas instâncias da esfera pública brasileira. Por meio de acordo de colaboração premiada, firmada com base nos artigos 3º a 7º da Lei de Organizações Criminosas (Lei 12.850/2013)²⁰, esses dois atores centrais revelaram o *modus operandi* utilizado no caso e que provavelmente é adaptado e reproduzido nas mais diversas instâncias do Estado.

A partir das informações prestadas, podemos analisar os padrões de funcionamento desse esquema, e mapear as estruturas jurídicas envolvidas, analisando o papel do direito eleitoral para a geração de oportunidade desse tipo de atuação.

As informações prestadas por Paulo Roberto Costa e por Alberto Youssef, no âmbito de suas colaborações premiadas, foram homologadas pela Justiça Federal em 06/03/2015, pelo então Ministro do Supremo Tribunal Federal Teori Zavascki. No mesmo ato, o ministro levantou os sigilos das declarações, tornando público os seus conteúdos.

Segundo Paulo Roberto Costa²¹, os cargos de diretor da Petrobrás eram preenchidos por meio de indicação política de grupos ligados à base aliada do governo. A partir de certo ponto da carreira dos funcionários da empresa estatal, não era mais possível progredir com base em competência, pois só os indicados politicamente conseguiam ascender ao posto de diretor. A indicação não era desinteressada, mas pressupunha a facilitação na prática de fraudes e desvios de recursos públicos em benefício do grupo político responsável por ela. A permanência do diretor no cargo para o qual foi nomeado depende da sua concordância e participação no esquema de corrupção previamente montado.

A indicação, normalmente era feita por um partido ou grupo da base do governo, em troca do apoio político que aquele fornecia a este. Dessa forma, o governo, para ter certo grau de governabilidade, usava do poder público decorrente dos cargos eletivos ocupados (no caso,

¹⁸ Notícia sobre o fato disponível em: <http://www.valor.com.br/politica/3482664/pf-prende-doleiro-que-atuou-no-banestado>. Acesso em: 11/04/2018.

¹⁹ Notícia sobre o fato disponível em: <http://g1.globo.com/politica/noticia/2014/03/pf-prende-ex-diretor-da-petrobras-em-operacao-contralavagem-de-dinheiro.html>. Acesso em: 11/04/2018.

²⁰ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112850.htm. Acesso em: 11/04/2014.

²¹ POLÍCIA FEDERAL. Superintendência Regional do Estado do Paraná. **Termo de colaboração nº 1: Termo de declarações que presta Paulo Roberto Costa**. Curitiba, 2014. Disponível em: <http://media.folha.uol.com.br/poder/2015/03/11/termo-de-colaboracao-001.pdf>. Acesso em: 11/04/2018.

o de Presidente da República) para influenciar na nomeação da pessoa indicada para a respectiva diretoria da Petrobrás.

O cargo de diretor é o responsável máximo pela contratação das obras e compras do respectivo setor ao qual se refere. Portanto o papel do diretor era garantir que as licitações realizadas seriam vencidas pelas empresas predefinidas por meio de um cartel.

As empresas que possuíam capacidade técnica para as demandas específicas da Petrobras se reuniam para definir previamente os vencedores das licitações a serem lançadas. As empresas, tendo ciência antecipadamente das licitações a serem realizadas, formavam um cartel distribuindo os futuros contratos para evitar a competição e, assim, aumentar sua margem de lucro.²² O diretor era responsável por garantir que a empresa vencedora fosse a pré-selecionada pelo cartel e facilitar a elaboração de aditivos contratuais que aumentassem o valor recebido pela empresa na realização da obra. Como não havia competição, todas as obras contratadas eram superfaturadas para que as empresas garantissem o máximo lucro desses contratos.

Como retribuição, parte do lucro excedente que a empresa contratada tinha com a realização da obra superfaturada era passado para doleiros, para que realizassem a lavagem do dinheiro e posteriormente distribuíssem para (a) o grupo político responsável pela indicação do diretor; (b) o grupo político do governo, que nomeava a pessoa indicada; e (c) o diretor da Petrobrás responsável pelo respectivo contrato²³. Dessa forma, o ciclo se completava com os grupos políticos responsáveis por indicar e nomear o respectivo diretor recebendo valores decorrentes das obras superfaturadas, em compensação ao apoio político que fornecia ao partido da situação.

É principalmente nessa parte final do esquema - de distribuição dos recursos obtidos por meio de fraudes a licitações e superfaturamento de obras - que a relação da corrupção com o processo eleitoral se mostra mais evidente. Isso porque esses valores entregues aos grupos políticos responsáveis pela nomeação e indicação dos ocupantes dos cargos de direção não são simples propinas entregues para enriquecimento pessoal próprio dos integrantes do

²² Tabelas de distribuição dos contratos foram apreendidas pela Polícia Federal, no cumprimento de mandados de busca e Apreensão. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/para-o-cidadao/caso-lava-jato/entenda-o-caso/documentos/arquivo-2>. Acesso em: 25/04/2018.

²³ POLÍCIA FEDERAL. Superintendência Regional do Estado do Paraná. **Termo de colaboração nº 1: Termo de declarações que presta Alberto Youssef**. Curitiba, 2014. Disponível em: <http://media.folha.uol.com.br/poder/2015/03/12/youssef-termo-de-colaboracao-001.pdf>. Acesso em: 11/04/2018.

esquema, mas a maior parte desses recursos é destinada a financiar os respectivos partidos políticos e campanhas eleitorais.

(...) o depoente menciona que é uma grande falácia afirmar que existe “doação de campanha” no Brasil, quando na verdade são verdadeiros empréstimos a serem cobrados posteriormente a juros altos dos beneficiários das contribuições quando no exercício dos cargos; (...) o depoente ressalta que nenhum candidato no Brasil se elege apenas com caixa oficial de doações e que os valores declarados de custos de campanha correspondem em média a apenas um terço do montante efetivamente gasto, sem o restante oriundo de recursos ilícitos ou não declarados (...)²⁴

Conclui-se então, que se forma um círculo vicioso: (a) os partidos políticos com relevância parlamentar exercem sua influência para impor a nomeação de uma pessoa específica para um cargo de direção que tenha poder decisório e, em troca, negocia suas convicções políticas, pelas quais receberam votos, para prestar apoio a quem está no poder; (b) o político eleito para cargo no executivo usa o poder público inerente ao cargo para garantir a nomeação da pessoa indicada pelos grupos da sua base parlamentar em troca de apoio político; (c) o diretor nomeado garante a contratação de empresas cartelizadas, através de licitações fraudadas, e para a prestação de obras superfaturadas; (d) as empresas repassam parte do dinheiro obtido a doleiros especializados em lavagem de dinheiro; (e) os doleiros lavam o dinheiro e o passam, através de doações de campanha, declaradas ou não, ao grupo responsável pela indicação do diretor.

Não é possível determinar o ponto de início e o término dessas relações escusas, pois se tratava de um ciclo de corrupção que se repetia indefinidamente.

A **figura 2** demonstra simplificada o funcionamento desse esquema de corrupção.

²⁴ POLÍCIA FEDERAL. Superintendência Regional do Estado do Paraná. **Termo de colaboração nº 1: Termo de declarações que presta Paulo Roberto Costa**. Curitiba, 2014. Disponível em: <http://media.folha.uol.com.br/poder/2015/03/11/termo-de-colaboracao-001.pdf>. Acesso em: 11/04/2018.

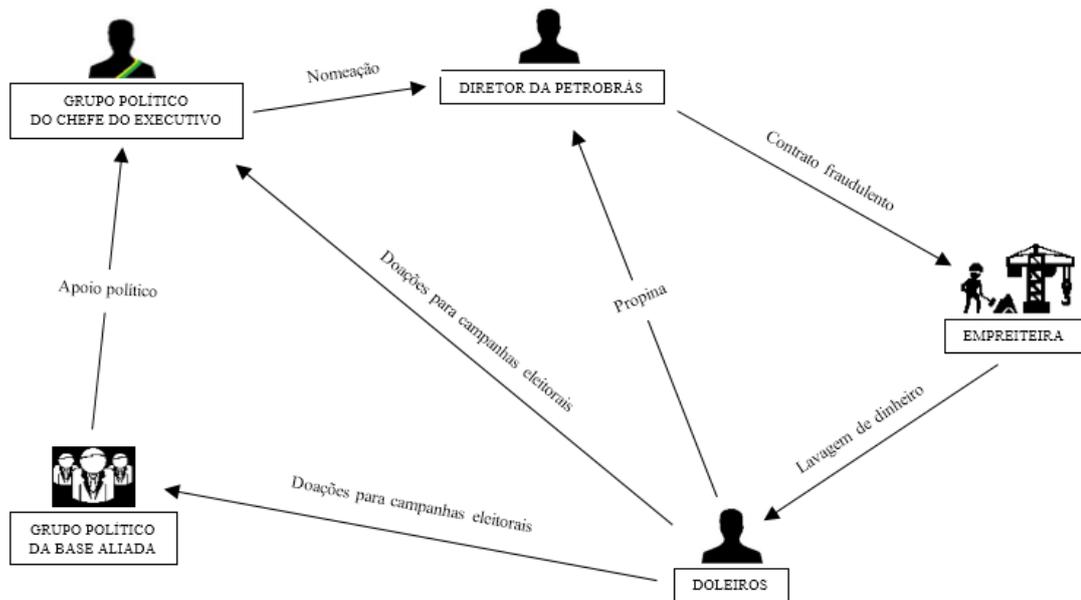


Figura 2: Fluxograma representativo do esquema descoberto nas primeiras fases da Lava-Jato.

Esse esquema, embora varie em seus elementos, tem, em sua essência, uma estrutura em comum que se repete na administração pública brasileira. Ou seja, para além de um escândalo midiático de corrupção, esse exemplo serve para revelar um padrão de funcionamento extraoficial das instituições públicas brasileiras. Em um dos quadrantes desse padrão de funcionamento, o problema central é o processo eleitoral e, mais especificamente, o financiamento e os custos das campanhas eleitorais.

O funcionamento desse esquema é complexo e envolve diversos fatores, não se restringindo à simples relação propina-contraprestação. Ao analisar detidamente o papel de cada um dos atores envolvidos, pode-se perceber que não há uma ligação direta entre o uso indevido dos poderes públicos e a respectiva contraprestação.

Fazendo um recorte da análise primeiramente sobre os grupos políticos responsáveis pelas indicações aos cargos com poder decisório, percebe-se que, entre o uso indevido do poder público atribuído a eles (venda do apoio político-parlamentar) e a retribuição efetivamente esperada (doações eleitorais), há, pelo menos, quatro graus de separação.

É necessário, então, fazer uma diferenciação entre o objetivo-meio e o objetivo-fim. Em um primeiro momento, há uma relação direta com o chefe do executivo em que é fornecido apoio parlamentar em troca da nomeação de um diretor. O fornecimento de apoio parlamentar em si só pode ser considerado abuso dos poderes públicos atribuídos aos parlamentares a partir do momento em que se desvia do interesse público e passa a estar

vinculado à nomeação de um executivo específico para uma das diretorias da Petrobras. Exercer influência política a fim de que determinado setor tenha alguém específico por diretor não necessariamente está desvinculado ao interesse público, mas, no caso, esse ato é apenas o objetivo-meio do grupo político em questão. O interesse final do grupo político não é a nomeação do respectivo diretor, mas sim o recebimento de recursos de origem ilícita para financiamento das campanhas eleitorais.

O diretor nomeado, então, tem a sua manutenção no cargo vinculada à sua contribuição para o esquema. O beneficiário da contraprestação que o diretor presta, entretanto, não é diretamente o grupo político que o sustenta no seu cargo, mas sim as empresas que são contratadas por meio de fraude a licitações e beneficiadas por superfaturamento das obras. Por fim, as empresas repassam, a título de propina, parte do lucro recebido, em forma de doações políticas contabilizadas, ou por meio de caixa 2, ao grupo político responsável. Essa última fase do esquema pode, enfim, ser considerado o objetivo-fim do grupo político.

Apesar de essa análise ter dividido o esquema em fases, trata-se de um esquema dinâmico, em que as ações de cada um dos autores não podem ser resumidas a um único ato por vez. Mas cada uma das ações descritas são sucessivas, concomitantes e contínuas, de forma que o ciclo nunca termina, mas se retroalimenta: o grupo político que recebe as grandes quantidades de doações oriundas do esquema têm condições de continuar elegendo parlamentares e, assim, pressionar o chefe do executivo pela nomeação de pessoas em setores estratégicos, explorando essa posição para fazer o poder público contratar empresas corruptas em troca de contribuições de campanha e assim por diante.

Novos contratos eram elaborados a todo momento para abastecer o esquema, enquanto que os repasses de recursos oriundos da corrupção eram realizados tanto no momento em que havia o pagamento do contrato à empreiteira respectiva quanto nos períodos eleitorais, para garantir a perpetuação desse sistema. Dessa forma, e conforme descrito pelos delatores supracitado, os repasses feitos a título de doação de campanha, nada mais eram do que, por um lado, uma propina paga em troca da facilitação da fraude às licitações e do superfaturamento de contratos públicos, e, por outro lado, um investimento realizado pelas empreiteiras visando a retribuição por parte dos grupos políticos beneficiados com a continuidade do funcionamento desse esquema que geravam lucros estratosféricos e irregulares.

Dessa forma, trazendo o enfoque novamente para o grupo político, a sua corrupção se configura no abuso do poder público (através do uso dos mandatos parlamentares sem qualquer responsabilidade com a representação adequada da população) para fins privados (que se resume no recebimento de valores ilícitos para financiamento de campanhas eleitorais). Portanto, sob esse ponto vista, o apoio político é a prestação, nessa relação de corrupção, e o financiamento de campanhas é a contraprestação correspondente.

1.3 Diagnóstico: Relação entre corrupção e eleições

Conclui-se pela análise dos casos práticos apresentados, que existe íntima relação entre os problemas do sistema eleitoral e os casos de grande corrupção, tendo se tornado motivo de preocupação pelas instituições responsáveis. As campanhas eleitorais estão no centro desses esquemas de corrupção, funcionando como um fator gerador da demanda por dinheiro desviado dos cofres públicos. A necessidade de obter recursos para sustentar os gastos das campanhas eleitorais, então, para a classe política envolvida, é motivo responsável pela decisão de se corromperem. Como consequência, por um lado, a representação política da população não é feita adequadamente – pois os eleitos agem no interesse daqueles que financiaram sua candidatura, e não de acordo com o interesse dos eleitores – e, por outro lado, o processo eleitoral é marcado pela entrada de recursos que afetam sua credibilidade. Logo, a corrupção se apresenta como um problema não só do direito penal ou do direito administrativo, mas também do direito eleitoral, pois é responsável direto por macular o seu objeto, o processo eleitoral, tornando-o desigual e injusto, e por frustrar o seu objetivo de proporcionar a representação política da sociedade. É um problema, então, interno ao direito eleitoral.

A problemática que se apresenta então é a relação entre eleições e corrupção, sob duas perspectivas principais, a saber: (a) como a corrupção subverte o sistema democrático-eleitoral; e (b) qual o papel do direito eleitoral para a contenção da prática da corrupção.

Assim, de forma geral, existe um *modus operandi* comum nos esquemas estudados: o oferecimento do poder de influenciar decisões políticas e administrativas a setores empresariais, em abuso dos poderes inerentes aos cargos públicos ocupados, em retribuição ao financiamento privado, legalmente registrado ou não, às campanhas eleitorais dos envolvidos. Essa forma de operar é comum e considerável em valores e gravidade das

consequências, mas não é a única forma de funcionamento dos esquemas de corrupção estudados.

Importa destacar que os estudos de caso mostraram haver negociações e operações que integravam esses esquemas, mas que não tinham o condão de financiar campanhas eleitorais, funcionando apenas para enriquecimento próprio dos envolvidos ou outros interesses diversos. O exemplo mais claro dessas operações é o pagamento de despesas pessoais do ex-presidente Collor e de sua família, incluindo a reforma de sua mansão, conhecida como “Casa da Dinda”.²⁵ O que se mostra então é que o alto custo das campanhas eleitorais é responsável por motivar alguma corrupção, mas não por toda a corrupção.

Então, os custos das campanhas eleitorais, no Brasil, têm sido um grande fator de incentivo à corrupção. Ao mesmo tempo em que a corrupção enfraquece a legitimidade da democracia²⁶ e interfere nos princípios do processo eleitoral, o financiamento de campanhas se tornou o principal incentivador a que os ocupantes de cargos políticos façam uso indevido de seus cargos, com corrupção, para garantir vitória nas eleições subsequentes.

A arrecadação de fundos financeiros para custear campanhas eleitorais adquiriu um lugar central na competição eleitoral das democracias contemporâneas, com consequências para o equilíbrio da competição e a geração de oportunidades responsáveis pela alimentação de redes de compromissos entre partidos, candidatos e financiadores privados, interessados no retorno de seu investimento, sob a forma de acesso a recursos públicos ou tratamento privilegiado em contratos ou regulamentação pública. Dessa forma, a conexão incremento nos custos de campanhas eleitorais => arrecadação financeira => tratamento privilegiado aos investidores eleitorais nas decisões sobre fundos e políticas públicas passou a constituir fonte potencial para geração de corrupção nas instituições públicas. De um lado, partidos e candidatos buscando fontes para sustentar caras campanhas eleitorais, e de outro, empresários de setores dependentes de decisões governamentais, como bancos e construção civil.²⁷

²⁵ CONGRESO NACIONAL. Relatório Final da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito do “Esquema PC”. 1992. P. 242 a 244

²⁶ Segundo Rose-Ackerman, “A corrupção sistêmica compromete a legitimidade dos governos, principalmente as democracias (...) Esse mal pode provocar golpes de líderes antidemocráticos. Golpes militares são justificados, com frequência, como resposta à corrupção de governantes democráticos”. In: ROSE-ACKERMAN, Susan. A Economia Política da Corrupção, 1997. ELLIOTT, Kimberly Ann (org.) **A corrupção e a Economia Global. 1ª ed. Brasília: Universidade de Brasília**, 2002. P. 79.

²⁷ MARENCO, André. Financiamento de campanhas eleitorais. AVRITZER, Leonardo (Org.). **Corrupção: Ensaios e Críticas**. Editora UFMG, 2008, p. 321.

Conforme descrito por Marengo²⁸, essa dependência do dinheiro para garantir a vitória em uma disputa eleitoral gera uma oportunidade de exploração por parte de financiadores de campanha, de forma que eles bancam os caros custos das campanhas eleitorais para que, em um momento posterior, possa haver a compensação através do beneficiamento de seus interesses de forma indevida. A classe política não é inocente nesse processo. Da mesma forma que os financiadores privados exploram essa necessidade como uma oportunidade, os candidatos eleitos costumam dificultar a atuação dos financiadores que não cumprem sua parte no acordo. Não há inocentes nesse meio. Seria leviano dizer que uma parte é explorada pela outra. Na verdade, ocorre um conluio para que haja satisfação de ambos os interesses, se aproveitando das oportunidades geradas pela situação.

Os altos custos de campanha eleitorais no Brasil, então, são uma oportunidade. O que pode parecer algo negativo para a sociedade, na verdade, se mostra como uma opção de investimento para os financiadores privados. Quanto maiores os custos das campanhas eleitorais, mais os aspirantes a cargos públicos eletivos ficam dependentes do financiamento privado e vulneráveis à barganha de agentes corruptores. Dessa forma, o financiamento privado passa a ser usado por setores que podem ser influenciados diretamente pelas decisões dos ocupantes dos cargos públicos submetidos a disputa eleitoral.

Segundo Samuels, “*Três setores dominam as contribuições financeiras para as campanhas: o financeiro (incluindo bancos), o de construção (dominado por empreiteiras e outras empresas de construção civil) e o de indústria pesada (por exemplo, aço e petroquímica)*”²⁹. Os financiadores concentram maiores esforços em financiar os candidatos a cargos que tenham poder de influenciar diretamente nos setores de sua atuação: o setor financeiro financia de modo mais intenso as campanhas à Presidência da República (responsável pela regulação do setor financeiro), enquanto o setor de construção se concentra mais nas disputas aos governos estaduais e municipais (já que são os cargos responsáveis por grande parte dos investimentos em infraestrutura).³⁰ Segundo dados do site AsClaras2012 (mantido pela ONG Transparência Brasil), dos 5 maiores doadores a comitês e diretórios, nas eleições municipais de 2012, 4 são empreiteiras.³¹ Isso demonstra, de certa forma, que o financiamento privado não está ligado aos projetos políticos dos candidatos, mas aos

²⁸ IDEM. **Ibidem.**

²⁹ SAMUELS, David. **Financiamento de campanhas no Brasil e propostas de reforma.** Suffragium, Tribunal Regional Eleitoral do Ceará, Fortaleza, v. 3, n. 4, jan./jun. 2007. P. 18.

³⁰ IDEM. **Ibidem.**

³¹ Disponível em: <http://www.asclaras.org.br/@index.php?ano=2012>. Acesso em: 27/04/2018.

benefícios diretos que eles podem proporcionar aos doadores, no caso de vitória. Não se trata de uma simples doação, mas de um investimento a ser recompensado à míngua do interesse público.

Existe, então, uma clara correlação entre as eleições e o funcionamento da corrupção nos moldes verificados. Logo, o papel que o direito eleitoral deve assumir, nesse cenário, é o de proteger o processo democrático dessas ameaças ao seu regular funcionamento.

Além dos altos custos, a organização atual do sistema eleitoral também é marcada por uma pluralidade considerável de partidos sem vinculação ideológica. Esse problema faz com que, para ter governabilidade, o Presidente da República precise cooptar membros do parlamento para compor sua base aliada. Isso se torna, então, mais um fator que insere, no sistema, oportunidades de corrupção, através de negociações políticas. Essa situação pode ser verificada mais claramente no caso da Lava-jato, quando o Presidente da República trocava o poder de escolher os ocupantes de cargos estratégicos (no caso, os de diretores da Petrobras) pelo apoio político que determinados grupos com representação parlamentar podiam oferecer.

Isso decorre da dificuldade de se formar maiorias, que decorre do próprio sistema partidário-eleitoral e do sistema de governo adotado pelo Brasil. Atualmente, o Brasil possui 35 diferentes agremiações partidárias registradas no TSE³². Com a adoção de um sistema de governo denominado presidencialismo de coalisão, existe uma forte dependência dos diferentes grupos políticos do parlamento para que o executivo possa impor sua agenda de governo. Considerando essa fragmentação partidária, para que um governante possa ter condições de aprovar seus projetos nos órgãos legislativos responsáveis, é necessário que muitos partidos sejam convencidos a apoiá-los. A fraqueza nas identidades ideológicas dos partidos ajuda a agravar esse problema, tendo em vista que esse convencimento não é baseado no conteúdo desses projetos, mas nos benefícios que podem ter do governante. Portanto, tanto a multiplicidade de partidos quanto suas desvinculações de posições ideológicas claras são pontos do sistema eleitoral que permitem a proliferação dos casos de corrupção.

Também é possível identificar, nos casos estudados, que não há qualquer vinculação no desempenho dos cargos eletivos ocupados com o interesse dos respectivos eleitores. Esse problema também se manifesta como de responsabilidade também do direito eleitoral. Tanto nos fatos revelados na Lava-jato como no caso Collor, os eleitos tinham total discricionariedade para decidir conforme desejassem a respeito dos atos de sua competência. Essa situação facilita a captura do poder político pelo poder econômico, tendo em vista que a

³² Disponível em: <http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/registrados-no-tse>. Acesso em: 18/05/2018.

baixa representatividade acarreta na aparente falta de necessidade de motivação das decisões, fazendo com que sejam tomadas por motivos de caráter puramente pessoal.

Esses principais fatores são inflacionados pelas deficiências no controle de financiamento e gastos de campanha, pela precariedade do controle popular, pela timidez das sanções previstas, entre outros.

Assim como ocorreu logo após o escândalo de Collor, as instituições foram mobilizadas, após a repercussão do caso da Lava-jato, para apresentar respostas face às evidências crescentes da presença de uma corrupção sistêmica e sistemática. Nesse sentido, surgiram movimentações como “as dez medidas contra a corrupção”³³, a 1ª Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social³⁴, A Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.650/DF e a Lei 13.165/2015. Essas iniciativas tiveram o impacto de alterar, ou tentar alterar, a legislação vigente para tentar estabelecer um sistema jurídico mais protegido contra a corrupção. O ponto comum dessas tentativas é de dar uma resposta aos escândalos através de uma alteração legislativa, o que indica que há um problema na estrutura do sistema jurídico de forma que os casos de corrupção funcionam nas lacunas abertas por essa estrutura. O ponto nefrágico, então, é realizar um correto diagnóstico sobre as oportunidades deixadas no atual sistema eleitoral e especificar quais normas e dispositivos desempenham papel importante na intermediação entre as eleições e a corrupção.

Entretanto, essa reforma necessária não pode ser fundamentada simplesmente por um desespero moralizador do Estado no sentido regular de forma intensa os processos eleitorais acarretando em mais consequências não desejadas. Para que ocorra uma efetiva organização do sistema eleitoral de forma a que fique blindado a esse envolvimento com o fenômeno da corrupção, é necessário analisar de forma racional e científica as mudanças estruturais a serem realizadas. O direito eleitoral é muito suscetível às conjunturas políticas que se formam de acordo com as conveniências momentâneas. Essa suscetibilidade é prejudicial a uma reforma efetiva e eficaz. O desafio enfrentado pelo Estado brasileiro é de estabelecer um sistema eleitoral que seja adequado, não às conjunturas políticas temporárias, mas a uma base científica voltada a estabelecer uma efetiva democracia, sem a captura do poder político pelo poder econômico.

³³ Projetos de lei elaborados pelo Ministério Público Federal, com apoio da população, e apresentados ao Congresso Nacional. Propostas disponíveis em: <http://www.dezmedidas.mpf.mp.br/apresentacao/conheca-as-medidas>. Acesso em 16/05/2018.

³⁴ Informações disponíveis em: <http://www.cgu.gov.br/assuntos/controle-social/consocial>. Acesso em 16/05/2018.

2 Uma perspectiva econômica da corrupção

A corrupção se tornou um objeto de estudo muito visitado nas últimas décadas do século XX, e tem crescido de forma constante desde então. O tema é alvo de teorias nas ciências econômicas, sociais, jurídicas, antropológicas e do estudo do comportamento humano. Essa explosão do estudo do fenômeno da corrupção é uma consequência direta do crescimento da importância do tema para a sociedade, ao redor de todo o mundo.

Esse capítulo pretende analisar o fenômeno da corrupção, suas causas e consequências, de forma que, no próximo capítulo, a teoria possa ser aplicada para entender a realidade política brasileira e, em especial, a relação desse fenômeno com o processo eleitoral. Para isso, primeiramente se fará uma breve explanação da forma como esse tema assumiu o protagonismo na agenda política mundial e interna dos países; depois, serão apresentadas as teorias descritivas da corrupção – que definem o significado do termo -; e em seguida, será apresentada a contribuição das ciências econômicas a respeito do estudo da corrupção.

2.1 O crescimento do fenômeno e a globalização do combate à corrupção.

O problema da corrupção não é uma exclusividade do Estado brasileiro. Em todo o mundo, vive-se uma onda de combate e intolerância à corrupção, desde o final do século passado. Isso não se deve exatamente ao fato de que a corrupção está em crescimento, mas, pelo contrário, é uma consequência lógica do processo de democratização dos Estados nacionais, que grande parte do mundo tem passado desde o século XIX.

O fenômeno da corrupção ganhou maior notoriedade e repercussão mundial, no final do século XX, com a globalização da economia e a internacionalização da problemática.³⁵ Em especial durante a década de 1990 diversas crises políticas causadas por escândalos de corrupção eclodiram em um curto espaço de tempo, levantando discussões de ordem internacional a um problema que, anteriormente, era tratado como um problema meramente interno aos Estados nacionais³⁶. Viu-se, então, uma onda crescente de intolerância à corrupção que se desenvolveu na maior parte das sociedades envolvidas.

³⁵ BREIT, Eric; LENNERFORS, Thomas Taro; OLAISON, Lena. Critiquing corruption: A turn to theory. *Ephemera: Theory and Politics in Organization*, v. 15, n. 2, p. 319-336, 2015.

³⁶ GLYNN, Patrick; KOBRIN, Stephen J.; NAÍM, Moisés. A globalização da corrupção. In: ELLIOT, Kimberly Ann (Org.). *A Corrupção e a Economia Global*. Tradução por Marsel Nascimento Gonçalves de Souza, Brasília: UnB, 2002. P. 27-28.

Vários fatores foram responsáveis por gerar essa guinada na agenda política internacional, dando um enfoque antes inexpressivo no combate à corrupção.

Primeiramente, com a denominada "era da informação", há uma pressão pública cada vez maior por democratização, transparência e prestação de contas. Isso ocorreu porque, com o desenvolvimento de meios de comunicação modernos, a população passa a ter consciência dos atos de governo, e, como consequência, a exigir maior responsabilidade dos agentes que gerem o Estado. Esse fato aumenta tanto a participação política da sociedade, que passa a questionar atos de moralidade duvidosa dos governantes, quanto a repercussão dos casos de corrupção revelados. O crescimento da mídia independente e o uso da internet foram catalisadores centrais desse processo. Gradualmente, o pensamento público foi se adaptando de uma sensação de distância entre governantes e governados para uma situação de participação pública na formação das prioridades do Estado, num avanço ideológico do Republicanismo (O Estado entendido como coisa pública)³⁷.

Em segundo lugar, o fim da guerra fria permitiu o afrouxamento das fronteiras nacionais, de forma que a corrupção passou a ter consequências extraterritoriais. Com a economia mundial integrada, as instabilidades internas de países centrais passam a influenciar todo o mercado global. Embora em menor escala, os países com economia em desenvolvimento e os subdesenvolvidos, também afetam seus parceiros comerciais mais próximos. Portanto, os efeitos econômicos nefastos da corrupção, prejudicam não só a economia interna dos países, mas se espalham para o plano internacional.

Além do afrouxamento das fronteiras nacionais, o fim da guerra fria teve um importante papel ao mudar radicalmente a agenda da política internacional e esvaziar o antigo foco das atenções públicas. Não por coincidência, com a queda do muro de Berlim (1989) e posteriormente do regime soviético (1991), diversos outros assuntos tiveram espaço para entrar em pauta, dentre eles a questão ambiental, com a realização da Rio 92, os direitos humanos, e, nessa leva, a própria corrupção.

O fim da Guerra Fria teve um papel importante na mudança da agenda internacional. A mudança não apareceu de modo tão evidente na composição dessa agenda, mas sim no grau de importância atribuída às diversas questões.

³⁷ Para BIGNOTTO "A ideia de bem comum só pode aparecer, segundo ele, em comunidades nas quais o sentimento de pertencimento a um todo é capaz de levar os indivíduos a agir em favor de objetivos que são reconhecidos e aceitos como de toda a comunidade. Perdida a identidade com o Estado republicano, as portas estão abertas para uma série de processos que ameaçam a sobrevivência das sociedades democráticas". BIGNOTTO, Newton. Republicanismo. AVRITZER, L. Et. Al. (Org.). **Corrupção: ensaios e críticas**. Editora UFMG, 2008, p. 92.

Isto é, a maioria das questões integrantes dessa agenda já existia, no entanto, a maneira pela qual essas questões passaram a ser percebidas é que sofreu transformações significativas com o fim da Guerra Fria. Com efeito, a promoção dos direitos humanos constitui tema tradicional da ONU (a Declaração Universal dos Direitos Humanos foi adotada pela Assembleia Geral em 1948), o tema do meio ambiente já havia sido objeto de uma conferência mundial em 1972 (Estocolmo) e a globalização é um fenômeno cujas raízes se assentam no próprio conceito de modernidade. (...) O fim da Guerra Fria, no entanto, fez com que as preocupações e as abordagens de questões como essas deixassem de ser matizadas ou mesmo distorcidas pela disputa leste-oeste. Nesse sentido, uma organização de defesa dos direitos humanos não deveria mais ser encarada como parte de uma ação concertada para desestabilizar governos simpatizantes de um dos lados e a promoção das questões ambientais, comerciais e financeiras passavam a ser, nas mesas de negociação, objeto de novas alianças, deixando de lado considerações de segurança estratégica internacional típicas do jogo de poder da Guerra Fria.³⁸

Ademais, o fim da guerra fria ainda acabou por ocasionar súbita ruptura de diversos regimes autoritários. Embora a democracia, em longo prazo, possa fornecer melhores instrumentos de combate à corrupção, as mudanças bruscas de regime e os períodos de instabilidade política favorecem o aumento das possibilidades de corrupção, já que as instituições públicas estão enfraquecidas e as oportunidades de apropriação do setor público por interesses privados são maiores³⁹.

Portanto, o foco da atenção pública voltado para o tema da corrupção se deve à soma desses fatores que, concomitantemente, contribuíram tanto para o aumento da percepção pública sobre o assunto quanto – especialmente o último fator – possivelmente para o aumento real da corrupção. O resultado prático é uma alteração substancial no senso comum e no pensamento acadêmico sobre a moralidade de atos corruptos, bem como a reorganização dos desenhos institucionais para que os poderes públicos possam se fortalecer contra a corrupção.

Os avanços na democratização de países historicamente autoritários e o crescimento da demanda por transparência têm aumentado a frequência de revelações de casos de corrupção ao redor de todo o mundo. Conseqüentemente, a percepção pública tende a entender esse fato como um aumento efetivo na corrupção.

Em suma, não se pode afirmar categoricamente que a corrupção tem crescido de forma nominal, pois, com o aumento da cultura de transparência, da intolerância pública e da

³⁸ SATO, Eiiti. A agenda internacional depois da Guerra Fria: novos temas e novas percepções. **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília, Vol. 43, n. 1, p. 138-169, junho. 2000.

³⁹ GLYNN, Patrick; KOBRIN, Stephen J.; NAÍM, Moisés. A globalização da corrupção. In: ELLIOT, Kimberly Ann (Org.). **A Corrupção e a Economia Global**. Tradução por Marsel Nascimento Gonçalves de Souza, Brasília: UnB, 2002. P. 27-28.

facilidade de divulgação dos escândalos, o aumento no número de casos revelados e das respectivas cifras envolvidas pode ser mera consequência do descortinamento da corrupção preexistente, que sempre ocorreu, porém, de forma velada.

No entanto, do ponto de vista da percepção do cidadão, o Brasil enfrenta um dilema: quanto mais a corrupção é combatida, mais ela é noticiada, e quanto mais ela é noticiada, maior é a sua percepção. Do ponto de vista do cidadão, o combate à corrupção gera a aparência de uma maior presença desta na vida administrativa do país.⁴⁰

O contrário também não é necessariamente verdade. Pelo caráter sigiloso que é intrínseco aos esquemas de corrupção, não é possível afirmar que a corrupção não está crescendo. Os estudos referentes aos índices de corrupção nos países são relativos e até mesmo subjetivos, pois levam em consideração a percepção pública, e não a corrupção em si mesma. O maior exemplo disso é o índice publicado anualmente pela própria transparência internacional⁴¹.

Isso demonstra a dificuldade inerente à medição da corrupção: quanto mais complexo e bem elaborado o esquema corrupto, mais difícil é a sua detecção pelos órgãos de controle, e, conseqüentemente, maior é a chance de que poucos casos sejam revelados. Logo, nesse caso, um baixo número de casos de corrupção revelados não necessariamente indica que determinado sistema é pouco corrupto, mas também pode indicar que os esquemas ali presentes são bem articulados e eficientes na ocultação de seus atos.

Além da questão sobre a complexidade dos esquemas de corrupção, não se pode ignorar que, em países em que a corrupção já está amplamente disseminada, os próprios órgãos de controle podem ser, e muitas vezes são, capturados pelos interesses escusos dos participantes da organização criminosa ligada aos respectivos esquemas. Se a obtenção de dados para medir a amplitude e capilaridade da corrupção tiverem como objeto os casos revelados por esses órgãos, certamente os dados estarão distorcidos para baixo e impróprios para revelarem conclusões que retratem fielmente a realidade.

Todos esses fatores juntos indicam que os dados que se referem simplesmente à corrupção real não são confiáveis para embasarem todos os tipos de raciocínio científico. Principalmente no que se refere a raciocínios comparativos. Não se pode mensurar, pelos

⁴⁰ AVRITZER, Leonardo. **Corrupção: ensaios e críticas**. Editora UFMG, 2008. P. 18.

⁴¹ Índice de 2017 disponível em: https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2017. Acesso em: 29/03/2018.

casos de corrupção deflagrados, qual a real taxa de incidência e disseminação dessa prática em determinado lugar.

Essa dificuldade, porém, é mais evidente na tentativa de projetar os dados obtidos na amostra para determinar, estatisticamente, o nível de corrupção de determinado governo ou sociedade, ou para fins comparativos – entre níveis de corrupção em diferentes lugares, ou em um mesmo lugar, em diferentes épocas.

Entretanto, se os dados sobre a corrupção real não servem para mostrar o todo, eles servem para mostrar o mínimo. Não podemos precisar o nível de corrupção de determinado país se os dados da amostra provavelmente estão viciados de forma a subestimar a real ocorrência da prática, mas podemos concluir que a corrupção está presente em determinada sociedade, pelo menos, na forma e magnitude demonstrados pelos casos efetivamente comprovados como ocorridos. Dessa forma, a corrupção pode ser muito maior do que os casos revelados mostram – o que não se pode provar –, mas, pelo menos, podemos saber que os níveis de corrupção de determinado país têm, no mínimo, a amplitude e o *modus operandi* dos casos revelados.

Assim, conclui-se que, com as mudanças estruturais pelas quais o mundo passou no último século, o problema da corrupção tem se projetado como prioridade na agenda política internacional e interna dos países. Isso aumentou a repercussão do assunto e, simultaneamente, provocou um aperfeiçoamento nos instrumentos de fiscalização e transparência, acarretando, por fim, no crescimento da percepção pública da corrupção, mas não necessariamente no aumento da corrupção efetiva.

Essa crescente preocupação influenciou também dentro das ciências políticas, econômicas e antropológicas, provocando um aumento no número de teorias sobre o tema e, conseqüentemente, um desenvolvimento no entendimento do fenômeno.

2.2 Teorias descritivas da corrupção.

O termo “corrupção” carrega consigo um problema de imprecisão semântica que é intrínseco a si. O significado dele depende da abordagem que se dá ao fenômeno. Portanto, é necessário primeiro definir com precisão o objeto de estudo a que se deseja referir. Isso porque o termo “corrupção” tem se tornado cada vez mais abrangente, sendo utilizado popularmente para definir todo tipo de conduta advinda de agentes do Estado que não seja considerada correta pelo senso comum. Essa banalização, porém, esvazia o significado da

palavra, pois acaba por incluir no conceito todo tipo de conduta administrativa que divirja da moral pessoal de quem a analisa.

A maior parte das diferentes teorias que tentam estabelecer um conceito preciso do termo acaba por usar critérios muito restritos ou demasiadamente abrangentes. Essa dificuldade é compreensível pela própria complexidade do fenômeno. Na verdade, os diferentes tipos de definição são úteis para os diferentes tipos de abordagem que se deseja dar ao termo – seja pelas diferentes perspectivas que o assunto pode ser abordado (econômica, política, cultural, social, jurídica e etc.), seja pelas diferenças locais ou temporais em que o termo é estudado -. Jiang⁴² divide as teorias descritivas da corrupção em cinco tipos.

A abordagem moral é a primeira e a mais antiga de todas. Para essa corrente, corrupção é um comportamento político que se furta aos padrões morais estabelecidos. Essa perspectiva trata a corrupção de uma forma extremamente simplista e subjetiva. Tornando a análise do comportamento corrupto em uma simples dicotomia certo-errado de acordo com critérios morais.

Em segundo lugar, Jiang apresenta a abordagem legalista, segundo a qual, o critério de definição dos atos corruptos é a lei e as fontes jurídicas que a complementam (jurisprudência, doutrina e costumes). Em suma, corrupção é o que o direito define como tal. Entretanto, embora seja uma perspectiva juridicamente bastante técnica, pela própria individualização das condutas tipificadas que o direito exige, a lei acaba por fragmentar a corrupção em diferentes conceitos jurídicos, dificultando a categorização e o estudo integrado dessas condutas. Por exemplo, tecnicamente, para o direito penal, corrupção é definida de duas formas:

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 vantagem⁴³

Oferecer ou prometer vantagem indevida a funcionário público, para determiná-lo a praticar, omitir ou retardar ato de ofício⁴⁴

A especificidade dessas definições é necessária ao direito penal, que precisa apontar clara e restritivamente as condutas que deseja tipificar. Entretanto, essa especificidade exclui do âmbito de abrangência dessa norma outras condutas da mesma natureza, com as mesmas

⁴² JIANG, Guoping. **Corruption Control in Post-Reform China**. Editora Springer, Singapura, 2017.

⁴³ BRASIL. Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. **Código Penal**. Artigo 317, *caput*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/De12848compilado.htm. Acesso em 19/05/2018.

⁴⁴ Idem. Artigo 333, *caput*.

causas e consequências similares, por exemplo: a concussão, a fraude à licitação e o nepotismo. Todas essas condutas podem ser categorizadas em um único conceito teórico, que abarca as características de todas elas. Portanto, a abordagem legalista se apresenta fragmentária em excesso para os fins de conceituação da corrupção.

A terceira abordagem é a que mais se aproxima do ideal pretendido por este trabalho. Para essa abordagem, o critério utilizado é o do ofício público, ou função pública. Sob essa perspectiva, os agentes públicos recebem um conjunto de deveres ao serem providos em suas funções públicas, os quais devem ser exercidos em conformidade com a finalidade pública. A corrupção, então, seria o uso dos poderes atribuídos ao detentor da função pública para a persecução de interesses meramente privados, ou seja, negligenciar o interesse público a que está vinculado a fim de buscar intencionalmente a satisfação de um interesse privado seu ou de outrem.

Nesse mesmo sentido, a Transparência Internacional⁴⁵ (entidade internacional voltada ao combate à corrupção, criada em 1993) tem adotado um conceito similar, segundo a qual “corrupção é o abuso do poder confiado a alguém, para proveito privado”⁴⁶. Esse conceito inclui as condutas legalmente definidas como suborno, concussão, direcionamento de licitação, nepotismo, tráfico de influência, e outros.

Para os fins desse presente estudo, essa é a definição mais adequada, pois abrange tanto o desvirtuamento do poder público quanto a persecução de interesses meramente privados. Apesar de não ser um conceito universal, ele é capaz de definir com clareza esse tipo de conduta, independentemente das peculiaridades legais ou culturais que possam haver, a depender do local e do tempo de sua aplicação. Assim, mesmo que um ato de corrupção não seja crime, para um ordenamento jurídico específico, ou seja culturalmente aceito, em determinada sociedade, o fenômeno continua abrangido por essa definição.

O primeiro elemento desse conceito é a atribuição de um poder a alguém. A corrupção só pode ser concebida se um dos participantes do ato estiver investido de um poder que não lhe pertença originariamente. Isso remete, no caso brasileiro, à teoria administrativa, segundo a qual o Estado delega alguns poderes públicos a seus agentes no ato de provimento do cargo, a fim de que possam ter os instrumentos necessários para a execução de suas atribuições.⁴⁷

⁴⁵ Sítio eletrônico da entidade disponível em: <https://www.transparency.org/>. Acesso em: 15/03/2018.

⁴⁶ TRANSPARENCY INTERNATIONAL. **How do you define corruption?** Tradução própria. Disponível em: <http://www.transparency.org/what-is-corruption/>. Acesso em: 16/03/2018.

⁴⁷ MEIRELLES, Hely Lopes et al. **Direito administrativo brasileiro**. Editora Revista dos Tribunais, 1966. P. 91-92.

Essa condição de estar exercendo um poder originariamente de outrem, no caso, um poder público, é um requisito para a configuração da corrupção. Porém, essa não é uma exigência para todos os participantes do ato de corrupção, bastando que um deles esteja no exercício de uma função pública e que essa condição seja explorada de forma abusiva para alcançar fins meramente privados. Na verdade, esse poder pode ser tanto público quanto privado, e é essa diferença que vai determinar se a corrupção ocorre na esfera pública ou privada. Para os fins deste trabalho, porém, considerar-se-á a corrupção na esfera pública, portanto, decorrente da atribuição de poderes públicos.

O segundo elemento, já citado, é o do uso indevido, ou abuso, desse poder delegado. Esse requisito não significa necessariamente que o uso do poder nos moldes pretendidos tenha que ser juridicamente proibido. Basta que o agente se desvie da finalidade pela qual lhe foi atribuído esse poder. Nesse ponto, essa definição de corrupção se aproxima da quarta abordagem apresentada por Jiang, descrita mais à frente.

O último elemento desse conceito é a intenção de satisfazer interesses privados. Esse é o principal fator determinante para a caracterização de uma conduta como corrupta, ou não. Esse interesse não precisa ser necessariamente econômico, podendo ser inclusive político, como o recebimento de apoio parlamentar ou a perpetuação ou ascensão no/ao poder. Esse também é o principal ponto de dúvida na aplicação prática do conceito: a dificuldade de determinar, no caso concreto, se a finalidade de determinado ato é atingir o interesse público ou um interesse privado velado. A diferença, na prática, pode ser bem tênue, pois, a elaboração de um determinado ato pode ser útil sob o ponto de vista do interesse público, mas visar unicamente a promoção pessoal de seu autor, ainda que obedeça às regras previstas, por exemplo. Ainda assim, esse elemento é essencial na conceituação da corrupção.

Para a quarta abordagem, o critério definidor da corrupção é o interesse público. As condutas cometidas por agentes do Estado que não visassem o interesse público seriam, para essa teoria, corruptas. Essa é um conceito também bastante pertinente, pois o uso de poderes públicos para a persecução de interesse privados também é um desvio do interesse público, ou seja, trata-se de uma perspectiva bem similar à do ofício público. Entretanto, há uma diferença essencial para as duas conceituações: não atingir o interesse público, não implica necessariamente em satisfazer, ou tentar satisfazer, um interesse privado. Um ato realizado no exercício do poder atribuído a um agente público pode não atingir o interesse público por simples incompetência ou negligência. Isso é diferente da intenção deliberada de satisfazer um interesse privado econômico, político, ou de outra natureza.

Por fim, a última abordagem é a da opinião pública. A corrupção é entendida segundo o critério da opinião pública sobre os atos dos agentes públicos. Por um lado, essa perspectiva traz ao debate a inclusão das classes sociais que, em tese, não participam da elaboração das normas legais ou da definição das atribuições dos cargos públicos. Por outro lado, essa abordagem torna o conceito completamente fluido, e pouco técnico, pois depende das circunstâncias de lugar e tempo estudados, além de outras variáveis que dificultam uma compreensão universal e unificada do termo, tornando-o impreciso.

Em suma, a concepção da corrupção a partir da lógica do ofício público é a que mais tem sido utilizada, principalmente em função da atuação da Transparência Internacional, do World Bank Group⁴⁸ e de outras organizações internacionais que adotam esse critério para a definição do termo.

Estabelecido o conceito utilizado nesse estudo, é necessário apresentar conceitos correlatos que contribuem para a completa compreensão do fenômeno. Esses conceitos se relacionam com as características e com o contexto em que a corrupção ocorre.

Primeiramente, importa apresentar os conceitos de corrupção sistêmica e sistemática, também segundo a conceituação desenvolvida por Jiang⁴⁹. Corrupção sistêmica é aquela que é inerente ao sistema, ou seja, o próprio sistema político é organizado de forma a permitir e beneficiar a corrupção. Assim a corrupção não se apresenta apenas em casos esparsos, mas ocorre concomitantemente com o funcionamento do sistema e a ele se une. Portanto, o termo “corrupção sistêmica” está ligado a falhas no sistema jurídico, em um determinado contexto, que fazem com que a relação entre o Estado e a sociedade se desenvolva através da corrupção. Logo, o próprio sistema é corrupto, ou propicia a ocorrência da corrupção.

Esse conceito difere-se substancialmente do termo “corrupção sistemática”, que é o resultado de uma ação de grupos de crime organizado, isto é, o esquema de corrupção possui uma organização própria, pensada e definida racionalmente, de forma que não ocorre de forma isolada, mas de forma contínua e reiterada, trazendo consequências muito mais graves e globais. O termo “sistemática” não se refere ao sistema jurídico ou de organização entre Estado e sociedade, mas diz respeito ao próprio esquema de corrupção. Assim, pode-se entender esse termo como uma corrupção sistematizada, ou seja, que ocorre de forma profissional e organizada, com funcionamento próprio.

⁴⁸ WORLD BANK GROUP. **Helping Countries Combat Corruption: The Role of the World Bank**. 1997. Disponível em: <http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/corruptn/corruptn.pdf>. Acesso em: 19/05/2018.

⁴⁹ JIANG, Guoping. **Corruption Control in Post-Reform China**. Editora Springer, Singapura, 2017.

Essa diferenciação é importante para entender que, nos casos estudados no primeiro capítulo é evidenciada uma corrupção tanto sistêmica quanto sistemática. A principal consequência de se reconhecer que a corrupção presente no Brasil é sistêmica é considerar que existe uma falha na estrutura legal de regulação das áreas afetadas. Portanto, para ser possível modificar o quadro da corrupção no contexto brasileiro, é necessário mexer no sistema.

2.3 A Teoria político-econômica da Corrupção.

Para além da conceituação teórica, a corrupção é um fenômeno humano que se apresenta com facetas políticas, econômicas, históricas, culturais, sociais e psicológicas. Para a compreensão adequada desse fenômeno, é necessária a interconexão entre as perspectivas que explicam as diferentes causas da corrupção.⁵⁰

A partir da segunda metade do século XX, a corrupção passou a ser debatida e estudada predominantemente sob o enfoque político-econômico. Essa teoria, embora esclareça alguns fatores específicos que geram corrupção, não exclui os demais fatores provenientes das demais abordagens, mas, pelo contrário, são complementares entre si.

A teoria que trata a corrupção como um problema da economia política apresenta as lacunas dos desenhos institucionais e as disponibilidades econômicas do poder público como principais fatores geradores do fenômeno

Para Rose-Ackerman⁵¹, a corrupção pode ser explicada através da racionalidade econômica pela qual agem os indivíduos em sociedade: buscando maximizar os lucros e minimizar os custos; ainda que isso ocorra de forma ilegal. Esse tipo de atuação é intuitiva ao ser humano, o que o leva a procurar, dentro das opções disponíveis na sociedade, aqueles setores que ofereçam o maior lucro possível ao investimento que possam fazer. Essa conduta é descrita pela autora como *Rent-Seeking*, que descreve a ação de procurar rendas, ou investimentos que possam trazer um alto retorno. Como essa é a tendência natural dos agentes privados, não se trata de uma conduta essencialmente corrupta, mas é a mera condição da vida em sociedade que tem a busca do crescimento econômico como sua base de sustentação. Portanto, as pessoas naturalmente buscam fazer crescer suas rendas tanto quanto seja

⁵⁰ BREIT, Eric; LENNERFORS, Thomas Taro; OLAISON, Lena. Critiquing corruption: A turn to theory. *Ephemera: Theory and Politics in Organization*, v. 15, n. 2, p. 319, 2015.

⁵¹ ROSE-ACKERMAN, Susan. A Economia Política da Corrupção, 1997. ELLIOTT, Kimberly Ann (org.) *A corrupção e a Economia Global*. 1ª ed. Brasília: Universidade de Brasília, 2002.

economicamente possível. Esses lucros exacerbados procurados pelos agentes econômicos denominam-se lucros de monopólio, ou seja, um lucro máximo e livre de competição.

Considerando isso, a corrupção seria o resultado de um sistema que deixa brechas para que autoridades públicas tenham poderes suficientes para controlar a distribuição de benefícios e custos públicos para os agentes privados. Isso porque os agentes privados, tendendo a atuar com essa racionalidade econômica, procuram por setores e meios que possam proporcionar o maior retorno possível e os poderes monopólicos estatais são potencialmente uma abundante fonte de rendas. A disponibilidade de rendas improdutivas na esfera pública somada à busca por lucros de monopólio na esfera privada geram uma situação propícia à corrupção, pois alinham-se a demanda e a oferta. A corrupção, então, é gerada pelas oportunidades disponibilizadas pela atribuição de poderes públicos a agentes do Estado na alocação dessas rendas improdutivas.

Mas, além disso, tendo em vista que os agentes privados agem com racionalidade econômica, buscando o maior retorno aos seus investimentos, esse fator (disponibilidade de rendas improdutivas) funciona, para a formação da corrupção, em conjunto com a uma decisão racional relativa ao cálculo dos riscos e custos em contraposição aos potenciais benefícios advindos da prática corrupta. Dessa forma, a corrupção só é germinada se os lucros de monopólio pretendidos forem realmente mais vantajosos que os riscos relacionados ao negócio.

As contribuições mais importantes a este conceito vêm da economia e, principalmente, da perspectiva da teoria da escolha racional, sendo o enfoque da busca de rendas (rent-seeking) o que aparece como o mais importante. (...) A busca por rendas se define como a competência de empresas ou grupos de interesse organizados para obter privilégios, rendimentos financeiros e favores políticos individuais, em contraposição ao bem-estar social. Desta perspectiva, ela se explica como resultado do cálculo de custos e benefícios da ação e da maximização de utilidade dos indivíduos. Os empresários atuam de maneira racional, e incorrem em condutas de caça à renda quando julgam que os prováveis benefícios por cometer um ato ilícito superam os custos.⁵²

⁵² ZURBRIGGEN, Cristina. Empresários e redes rentistas. AVRITZER, Leonardo, et. Al. (Org.). **Corrupção: ensaios e críticas**. 2ª edição, editora UFMG, 2012, p. 365.

Jain⁵³ resume esse modelo explicativo a 3 determinantes essenciais para que ocorra a corrupção: (a) poder discricionário atribuído a um agente público; (b) recursos públicos disponíveis; e (c) baixas punições ou baixo risco de ser descoberto.

Fica evidente a lógica das ciências econômicas presente na teoria: a causa da corrupção é simplificada a uma relação oferta-demanda em que, de um lado a autoridade pública detém poder para atribuir benefícios e custos e, de outro lado, o agente privado age procurando evitar a estes e receber aqueles. Assim, essa perspectiva se desvincilha dos aspectos morais e culturais do fenômeno da corrupção, de forma a caracteriza-lo como um ato de oportunidade baseado em um cálculo racional de vantagens e desvantagens.

Nesse mesmo sentido, Klitgaard explica o fenômeno da corrupção através de uma fórmula que sintetiza o papel desses 3 determinantes (mesmo que variando em alguns deles):

$$\text{Corrupção} = \text{Monopólio} + \text{Poder Discricionário} - \text{Accountability}^{54}$$

Nessa equação, o monopólio significaria a detenção de um benefício exclusivo, sob responsabilidade do agente público, ou seja, está relacionado à concentração do poder de decidir sobre um custo ou benefício público (nesse sentido, essa variável se assemelha, para Jain⁵⁵, ao determinante de recursos públicos disponíveis, ou, para Rose-Ackerman⁵⁶, à existência de rendas improdutivas). A discricionariedade desse poder é outro fator que tende a influir na geração da corrupção: quanto mais liberdade de escolha o agente público tem, maior é a abertura para que a decisão a ser tomada seja visando fins privados escusos, em detrimento do interesse público. Por fim, a *accountability* é a variável inversamente proporcional ao nível de incentivo à corrupção, de forma que, quanto maior a transparência, a prestação de contas e a responsabilização dos atos dos agentes públicos, menos incentivos estes têm para usar dos poderes inerentes ao ofício-público para a persecução de interesses privados.

A *accountability* não possui um termo correspondente na língua portuguesa, mas pode ser entendida como uma conjunção de fatores que garantem a quem delega algo a outrem o poder de acompanhar o exercício da delegação e de exigir o seu fiel cumprimento. Por isso, esse termo geralmente está associado a prestação de contas, transparência, fiscalização e até a

⁵³ JAIN, Arvind K. Corruption: A review. **Journal of economic surveys**, v. 15, n. 1, p. 71-121, 2001. P. 77-85.

⁵⁴ KLITGAARD, Robert E.; ABAROA, Ronald MacLean; PARRIS, H. Lindsey. **Corrupt cities: a practical guide to cure and prevention**. World Bank Publications, 2000. P.26-27. Tradução própria.

⁵⁵ JAIN, Arvind K. Corruption: A review. **Journal of economic surveys**, v. 15, n. 1, p. 71-121, 2001.

⁵⁶ ROSE-ACKERMAN, Susan. A Economia Política da Corrupção, 1997. **ELLIOTT, Kimberly Ann (org.) A corrupção e a Economia Global**. 1ª ed. Brasília: Universidade de Brasília, 2002.

responsabilidade perante o mau exercício da delegação. Nesse contexto, quanto maior a *accountability* em relação às pessoas e instituições com funções públicas, maior o risco envolvido em aderir à corrupção.

Assim, o ato de corrupção passa a ser visto como um ato de escolha racional em que, em um primeiro momento, uma oportunidade foi criada – pela presença de rendas improdutivas disponíveis somada à atribuição de um poder discricionário – e, então, o agente submete essa situação a uma análise de custo-benefício que determinará se a conduta corrupta de fato será a mais vantajosa.

Corruption is a crime of economic calculation. If the probability of being caught is small and the penalty is mild and the pay-off is large relative to the positive incentives facing the government official, then we will tend to find corruption.⁵⁷

Então, para a montagem de um sistema imune à corrupção (ou pelo menos avesso a ela) é necessário que ele seja desenhado de forma que não permitam o surgimento das situações de incentivo/oportunidade à corrupção. Então, segundo a perspectiva dessa teoria, as situações de disponibilidades de recursos públicos improdutivos e a distribuição de poderes discricionários têm de ser organizadas de forma racional, para que a existência desses fatores não possa ser alinhada às pretensões econômicas dos agentes privados.

É importante ressaltar que a existência de rendas improdutivas somada aos poderes discricionários de alocação dessas rendas justifica o interesse dos agentes privados em perverter o regular funcionamento das instituições públicas, a fim de maximizar os seus lucros, mas não justifica necessariamente o interesse dos agentes públicos em serem corrompidos. Dessa forma, pode-se notar que essa explicação da corrupção analisa o problema apenas sob a perspectiva dos *rent-seekers*, deixando os agentes públicos de fora dessa equação. Jain reconhece essa lacuna desse modelo explicativo ao afirmar: “*Empirical research that sheds some light on the validity of these elements is scarce and neither establishes that these three elements fully describe corruption nor provides an estimate of their relative importance*”⁵⁸.

Os adeptos a essa teoria, entretanto, não ignoram o fato de que também existem demandas no setor público, principalmente no que se refere a seus agentes. A existência de

⁵⁷ KLITGAARD, Robert E.; ABAROA, Ronald MacLean; PARRIS, H. Lindsey. **Corrupt cities: a practical guide to cure and prevention**. World Bank Publications, 2000, p.31.

⁵⁸ JAIN, Arvind K. Corruption: A review. **Journal of economic surveys**, V. 15, n. 1, p. 71-121, 2001. P. 77.

rendas improdutivas nas mãos do Estado pode ser visto como uma oferta a que o setor privado tem interesse de adquirir. Assim como numa troca comercial, o setor privado deve ter algo a oferecer a quem está sobre o controle dessas rendas: em geral, a propina. O agente público que tem o controle do objeto de interesse dos *rent-seekers* deve ter uma demanda compatível com a oferta dos agentes privados para que a relação comercial se concretize.

Dessa forma, a correlação entre esses atores se estabelece da seguinte forma: o agente público tem controle sobre as rendas improdutivas públicas (oferta), e tem o interesse em algum retorno específico (demanda), que normalmente é concretizada através da retribuição em dinheiro; e, por outro lado, os agentes privados têm interesse em ter acesso a essas rendas improdutivas (demanda), e, para isso, oferecem a concretização dos interesses pessoais do agente público envolvido, em retribuição (oferta).

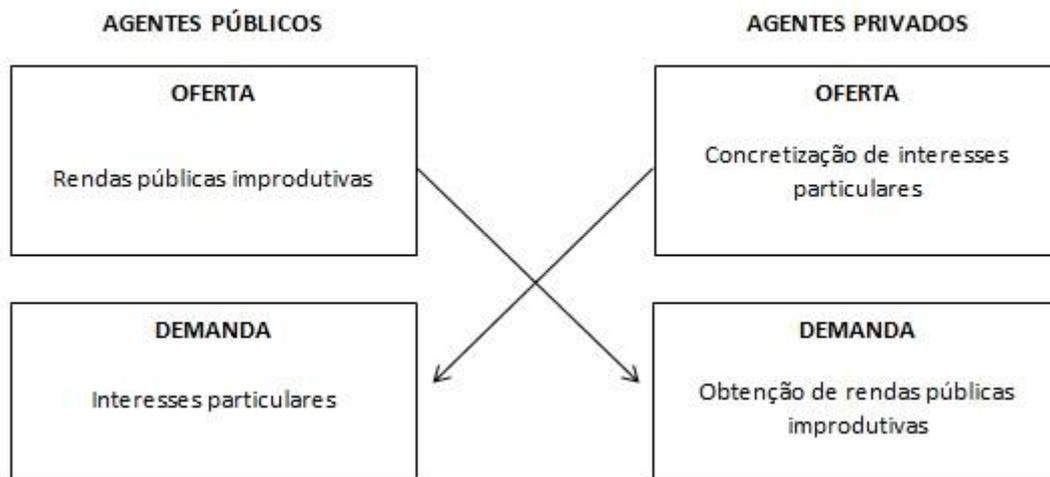


Figura 3: A relação de oferta-demanda entre agentes públicos e agentes privados.

Dessa forma, as oportunidades à corrupção não surgem só no âmbito do que o setor público tem a oferecer ao setor privado, mas também são criadas oportunidades à corrupção na definição dos interesses dos que são responsáveis por controlar os bens públicos. Esses interesses normalmente são atribuídos ao enriquecimento pessoal dos agentes públicos, mas os estudos de caso do primeiro capítulo mostram que também há uma grande demanda por financiamento de campanhas eleitorais e por apoio eleitoral-parlamentar, por exemplo.

Embora os interesses dos agentes públicos não sejam comumente incluídos na equação, os adeptos da teoria político-econômica da corrupção costumam citar suas

consequências como potenciais causas de corrupção⁵⁹. Ademais, no que concerne à corrupção política, os interesses dos agentes públicos eleitos está muito mais ligado à perpetuação do poder político e ao financiamento de suas campanhas eleitorais que ao enriquecimento em si.

Corruption occurs after the election as politicians try to use their offices for personal gain. However, payoffs for personal enrichment are only part of the problem in democracies. In addition, corruption scandals are frequently associated with the financing of political campaigns. Elections must be financed, and wealthy interests concerned with legislative outcomes and government policy may be willing to foot the bill.⁶⁰

Para facilitar o entendimento desses conceitos, é necessário dividir o combate à corrupção em duas frentes.

A primeira frente se refere à estrutura do Estado no que tange à geração de situações de oportunidade de corrupção (através da criação de ofertas ou de demandas). Quanto à área eleitoral, por exemplo, essa frente abordaria a discussão sobre os altos custos de campanha eleitoral que geram uma oportunidade de investimento aos rent-seekers. Então, uma reforma anticorrupção, nessa frente de atuação, seria uma reforma do próprio sistema, de forma a minimizar essas oportunidades de influência privada na esfera pública. Em suma, a ideia é quebrar a lógica de oferta-demanda entre os setores público e privado. Portanto, trata-se de uma perspectiva macroeconômica da relação Estado-sociedade.

A redução das práticas de caça à renda, interpretada como uma mudança institucional, está intimamente ligada à reforma do Estado. Esta não pode ser pensada sem uma reforma do sistema político. Ela inclui: (...) resolver os problemas de financiamentos de campanhas e dos partidos políticos e aumentar o controle da sociedade sobre as decisões políticas.⁶¹

A segunda frente de combate, considerando a perspectiva dessa teoria econômica seria relacionada ao custo-benefício atribuído à corrupção. Nessa lógica, embora haja oportunidades disponíveis, a corrupção só será praticada se o benefício pretendido superar o

⁵⁹ Segundo Elliot, “Baixos salários são citados com frequência como uma causa da corrupção (ver UI Haque e Sahay, 1996:761). Quando os salários do setor público não chegam nem ao nível de subsistência, pode-se esperar que o burocrata de baixos escalões complete seus salários com ‘gorjetas’”. In: ELLIOTT, Kimberly Ann. A corrupção como um problema de legislação internacional: recapitulação e recomendações. **A corrupção e a economia global**. Brasília: Universidade de Brasília, p. 268, 2002.

⁶⁰ ROSE-ACKERMAN, Susan. Political corruption and democratic structures. JAIN, Arvind K. (Org.). **The political economy of corruption**. Routledge, 2002, p. 47.

⁶¹ ZURBRIGGEN, Cristina. Empresários e redes rentistas. AVRITZER, Leonardo, et. Al. (Org.). **Corrupção: ensaios e críticas**. 2ª edição, editora UFMG, 2012, p. 369.

risco dessa conduta. Logo, essa frente de atuação é uma abordagem microeconômica do problema. Uma estratégia eficiente de combate à corrupção, nessa frente, deve garantir o aumento do risco e dos potenciais custos da prática da corrupção e um acréscimo nos benefícios para quem age legalmente, para que se torne mais atrativo para o agente público não se desviar dos deveres inerentes ao seu ofício.

Isso porque a prática da corrupção depende, não só dos arranjos institucionais, mas também de um cálculo racional feito pelos corruptos e corruptores sobre os riscos e benefícios decorrentes da conduta corrupta. Nesse ponto, a eficiência da fiscalização, a transparência, a seriedade das sanções e a celeridade da justiça passam a ser fundamentais para que os riscos de se realizar um ato de corrupção façam que esse “cálculo racional” venha a pender para a opção da não realização desses atos.

There is another crucial point in designing an anti-corruption strategy: Corruption is a crime of calculation, not of passion. People will tend to engage in corruption when the risks are low, the penalties mild, and the rewards great. This insight overlaps the formula just mentioned, because the rewards will be the greater as monopoly power increases. But it adds the idea that incentives at the margin are what determine the calculations of corrupt and potentially corrupt officials and citizens. Change information and incentives, and you change corruption.⁶²

O fator “risco” do fenômeno da corrupção não pode ser resumido ao agravamento desmedido das sanções previstas aos infratores, mas, além disso, está ligado também ao que se deixa de ganhar (custo de oportunidade) e às chances de que o esquema seja revelado. De nada adianta, por exemplo, que a lei estipule penas severas a esse tipo de conduta se a probabilidade de que o esquema seja investigado, descoberto e efetivamente punido seja próximo a zero. Dessa forma o risco da conduta passa a ser composto pela relação entre esses elementos: (a) probabilidade de detecção; (b) probabilidade de efetiva condenação; e (c) a gravidade das sanções previstas; de forma que o risco só será alto se a conjugação entre esses elementos for conjuntamente alta.

Logo o papel das questões como a transparência, a celeridade da justiça, a prestação de contas e a participação popular é o de tornar mais difundida a fiscalização e, portanto, mais provável o descobrimento e a punição de casos de corrupção, aumentando, assim, o risco de quem pratica a corrupção. Portanto, aumentar o risco não pode ser traduzido em aumentar as

⁶² KLITGAARD, Robert E.; ABAROA, Ronald MacLean; PARRIS, H. Lindsey. **Corrupt cities: a practical guide to cure and prevention**. World Bank Publications, 2000, p. 27.

penas. As sanções têm uma função compartilhada com esses demais fatores, de forma que, para que um sistema possa efetivamente ter alguma eficácia no combate à corrupção, através do aumento do risco, é necessário ter sanções sérias e racionalmente estabelecidas, e, principalmente, ter mecanismos de controle que facilitem a investigação e o julgamento dos casos ocorridos.

Portanto, conforme se pode apreender da teoria político-econômica, para a consolidação do fenômeno da corrupção é necessário que haja uma conjugação entre suas oportunidades e a ausência de risco. Embora esse entendimento possa destoar da já citada “fórmula da corrupção” de Klitgaard, também é possível entender que essas oportunidades podem se revelar tanto como ativas (oferta de rendas improdutivas), quanto como passivas (necessidades e interesses dos agentes com poder discricionário sobre a coisa pública).

Dessa forma, a corrupção é resultado da conjugação dos fatores de oportunidade e risco, sendo que cada um desses se subdivide em outros subfatores. Ao final, há tantos elementos que compõem o cálculo da corrupção que uma mudança efetiva na sua incidência passa por uma reforma estrutural nos sistemas jurídicos eleitoral, político, administrativo, penal, e outros. Então, a simples equação que relaciona oportunidades e risco se mostra, na verdade, uma complexa relação entre os mais diversos elementos que integram esses fatores. Assim, modificando essa estrutura de funcionamento do sistema (de oportunidades e risco) é possível modificar o resultado final, que é a incidência da corrupção. Essa lógica, então, parte do pressuposto de que é necessário alterar o sistema para alterar as redes de incentivos à corrupção e assim diminuir a incidência desse fenômeno, no contexto abrangido.

A expectativa de custo do suborno é igual à probabilidade de ser pego multiplicada pela probabilidade de ser condenado multiplicada pelo castigo imposto. O corruptor ou agente público isento de riscos compara essa expectativa de custo com a expectativa de benefício, e só age corruptamente se o saldo for positivo.⁶³

A crítica a essa teoria se fundamenta justamente no fato de que, ao se deter aos aspectos políticos e econômicos, ela desconsidera todos os demais aspectos que contribuem para a prática da corrupção, se tornando uma análise incompleta sobre o fenômeno. Dessa forma são deixadas de lado as questões de cunho culturais e sociais que influenciam a geração do fenômeno.

⁶³ ROSE-ACKERMAN. A economia política da corrupção. ELLIOTT, Kimberly Ann (Org.). **A Corrupção e a Economia Global**. Tradução Marsel Nascimento Gonçalves de Souza, Brasília, UnB, 2002, p. 72.

Acreditamos que a concepção econômica da política democrática cria uma miopia teórica a respeito da corrupção. É fundamental compreender que a linguagem da economia colonizou o discurso político, fazendo com que a teoria e a prática da política sejam exclusivamente as articulações dos interesses em uma lógica de competição e cooperação de atores racionalmente orientados pelos fins. O resultado é a naturalização do conceito de corrupção pela lógica dos interesses e de seus equivalentes funcionais delimitados pelo Direito, além do fato de se cobrar da política a transparência nas relações entre Estado e sociedade.⁶⁴

Entretanto, essa teoria não ignora que a cultura política da sociedade, a honestidade pessoal dos envolvidos e outros fatores são determinantes para a ocorrência ou não da corrupção. Essa teoria vê o alinhamento de diferentes interesses (oferta e demanda) como um fato independente e anterior a esses demais fatores, de forma que se as autoridades não tiverem poderes para distribuir custos e benefícios (oferta) a corrupção não vai ser consumada, independentemente da cultura política local ou da índole moral dos agentes envolvidos.

A gravidade da corrupção é determinada pela honestidade e pela integridade, tanto de agentes públicos quanto dos cidadãos. Entretanto, e em se admitindo que esses fatores sejam constantes, a dimensão e a incidência de propinas são determinadas pelo nível geral de benefícios disponíveis pelos poderes discricionários das autoridades, pelo risco das transações corruptas e pelo relativo poder de negociação do corruptor e do corrompido.⁶⁵

Então, independentemente das implicações culturais e morais da corrupção, o sistema jurídico, para se precaver da corrupção, deve se valer de mecanismos que tornem os riscos da prática dessa conduta mais economicamente⁶⁶ relevantes que os benefícios que dela possam advir. A escolha racional pela prática, ou não, da corrupção, então, pode e deve ser manipulada pelo sistema jurídico através do agravamento do risco envolvido na prática dessa conduta.

É senso comum entender que ser honesto é obrigação de todos e de que ninguém deve ser beneficiado por isso. Entretanto, isso faz parte de um discurso ético que permeia a sociedade brasileira, mas que não é capaz de dar uma resposta efetiva à corrupção. A

⁶⁴ FILGUEIRAS, Fernando. Marcos teóricos da corrupção. In: **Corrupção: ensaios e críticas**. Belo Horizonte: UFMG, p. 353-361, 2008.

⁶⁵ ROSE-ACKERMAN, Susan. A Economia Política da Corrupção, 1997. ELLIOTT, Kimberly Ann (org.) **A corrupção e a Economia Global**. 1ª ed. Brasília: Universidade de Brasília, 2002. P.70.

⁶⁶ “Economicamente” aqui não deve ser entendido no sentido de “financeiramente”, mas sim como “pela lógica econômica”, considerando o conceito de custo de oportunidade.

centralidade de um sistema que tenha por base essa teoria econômica-política da corrupção não é a honestidade ou a moral dos agentes públicos; a centralidade é da eficiência sistemática do Estado, no combate à corrupção. Exatamente por isso que a variável moral/cultural não é considerada, nessa perspectiva.

Ademais, esse discurso puramente ético não tem mostrado resultados significantes no combate à corrupção. Pelo contrário, Filgueiras afirma que existe um descolamento entre as normas morais do brasileiro e as práticas sociais vistas na realidade.⁶⁷

Os dados mostram, entretanto, que esse mesmo cidadão comum é capaz de reconhecer valores morais fundamentais e, consensualmente, reconhecer que esses valores são importantes na dimensão da sociabilidade e da política. Isso ocorre, do ponto de vista normativo, pela cisão entre valores e necessidades, configurando juízos muitas vezes assentados em uma visão agonística da vida, sem perceber a necessidade de concepções mais amplas de vida republicana. Essa posição da cidadania, tendo em vista o problema da corrupção, tem por consequência reduzir a accountability do sistema político, ao enfraquecer o sistema de fiscalização em relação às atividades das instituições políticas.⁶⁸

Portanto, não é eficiente se posicionar de forma exclusivamente moralista, desconsiderando os aspectos político-econômicos do fenômeno da corrupção.

Trata-se então, de duas variáveis relativamente independentes, mas que se relacionam de forma a determinar o tipo, a magnitude e o grau de corrupção em cada contexto. Por meio da teoria político-econômica, é possível explicar, segundo conceitos econômicos, a existência, ou não, de uma estrutura de Estado que favoreça a ocorrência da corrupção. Por meio das abordagens culturais e morais, explica-se a tendência social, em determinado contexto, a se comportar conforme as regras (jurídicas ou morais) estabelecidas, dentre outras questões. Portanto, esses fatores culturais, históricos, morais e sociais também compõem a equação da corrupção, alterando o resultado final de acordo com a sua configuração.

Considerando que a finalidade desse trabalho é promover uma análise das regras de um sistema (o eleitoral), assumir-se-á que a abordagem político-econômica é mais adequada para o estudo, já que tem uma perspectiva mais focada na estrutura (jurídica, no caso) que no indivíduo/sociedade.

Conforme foi possível identificar nos Estudos de caso do primeiro capítulo desse trabalho, a corrupção que ocorre nos moldes apontados naquela oportunidade é

⁶⁷ FILGUEIRAS, Fernando. A tolerância à corrupção no Brasil: uma antinomia entre normas morais e prática social. *Opinião Pública*, v. 15, n. 2, p. 386-421, 2009.

⁶⁸ *Ibidem*. P. 418.

predominantemente sistêmica, portanto, inerente ao sistema. Se a corrupção que envolve as eleições é sistêmica, então, as regras que organizam esse sistema precisam ser redefinidas de forma que esse fenômeno não mais encontre apoio dentro do sistema jurídico. Dentro dessa perspectiva, é necessário desvendar, no contexto do direito eleitoral, quais são as regras ou lacunas de regulamentação que permitem que a corrupção faça parte do funcionamento do sistema eleitoral, não apenas de forma ocasional, mas de forma sistêmica.

3 A contribuição do Direito Eleitoral para o combate à corrupção

O direito eleitoral, como área jurídica responsável por regular o processo eleitoral, tem a responsabilidade e o papel de impedir a captura do poder político pelo poder econômico⁶⁹. Para que seus institutos sejam formulados e organizados adequadamente, de forma que possam cumprir esse objetivo, deve-se levar em consideração os aspectos da racionalidade e do agir econômico⁷⁰ dos seus regulados. Portanto, antes de qualquer coisa, o direito eleitoral é responsável por regular os interesses de candidatos e da sociedade, de forma que, conforme suas disposições sejam alteradas, os próprios interesses dos regulados podem ser alterados.

Dessa forma, é necessário analisar a atual regulamentação do sistema eleitoral de forma a concluir quais interesses são promovidos e quais são mitigados pelas normas. A partir dessa análise, pretende-se oferecer subsídios para ser possível considerar quais possíveis alterações seriam úteis e eficazes, em uma possível reforma eleitoral, para tornar as eleições menos suscetíveis à atuação dos esquemas de corrupção. Dessa forma, a teoria político-econômica da corrupção servirá para tentar demonstrar, dentro desses parâmetros, quais estruturas atuais do direito eleitoral estabelecem oportunidades à corrupção.

Resolver de forma racional os problemas dessas questões não daria uma resposta definitiva às discussões a respeito do direito eleitoral, por dois motivos. Primeiramente, essa análise se concentra nos pontos de encontro do direito eleitoral com a corrupção, logo, não abrange os demais aspectos do sistema eleitoral brasileiro⁷¹, motivo pelo qual, temas eleitorais sem correlação direta com o padrão de funcionamento dos casos de corrupção analisados não serão abordados, embora sejam extremamente importantes para o desenvolvimento da democracia.

Em segundo lugar, a análise dos pontos levantados será feita apenas em perspectiva do combate à corrupção, de forma que as soluções apresentadas serão as possivelmente mais adequadas para esse fim. Nada impede, portanto, que uma solução seja mais eficiente no que

⁶⁹ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.650/DF**. Relator Ministro Luiz Fux. DJe de 24/02/2016.

⁷⁰ Esse “agir econômico” deve ser entendido como a tendência natural dos seres humanos de maximizarem a sua utilidade. Conforme: KLITGAARD, Robert E.; ABAROA, Ronald MacLean; PARRIS, H. Lindsey. **Corrupt cities: a practical guide to cure and prevention**. World Bank Publications, 2000, p. 27.

⁷¹ Por sistemas eleitorais, deve-se entender o conjunto de regras e princípios que regulam o processo democrático eleitoral, portanto, no sentido amplo do termo. Essa definição abrange: “(i) a circunscrição; (ii) a estrutura do voto; (iii) forma de candidatura; (iv) a fórmula eleitoral”; e outros elementos. Tal definição difere do sistema eleitoral no sentido restrito que se refere exclusivamente à fórmula utilizada para traduzir os votos em mandatos (majoritária ou proporcional). Cf. SILVA, Bruno Rangel Avelino da. **Sistemas eleitorais e partidários: interações**. Dissertação de mestrado, UniCeub, Brasília, 2011.

se refere ao combate à corrupção, mas tenha alternativas concorrentes mais adequadas à realidade política brasileira, se analisados sob outros pontos de vista que não o combate à corrupção. Cumpre lembrar que o combate à corrupção não é um fim em si mesmo, mas é um meio de fortalecer o funcionamento da democracia. Logo, uma eventual reforma política-eleitoral deve considerar as demais questões relevantes para a persecução de uma democracia plena, justa e igualitária.

Ademais, nenhuma reforma anticorrupção tem o objetivo de eliminar por completo a corrupção, tendo em vista a sua impossibilidade. A finalidade, portanto, é a de fazer o sistema funcionar independentemente da corrupção, de forma que, se esta vier a acontecer, seja por falhas pontuais em casos isolados, mas não por uma predisposição do próprio sistema.

Dessa forma, essa análise não pretende encerrar o debate sobre o sistema eleitoral brasileiro, apresentando soluções definitivas, mas sim fornecer uma contribuição no sentido de apresentar algumas soluções possivelmente mais eficazes, sob a perspectiva do combate à corrupção, no direito eleitoral. Então, essa análise se destina a identificar, dentro da regulação atual do sistema eleitoral, quais são os principais pontos do direito eleitoral que permitem a ocorrência de forma sistêmica da corrupção. Portanto, será feito um recorte metodológico focando apenas nos pontos que indiquem oportunidades à corrupção. As questões sobre o risco da prática da corrupção serão tratadas apenas de forma tangencial naquilo que se relacionarem com esse recorte.

Com base nos casos de corrupção analisados no primeiro capítulo, é possível identificar alguns principais pontos do sistema eleitoral que propiciam um ambiente mais propício à corrupção, a saber: (a) alto custo das campanhas eleitorais e suas formas de financiamento; (b) déficit de governabilidade e a dificuldade de formar maiorias; e (c) déficit de representatividade e desconexão entre representantes e representados.

Esses temas, então, serão analisados individualmente conforme (a) o estado atual da arte; (b) a posição que assumem dentro da teoria político-econômica da corrupção; e (c) as propostas de alteração mais relevantes existentes no cenário atual.

3.1 Alto custo das campanhas eleitorais e suas formas de financiamento

3.1.1 A composição dos custos.

Os altos custos de campanhas eleitorais podem funcionar – e funcionam, conforme verificado pelos estudos de caso do 1º capítulo – como uma oportunidade de investimento aos

agentes privados que agem como *rent-seekers*. Esses custos são elevados por fatores como o sistema eleitoral, a abrangência do território nacional, o número de cargos disputados e de candidatos em disputa, e outros motivos adjacentes.

As eleições gerais de 2014 custaram em torno de 5 bilhões de reais⁷². Esse valor obviamente não considera os recursos não contabilizados, que poderia elevar drasticamente essas cifras. Conforme já foi citado no primeiro capítulo, Alberto Youssef, em depoimento prestado no âmbito de sua delação premiada, em que descreveu o funcionamento do esquema de corrupção que funcionava na Petrobras, afirmou que os gastos registrados nos órgãos eleitorais competentes equivalem a apenas um terço do que é efetivamente gasto em cada campanha⁷³.

O papel do dinheiro nas sociedades democráticas é um fato da realidade, o direito, então, precisa aprender a se dar com esse fato de forma a não permitir sua influência em áreas indesejadas. Ademais, não está em jogo o questionamento do modelo democrático representativo eleitoral. Entretanto, é preciso discutir as bases de sua organização de forma a determinar qual a origem dos altos custos e de que forma é possível amenizar o seu crescimento para diminuir a influência do poder econômico sobre o processo democrático.

O primeiro elemento de aumento dos custos – a extensão territorial dos distritos eleitorais – é inerente ao formato do Estado brasileiro. Segundo dados do IBGE⁷⁴, o maior estado brasileiro, o Amazonas, possui uma extensão territorial de 1.559.146,876 km², o que é superior a qualquer dos países da Europa, à exceção da Rússia. Fica evidente, então, como o valor de uma campanha eleitoral que abranja todo esse território é rapidamente multiplicado em gastos com deslocamentos, realização de eventos, distribuição de propagandas e outros. Quanto mais dispersa a população, mais o investimento de campanha é pulverizado em diferentes regiões para levar ao conhecimento dos eleitores a candidatura de algum político.

Entretanto, algumas comparações analíticas demonstram que a correlação entre extensão territorial e os custos das campanhas têm relevância equiparada a outros fatores como desigualdade social, distribuição demográfica e até controle de meios de informação.

⁷² Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2014/11/1555475-custo-de-r-5-bilhoes-faz-eleicoes-deste-ano-baterem-recorde-historico.shtml>. Acesso em 19/05/2018.

⁷³ “O depoente ressalta que nenhum candidato no Brasil se elege apenas com caixa oficial de doações e que os valores declarados de custos de campanha correspondem em média a apenas um terço do montante efetivamente gasto, sem o restante oriundo de recursos ilícitos ou não declarados (...)”. In POLÍCIA FEDERAL. Superintendência Regional do Estado do Paraná. **Termo de colaboração nº 1: Termo de declarações que presta Alberto Youssef**. Curitiba, 2014. Disponível em: <http://media.folha.uol.com.br/poder/2015/03/12/youssef-termo-de-colaboracao-001.pdf>. Acesso em: 11/04/2018.

⁷⁴ Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/am/panorama>. Acesso em: 22/05/2018.

Lemos, Marcelino e Pederiva⁷⁵ relacionam a média dos gastos por estado para o Senado Federal e para a Câmara dos Deputados. Pelos resultados obtidos, os maiores gastos médios não ocorrem nos estados de maior extensão territorial, mas em estados principalmente do Centro-Oeste e do Sudeste.

Tais resultados, portanto, indicam não haver uma relação entre tamanho do colégio eleitoral e gastos de campanha, mas apontam para a existência de outros fatores explicativos, além do tamanho do distrito e do número de candidatos, como definidor desses gastos. Para o Senado, há indicadores de que dinâmicas regionais podem contrariar as expectativas baseadas nos gastos de campanha declarados, passando por arranjos políticos, acesso privilegiado aos meios de informação e, até mesmo, dificuldades quanto à divulgação de campanha. Por exemplo, na Amazônia, o acesso a determinadas comunidades é certamente difícil. Ademais, indicadores de desenvolvimento socioeconômico podem influenciar nas escolhas do eleitorado e, portanto, nas estratégias dos que pleiteiam uma vaga.⁷⁶

Essa falta de correspondência pode ser explicada também pelo crescimento do uso da mídia nas campanhas eleitorais. Dessa forma, a divulgação das campanhas pode ser feita de forma uniformizada sem maiores necessidade de deslocamentos e realização de eventos. O que parece ficar claro é que, embora a extensão territorial possa aumentar os custos de campanha, atualmente esse é um motivo de pouca relevância no resultado final dos custos.

A própria marketização da política, porém, é um fator determinante na composição dos custos das campanhas eleitorais. Com a crescente transformação das sociedades tradicionais em sociedades midiáticas, as mídias comunicacionais assumiram um papel importante na divulgação de informação e na formação de opinião da população em geral. A midiaticização da sociedade é um fenômeno que ocorre em todo o mundo, não é uma particularidade brasileira. As inovações tecnológicas introduzidas na sociedade a partir de meados do século XX tiveram a capacidade de subverter a forma e os valores da transmissão de informações.⁷⁷ Segundo Ribeiro, a introdução das novas mídias comunicativas levou a comunicação humana de um formato racional-interpretativo (através da leitura) para um formato sensorial-emocional (através da imagem e do som).⁷⁸

⁷⁵ LEMOS, Leany Barreiro; MARCELINO, Daniel; PEDERIVA, João Henrique. Porque dinheiro importa: a dinâmica das contribuições eleitorais para o Congresso Nacional em 2002 e 2006. *Opinião pública*, v. 16, n. 2, p. 378-379, 2010.

⁷⁶ Idem. P. 382.

⁷⁷ RIBEIRO, Pedro José Floriano. **Campanhas eleitorais em sociedades midiáticas: articulando e revisando conceitos**. Revista de Sociologia e Política, Curitiba, p. 25-43, 2004.

⁷⁸ Idem. P. 25-28.

Esse processo ganhou força na política durante o movimento de enfraquecimento da capacidade de mobilização social dos partidos, fazendo com que a mídia passasse a preencher o espaço deixado por estes no que se refere à articulação de interesses, fonte de informação política, mobilização popular, dentre outros.⁷⁹ Esse enfraquecimento é atribuído a diversos fatores, dentre eles: a incapacidade das estruturas partidárias tradicionais de corresponder ao aumento da complexidade dos interesses sociais multifacetários; ao próprio crescimento da mídia como centralizadora do papel de formadora de opinião; à mudança no estilo de vida das pessoas, com a privação do tempo útil a ser utilizado para a política; e ao estabelecimento de sistemas eleitorais⁸⁰ com foco nos candidatos e não nos partidos.⁸¹

No nível do indivíduo, pode-se dizer que um ritmo mais acelerado de vida diminuiu as horas livres que poderiam ser destinadas à vida pública e partidária; o tempo que não se consome com o trabalho passou a ser cada vez mais ocupado com atividades de lazer e entretenimento, comercializadas por uma indústria agressiva e diversificada. Assim, a política perdeu centralidade para uma grande massa de cidadãos.⁸²

Portanto, esse processo marcou um crescimento notável do protagonismo da mídia para a formação política da sociedade. Como consequência, com a falta de capacidade de mobilização popular dos partidos, houve uma migração dos métodos tradicionais de campanha para uma campanha baseada na própria mídia, se aproveitando dessa nova conformação da sociedade. Essa migração foi acompanhada de técnicas e recursos especializados intrínsecos ao sistema midiático que foram capazes de elevar a competitividade das campanhas eleitorais a um nível quase comercial e, concomitantemente, aumentar os custos respectivos.

Esse formato de campanhas políticas é marcado por algumas características. Primeiramente, foram importadas da área comercial as técnicas de marketing usadas no convencimento dos consumidores. Isso abrange todas as etapas da estratégia comercial: sondagem inicial da opinião pública; formulação de uma estratégia de abordagem;

⁷⁹ Idem. P. 32-33.

⁸⁰ Ribeiro ressalta: “Por fim, sistemas eleitorais nacionais centrados no candidato e não nos partidos também deram sua contribuição ao enfraquecimento de muitos sistemas partidários antes solidamente estruturados”. Idem. P.31.

⁸¹ Idem. P.30-33.

⁸² Idem. P. 31.

planejamento do discurso político; elaboração da propaganda; sondagem da aceitação do discurso/da propaganda; correção das distorções; e outros.⁸³

Em segundo lugar, a midiaticização da política exigiu uma profissionalização da equipe de campanha (mas não necessariamente dos candidatos). Para tornar possível uma campanha eleitoral midiática ser também competitiva, se tornou essencial que a equipe envolvida nesse processo tivesse gente especializada em cada uma das etapas envolvidas.

As campanhas modernizadas contratam um batalhão de profissionais, muito além dos publicitários: relações públicas, “preparadores de terreno”, coletores de fundos, especialistas em pesquisas de opinião, demógrafos, estatísticos, cientistas políticos, sociólogos, especialistas em informática e banco de dados, redatores de discursos, produtores de rádio e televisão, jornalistas, designers, modistas, atores, entre outros.⁸⁴

Por fim, os investimentos na mídia como meio de divulgação de candidaturas políticas tendem a ser catapultadas quando o cenário é de competição acirrada. Quanto mais competitivos forem os pleitos eleitorais, maiores os investimentos feitos nas campanhas midiáticas para que os candidatos se destaquem em meio à multidão.

Todos esses fatores, juntos, contribuem para o crescimento exponencial dos custos de campanha. De forma que, se antes a campanha era marcado pela discussão de ideias no âmbito dos partidos, através de comícios e panfletagem realizados por militantes partidários, atualmente a divulgação das candidaturas é feito com base na imagem reproduzida na mídia através de uma equipe especializada de profissionais muito bem remunerados.

Portanto, a midiaticização da política certamente está entre os principais responsáveis pelos altos custos das campanhas eleitorais, no Brasil, e, logo, precisa ser discutida e estudada, a fim de se encontrar alternativas possíveis.

Uma das possíveis repostas a essa questão já se apresenta na própria base dessa configuração. Se a mídia cresceu preenchendo o espaço deixado pelos partidos políticos, através de seu enfraquecimento, uma das formas de amenizar o problema é fortalecer e repensar os partidos políticos, de forma que possam retomar parte do protagonismo na vida política da sociedade. Uma alternativa possível seria a readequação do sistema eleitoral, no sentido amplo do termo⁸⁵, de forma que fosse centrado nos partidos, e não nos indivíduos.

⁸³ Idem. P. 37-38.

⁸⁴ Idem. P. 39.

⁸⁵ SILVA, Bruno Rangel Avelino da. **Sistemas eleitorais e partidários: interações**. Dissertação de mestrado, UniCeub, Brasília, 2011, p. 18.

Embora, haja autores que contestem a existência de uma influência direta do sistema eleitoral na configuração do sistema partidário, não há dúvidas de que essa relação ocorre ao menos de forma indireta⁸⁶. Na verdade, o que é posto por essa corrente teórica é que “os sistemas eleitorais constituem apenas um dos elementos que podem influenciar no funcionamento do sistema partidário”⁸⁷, o que não significa, necessariamente que essa influência não seja direta, mas apenas que outros fatores também podem influenciar concomitantemente na estruturação do sistema partidário, modificando o resultado final. A existência de outros fatores igualmente relevantes não exclui a importância do sistema eleitoral na determinação do sistema partidário.

Não se pretende, com isso, excluir o papel da mídia nas campanhas eleitorais, pois esse é um processo já consolidado e irreversível. Mas um sistema focado nos partidos poderia reduzir o custo de campanhas individualizadas e fortalecer o papel racional-interpretativo das comunicações políticas, diminuindo a força das manobras de *marketing* através de uma racionalização do discurso.

Além do evidente papel da midiaticização da política no aumento dos custos de campanha, outros fatores ajudam a fomentar esse fenômeno. Pelas regras atuais, cada partido pode registrar a candidatura de até 1,5 vezes o número de cargos em disputa (em alguns casos, até 2 vezes o número de cargos) para eleições para o legislativo (exceto o senado)⁸⁸. Tendo em vista que no sistema eleitoral atual, proporcional em lista aberta, cada candidato tem interesse em uma campanha individualizada, já que concorre com os colegas do próprio partido, as campanhas baseadas numa plataforma partidária são mínimas e os gastos, conseqüentemente, são multiplicados pelo número de candidatos em disputa. Soma-se a esse fato o número de partidos registrados no TSE, 35 no total⁸⁹. Resulta dessa configuração que, no final, há uma demanda de dinheiro para financiar um número de candidaturas equivalente a 1,5 vezes o número de cargos em disputa multiplicados pelos 35 partidos políticos registrados no TSE, cada um com campanha individual.

O próprio número de cargos públicos eletivos pode estar relacionado também ao problema. O número de cadeiras a serem preenchidas na Câmara dos Deputados foi fixada por lei complementar em 513 vagas a serem distribuídas de forma proporcional entre os

⁸⁶ Idem.

⁸⁷ Idem. P. 124.

⁸⁸ BRASIL. **Lei ordinária 9.504, de 30 de setembro de 1997**. Lei das eleições, artigo 10. Brasília/DF, 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm. Acesso em: 23/05/2018.

⁸⁹ Disponível em: <http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/registrados-no-tse>. Acesso em 23/05/2018.

Estados⁹⁰. Ou seja, somente para a câmara federal, a cada período eleitoral é possível que sejam registradas aproximadamente 27 mil candidaturas⁹¹. Esse número de possíveis candidaturas varia a cada eleição pelas implicações das coligações partidárias no cálculo. Entretanto, ainda que haja variações, o número de possíveis candidaturas é muito elevado e tende a aumentar o custo global das campanhas eleitorais.

A definição do número de deputados, seja na esfera federal, estadual ou municipal, ultrapassa o simples debate sobre os custos das eleições, já que diz respeito também, entre outras coisas, a uma adequada representatividade da população brasileira. Portanto, esse cálculo deve ser objeto de uma análise racional, de forma que a democracia brasileira possa funcionar de forma eficiente (alcançando seus objetivos, mas com um baixo custo de operação).

Entretanto, a influência do número de cadeiras, do número de partidos e do número de candidatos, por partidos e por cadeira, afetam os custos das eleições em uma perspectiva macro, ou seja, no conjunto de todos os gastos realizados por todos os candidatos. Numa perspectiva micro, no entanto, os gastos individuais de cada um dos candidatos não tendem a ser afetados da mesma forma. De qualquer forma, com o aumento de atores políticos em disputa, há maior pulverização dos recursos disponíveis, tornando os candidatos mais suscetíveis à influência do poder econômico.

Conclui-se, por todo o exposto, que a forma como o sistema eleitoral está organizado atualmente, é propenso a um aumento dos custos das campanhas eleitorais e, portanto, da dependência do poder político pelo poder econômico. À luz de uma análise teórica da corrupção, esse custo funciona como uma necessidade dos agentes que têm controle sobre os bens públicos, essa necessidade, por sua vez, é uma oportunidade, aos olhos dos agentes externos ao Estado, de negociação e barganha a fim de obter as benesses que o Estado pode proporcionar. Portanto, quanto maiores forem os custos das campanhas eleitorais, maior é o poder de barganha dos financiadores privados.

Diante desse cenário, evidencia-se que os dois maiores responsáveis pelos altos custos de campanha são a mediatização da política e o formato do sistema eleitoral centrado nos candidatos e não nos partidos. Então, o objetivo principal na busca por medidas que tentem diminuir o custo das campanhas eleitorais deve ser focado nesses pontos, principalmente por

⁹⁰ BRASIL. **Lei Complementar nº 78, de 30 de dezembro de 1993**. Brasília/DF, 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp78.htm. Acesso em: 23/05/2018.

⁹¹ Número obtido pela equação: nº de cadeiras (513) x nº de partidos (35) x nº de possíveis candidatos por partido por cadeira (1,5). Resultado obtido: 26.932,5.

meio do fortalecimento dos partidos políticos, principalmente no que diz respeito a estimular campanhas com comunicações políticas de caráter racional-interpretativo. Esse fortalecimento deve ser entendido como estabelecimento de mecanismos que fomentem o posicionamento ideológico claro, a mobilização popular e a fidelidade aos programas partidários.

3.1.2 Regras do financiamento eleitoral

Como um tema relacionado diretamente com os custos das campanhas eleitorais, a forma de financiamento destas também é uma questão central para o controle da corrupção. Através do financiamento de campanhas é que o dinheiro circulava dentro dos esquemas de corrupção estudados no primeiro capítulo (além de outras formas de circulação), perpetuando o esquema ao manter os mesmos grupos no poder e pagando os agentes públicos corrompidos pelos atos de sua gestão praticados à míngua do interesse público. O financiamento privado, dentro dos esquemas de corrupção, funcionava com esses dois fundamentos: perpetuação e retribuição.

O Brasil escolheu regular esse ponto através do formato do financiamento misto para as campanhas eleitorais. Portanto, parte dos recursos vem de fontes estatais, através de fundos específicos, e parte deve ser levantada pelos partidos e candidatos através de doações privadas, repasses partidários e recursos próprios. A forma como ocorre a regulação desse tema é crucial para entender como os casos de corrupção vão se estruturar, no país.

O financiamento público da política atualmente é composto pelo Fundo Especial de Financiamento de Campanha e pelo Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos. O Fundo Especial de Financiamento de Campanha, sozinho, equivale a cerca de 1,7 bilhões de reais, destinado às campanhas políticas, durante as eleições. O Fundo de Assistência aos Partidos Políticos, por sua vez, não é dirigido a financiar campanhas eleitorais diretamente, mas sim a custear o funcionamento regular e constante dos partidos. Entretanto, partes desses recursos podem ser - e em grande parte são - repassados para financiar candidaturas específicas.

O financiamento público, ainda que parcial, tem a capacidade de diminuir a influência do poder econômico dos financiadores privados sobre o poder político dos candidatos eleitos. O elemento central é a dependência do poder político pelo dinheiro proveniente de agentes privados. Enquanto o nível dessa dependência for alto, só conseguirá se eleger quem tiver

como suprir essa necessidade, salvo exceções, e o meio mais fácil e rápido é através do financiamento privado oriundo de setores interessados em orientar os rumos das decisões de caráter público. Na medida em que essa dependência diminua, abre-se espaço no cenário político para novos atores não integrantes dos esquemas de corrupção anteriormente montados, além de dar mais poder de negociação aos candidatos, sem que sejam extremamente suscetíveis às exigências dos setores privados.

O estabelecimento do financiamento público de campanhas, entretanto, não pode ser visto como um mecanismo de solução definitiva do problema da influência econômica sobre o poder político, mas tem o papel contribuir na redução proporcional dessa influência, na medida em que mitigue a necessidade excessiva por recursos por parte dos candidatos.

No entanto, existem problemas significativos nas propostas de financiamento público de campanhas no Brasil. Isso ocorre porque as suas possíveis consequências positivas dependem de um pressuposto problemático, o de que o financiamento público acabaria com o caixa dois. Mas isso não ocorreria sem uma reforma séria e o fortalecimento do TSE, assim como sem reformas na legislação bancária e de taxação. Isso me leva a questionar a motivação de muitos daqueles que defendem o financiamento público de campanhas. Uma interpretação cínica dessas propostas é que muitos políticos iriam preferir financiamento público contanto que o TSE permanecesse incapaz de descobrir e punir abusos do caixa dois.⁹²

Ademais, o financiamento público de campanhas, no Brasil, pode ter o efeito reverso do pretendido. Como um dos critérios utilizados para a distribuição dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha é o tamanho do partido (número de representantes na Câmara e no Senado)⁹³, se houver correlação entre os partidos mais beneficiados e os com maiores números de integrantes relacionados em casos de corrupção, proporcionar-se-ia a facilitação da manutenção desses integrantes no poder, e, por consequência, diminuiria as chances dos novos competidores (*outsiders* dos esquemas de corrupção já montados) ganharem os pleitos.

A alocação de subsídios públicos também influencia as chances eleitorais dos candidatos e partidos. No caso, a possibilidade de moldar o sistema partidário é mais ampla. Dependendo do modelo de regulação, o financiamento de partidos e eleições favorece partidos grandes ou

⁹² SAMUELS, David. **Financiamento de campanhas no Brasil e propostas de reforma**. Suffragium - Revista do Tribunal Regional Eleitoras do Ceará, Fortaleza, v. 3, n. 4, 2007, p. 24.

⁹³ BRASIL. **Lei ordinária 9.504, de 30 de setembro de 1997**. Lei das eleições, artigo 16-D. Brasília/DF, 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm. Acesso em: 23/05/2018.

pequenos; promove a consolidação do sistema partidário existente ou incentiva novos partidos a entrarem na arena; pode também aumentar ou diminuir a competitividade política.⁹⁴

Logo, essa ferramenta seria mais eficiente na promoção de uma democracia sem corrupção se a sua forma de distribuição também fosse pensada para esse fim. Assim como existem cláusulas de desempenho eleitoral para acesso ao financiamento público, poder-se-ia imaginar uma cláusula de desempenho atrelada à integridade dos partidos políticos, excluindo parcialmente do acesso aos recursos dos fundos públicos os partidos com maiores envolvimento em casos de corrupção. O critério poderia ser o número de integrantes relacionados nos casos de corrupção ou a quantidade de valores recebidos de forma ilegal ou oriundos de esquemas corruptos, por exemplo.

A vantagem de um mecanismo como esse é que, além de o financiamento público funcionar como um redutor de oportunidade de corrupção, reduzindo a demanda por dinheiro, ele também estaria sendo utilizado para agravar o risco envolvido nos atos corruptos. Vale lembrar que há duas formas de agravar o risco: (a) aumentando a probabilidade de detecção e condenação; e (b) agravando as sanções previstas. Dentre as formas de elevar a gravidade das sanções é estabelecendo benefícios aos que se portarem conforme a lei, pois a possibilidade de perda do benefício poderia desestimular as práticas ilícitas. Nesse contexto, o benefício oferecido seria o acesso aos recursos públicos para financiamento de campanha.

Uma cláusula de desempenho de integridade pode ter o potencial de inverter o interesse dos agentes públicos eleitos. Sem esse instrumento, o interesse dos agentes políticos é o de se manter no poder e, portanto, obter recursos para financiar suas campanhas, para isso, há o interesse de se corromper para esse fim. Com esse mecanismo o interesse em se manter no poder e angariar recursos continua, mas a opção de se corromper pode ser desfavorável a esse interesse por privá-lo do acesso aos recursos públicos.

Essa possível cláusula de desempenho de integridade é apenas um exemplo de aperfeiçoamento no sistema de financiamento público de campanhas. Outros instrumentos como esse podem ser utilizados para melhorar o desempenho dos fundos públicos no papel de combate à corrupção. Entretanto, esse ponto será deixado para estudos posteriores que possam se aprofundar no assunto, já que não é proposta desse trabalho entrar nas minúcias desses instrumentos.

⁹⁴ SPECK, Bruno Wilhelm. O financiamento político e a corrupção no Brasil. **Temas de corrupção política no Brasil**. São Paulo: Balão Editorial, p. 49-97, 2012. P. 78.

Além do financiamento público, há um enorme transtorno na regulamentação do financiamento privado, no Brasil, pois é através dele que os esquemas de corrupção funcionam, conforme o formato visto no primeiro capítulo.

Por mais que exista o financiamento público, ele não é suficiente pra garantir o custeio integral de todas as campanhas eleitorais do país, nos moldes que acontecem atualmente. Portanto, é necessário que concomitantemente funcione um sistema de financiamento privado que supra as candidaturas do que os fundos públicos não conseguem. Soma-se a isso o fato de que o financiamento privado de campanhas é uma expressão da liberdade política dos cidadãos, embora seja efetivamente utilizado apenas por uma parcela minúscula da sociedade.

Uma posição radicalmente diferente em relação ao financiamento privado é a interpretação dos recursos como voz, expressando preferências políticas. Dessa maneira, o financiamento de campanhas é uma forma de engajamento político. A contribuição com recursos financeiros para campanhas equivale a outras formas de participação, como a presença em manifestações políticas ou o uso do próprio prestígio para influenciar a opinião de outros atores. Conseqüentemente a regulação desse direito é interpretada como regulação da liberdade de expressão, acarretando, em última instância, no cerceamento da liberdade política.⁹⁵

Portanto, atualmente o entendimento predominante é que o financiamento privado é um direito de expressão política do cidadão e, dessa forma, deve ser mantido. A discussão, então, deve se debruçar sobre a forma de regulação desse financiamento: limites de doações; restrições a grupos específicos; incompatibilidade de interesses, e outros.

Primeiramente, é preciso entender que qualquer regulação nessa área tende a influenciar na quantidade de recursos que são destinados ao financiamento de campanha de forma ilícita. Nesse ponto, o excesso de regulamentação pode ser um problema do sistema, levando a uma fuga dos indivíduos para a ilegalidade. Portanto, além de se tomar medidas que tendem a reduzir as oportunidades de corrupção, é necessário atentar para a efetividade dessas normas.

O problema do Caixa 2 não é simples de ser resolvido. É muito difícil encontrar fatores que incentivem os doadores a usar as vias legais, até mesmo porque se o dinheiro doado é decorrente de atos ilícitos, o mais lógico é que ele transite por meios em que não haja controles dos órgãos responsáveis. Já que a simples proibição não é efetiva e as contribuições

⁹⁵ SPECK, Bruno Wilhelm. O financiamento político e a corrupção no Brasil. **Temas de corrupção política no Brasil**. São Paulo: Balão Editorial, p. 49-97, 2012. P. 76.

por parte do setor econômico ocorrerão, seja de forma lícita ou não, é necessário encontrar meios de trazer essas operações para dentro do sistema, de forma que sejam submetidas a um controle efetivo.

Nesse tipo de sistema, a maneira de reduzir abusos seria propor uma legislação que gerasse incentivos para políticos e contribuintes de campanha quererem seus nomes na prestação de contas. A forma de fazer isso é reduzir o limite para contribuição, aumentar a autovigilância entre os políticos, aumentar as penalidades por violação da lei e principalmente modificar substancialmente a legislação sobre bancos e impostos, para que pessoas físicas e jurídicas sejam menos encorajadas a manter grandes somas de dinheiro “fora do livro”, ou seja, fora da economia oficial. Obviamente, a tarefa não é fácil. Nenhuma lei pode resolver por si essa questão.⁹⁶

Existe uma grande necessidade de que se criem incentivos a que os financiadores privados utilizem dos meios legais de doação para que assim possa haver transparência e a devida fiscalização da origem desses recursos.

O problema pode se tornar mais grave ainda devido à recente criação de moedas virtuais que podem circular livremente entre os países sem o qualquer tipo de controle de órgãos oficiais. As chamadas criptomoedas, dentre as quais se destaca a bitcoin, se apresentam como uma alternativa de movimentação financeira para o crime organizado. As moedas criptográficas não são afetadas por fronteiras nacionais ou regulações de bancos centrais.

O processo de rastreamento dos fluxos de caixa na modalidade criptografada se torna difícil e mais confusa devido aos seguintes fatores: falta de comunicação entre as pessoas do ambiente real e contas de moeda virtual; existência de obstáculos para rastreamento, como misturadores de criptografia e anonimizadores; possibilidades de criação de um número ilimitado de contas e falta de regulamentação.⁹⁷

Dessa forma, é possível que as doações eleitorais irregulares, decorrentes de esquemas de corrupção ou como “investimento” visando capturar o poder político, saiam das carteiras virtuais dos financiadores privados e passem às carteiras virtuais dos partidos/candidatos e, posteriormente, às dos prestadores de serviço às campanhas eleitorais, sem que jamais tenha havido qualquer contato com a moeda oficial. Essas ferramentas virtuais, então, podem

⁹⁶ SAMUELS, David. **Financiamento de campanhas no Brasil e propostas de reforma**. Suffragium - Revista do Tribunal Regional Eleitoras do Ceará, Fortaleza, v. 3, n. 4, 2007, p. 26.

⁹⁷ DE ANDRADE, Mariana Dionísio. Tratamento jurídico das criptomoedas: a dinâmica dos bitcoins e o crime de lavagem de dinheiro. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, v. 7, n. 3, 2017. P. 55.

inclusive facilitar o uso do Caixa 2. Embora isso já fosse praticado anteriormente, o uso das criptomoedas dificulta o controle e o rastreamento desses tipos de operação.

Porém, as complicações recentes de se incentivar o uso dos meios legais são ainda mais profundas.

Atualmente, a doação eleitoral por parte de pessoas jurídicas está proibida, no Brasil. Na ADI 4.650, o Supremo Tribunal Federal decidiu pela inconstitucionalidade do modelo então vigente de doações de pessoas jurídicas a candidatos e partidos políticos.⁹⁸ Um dos principais argumentos para a declaração de inconstitucionalidade do dispositivo legal que permitia a doação eleitoral por pessoas jurídicas foi que o sistema vigente permitia a captura do processo político por interesses privados econômicos dos financiadores.⁹⁹

Destarte, diversamente do que alegado nas informações prestadas pela Presidência da República, por intermédio da Consultoria-Geral do Ministério da Justiça e da Consultoria-Geral da União, a doação por pessoas jurídicas consubstancia, sim, fator de desequilíbrio nos certames eleitorais, máxime porque os limites máximos previstos na legislação, em vez de inibir, estimulam que as maiores empresas façam maiores doações. Diante desse quadro, eu indago: é salutar, à luz dos princípios democrático e republicano, a manutenção de um modelo como esse, que permite a captura do político pelos titulares do poder econômico? Aqui também a resposta se afigura negativa.¹⁰⁰

É importante ressaltar que foi declarado inconstitucional o formato em que funcionava e não a doação de pessoas jurídicas em si. Dessa forma, o poder judiciário tentou apresentar uma resposta aos problemas revelados pelos inúmeros casos trazidos a público pela Lava-jato. Entretanto, essa solução já nasceu viciada em sua essência. Se os envolvidos cometem crimes desmedidamente, desrespeitando diversas leis, para efetivarem a corrupção, o que leva a crer que a simples proibição de doações por pessoas jurídicas inibiria esse tipo de ação? Ademais, os próprios casos analisados nesse trabalho mostraram que grande parte dessas doações eleitorais decorrentes de esquemas de corrupção eram feitos de forma não contabilizada (caixa 2), e, portanto, à margem da lei. A simples proibição de doações eleitorais por parte das pessoas jurídicas apenas joga para a ilegalidade o percentual das doações que antes ocorria às claras, reduzindo o controle, a transparência e a efetividade da regulação.

⁹⁸ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.650/DF**. Relator Ministro Luiz Fux. DJe de 24/02/2016.

⁹⁹ Idem.

¹⁰⁰ FUX, Luís. In: SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.650/DF**. Relator Ministro Luís Fux. DJe de 24/02/2016.

Com a proibição das pessoas jurídicas de realizar doações para partidos e candidatos, dois efeitos podem ser causados de imediato: o primeiro é, sem dúvida, da interrupção abrupta dessa grande transferência de recursos para os partidos, deixando-os em uma situação bastante delicada para arcar com seus compromissos, seu sustento e suas campanhas. Sem ter como afrontar tais custos, com a escassez de recursos e com a ausência de medidas objetivas em prol da diminuição do custo da vida política, os partidos não titubearão antes de recorrer às vias irregulares de financiamento. Isso porque a proibição de pessoas jurídicas não está sendo acompanhada por medidas de fomento de doações de pessoas físicas - como poderia ser o abatimento fiscal de valores -, nem de medidas de fiscalização, comprometendo diretamente a transparência e formando um ambiente muito propício para o denominado “caixa 2”, ou o financiamento não declarado. Como efeito mediato, aumentará ainda mais a percepção e a ocorrência de corrupção política, o que agrava ainda mais o descrédito e a repulsa pela classe política. Sublinha-se que o que se está proibindo são as doações lícitas e registradas de pessoas jurídicas, sem nenhuma providência contra as ilícitas e não declaradas.¹⁰¹

Importante notar que a medida tomada pelo STF tem o efeito de retomar o problema revelado pela CPMI PC Farias, em 1992: que a falta de regulamentação da contribuição de pessoas jurídicas a campanhas eleitorais acabava por acarretar na doação de recursos não contabilizados, ou seja, fora do controle da sociedade e do Estado.¹⁰² Essa questão foi lembrada durante o julgamento da ADI, mas, ainda assim, o STF se viu sem opções diante das graves consequências que o financiamento privado de campanhas, por pessoas jurídicas, estavam causando na vida pública do país, declarando a inconstitucionalidade do modelo. Entretanto, o passado recente mostra que talvez essa decisão possa não ser eficiente ao fim que se propõe. O Ministro Gilmar Mendes chegou a citar o Relatório Final da CPI do esquema PC Farias:

A leitura do Relatório da CPI do esquema PC Farias impressiona, pois revela que o país já esteve às voltas, em passado recente, com o problema do financiamento de partidos e campanhas, mas parece haver perdido a memória das lições da época. Vigorava, então, legislação que proibia a doação de pessoas jurídicas com fins lucrativos aos partidos e campanhas eleitorais, mesmo assim, o que se verificou foi a abundância de recursos de empresas nas campanhas.

Ante o fracasso da vedação e da óbvia impossibilidade de impedir o fluxo de recursos de empresas para campanhas, consoante constatado pela CPI, sua

¹⁰¹ SANTANO, Ana Claudia. Menos proibições e mais transparência: as (falsas) promessas sobre a vedação de doações de pessoas jurídicas no financiamento de campanhas eleitorais. **Revista Ballot**. Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 182-201, 2015.

¹⁰² CONGRESSO NACIONAL. **Relatório Final da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito do “Esquema PC”**. Brasília, 1992.

sugestão, que contou com o apoio da sociedade e que logrou ser aprovada pelo Congresso Nacional, foi a de permitir as doações de pessoas jurídicas, impondo-lhes limites nítidos e fiscalizando, via Justiça Eleitoral, as entradas de recursos nas campanhas e os respectivos gastos.¹⁰³

O principal motivo que faz acreditar que a situação pós declaração de inconstitucionalidade é tão ruim ou pior que a anterior é que os custos das campanhas eleitorais permanecem astronômicos e, portanto, a demanda por financiamento também permanece alta, logo, a oportunidade de captura do poder político pelo poder econômico permanece atraente. Portanto, houve uma alteração no sistema jurídico, mas não foram alteradas as estruturas de oportunidades e ricos à prática da corrupção. Marengo afirma que “à medida que persiste a dependência de agentes econômicos em relação a fundos e decisões públicos, permaneceria seu interesse em investir dinheiro em partidos e candidatos competitivos, com vistas a retorno futuro”¹⁰⁴. A diferença, basicamente, é que não se tem qualquer registro das doações feitas pelo setor empresarial aos candidatos políticos. Portanto, além de se manterem as condições de oportunidade para a corrupção, também se diminuiu a transparência dos financiamentos de campanha, fato que tende a contribuir para o aumento da corrupção.

Dessa forma, como a influência do poder econômico sobre o processo político do país é uma realidade inafastável, a regulação do financiamento privado de campanhas eleitorais por pessoas jurídicas não deve ser simplesmente proibitiva, já que, pela existência do caixa 2, tende a não ter eficácia. Essa regulação, então, deve ter como foco incentivar que as empresas que pretendem financiar campanhas se sintam o mais incentivadas possível a utilizar os meios legais, trazendo as doações oriundas de pessoas jurídicas para a supervisão e controle da justiça eleitoral e órgãos de fiscalização. Para isso, a regulação não pode se restringir à área eleitoral. É preciso que se aperfeiçoe a regulamentação de operações financeiras, regulação bancária, regulação tributária, entre outros; tudo para que o dinheiro corra por dentro do sistema.

Dinheiro do caixa dois em geral não é dinheiro limpo, só para começar. Como observou Cláudio Weber Abramo, secretário-geral da Transparência Internacional, em um artigo no jornal O Estado de S. Paulo, o dinheiro que entra no caixa dois de uma campanha eleitoral não vem do “caixa um” da

¹⁰³ MENDES, Gilmar. In: SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.650/DF. Relator Ministro Luiz Fux. DJe de 24/02/2016. Pp. 224-225.

¹⁰⁴ MARENCO, André. Financiamento de campanhas eleitorais. AVRITZER, Leonardo (Org.). **Corrupção: Ensaios e Críticas**. Editora UFMG, 2008, p. 324.

empresa, mas do caixa dois da própria empresa. Muitas empresas mantêm dinheiro na mão precisamente para tais objetivos (ou outros objetivos semilegais ou mesmo ilegais, associados a tráfico de influência). (...) É importante perceber a extensão da ligação entre financiamento de campanha, reforma tributária e reforma financeira, pois são pontos — infelizmente, dada a complexidade da legislação nestas áreas — intimamente ligados. (...) Somente quando as firmas tiverem menos incentivo para deixar grandes somas de dinheiro fora do sistema bancário e/ou não declarado ao governo, o caixa dois de campanhas cairá em desuso.¹⁰⁵

Além disso, é necessário adotar mecanismos que contraponham os interesses dos financiadores e dos diferentes candidatos. Dentre esses mecanismos, pode-se citar a fixação de limites nominais para doações eleitorais, proibição de doações concomitantes a campanhas eleitorais concorrentes e o estímulo à autofiscalização entre os partidos e candidatos.

O limite das doações de campanha é um instrumento hábil a reduzir a influência excessiva de um único financiador sobre o candidato/partido. Com os valores de doações a campanhas eleitorais limitados a um valor fixo os financiadores privados passam a ter um poder menor de barganha, já que têm menos disponibilidade de poder vincular o suprimento das necessidades econômicas das campanhas dos candidatos à contraprestação que possam desejar. Uma limitação excessiva, porém, também pode ter a consequência de empurrar para a ilegalidade os financiadores privados.

Embora já exista o limite de doações eleitorais, no Brasil, atualmente ele é calculado proporcionalmente à renda dos doadores, o que provoca uma desigualdade entre os financiadores e conseqüentemente entre os candidatos beneficiados e ainda não impede que aqueles que tenham rendas desmesuradas tenham capacidade de influenciar excessivamente, com seu poder econômico, o processo político.

Além do mais, o antigo modelo de doações eleitorais por pessoas jurídicas permitia que uma mesma empresa doasse a todas as campanhas concorrentes a um mesmo cargo. Uma limitação de apoio a apenas uma candidatura mitigaria o formato do funcionamento anterior em que a doação não era vinculada a projetos políticos, mas era sim um investimento a ser cobrado posteriormente de qualquer que fosse o candidato vencedor. Ainda que não tenha poder para acabar com o caixa 2, com essa limitação, o financiador privado teria de escolher qual candidato apoiar publicamente. Assim caso o financiador utilizasse de caixa 2 para apoiar candidaturas concorrentes, poderia se indispor com o candidato com o qual se

¹⁰⁵ SAMUELS, David. **Financiamento de campanhas no Brasil e propostas de reforma**. Suffragium - Revista do Tribunal Regional Eleitoras do Ceará, Fortaleza, v. 3, n. 4, 2007, p. 25-26.

comprometeu a apoiar pelos meios oficiais, gerando rachas internos entre corruptores e corrompidos dessas redes de corrupção. Essa consequência, entretanto, é meramente especulativa, e a sua concreta efetivação depende da forma que essas redes de agentes corruptos se reorganizaria frente a esse mecanismo.

Por fim, assim como no último mecanismo apresentado, é necessário que o sistema seja estruturado de tal forma que os interesses dos envolvidos sejam contrapostos, em um ambiente de competição, e não de cooperação. A fiscalização dos gastos de campanha feita pelos próprios partidos entre si, por exemplo, deve ser feita de forma complementar ao controle exercido pelos órgãos institucionais responsáveis, fazendo que a própria competição eleitoral seja responsável por fomentar o controle, a transparência e a fiscalização. Uma prestação de contas interpartidária poderia incrementar o controle institucional já realizado, principalmente se ocorrer antes do fim das campanhas eleitorais, período em que o calor das disputas eleva ao máximo a competição, impedindo a cooperação entre partidos concorrentes.

Em suma, a regulação sobre o financiamento das campanhas eleitorais deve levar em consideração que o ponto fulcral desse tema não é a regulação em si, mas sim a sua efetividade. Portanto, medidas de controle e incentivo à utilização dos meios legais são primordiais no combate à corrupção através da regulação do financiamento privado de campanhas.

3.2 O déficit de governabilidade.

Paralelamente ao problema do custo e do financiamento de campanhas, a falta de governabilidade também facilita o funcionamento dos esquemas de corrupção no país. Isso ocorre porque a governabilidade se apresenta como uma demanda principalmente dos ocupantes do cargo de chefe do executivo frente aos políticos do legislativo, e, portanto, uma oportunidade à corrupção.

Principalmente no caso da Lava-Jato, ficou demonstrado que a troca de favores entre executivo e legislativo é uma corrupção micro, utilizada para fazer funcionar a estrutura da corrupção macro. Através dessa troca de favores o chefe do executivo ganha o apoio político necessário para ter governabilidade e os grupos do legislativo barganham, em geral, nomeações específicas em cargos estratégicos do setor público aptos a beneficiar as empresas responsáveis pelas doações eleitorais às campanhas desses mesmos grupos. Logo, essas microrrelações de corrupção entre executivo e legislativo serve como meio de viabilização

das macrorrelações de corrupção entre setor público e setor privado, ou seja, são engrenagens de um esquema mais complexo de corrupção.

Muitos fatores influenciam na criação desse déficit de governabilidade, inclusive motivos não necessariamente ligados ao sistema político e eleitoral. Mas os primeiros fundamentos do conflito entre executivo e legislativo remetem à própria organização do Estado baseado na divisão em três poderes que se neutralizam e controlam entre si¹⁰⁶. A separação de poderes tem a função primordial de impedir o abuso de poder, e, portanto é central no debate do tema do combate à corrupção¹⁰⁷. Então a divisão de funções entre executivo e legislativo tem justamente a finalidade de proporcionar um sistema de “travamentos” no exercício do poder, de forma que o poder não seja arbitrariamente exercido por quem o detenha.

Portanto, é natural que nem todo projeto pretendido pelo executivo tenha apoio para passar pelo legislativo. Isso é o pleno funcionamento da repartição de poderes e, na teoria político-econômica da corrupção, funciona como um mitigador da discricionariedade que os agentes públicos possuem¹⁰⁸, e, portanto, da própria corrupção. Mas esse formato de governo tem por consequência a paralisia da máquina pública, justamente evitando que haja uma interferência excessiva do Estado na vida privada. Logo, esse sistema começa a se tornar disfuncional a partir do momento que o paradigma do Estado passa do clássico liberal, para o Estado-social, em que é necessário um constante ativismo estatal na consecução de políticas públicas.

Nessa perspectiva, três (ou quatro) seriam as crises causadoras da ingovernabilidade brasileira: (i) da sobrecarga decorrente de um excesso de tarefas sobre o Estado aliada ao insuficiente nível de recursos financeiros; (ii) do agenciamento do poder, decorrentes da opção pela separação de poderes e do presidencialismo, próprios do Estado Liberal, bem como de problemas decorrentes da estrutura do federalismo; e (iii) da democracia representativa.¹⁰⁹

¹⁰⁶ AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. Sobre a organização de poderes em Montesquieu: comentários ao Capítulo VI do Livro XI de O Espírito das Leis. **Revista dos Tribunais**. São Paulo, v. 868, p. 53-68, 2008.

¹⁰⁷ Importante lembrar que a definição de corrupção adotada para esse trabalho é: “abuso do poder confiado a alguém, para proveito privado”. Portanto o abuso de poder está diretamente relacionado à corrupção.

¹⁰⁸ Também cumpre lembrar que, na teoria econômica da corrupção, “corrupção = rendas improdutivas + **poderes discricionários** – accountability”. Portanto, quanto menores os poderes discricionários sobre os bens públicos, menor a corrupção.

¹⁰⁹ OLIVEIRA JUNIOR, Renato Souza. **Poder de Agenda no presidencialismo: Os poderes Legislativo e Executivo na tradição Sul-Americana, com ênfase no Brasil, como instrumentos de aprovação da Agenda de Governo**. Dissertação de mestrado, Centro Universitário de Brasília – UniCEUB, Brasília, DF, 2010, p. 35.

Portanto, existe um descompasso entre o paradigma de Estado com o sistema de governo, pois, o modelo social exige uma atuação constante e intensa do Estado na sociedade e o sistema presidencialista é montado visando a paralisar e dificultar essa atuação estatal. Portanto, se não há concordância entre executivo e legislativo, a tendência é que o Estado não se mova, e isso é visto com bons olhos no modelo liberal, mas não no modelo vigente.

Uma segunda anotação, não menos curiosa, é sobre a pausa ou inação que “esses três poderes” devem formar. Alguém poderia afirmar e indagar: nas circunstâncias postas, “esses três poderes” somente caminham de acordo; o que ocorre se acaso não houver acordo entre eles? A resposta é simples: nada ocorre; não há decisão. Há, isso sim, uma pausa ou uma inação. Seja qual for o problema submetido a “esses três poderes”, por mais grave que seja, somente encontrará solução se acaso houver acordo entre eles. Há que entender as razões de Montesquieu: como liberal clássico que é, pretende prevenir o absolutismo. Então, quanto mais limitado for o poder do Estado, melhor.¹¹⁰

Como alternativa à paralização total do Estado, foi adotado o regime de presidencialismo de coalização, em que o poder de agenda do executivo é garantido por meio de acordos com o legislativo. Ressalte-se que, para a formação da coalização, é essencial que os diversos grupos políticos representados no parlamento participem do próprio governo através de nomeações de seus integrantes para compor a pasta ministerial do executivo.

Os amplos poderes presidenciais de nomeação para os mais importantes cargos no âmbito da Administração direta e indireta constituem importantes instrumentos para formação da coalizão parlamentar, necessária para garantir a maioria no Legislativo e, assim, a aprovação e implementação da agenda de governo com a consequente alteração do *status quo*. (...) Não há que se olvidar que, agregadas aos poderes legislativos, as nomeações presidenciais contribuem em favor da aprovação da agenda governativa. Uma vez que integram outros partidos ao Governo.¹¹¹

Ademais, o excessivo número de partidos políticos também tem o potencial de dificultar as negociações entre os dois poderes. Com a multiplicação dos partidos políticos, o parlamento fica fragmentado, de forma que qualquer projeto proposto pelo Presidente precisa

¹¹⁰ AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. Sobre a organização de poderes em Montesquieu: comentários ao Capítulo VI do Livro XI de O Espírito das Leis. *Revista dos Tribunais, São Paulo*, v. 868, p. 53-68, 2008.

¹¹¹ OLIVEIRA JUNIOR, Renato Souza. **Poder de Agenda no presidencialismo: Os poderes Legislativo e Executivo na tradição Sul-Americana, com ênfase no Brasil, como instrumentos de aprovação da Agenda de Governo**. Dissertação de mestrado, Centro Universitário de Brasília – UniCEUB, Brasília, DF, 2010, p. 125.

agradar as mais diversas agremiações para obter a maioria dos votos necessários¹¹². Dos 35 partidos registrados oficialmente no TSE, 28 têm representação no Congresso Nacional. Além dos já existentes, estão em processo de formação no TSE outros 73 partidos¹¹³. Ou seja, a composição de maiorias tende a ficar cada vez mais difícil, tornado o governo vulnerável a chantagens e achaques, facilitando a corrupção interna na esfera pública.

Entretanto, o problema não é o número de partidos em si, tendo em vista que o pluripartidarismo é uma indicação de que a democracia está permitindo os mais divergentes posicionamentos políticos frente às demandas da sociedade.

A maior distorção do sistema é que, embora com um grande número de partidos registrados, há dificuldade de se identificar identidades programáticas partidárias. Assim, o partido funciona apenas como um grupo gestor da divisão de poder e de recursos para campanhas eleitorais, mas não há efetivamente a atuação de uma instituição com fins declarados para a implementação de medidas concretas para a persecução de um ideal de país. Cada partido, salvo raras exceções, não tem um programa ou uma ideologia definida, de forma que, quando atuando no parlamento, diante de projetos promovidos pelo executivo, não existe uma análise de conformidade do que foi apresentado com os ideais partidários pré-estabelecidos, de forma que a decisão de apoiar ou não é tomada com base em parcerias e troca de favores. Essas parcerias nada mais são que a oportunidade que os partidos que aceitam apoiar o governo têm de participar na distribuição de cargos públicos promovido pelo executivo.

Dessa forma, o comportamento parlamentar dos políticos eleitos para o legislativo deve ser orientado a seguir o programa ideológico defendido pelo partido, independente de o projeto em discussão ser de interesse da situação ou oposição. O que foi verificado nos estudos de caso é justamente o contrário disso: os projetos não são analisados com base no seu conteúdo, mas de acordo com as pessoas a quem interessa, ou seja, se for de interesse de algum aliado, o projeto é defendido, se não, é rejeitado. A simples conduta de usar do poder parlamentar dessa forma já configura corrupção, já que se abusa do poder atribuído por meio do voto, para fins privados (sem ser no interesse dos eleitores, mas conforme os interesses de alianças pessoais). Portanto, é necessário quebrar essa cultura de atuação parlamentar.

¹¹² Idem, p. 125.

¹¹³ Disponível em: <http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/criacao-de-partido/partidos-em-formacao>. Acesso em 25/05/2018.

A falta de identidade partidária, então, é que pode ser apontada como um elemento responsável tanto pela proliferação desmedida de partidos quanto, em parte, pela geração do déficit de governabilidade gerador de oportunidades à corrupção. Cabe ao direito eleitoral, portanto, a regular os partidos políticos e sua criação de forma que assumam claramente um programa partidário e tenham bandeiras a defender. Mais uma vez, a figura do partido político aparece como instituição central necessária no combate à corrupção. Um sistema em que os partidos possuam programas bem definidos, específico, claros e públicos; os eleitores votem com base neles; os parlamentares tenham dever de coerência com seus programas partidários; e haja possibilidade de exigir essa coerência, tende a enfraquecer essa cultura de cooptação entre legislativo e executivo. As negociações políticas, no Brasil, então, precisam evoluir do modelo atual baseado em posições, para um modelo racional baseado em interesses, conforme Ury (et. Al.) descreve¹¹⁴. Aliás, a negociação política deve ir além dos interesses, sendo baseada nos princípios previstos no programa partidário.

Também é possível que a falta de habilidade política dos envolvidos prejudique uma negociação baseada no interesse público, acarretando em uma “facilitação” do acordo através de propinas. O ideal é que haja uma profissionalização dos políticos, não através de imposição legal, mas através de uma exigência intrapartidária, num processo de modernização dos partidos, para que, assim, os políticos que lograrem êxito de alcançar os cargos mais elevados do país estejam capacitados para conseguirem pautar projetos sem depender de práticas ilegais e corruptas.

Portanto, para a solução do déficit de governabilidade que o sistema atual produz, é necessário rediscutir questões ligadas aos partidos políticos, principalmente: definição ideológica-programática; fidelidade partidária; democracia, profissionalização dos integrantes; entre outros. Além disso, é preciso avaliar se o sistema de governo nos moldes estabelecidos pela Constituição Federal de 1988 é a mais adequada frente a alternativas possíveis que visam mitigar os efeitos negativos do presidencialismo de coalizão. Por fim, o próprio presidencialismo de coalizão pode ser alterado de forma a incorporar mecanismos que dificultem o funcionamento dos esquemas de corrupção, por exemplo: o impedimento de que cargos estratégicos não eletivos sejam ocupados por filiados a partidos políticos com representação no congresso.

¹¹⁴ FISHER, Roger; URY, William; PATTON, Bruce. Concentre-se nos interesses, não nas posições. In: FISHER, Roger; URY, William; PATTON, Bruce. **Como chegar ao sim: negociação de acordos sem concessões**. Imago, 2005, p. 58-74.

3.3 *Déficit de representatividade e desconexão entre representantes e representados*

Em uma primeira leitura, a questão da *accountability* se encaixaria, dentro da equação da corrupção oriunda da teoria político-econômica, como um ponto relacionado ao risco da prática da corrupção, mais especificamente como probabilidade de detecção dos esquemas corruptos. Entretanto, a falta de mecanismos de controle dos ocupantes de mandatos eletivos por parte dos eleitores, configura um elevado grau de discricionariedade no exercício das atribuições desses cargos. Logo, essa desconexão entre representantes e representados revela uma oportunidade ativa à corrupção, visto que essas são formadas por rendas improdutivas disponíveis somadas ao poder discricionário dos que controlam essas rendas. Nesse contexto, o exercício do mandato sem compromisso com a representatividade e a ausência de mecanismos no sistema que fomentem essa vinculação, pode ser configurado como poder discricionário de agentes controladores de rendas públicas improdutivas. Nesse mesmo diapasão, por exemplo, é facultada aos parlamentares a apresentação de emendas orçamentárias impositivas, através das quais decidem a destinação de certa porcentagem das rendas públicas, sem a interveniência e o controle de terceiros na definição desses destinos.

Entretanto, para entender a fundamentação dessa relação entre eleitos e eleitores é preciso voltar às bases do sistema democrático representativo.

Diante da impossibilidade prática da existência de uma democracia direta, a democracia representativa surgiu como uma alternativa viável. Essa representatividade, entretanto, não significa a simples intermediação entre os interesses individuais dos eleitores e o Estado, mas a busca da representação de um ideal de nação. Portanto, não há a representação individual de cada um dos eleitores, mas uma representação da coletividade. Por esse motivo, há uma rejeição, no âmbito da democracia representativa, do mandato imperativo, em que os eleitos devem expressar a exata vontade de seus eleitores.¹¹⁵

Portanto, não há que se falar em vinculação objetiva entre eleitos e eleitores, tendo em vista que os primeiros devem buscar concretizar a vontade do todo, e não unicamente a desses

¹¹⁵ ROCHA, Maria Elizabeth Guimarães Teixeira. Democracia, Direito e Legitimidade. A crise do sistema representativo contemporâneo e os novos desafios do contrato social. **Revista Brasileira de Direito Constitucional**, v. 7, n. 1, p. 315-346, 2006.

últimos. Porém, é necessário diminuir a discricionariedade da classe política através do controle popular sobre os mandatos eletivos.

Portanto, o voto não pode ser a única forma de manifestação política da sociedade. A vinculação do mandato a uma vontade popular pode ser realizado sem que haja necessariamente o engessamento da atuação política dos eleitos. Há vários instrumentos possíveis para diminuir a discricionariedade dos agentes públicos eleitos. Cite-se aqui, a título de exemplo, a exigência de planos de atuação para o registro da candidatura.

Primeiramente, é necessário que haja certa previsibilidade de como cada um dos candidatos irá atuar, se eleito. Isso pode ser feito por uma plataforma partidária, conforme discutido no capítulo anterior, mas também pode ser fortalecido através da exigência de apresentação de planos de atuação. Atualmente, está em vigor a exigência de que candidatos a chefe do executivo (prefeito, governador e presidente) apresentem à justiça eleitoral as propostas que defendem¹¹⁶. Entretanto, a maior desvinculação entre a atuação política e a vontade popular foi verificada, nos estudos de caso do primeiro capítulo, nos cargos do legislativo, cujos ocupantes vendiam suas convicções políticas em troca de favores do executivo. Logo, é necessário que os eleitores saibam previamente o posicionamento dos candidatos frente às mais diversas demandas da sociedade e tenham como exigir seu fiel cumprimento.

Em segundo lugar, é necessário que essas propostas de campanha tenham a publicidade devida e sejam de fácil acesso e entendimento da população. Nesse ponto, o sistema eleitoral atual, proporcional em lista aberta, tende a dificultar a efetividade desse mecanismo, tendo em vista as inúmeras candidaturas existentes para cada cargo do legislativo que usa esse sistema. A real eficácia desse mecanismo depende que a população conheça as propostas dos seus candidatos e, acima de tudo, seja capaz de entender e se posicionar. Portanto, o sucesso desse instrumento foge da simples elaboração de uma lei, já que exige educação e conscientização política do eleitorado.

Por fim, a exigência da apresentação de planos de atuação para todos os cargos eletivos só será efetivo em diminuir a discricionariedade dos cargos políticos se houver transparência sobre os atos dos agentes públicos eleitos e possibilidade de que a população exija o fiel cumprimento do plano apresentado na campanha eleitoral. Nenhum desses

¹¹⁶ BRASIL. **Lei ordinária 9.504, de 30 de setembro de 1997**. Lei das eleições, artigo 11, §1º, inciso IX. Brasília/DF, 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm. Acesso em: 28/05/2018.

requisitos existe hoje, sequer para as eleições para cargos do executivo. Nesse ponto, outras propostas entram em pauta como alternativas possíveis, como a possibilidade de revogação dos mandatos ou responsabilização por descumprimento do plano de atuação.

Em suma, existe um alto nível de discricionariedade no exercício dos cargos eletivos, no Brasil, e isso induz a um aumento e agravamento da corrupção. Há vários instrumentos de correção dessa disfuncionalidade e uma análise mais específica e aprofundada de cada um deles é necessária para verificar a adequação de cada um deles ao cenário político nacional.

CONCLUSÃO

Há forte relação sistêmica entre as regras atuais do direito eleitoral com o *modus operandi* dos casos mais graves de corrupção observados no país. É possível perceber, ao observar o funcionamento dos esquemas de corrupção, pontos chave em que o direito eleitoral é determinante, se não para ditar a ocorrência ou não dela, ao menos para estruturar a forma em que ocorre.

Dos casos analisados, é possível identificar 3 principais pontos de contato desses esquemas com alguma faceta do direito eleitoral, a saber: o custo das campanhas eleitorais e suas formas de financiamento; o déficit de governabilidade gerado pelo sistema político e influenciado pelas regras de regência eleitoral e partidária; e a desconexão absoluta entre a atuação parlamentar/governamental dos políticos eleitos com a vontade dos eleitores respectivos.

Essa crise da corrupção, entretanto, não se deve unicamente ao sistema político adotado, tendo em vista que o aumento no número de escândalos se deve também a uma maior transparência e controle que tiveram a capacidade de revelar as ilegalidades que antes aconteciam de forma velada. Tendo conhecimento da existência desse fenômeno, é necessário estudar sua ocorrência, de forma a identificar e compreender que fatores são responsáveis pela sua configuração e quais são as suas consequências.

Muito embora, as implicações culturais e morais sejam sobremodo relevantes, no Brasil, para a determinação da incidência da corrupção, existem fatores objetivos na estruturação do Estado que tendem a permitir ou bloquear parcialmente a ocorrência desta. Logo, desconsiderando esses fatores culturais, chega-se à conclusão de que o sistema jurídico e a estrutura estatal podem oferecer dois tipos de influentes na geração do fenômeno: as oportunidades e o risco.

O risco diz respeito aos fatores e mecanismos que se relacionam com a probabilidade de detecção, a probabilidade de condenação dos casos detectados e, por fim, a gravidade das sanções previstas. Portanto, são fatores ligados ao custo que os que escolhem se corromper têm de suportar para praticar seus atos corruptos. Portanto, um sistema que tende a inibir a corrupção, geralmente, oferece riscos que excedem à possibilidade de lucros advindos dos esquemas de corrupção.

As possibilidades de lucros, por sua vez estão relacionadas com as oportunidades que o sistema oferece para a prática da corrupção. Sob uma perspectiva dos agentes privados, as oportunidades são definidas pelas rendas públicas improdutivas e pelo poder discricionário

dos agentes públicos sobre essas rendas. Sob uma perspectiva do Estado, também são oportunidades, ou brechas, as demandas dos agentes públicos que controlam essa renda, e permitem que os agentes privados barganhem com os agentes públicos em troca da satisfação dessas demandas.

O que se observa, considerando essa teoria, é que a forma como o sistema eleitoral está configurado é responsável por gerar de forma sistêmica, duas oportunidades passivas (demandas) e uma oportunidade ativa (oferta)

Os altos custos das campanhas eleitorais são um forte fator de influência sobre os agentes públicos, de forma a os levar a serem explorados, nessas redes de corrupção, para usarem de seu poder em troca de benefícios pessoais, nessa seara: financiamento das campanhas. Portanto é essencial rediscutir as campanhas eleitorais de forma a que sejam menos onerosas e mais eficientes. Grande parte desse aumento pode ser atribuído à mediatização das campanhas e ao sistema eleitoral focado nos candidatos. Então, são fatores que precisam ser adequados para permitir uma mitigação dessa oportunidade passiva à atuação dos esquemas corruptos.

A simples proibição da participação das pessoas jurídicas no financiamento das campanhas eleitorais não tende a sanar o problema, tendo em vista que grande parte dessas contribuições já ocorria de forma não registrada e, portanto, à margem da lei. Logo, é necessário que se crie incentivos para que esses atores procurem usar as vias legais para esse tipo de operação, trazendo controle, transparência e prestação de contas sobre essas doações.

Em segundo lugar, a falta de governabilidade é responsável por gerar um sistema de microcorrupção entre os poderes executivo e legislativo, que representa apenas uma engrenagem da macrocorrupção desenhada nos casos investigados nesse trabalho. O sistema atual permite uma fragmentação do poder, e a adoção de um sistema de travamento entre os poderes torna inviável o exercício eficaz dos mandatos sem que haja formação de coalizões políticas. Essas coalizões não são formadas com base em ideologias ou programas, mas sim em negociações sobre os poderes de nomeação do chefe do executivo. As negociações sobre os projetos de governo para o país, então são feitos de forma baseada em posições (situação e oposição) e não com base no interesse público. Portanto, é necessário que a área do direito eleitoral discuta a conveniência do modelo adotado para o contexto da realidade política brasileira.

Por fim, a desvinculação entre os eleitos e a vontade dos eleitores representa um elemento de discricionariedade no exercício do poder político atribuído aos agentes públicos

ocupantes de cargos eletivos. Se representa uma discricionariiedade de agentes que têm poder sobre rendas públicas improdutivas, logo, está relacionado às oportunidades ativas que o sistema oferece à corrupção. Como está descartado o estabelecimento de mandatos imperativos, é necessário que os eleitores tenham previsibilidade de como cada um dos candidatos deve atuar, se eleito, e tenham condições jurídicas de acompanhar o desenvolvimento dos mandatos e de cobrar o fiel cumprimento dos programas prometidos.

Todos esses fatores tendem a influir na incidência, na forma e na gravidade da corrupção. Entretanto, nenhum desses temas é suficiente para resolver definitivamente o problema. Quando se trata de corrupção, as variáveis que influenciam são tantas que é necessário que as alterações sejam graduais e respondam de acordo com a adequação do contexto aplicado.

Por outro lado, o combate à corrupção não pode ser tratado como um fim em si mesmo. Razão pela qual, embora alguns pontos configurem oportunidades à corrupção, haja outros motivos igualmente legítimos que justifiquem a sua vigência. Cabe aos pensadores do direito formular alternativas úteis para que os ideais do sistema possam ser mantidos ao mesmo tempo em que seja possível modificar a equação da corrupção.

BIBLIOGRAFIA

AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. Sobre a organização de poderes em Montesquieu: comentários ao Capítulo VI do Livro XI de O Espírito das Leis. **Revista dos Tribunais**. São Paulo, v. 868, p. 53-68, 2008.

AVRITZER, Leonardo. **Corrupção: ensaios e críticas**. Editora UFMG, 2008. P. 18. BIGNOTTO, Newton. Republicanismo. AVRITZER, L. Et. Al. (Org.). **Corrupção: ensaios e críticas**. Editora UFMG, 2008.

AZEVEDO, Reinaldo. **A entrevista que Pedro concedeu à VEJA há 20 anos e que está na raiz do ódio que Fernando Collor tem da revista**. 2012. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/blog/reinaldo/a-entrevista-que-pedro-concedeu-a-veja-ha-20-anos-e-que-esta-na-raiz-do-odio-que-fernando-collor-tem-da-revista/>. Acesso em :30/04/2018.

BRASIL. Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. **Código Penal**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2848compilado.htm. Acesso em 19/05/2018.

BRASIL. **Lei Complementar nº 78, de 30 de dezembro de 1993**. Brasília/DF. 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp78.htm. Acesso em 23/05/2018.

BRASIL. **Lei Ordinária 9.504, de 30 de setembro de 1997**. Lei das eleições, artigo 10. Brasília/DF, 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm. Acesso em: 23/05/2018.

BRASIL. **Lei Ordinária 12.850, de 2 de agosto de 2013**. Lei das organizações criminosas. Brasília/DF, 2013. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112850.htm. Acesso em: 11/04/2014.

BREIT, Eric; LENNERFORS, Thomas Taro; OLAISON, Lena. Critiquing corruption: A turn to theory. **Ephemera: Theory and Politics in Organization**, v. 15, n. 2, p. 319-336, 2015.

CARVALHO, José Murilo de. Passado, presente e futuro da corrupção brasileira. **Corrupção: ensaios e crítica**. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2008.

CONGRESO NACIONAL. **Relatório Final da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito do “Esquema PC”**. Brasília, 1992.

CONSOCIAL. **Relatório Final**. Brasília, 2012. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/assuntos/controle-social/consocial>. Acesso em 16/05/2018.

DE ANDRADE, Mariana Dionísio. Tratamento jurídico das criptomoedas: a dinâmica dos bitcoins e o crime de lavagem de dinheiro. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, v. 7, n. 3, 2017.

ELLIOTT, Kimberly Ann. A corrupção como um problema de legislação internacional: recapitulação e recomendações. **A corrupção e a economia global**. Brasília: Universidade de Brasília, 2002.

FILGUEIRAS, Fernando. A tolerância à corrupção no Brasil: uma antinomia entre normas morais e prática social. **Opinião Pública**, v. 15, n. 2, p. 386-421, 2009.

FILGUEIRAS, Fernando. Marcos teóricos da corrupção. In: **Corrupção: ensaios e críticas**. Belo Horizonte: UFMG, p. 353-361, 2008.

FISHER, Roger; URY, William; PATTON, Bruce. Concentre-se nos interesses, não nas posições. In: FISHER, Roger; URY, William; PATTON, Bruce. **Como chegar ao sim: negociação de acordos sem concessões**. Imago, 2005, p. 58-74.

G1. **Impeachment de Collor faz 20 anos; relembre fatos que levaram à queda**. Brasília, 2012. Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/noticia/2012/09/impeachment-de-collor-faz-20-anos-relembre-fatos-que-levaram-queda.html>. Acesso em: 15/05/2018.

GLYNN, Patrick; KOBRIN, Stephen J.; NAÍM, Moisés. A globalização da corrupção. In: ELLIOT, Kimberly Ann (Org.). **A Corrupção e a Economia Global**. Tradução por Marsel Nascimento Gonçalves de Souza, Brasília: UnB, 2002.

JAIN, Arvind K. Corruption: A review. **Journal of economic surveys**, v. 15, n. 1, p. 71-121, 2001. P. 77-85.

JIANG, Guoping. **Corruption Control in Post-Reform China**. Editora Springer, Singapura, 2017.

JOHNSTON, Michael. Agentes públicos, interesses particulares e democracia sustentável: Quando política e corrupção se unem. **A corrupção e a economia mundial**. 1ª ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002.

IBGE. **Amazonas**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/am/panorama>. Acesso em: 22/05/2018.

KLITGAARD, Robert E.; ABAROA, Ronald MacLean; PARRIS, H. Lindsey. **Corrupt cities: a practical guide to cure and prevention**. World Bank Publications, 2000. P.26-27. Tradução própria.

LEMOS, Leany Barreiro; MARCELINO, Daniel; PEDERIVA, João Henrique. Porque dinheiro importa: a dinâmica das contribuições eleitorais para o Congresso Nacional em 2002 e 2006. **Opinião pública**, v. 16, n. 2, p. 366-393, 2010.

MARENCO, André. Financiamento de campanhas eleitorais. AVRITZER, Leonardo (Org.). **Corrupção: Ensaios e Críticas**. Editora UFMG, 2008.

MEIRELLES, Hely Lopes et al. **Direito administrativo brasileiro**. Editora Revista dos Tribunais, 1966. P. 91-92.

MEMÓRIA GLOBO. **Impeachment de Collor - As denúncias e a abertura da CPI**. Disponível em: <http://memoriaglobo.globo.com/programas/jornalismo/coberturas/impeachment-de-collor/as-denuncias-e-a-abertura-da-cpi.htm>. Acesso em 15/05/2018.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Caso Lava-Jato**. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/para-o-cidadao/caso-lava-jato>. Acesso em: 15/05/2018.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Caso Lava Jato: Por onde começou**. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/para-o-cidadao/caso-lava-jato/atuacao-na-1a-instancia/parana/investigacao/historico/por-onde-comecou>. Acesso em: 09/04/2018.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Dez medidas contra a corrupção: conheça as medidas**. Disponível em: <http://www.dezmedidas.mpf.mp.br/apresentacao/conheca-as-medidas>. Acesso em 16/05/2018.

OLIVEIRA JUNIOR, Renato Souza. **Poder de Agenda no presidencialismo: Os poderes Legislativo e Executivo na tradição Sul-Americana, com ênfase no Brasil, como instrumentos de aprovação da Agenda de Governo.** Dissertação de mestrado, Centro Universitário de Brasília – UniCEUB, Brasília, DF, 2010.

POLÍCIA FEDERAL. **Operação Lava Jato – Números.** Disponível em: <http://www.pf.gov.br/imprensa/lava-jato/numeros-da-operacao-lava-jato>. Acesso em: 09/04/2018.

POLÍCIA FEDERAL. Superintendência Regional do Estado do Paraná. **Termo de colaboração nº 1: Termo de declarações que presta Alberto Youssef.** Curitiba, 2014. Disponível em: <http://media.folha.uol.com.br/poder/2015/03/12/youssef-termo-de-colaboracao-001.pdf>. Acesso em: 11/04/2018.

POLÍCIA FEDERAL. Superintendência Regional do Estado do Paraná. **Termo de colaboração nº 1: Termo de declarações que presta Paulo Roberto Costa.** Curitiba, 2014. Disponível em: <http://media.folha.uol.com.br/poder/2015/03/11/termo-de-colaboracao-001.pdf>. Acesso em: 11/04/2018.

RIBEIRO, Pedro José Floriano. **Campanhas eleitorais em sociedades midiáticas: articulando e revisando conceitos.** Revista de Sociologia e Política, Curitiba, p. 25-43, 2004.

ROCHA, Maria Elizabeth Guimarães Teixeira. Democracia, Direito e Legitimidade. A crise do sistema representativo contemporâneo e os novos desafios do contrato social. **Revista Brasileira de Direito Constitucional**, v. 7, n. 1, p. 315-346, 2006.

RODRIGUES, Lorena. **PF prende doleiro que atuou no Banestado.** Valor econômico, Curitiba, 2014. Disponível em: <http://www.valor.com.br/politica/3482664/pf-prende-doleiro-que-atuou-no-banestado>. Acesso em: 11/04/2018.

ROSE-ACKERMAN, Susan. Political corruption and democratic structures. JAIN, Arvind K. (Org.). **The political economy of corruption.** Routledge, 2002.

ROSE-ACKERMAN, Susan. A Economia Política da Corrupção, 1997. ELLIOTT, Kimberly Ann (org.). **A corrupção e a Economia Global.** 1ª ed. Brasília: Universidade de Brasília, 2002.

SAMUELS, David. **Financiamento de campanhas no Brasil e propostas de reforma**. Suffragium, Tribunal Regional Eleitoral do Ceará, Fortaleza, v. 3, n. 4, jan./jun. 2007.

SANTANO, Ana Claudia. Menos proibições e mais transparência: as (falsas) promessas sobre a vedação de doações de pessoas jurídicas no financiamento de campanhas eleitorais. **Revista Ballot**. Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 182-201, 2015.

SATO, Eiiti. A agenda internacional depois da Guerra Fria: novos temas e novas percepções. **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília, Vol. 43, n. 1, p. 138-169, junho. 2000.

SILVA, Bruno Rangel Avelino da. **Sistemas eleitorais e partidários: interações**. Dissertação de mestrado, UniCeub, Brasília, 2011.

SPECK, Bruno Wilhelm. O financiamento político e a corrupção no Brasil. **Temas de corrupção política no Brasil**. São Paulo: Balão Editorial, p. 49-97, 2012.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.650/DF**. Relator Ministro Luiz Fux. DJe de 24/02/2016.

TERENZI, Gabriela; URIBE, Gustavo; AZEVEDO, Rayanne. **Custo de R\$5 bilhões faz eleições deste ano baterem recorde histórico**. Folha de São Paulo, São Paulo, 2014. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2014/11/1555475-custo-de-r-5-bilhoes-faz-eleicoes-deste-ano-baterem-recorde-historico.shtml>. Acesso em 19/05/2018.

TRE-PE. **Candidatos das eleições 1989**. Disponível em: <http://www.tre-pe.jus.br/eleicoes/eleicoes-anteriores/eleicoes-1899/candidatos-1989>. Acesso em 15/05/2018.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. **Corruption perceptions index 2017**. Disponível em: https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2017. Acesso em: 29/03/2018.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. **How do you define corruption?** Tradução própria. Disponível em: <http://www.transparency.org/what-is-corruption/>. Acesso em: 16/03/2018.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Partidos em formação**. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/criacao-de-partido/partidos-em-formacao>. Acesso em 25/05/2018.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Partidos políticos registrados no TSE**. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/registrados-no-tse>. Acesso em: 18/05/2018.

UOL. **Mensalão julgou 37 e condenou 24; relembre o caso dez anos depois**. Brasília, 2015. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2015/06/05/dez-anos-depois-relembre-o-caso-mensalao.htm>. Acesso em 15/05/2018.

WORLD BANK GROUP. **Helping Countries Combat Corruption: The Role of the World Bank**. 1997. Disponível em: <http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/corruptn/corrptn.pdf>. Acesso em: 19/05/2018.

ZURBRIGGEN, Cristina. **Empresários e redes rentistas**. AVRITZER, Leonardo, et. Al. (Org.). **Corrupção: ensaios e críticas**. 2ª edição, editora UFMG, 2012.