

**CORRUPÇÃO POLÍTICA, CAIXA 2 DE CAMPANHA
E QUALIDADE DA DEMOCRACIA NO BRASIL**

Preparado para o II Seminário Discente da Pós-Graduação em Ciência Política da USP, para apresentação na mesa “Regimes políticos e qualidade da democracia: considerações acerca de Brasil, Colômbia e Venezuela”, em 27 de abril de 2012

CARLOS JOEL CARVALHO DE FORMIGA-XAVIER

formiga@joelformiga.com.br

Resumo: Este estudo aborda a corrupção política e o Caixa 2 de campanhas eleitorais no Brasil, avaliando o seu impacto na qualidade da democracia, em especial na responsividade dos governos às preferências da maioria dos cidadãos. Com base em observações descritivas a partir de depoimentos, notícias de jornal e dados de pesquisa, busca-se investigar como os fenômenos estudados afetam o funcionamento do *accountability* vertical e distorcem a competição eleitoral. Os achados apresentados pretendem servir de arcabouço para a avaliação futura da eficácia de medidas e propostas de reforma política no que tange o combate à corrupção política.

Palavras-chave: qualidade da democracia, corrupção política, caixa 2 de campanha, caixa dois de campanha, reforma política

1. Introdução

Esse estudo parte de três premissas. 1) É desejável que o governo seja responsivo, considerando que isso se dá quando formula e implementa políticas conforme a preferência da maioria dos cidadãos; 2) A responsividade varia com as escolhas e ações dos atores detentores do poder político outorgado pelo voto; e 3) As instituições democráticas, apoiadas por uma cultura de massa compatível com os valores democráticos, devem funcionar de modo a criar a possibilidade e aumentar a probabilidade de que a responsividade seja efetiva (a partir de Dahl, 1977).

É sabido, entretanto, que a existência de práticas de corrupção afeta a responsividade, central à qualidade da democracia. Por isso, pretende-se examinar como o *accountability* vertical, mecanismo central ao funcionamento do regime democrático através do qual os eleitores podem premiar ou punir os atores políticos que agem de acordo ou em desacordo com suas preferências, opera sobre a corrupção política e é por ela influenciado, com foco particular sobre fenômeno do chamado Caixa 2 de campanha.

Os fenômenos aqui estudados, Caixa 2 de campanha e corrupção política, são práticas ilegais, e portanto tratados de forma secreta pelos atores que as praticam, não dando publicidade a seus atos e tomando as providências necessárias para ocultar seus rastros. A conseqüente escassez de dados empíricos impôs limitações que me levaram a adotar uma proposta metodológica heterodoxa - compatível com as dificuldades empíricas de pesquisa do tema - que será baseada em observações descritivas dos fenômenos estudados a partir de depoimentos, notícias de jornal, e em alguns casos dados de pesquisa, quando existentes. Reconheço as limitações analíticas de tal opção, do ponto de vista acadêmico-científico, porém, dada a relevância do tema, o que se pretende aqui é dar uma contribuição inicial no sentido de maior conhecimento dos fenômenos analisados e abordados neste estudo e, ao mesmo tempo, no sentido de definir uma agenda de futuras pesquisas sobre o tema. Apesar da inviabilidade da confirmação empírica das hipóteses sugeridas ao longo desta dissertação, este estudo se faz relevante à medida que despeja uma luz sobre mecanismos possíveis e/ou prováveis na tentativa de explicar os fenômenos da corrupção política e do Caixa 2 de campanha,

descartando hipóteses de ação logicamente irrelevantes. Essa redução do universo de possibilidades visa a facilitar a elaboração de metodologias de investigação que permitam um estudo empírico do tema no futuro. Além disso, a compilação da literatura apresentada permite uma visão conjunta e conexa de temas importantes para o objeto que são na prática interligados porém costumam ser tratados de forma isolada e estanque pela Ciência Política; comportamento eleitoral e qualidade da democracia, corrupção política e horário eleitoral gratuito, Caixa 2 de campanha e *accountability* vertical são alguns exemplos dessa contribuição.

2. Corrupção Política

O termo corrupção cobre uma vasta gama de significados. Fernando Filgueiras observa que “não há, na tradição do pensamento político ocidental, consenso a respeito do que vem a ser a corrupção” (2008-a, p. 353). Antes da modernidade, a palavra corrupção era usada principalmente no sentido moral. Tratava-se mais comumente da corrupção de valores, perversão ou depravação. Ainda hoje, o sentido reflexivo da expressão tem uma conotação semelhante: corromper-se é abrir mão de seus valores e crenças em resposta a algum estímulo material ou imaterial, seja ele positivo ou negativo. O conceito de corrupção adotado neste estudo não incorpora essa moralidade por vezes atribuída à expressão. Conforme aponta Filgueiras, “quanto ao conceito de corrupção, o domínio da ciência moderna proporcionou uma virada em seu sentido lingüístico, ao desvincular o problema da corrupção do problema moral das virtudes” (2008-b, p. 67). Renato Janine Ribeiro parece concordar, ao afirmar que “a corrupção antiga era dos costumes. A moderna é a da apropriação privada de fundos públicos, é apenas o furto da coisa pública, reduzida ao erário” (Ribeiro, 2006, p. 78).

É preciso, portanto, antes de prosseguir, que se adote uma definição que forneça os limites e contornos necessários para a discussão desse fenômeno. Rogério Arantes define o crime de corrupção política como

os casos em que o crime principal é a apropriação direta e malversação de fundos públicos ou fraude organizada e reiterada de atividades do Estado (autorização, concessão e/ou inspeção de

interesses públicos, bens ou atividades econômicas), por agentes públicos (com ou sem envolvimento do setor privado) (Arantes, 2010, p.25, tradução nossa).

Embora essa definição contenha um importante elemento de normatividade democrática ao definir a corrupção como crime, para fins desse estudo adotarei a definição técnica de Daniel Treisman, para quem “a corrupção política se caracteriza pelo uso indevido de bens públicos para fins privados” (Treisman, 2000, p. 2, tradução nossa). Sendo assim, ocorre corrupção política quando algo público é vendido em troca de um ganho privado. Aproxima-se, desse modo, da definição de corrupção como suborno, citada por alguns dicionários¹, porém especificando-se o ator da venda como ator político.

A expressão “uso indevido” dessa definição é a tradução do original em inglês “*misuse*”. Essa palavra e, mais ainda, a expressão adotada em sua tradução permite uma certa flexibilidade interpretativa em relação a quais padrões usar para se definir ‘indevido’.

Fernando Filgueiras aponta para o aspecto central da normatividade na caracterização desse uso indevido. Ele afirma que, nas sociedades modernas, não se pode definir-se corrupção em termos morais, e justifica sua afirmação argumentando que

não é possível haver consenso em torno de valores morais, fazendo com que o valor possa ser defensável, uma vez que sociedades complexas são, necessariamente, sociedades plurais, permeadas por doutrinas divergentes e razoáveis, as quais possibilitam diferentes tipos de julgamento por parte dos atores. (...) O desacordo tem por consciência a limitação das instituições para admitir valores. Em sociedades complexas, portanto, a ordenação ocorre por um consenso constitucional sobreposto, destinado a absorver as fontes do desacordo e dos juízos para processá-los no sentido da estabilidade, não se confundindo com um consenso efetivo originado dos atos de vontade. (...) Dizer, portanto, que certa ordem política é corrompida, ou que algum ator praticou um ato de corrupção significa mobilizar nessa asserção normas que estão no plano de consensos normativos, em torno de expectativas comportamentais (Filgueiras, 2008-b, pp. 88-89, p. 92).

¹ Do dicionário Houaiss - suborno: “ato ou efeito de subornar; compra, corrupção”, Consultado no site <http://houaiss.uol.com.br/busca.jhtm?verbete=suborno&styp=k>, em 07 de janeiro de 2011.

Gianfranco Pasquino, no Dicionário da Política (Bobbio, Matteucci e Pasquino, 2007), reforça a relevância do componente normativo na definição de corrupção, ao explicar que corrupção

designa o fenômeno pelo qual um funcionário público é levado a agir de modo diverso dos padrões normativos do sistema, favorecendo interesses particulares em troca de recompensa. Corrupto é, portanto, o comportamento ilegal de quem desempenha um papel na estrutura estatal (2010, p. 291).

Ao levar-se em conta a centralidade das instituições, gera certa preocupação a observação de Mauro Campos de que “a despeito do desconforto que as crises envolvendo corrupção eleitoral provocam nas democracias, acabam sempre ganhando uma conotação muito mais moral e menos institucional” (2009, p. 206). Isso pode ser interpretado como um sinal de que as instituições dedicadas a fiscalizar o cumprimento das normas que regulam a corrupção podem não estar funcionando devidamente.

Em particular, o foco desse estudo é na corrupção praticada pelos atores políticos eleitos ou por aqueles agentes públicos diretamente por eles nomeados, agindo a seu mando ou em seu interesse. Pela definição adotada, fica claro que não se pretende abranger formas de corrupção que acontecem na esfera privada, e nem mesmo aquelas que, mesmo envolvendo bens públicos, são praticadas por burocratas ou agentes da administração pública que não se caracterizem como atores políticos². Tal exclusão visa concentrar os esforços desse estudo na questão política, em seus atores principais e nos seus desdobramentos.

2.1. Níveis de corrupção política no Brasil

A corrupção política é fenômeno de difícil mensuração, e os principais esforços da ciência política são no sentido de medir sua percepção, obtida por pesquisa de opinião. De acordo com o índice CPI (*Corruption Perception Index*) da organização

² Desse modo, o ato de corrupção praticado por um policial que recebe propina de um motorista que comete uma infração de trânsito em troca de não multá-lo não caracteriza corrupção política nos moldes definidos para fins deste estudo.

Transparência Internacional³, em 2011 o Brasil ocupava a 73ª posição entre os 182 países avaliados naquela edição, com um CPI de 3,8 em uma escala que vai de 0 (altamente corrupto) a 10 (muito limpo), estável em comparação com o ano anterior, conforme critérios daquele estudo. Os países no topo do ranking são Nova Zelândia, Dinamarca, Finlândia, Suécia e Singapura com CPI entre 9,5 e 9,2, e os piores colocados são Afeganistão, Myanmar Coréia do Norte e Somália, todos com índices de 1,5 para baixo. Na mesma faixa que o Brasil encontram-se Samoa, Macedônia e Itália logo acima e Tunísia, China e Romênia logo abaixo. Outros países que merecem destaque pela relevância comparativa com o Brasil são os Estados Unidos com CPI 7,1 em 24º lugar, México e Argentina empatados em 100º com 3,0, Rússia em 143º com 2,4 e Venezuela em 172º com CPI 1,9.

A percepção da corrupção no Brasil conforme medida pelo CPI parece estar em linha com as observações descritivas de autores da Ciência Política sobre os altos níveis de corrupção em nosso país. Citando Matthew Taylor, José Álvaro Moisés chama atenção para o fato de que

a corrupção permeia (...) todas as esferas da vida pública brasileira, caracterizando um quadro relativamente fora de controle, ou seja, de natureza endêmica, em relação ao qual, o sistema político não foi ainda capaz de desenvolver anticorpos institucionais eficazes (Moisés, 2008, p. 19).

Filgueiras afirma que

a corrupção se tornou um tipo de prática cotidiana à política, em especial em sua dimensão representativa, na qual a falta de responsividade implica o fato de sua desocultação criar uma endemia das delinqüências do homem público (2008. p. 167).

O efeito “contagioso” da prática da corrupção é ressaltado por Heloísa Starling ao analisar o conto secular, porém atualíssimo de Machado de Assis, a Serena República, observando que

o efeito da corrupção política acentua as condições de adesão da maioria ao argumento, na aparência, irrefutável, de que parece tolice obedecer às regras quando se espera que os demais venham a

³<http://cpi.transparency.org/cpi2011/results/#CountryResults>, acessado em abril de 2012.

desobedecê-las e quando um, porventura, deixa escapar uma chance de obter algum tipo de vantagem ou benefício pessoal nessa sociedade, ainda que trapaceando suas normas, passa por otário (Starling, 2008, p. 268).

Arantes diagnostica que

a corrupção no Brasil é amplamente espalhada entre diversos setores da administração pública e instituições políticas. (...) A fotografia da corrupção no Brasil que as operações da Polícia Federal analisadas pintam é aterrorizante (Arantes, 2010, p. 35, tradução nossa).

Fernando Henrique Cardoso afirma que a corrupção “está vivinha”, e que causa danos enormes. Segundo o ex presidente

a partir de certo nível de sua existência e, pior, da aceitação tática de suas práticas como “fatos da vida”, se ela não acaba com o país, deforma-o de modo inaceitável. Estamos nos aproximando desse limiar. (...) Dia chegará – se não houver reação – em que a corrupção passará a ser condição de governabilidade, como ocorre nos chamados narcoestados. Não, naturalmente, em função do tráfico de drogas e do jogo (que também se podem propagar), mas da disponibilidade do uso da caneta para firmar ordens de serviço ou contratos importantes⁴.

3. Efeitos da Corrupção sobre a Qualidade da Democracia

Passados trinta anos da chamada terceira onda de democratização, a atenção dos estudiosos da democracia já não está tão voltada para a transição a regimes democráticos ou para a sua consolidação e estabilização, como aconteceu nos anos 80 e 90, respectivamente. “Como vários comentaristas e estudiosos apontaram, a democracia triunfou e é a única alternativa” (Morlino, 2009, p. 211, tradução nossa). Porém muitas dessas democracias, não tão novas, seguem altamente imperfeitas ou incompletas, a exemplo de países como a Rússia, no leste europeu, a Venezuela, na América Latina ou o Paquistão, no oriente médio. Isso tem levado cientistas sociais e praticantes da democracia a voltar sua atenção para os meios de avaliar a qualidade da democracia.

⁴ Em coluna de Fernando Henrique Cardoso, publicada no jornal o Estado de São Paulo, em 01 de abril de 2012.

Pipa Norris observa que no final do século 20, a maior preocupação era com a qualidade dos governos democráticos nas semi-democracias, e não tanto com sua persistência e estabilidade (Norris, 1999). Assumindo a democracia como um bem moral, se não mesmo um imperativo de bem estar e realização das pessoas, aumentar a sua qualidade no sentido do pleno estabelecimento da liberdade e da igualdade tornou-se meta desejável de bom desempenho a ser adotada na avaliação das instituições democráticas.

A qualidade da democracia, segundo Larry Diamond e Leonardo Morlino, pode ser avaliada através de oito dimensões: primado da lei, *accountability* vertical, responsividade, liberdade, igualdade, participação, competição e *accountability* horizontal. Os autores observam que essa lista não é finita e que os diferentes aspectos da qualidade democrática integram e se sobrepõem. Eles sugerem que

a qualidade democrática pode ser pensada como um sistema, no qual melhorias em uma dimensão podem ter benefícios difusos em outras (e vice versa). Ao mesmo tempo, entretanto, há por vezes *tradeoffs* entre as diferentes dimensões da qualidade democrática, e é impossível atingir cada uma a seu nível máximo (2005, p. x, tradução nossa).

Enquanto os autores elencam a participação e competição como os motores da democracia, por sua capacidade transformadora de um regime, eles parecem concordar que Diamond e Morlino destacam a responsividade como central, “a dimensão dos resultados” (2005, p. xxix, tradução nossa). Bingham Powell argumenta que “a responsividade é uma das justificações para a própria democracia” (2005, p. 62, tradução nossa). O autor define responsividade democrática como sendo “o que ocorre quando o processo democrático induz o governo a formular e implementar políticas que os cidadãos querem” (Powell, 2005, p. 62, tradução nossa).

Vários autores discutem os impactos da corrupção sobre a democracia. Moisés aponta para a abrangência dos efeitos da corrupção para além das relações diretas com o Estado, ao afirmar que

os efeitos da aceitação da corrupção afetam a qualidade da democracia: diminuem a adesão ao regime, estimulam a aceitação de escolhas autoritárias, influenciam negativamente a submissão à

lei e a confiança interpessoal, e inibem tendências de participação política (Moisés, 2010, p. 35).

Segundo Bignotto, “a corrupção é tida como um problema para a sociedade brasileira, em grande medida, porque é percebida como parte da nossa vida política em toda a sua extensão e não apenas em uma de suas dimensões” (Bignotto, 2006, p. 83). Nesse sentido, o autor chama atenção para um aspecto mais abrangente da corrupção, que “afeta a relação dos cidadãos de um Estado com a vida política em geral e não apenas com uma de suas instâncias mais facilmente identificáveis” (2006, p. 83), que é o Estado.

Filgueiras lista quatro efeitos da corrupção sobre a democracia (Filgueiras, 2008-b, p. 159): 1) a deslegitimação das instituições democráticas; 2) a crescente desconfiança para com a elite política; 3) a fundamentação de desigualdades sociais; e 4) a centralização excessiva pela criação de uma elite política que se reproduz no poder.

É possível traçar um paralelo entre os quatro efeitos listados por Filgueiras e algumas das oito dimensões da qualidade da democracia de Diamond e Morlino. A legitimação está intimamente ligada à responsividade; a desconfiança leva a não participação; as desigualdades sociais afetam a igualdade entre os cidadãos, e por fim a centralização excessiva de poder afeta a competição e, assim, o *accountability* vertical.

3.1– Legitimidade e responsividade

A questão da legitimidade merece uma atenção especial, pelos pontos de contato que tem com a responsividade. Morlino explica que

a responsividade – um componente chave na experiência da democracia representativa – pode razoavelmente se tornar uma dimensão realmente central, à medida que ela torna possível averiguar a compatibilidade entre decisões tomadas, aquelas realmente implementadas e as necessidades explícitas e não

explícitas dos cidadãos e da sociedade em geral (Morlino, 2009, p. 214, tradução nossa).

Em seu recente texto sobre legitimidade e a qualidade da democracia, Morlino chega a sugerir que “talvez o modo mais eficaz de medida da dimensão de responsividade seja examinar a legitimidade do governo, ou a percepção de responsividade dos cidadãos, ao invés da realidade” (2009, p. 215, tradução nossa).
Pela definição do autor,

legitimidade é um conjunto de atitudes sociais positivas para com instituições democráticas, que são consideradas a mais apropriada forma de governo. (...) Há legitimidade quando há uma crença amplamente difundida entre os cidadãos de que, apesar das lacunas e falhas, as instituições políticas existentes são melhores do que quaisquer outras que pudessem ser estabelecidas (Morlino 2009, p. 211, tradução nossa).

Já Filgueiras ressalta a importância dos consensos normativos, que “expressam os valores fundamentais da moral da política, que asseguram a legitimidade do sistema” (2008-b, p. 142), ao apontar um

ponto comum às teorias democráticas do século XX: a legitimidade do regime democrático é construída com base na existência de regras constitucionais estáveis, conforme o suporte dado pelos eleitores, mediante eleições regulares e limpas. Ou seja, a legitimidade da democracia só é possível a partir de um modelo formal (Filgueiras, 2008-b, p. 147).

Morlino reforça a associação da responsividade com a legitimidade explicando sua pressuposição de que

se há responsividade, há também legitimidade, na forma de legitimidade específica ou satisfação; inversamente, a falta de responsividade implica em graus variados de insatisfação. Em outras palavras, a consequência empírica da responsividade é a legitimidade específica, e vice versa (Morlino, 2009, p. 215, tradução nossa).

Para Filgueiras, a corrupção “é a expressão da ilegitimidade, tornando-se mais comum nos momentos de crise” (2008-b, p.142).

Sobre as limitações objetivas da responsabilidade de um governo para com seus cidadãos, Leonardo Morlino chama atenção para uma ordem de limites “conformada pelos recursos que um governo tem à sua disposição para responder às necessidades dos cidadãos” (Morlino, 2009, p. 215, tradução nossa). Nesse contexto, vejamos um exemplo simples: a pavimentação de uma via pública, feita sob a influência de um esquema de corrupção política, custa muito mais cara ao erário não fosse esse fator. Se nesse exemplo consideramos que os recursos orçamentários são limitados e fixos, o resultado desse sobrepreço são menos quilômetros asfaltados do que seria possível entregar à população se não houvesse corrupção, e, portanto, menor responsividade. Há, entretanto, outro aspecto do impacto da corrupção política a ser considerado, que é a sua influência sobre a definição das prioridades dos gastos públicos. No exemplo acima, talvez mais grave do que os quilômetros que ficaram por asfaltar, seja a informatização da escola ou a contratação de médicos adicionais para o posto de saúde que não foram concretizadas com aquela verba orçamentária, e que poderiam ser prioridade para aquela comunidade. O fato para o qual se quer chamar a atenção é o de que a corrupção política influencia a forma como as prioridades orçamentárias de um governo são estabelecidas, de maneira a beneficiar empresas interessadas mais em um certo tipo de gasto público que em outro e dispostas a pagar por esse benefício, tendendo assim a criar prioridades de governo em desalinhamento com as preferências da maioria dos cidadãos⁵. Conforme destacam Diamond e Morlino, “nenhum governo consegue por muito tempo ser responsivo a todas as diferentes demandas dos principais constituintes por serviços, benefícios e outros programas de despesas. Governar responsavelmente – em oposição a apenas responsivamente – envolve definir prioridades e fazer escolhas difíceis. Um dos mais importantes aspectos da responsividade em uma democracia é inferir da cacofonia de compromissos de políticas, resultados eleitorais e demandas de

⁵ Um exemplo disso foi o escândalo desvendado pela operação Sanguessuga da Polícia Federal em maio de 2006, quando veio à tona o esquema operado por uma quadrilha que envolvia prefeitos e secretários nos municípios, executivos do ministério da saúde, e parlamentares que manipulavam o orçamento no Congresso Nacional para assegurar verbas aos municípios que fraudassem licitações para aquisição de ambulâncias super faturadas. Diante da facilidade de ganhos pessoais, os prefeitos priorizavam essas aquisições, desconsiderando as prioridades do município ou do ministério, distorcendo assim a responsividade desses governos. Conforme notícia veiculada no jornal O Estado de São Paulo em 11 de dezembro de 2006, consultada em 07 de janeiro de 2011 no endereço <http://www.estadao.com.br/arquivo/nacional/2006/not20061211p60113.htm>.

Outro exemplo foi o escândalo ocorrido dentro do ministério dos transportes com a suposta substituição de um relatório técnico que recomendava construção de um sistema BRT (ônibus) em Cuiabá por um VLT (trens), pelo triplo do custo total. http://www.estadao.com.br/noticias/impreso.gambiarras-para-a-copa-828342_0.htm, consultado em abril de 2012.

grupos de interesse precisamente quais são as prioridades do ‘eleitorado’” (Diamond e Morlino, 2005, p. xxx, tradução nossa).

3.2. Confiança e participação

Enquanto Morlino constrói essa bivalência apresentada acima entre legitimidade e responsividade, Filgueiras sugere uma relação causal entre desconfiança e perda de legitimidade. Segundo o autor,

caso não haja a construção de mecanismos de responsabilização dos políticos na institucionalidade democrática, o risco de crescente deslegitimação é grande. A corrupção contribui para uma crescente deslegitimação das instituições democráticas, ao reduzir a confiança depositada pelos cidadãos (Filgueiras, 2008-b, p. 160).

Essa desconfiança que Filgueiras projeta principalmente sobre a elite política é apontada por alguns autores como tendo abrangência mais ampla, atingindo o próprio regime e as instituições democráticas. Segundo Moisés, “os resultados das pesquisas indicam que a corrupção é um dos fatores responsáveis pelo incremento da desconfiança dos cidadãos das instituições democráticas” (2010, pp. 35-36).

Diamond e Morlino apontam que

o amplo declínio da confiança pública em instituições governamentais e políticas, e a percepção generalizada de que governos democráticos e políticos são cada vez mais corruptos, interessados em si mesmos e não responsivos são tendências comuns a muitas democracias, novas e velhas, e têm levado estudiosos proeminentes a falar de uma “crise da democracia” (Diamond e Molino, 2005, p. ix, tradução nossa).

Em seu estudo sobre os efeitos da corrupção na qualidade da democracia focado no caso do Brasil, Moisés se vale de modelos analíticos com alta capacidade de explicação para concluir que “quanto menos as pessoas confiam em instituições democráticas mais vêem a corrupção como parte do sistema político” (2010, p. 31).

Pippa Norris aposta que há no mundo uma crise de confiança nas instituições e regimes democráticos, constatada mesmo em democracias antigas e estabelecidas (Norris, 1999). Mishler e Rose apontam que há ainda mais razões para preocupação em regimes democráticos recentes e transicionais, semidemocracias parciais ou incompletas, altamente falhas, nos quais o ceticismo exagerado pode dificultar a consolidação e o avanço dessas democracias, uma vez que, segundo os autores, se faz necessária confiança em valores democráticos para que haja suporte a regimes democráticos, e para que se promova a qualidade e quantidade da participação (Mishler e Rose, 2005).

Uma desconfiança prolongada pode ter efeito sobre a crença nos valores democráticos em si. Moisés alerta que

se os cidadãos mostram-se incapazes de perceber que a corrupção existe e de compreender as implicações da corrupção para a democracia, ou se eles desqualificam o fato de ela ser objeto de contestação da mídia e da oposição política, é provável que a sua existência – e a sua continuidade no tempo – coloquem em questão os fundamentos do sistema democrático (Moisés, 2008).

Chamando atenção para os riscos do descontentamento gerado pela corrupção levar à deterioração da crença dos cidadãos nos valores fundamentais da democracia, Cardoso comenta que

o perigo, não obstante, é que se crie uma expectativa de que um líder autoritário ou um partido-salvador seja o antídoto para coibir a disseminação de tais práticas⁶.

Diamond e Morlino apontam para

a apatia dos cidadãos que duvidam da eficácia dos mecanismos democráticos, ou que foram alienados do processo democrático como resultado da baixa qualidade da democracia em outros aspectos (por exemplo, corrupção, abuso de poder e falta de competitividade). Naturalmente que tais falhas sistêmicas podem, sob as condições certas de revolta popular e mobilização cívica efetiva, gerar aumento na participação, mas na ausência de

⁶ Em coluna de Fernando Henrique Cardoso, publicada no jornal o Estado de São Paulo, em 01 de abril de 2012.

alternativas viáveis de reforma, elas induzem a uma retração cívica (Diamond e Morlino, 2005, p. xvii, tradução nossa).

Para Mishler e Rose, faz-se necessário que haja confiança nas instituições para a sobrevivência e o funcionamento efetivo da democracia (2005). Segundo Norris, uma baixa performance de sucessivos governos democráticos poderia erodir a crença nos valores democráticos em si (Norris, 1999). Mishler e Rose apontam a má performance econômica e política de um regime como as principais causas de falta de confiança política de um povo nas instituições desse regime (2001). Embora a primeira seja tipicamente considerada a principal fonte, vem crescendo a atenção dada à performance política, que inclui a proteção de direitos civis, o estabelecimento do primado da lei e a redução da corrupção (Mishler e Rose, 2005). Mais especificamente para regimes democráticos novos ou transicionais, na opinião desses autores, a corrupção constitui o principal padrão de performance política. Sendo ou não o principal, é um padrão constante e muito disseminado desses regimes.

Com efeito, embora muito dificilmente a corrupção em democracias avançadas venha a erodir o apoio público à democracia como forma mais desejável de governo, há menos razões para se esperar esse compromisso inabalável com a democracia em países da América latina. Grande parte dos latino-americanos se mostram ambivalentes ou genuinamente hostis à democracia como forma de governo - segundo a pesquisa do Latinobarômetro 2002⁷, apenas 56% dos entrevistados suportam a democracia de forma integral na região (Canache e Allison, 2003). A mesma pesquisa em 2009 aponta para 59% de suporte, um leve incremento, porém ainda abaixo do pico histórico da série iniciada em 1995 que foi de 63% em 1997⁸.

Almeida constatou em suas pesquisas que

o brasileiro confia muito pouco no próximo e tem uma enorme confiança na família (13% confiam ou confiam muito na maioria das pessoas, 34% nos amigos, 88% na família). (...) Salta a evidência que o brasileiro não se preocupa, ou não dá importância

⁷ Latinobarômetro é um estudo de opinião pública sobre questões políticas e sociais que aplica anualmente cerca de 19 mil entrevistas em 18 países de América Latina, representando mais de 400 milhões de habitantes.

⁸ <http://www.latinobarometro.org>, acessado em 01 de dezembro de 2010.

ao associativismo político. O reflexo é tão danoso na consolidação quanto na construção da identidade de agremiações políticas (Almeida, 2006-b, p. 48).

Bignotto também vê a corrupção como um risco para os fundamentos da democracia, a partir de uma ampliação dos horizontes da análise. Segundo o autor,

é possível concluir que no Brasil, se a corrupção é em grande medida o efeito do comportamento ilegal de funcionários públicos, ela é um fenômeno que atinge setores muito mais amplos da nossa sociedade e ameaça romper o equilíbrio constitucional atentando contra alguns de seus princípios fundamentais (Bignotto, 2006, p. 85).

O autor defende que esse conceito mais alargado está mais próximo das preocupações dos cidadãos comuns, e ajuda a ver que a corrupção é um risco para os fundamentos da democracia.

No Brasil, a crise de confiança nas instituições do regime democrático e nos atores políticos parece bastante aguda. Os cidadãos, de uma maneira geral, têm uma visão extremamente negativa dos políticos. Almeida apurou em sua pesquisa que 50% do eleitorado brasileiro acredita que todos os políticos roubam (Almeida, 2006-b). Segundo dados da World Value Survey 1995-1997, 58,9% dos entrevistados no Brasil acreditam que todos os agentes públicos se engajam em corrupção, e outros 23,5% acreditam que a maioria o faz (Canache e Allison, 2003).

Norris aponta efeitos adicionais desse crescente cinismo, uma vez que isso poderia acarretar menor engajamento político e evitar entre as elites a entrada dos melhores e mais brilhantes no serviço público (1999). Segundo Filgueiras,

do mesmo modo que as instituições democráticas sofrem os efeitos da corrupção, a elite política e partidária não possui prestígio diante do eleitorado. (...) Como a democracia é um método para instituir uma elite política, sua relação com a corrupção circunscreve-se na baixa participação política. Ademais, ocorre uma fragmentação do sistema partidário, ao se dividirem as elites políticas (Filgueiras, 2008-b, p. 161).

Em outras palavras, a falta de prestígio das lideranças políticas reduz a participação dos cidadãos na democracia responsável por instituir essas mesmas lideranças.

3.3. Desigualdades sociais e política

Outro efeito da corrupção sobre a democracia de que trata a literatura, o terceiro na lista de Filgueiras (2008-b), é a ampliação das desigualdades sociais. Esse efeito tem correlação com a dimensão da igualdade na qualidade da democracia de Diamond e Morlino. Ainda que essa tenha sido pensada mais em termos de igualdade política, Dietrich Rueschemeyer ressalta que as estruturas da igualdade social e econômica são entrelaçadas com a igualdade política (2005). Os ideais democráticos de Dahl sugerem um ponto de contato entre igualdade e responsividade, ao demandarem “a responsividade contínua do governo à preferência dos seus cidadãos, considerados como iguais políticos” (Dahl, 1977, p. 25).

Rueschemeyer aponta que

há muito mais em jogo do que o papel do dinheiro em campanhas eleitorais. Os ricos têm uma grande influência em todas as fases de criação e implementação de políticas mesmo quando a corrupção direta está sob controle efetivo, o que obviamente não é o caso em muitos países (2005, p. 55, tradução nossa).

Filgueiras diz que

a corrupção tem efeitos distributivos em função da relação entre o Estado e o setor privado. Sistemas de suborno e pagamentos de propina criam assimetrias mercadológicas, o que prejudica a democracia no sentido da alocação dos recursos públicos. A fatia maior dos ganhos é acumulada pelos vencedores nos esquemas de corrupção, deixando a base social com uma fatia menor (2008-b, p. 161).

Pode-se acrescentar que isso também prejudica a democracia na medida em que torna desiguais as oportunidades de intervenção sobre o processo político e o Estado por parte da maioria dos cidadãos, que não possuem grande poder econômico

e não participam dos esquemas de corrupção. Campos sugere a existência de um mecanismo de concentração semelhante, ao comentar que

para o setor privado, a inserção no espectro político por meio de contribuições pecuniárias pode levar a ganhos de oportunidades cujo efeito possível seria a própria distorção da livre competitividade de mercado, dado o grau de influência prévia de determinados indivíduos ou de grupos sociais. Nesse sentido, haveria uma clara desigualdade política, que poderia ser traduzida em benefícios concentrados para uns e custos difusos para os demais (Campos, 2009, p. 21).

Analisando os altos custos das campanhas eleitorais e suas formas de financiamento, David Samuels conclui que “a análise das fontes de fundos de campanha no Brasil nos dá bases empíricas para afirmar que os interesses das elites empresariais influenciam as eleições e o processo político” (Samuels, 2006, p. 139). O autor aponta para o fato de que

embora historicamente o poder se tenha concentrado nas mãos de poucos no Brasil, a competição democrática oferece a possibilidade popular nas políticas de governo. No entanto, o sistema brasileiro de financiamento fora de controle das campanhas (para todos os efeitos) tende a perpetuar o *status quo*, por apertar ainda mais os laços entre as elites políticas conservadoras e os interesses empresariais, e limitar a capacidade de interesses novos terem voz nas instituições de representação brasileiras (Samuels, 2006, p. 152).

Embora Samuels especifique as elites políticas conservadoras, parece que tal comentário é válido e se aplica mesmo no caso de elites políticas ditas progressistas. Além disso, pode-se provavelmente dizer de qualquer elite que é conservadora de si mesma, independentemente de seu posicionamento ideológico frente à sociedade.

Como conclui Filgueiras, “a corrupção, do ponto de vista econômico, tem efeitos nocivos à democracia, porquanto consolida um sistema desigual de alocação dos recursos públicos” (Filgueiras, 2008-b, p. 161). Analisando-se o conjunto de autores estudados, pode-se supor um mecanismo que se auto alimenta, operando da seguinte forma: a desigualdade sócio-econômica implica em desigualdade política. Essa representação desproporcional, amplificada pela corrupção política, favorece as

elites estabelecidas, aumentando a concentração de riquezas através da sua influência nos mecanismos distributivos do Estado, levando ao aprofundamento das desigualdades sociais.

3.4. Competição e centralização do poder político

O quarto efeito da corrupção política sobre a democracia listado por Filgueiras é “a centralização excessiva pela criação de uma elite política que se reproduz no poder” (2008-b, p. 159). O autor elabora que

a corrupção contribui para uma centralização excessiva do poder, ao possibilitar a hegemonia de uma elite política, que se arraiga no comando pela manipulação do acesso político como retorno para outros ganhos econômicos. Em outras palavras, a corrupção contribui para reproduzir uma elite política que se encastela no poder, controlando as oportunidades econômicas em função da baixa competição, tendo em vista o domínio sobre o acesso a cargos públicos e impedimento da abertura substancial da política (Filgueiras, 2008-b, p. 162).

Por essa elaboração, se aclara que esse efeito tem impacto direto sobre a competição, enquanto dimensão da qualidade democrática.

Filgueiras aponta a baixa competição como engrenagem do mecanismo que levaria à hegemonia de uma elite política encastelada no poder. Pelo menos no caso do Brasil, outros autores tem um entendimento distinto, de que há uma intensa competição. Segundo Samuels, “campanhas caras sinalizam competição política intensa” (2006, p. 148). Ainda assim, esse autor acredita que a importância óbvia do dinheiro para o sucesso eleitoral tem muito mais implicações negativas do que positivas para a democracia no Brasil. Samuels corrobora com a ideia do fenômeno da hegemonia sugerido por Filgueiras, ao comentar como a concentração histórica de poder nas mãos de poucos tende a ser perpetuada pelo sistema brasileiro de campanha fora de controle (2006). Talvez a conciliação entre esses pensamentos esteja na visão de Bruno Speck, que aponta para a distorção da competição eleitoral a partir da distribuição dos recursos pelos seguintes motivos:

[1] o poder econômico dos candidatos que se auto-financiam, [2] o abuso de recursos do Estado para financiar unilateralmente candidatos ou partidos governistas, e [3] o acesso desigual ao financiamento privado (Speck, 2006, p. 154).

Segundo Almeida,

a melhor explicação para a variação de recursos disponíveis - na qual a minoria tem muito e a maioria tem pouco - está no casamento entre a política e a máquina pública. Sobram evidências de que, quanto maior a inserção do partido nos postos das administrações, maior a capacidade de levantar recursos privados e públicos (Almeida, 2006-b, p. 84).

Em outras palavras, haveria no Brasil uma intensa competição política, evidenciada inclusive pelos grandes volumes gastos nas campanhas eleitorais. Essa competição sofreria, entretanto, a distorção de somas desproporcionais de dinheiro gastas em campanhas pelas elites políticas dominantes, que levantariam tais recursos através da prática da corrupção política no exercício do poder público. O fato de os atores detentores do poder político serem incentivados por essa intensa competição a praticar a corrupção política afeta, como se viu, a qualidade da democracia.

4. A (in)eficácia do *accountability* vertical como instrumento de punição dos políticos corruptos

Tomando-se a responsividade como dimensão central da qualidade democrática e considerando-se o impacto da corrupção política sobre ela conforme anteriormente, somos levados a avaliar a eficácia do *accountability* vertical no combate à corrupção política. Isso requer a definição de parâmetros para se examinar tal eficácia. Proponho neste estudo o conceito de eficácia do *accountability* vertical no combate à corrupção política como sendo *a rejeição por parte expressiva do eleitorado dos candidatos ou partidos que tenham praticado a corrupção política durante o período entre pleitos*, reduzindo assim suas chances de manutenção ou expansão do poder político nas corridas eleitorais. Em outras palavras, o *accountability* vertical funciona no combate à corrupção política quando os eleitores punem os atores políticos que a praticam, negando-lhes o voto e não os reelegendo.

Para que um eleitor possa decidir pela punição dos corruptos, algumas condições precisam ser satisfeitas, a saber:

1. O eleitor precisa ter alguma informação de que o candidato praticou atos de corrupção enquanto exercia mandato em cargo eletivo, na condição de ator político durante o período entre pleitos;
2. O eleitor precisa ver nisso um problema prioritário em relação a outros critérios, algo ruim a ser evitado. Precisa sentir-se lesado ou traído pelo político candidato em função do ato de corrupção;
3. É necessário que o eleitor enxergue alternativas válidas e aceitáveis, sentindo-se capaz de identificar os candidatos que são corruptos e aqueles que não o são. Para poder punir um candidato ou partido, o eleitor tem que acreditar minimamente em uma diferenciação entre candidatos mais e menos corruptos e saber apontá-la para poder punir um dando seu voto para outro.

A primeira dessas condições, a de acesso à informação, depende, conforme discutido na introdução, do bom funcionamento do *accountability* horizontal, através do qual órgãos de controle, o parlamento e a oposição monitoram os atores políticos no poder e denunciam as irregularidades. Nesse processo, é fundamental o papel exercido pela imprensa, que tem que ser livre, acessível aos diversos pontos de vista políticos e ativa em publicizá-los, a fim de fortalecer tanto o *accountability* horizontal quanto o vertical, uma vez que a imprensa exerce o papel de facilitador da conexão entre os dois, à medida que informa aos eleitores o que apuram os órgãos de controle, o parlamento e a oposição. No Brasil, dado o alto volume de denúncias de corrupção na mídia tanto impressa quanto televisiva, pode-se dizer que o acesso à informação está funcionando. A imprensa tem bom trânsito junto aos órgãos de fiscalização e à justiça, e graças às garantias de proteção da fonte tem conseguido apresentar à sociedade dados e fatos oriundos de investigação policial ou processo judicial, incluindo escutas telefônicas e imagens de vídeo, que compõem evidências suficientes para permitir que essa condição seja cumprida a contento. As notícias de corrupção chegam a grande parte dos eleitores, pelo menos em casos que ganham maior notoriedade.

A segunda condição, a de que o eleitor dê importância prioritária para o fato da corrupção, não vem sendo satisfeita na mesma proporção. Moisés comenta que

embora seja insuficiente a pesquisa sobre a relação entre as percepções e as atitudes dos cidadãos a respeito da corrupção e suas conseqüências para o funcionamento da democracia, e ainda que estudos mais recentes, além de não apresentarem resultados conclusivos, raramente tenham tratado diretamente da relação dos eleitores com a corrupção, e das conseqüências dessa relação para a qualidade da democracia, a reação do eleitorado brasileiro às evidências de corrupção tem gerado considerável preocupação quanto à eficácia do *accountability* vertical como instrumento de preservação e melhoria da qualidade da democracia (Moisés, 2008). Os sinais de permissividade à corrupção dados pelo eleitorado brasileiro têm um forte efeito negativo sobre os incentivos que os atores políticos têm para tomar suas decisões durante o exercício de seus mandatos, nos períodos entre eleições.

Moisés vê sinais dessa permissividade ao constatar que, apesar do governo de Luis Inácio Lula da Silva ter sido atingido, em meados de 2005, por uma grave crise política provocada por escândalos de corrupção envolvendo o seu esquema de apoio parlamentar, o seu partido político e os seus mais importantes ministros,

Lula reelegeu-se, em 2006, com mais de 60% dos votos dos eleitores, o que sugere que embora o voto seja o instrumento mais direto de responsabilização de governantes à disposição dos cidadãos, a maioria dos eleitores brasileiros ainda não relaciona o uso indevido de recursos públicos para fins privados com os déficits de qualidade da democracia no país, ou, mais grave, não atribui importância a isso (Moisés, 2008, p. 1).

As pesquisas de Alberto Almeida entre 1998 e 2002 indicam que a corrupção só foi considerada o maior problema do Brasil, em média, para 2% dos eleitores (Almeida, 2008). Em pesquisas anteriores o autor apurou que 49% do eleitorado brasileiro acha que político honesto não tem sucesso na política; 41% acha que é melhor resolver rapidamente um problema da população, mesmo que para isso seja preciso pagar por fora; 39% acha que político que faz muito e rouba um pouco merece o voto da população; 39% acha que político muito honesto não sabe governar; e 33% acha que não faz diferença se um político rouba ou não, o importante é que ele faça as coisas que a população precisa (Almeida, 2006-b). Esses resultados levaram Almeida a concluir que “há uma enorme tolerância com a utilização privada do que é público, desde que isso ocorra, na perspectiva solidária,

para melhorar a situação do próximo” (2006-b, p. 46). Eles sugerem também que não vem sendo atendida a terceira e última condição listada neste estudo para a eficácia do *accountability* vertical no combate à corrupção política, que é a crença do eleitorado em alternativas à corrupção. Moisés alerta que

acreditar que todos os líderes políticos são corruptos ou de que a corrupção se justifica porque muitos políticos a praticam (...) não ajuda a democracia a melhorar a sua qualidade, porque as opções eleitorais orientadas por essa posição, ao serem apresentadas à sociedade, simplesmente supõem que a possibilidade de mudança política não existe (Moisés, 2008, p. 3).

De forma semelhante, Damarys Canache e Michael Allison afirmam que

se os cidadãos simplesmente acreditam que todos os políticos são corruptos, isso seria um mau presságio para o destino da democracia, já que nenhuma das alternativas eleitorais teriam apelo para o eleitor (Canache & Allison, 2003, p. 92-93, tradução nossa).

Desse modo, observa-se que no Brasil o eleitor tem, em geral, acesso suficiente e adequado às informações sobre a corrupção política e seus atores. Entretanto, parece não ligar esses fatos ao preterimento de suas próprias preferências em favor das preferências dos financiadores da classe política, ou não dá muita importância a isso. Diante disso e da percepção de que não há alternativas viáveis disponíveis, desenvolve uma tolerância à corrupção que impacta a eficácia do *accountability* vertical na melhoria da qualidade da democracia através da redução da corrupção política⁹, redução essa que possibilitaria maior responsividade dos governos às preferências da maioria dos cidadãos em lugar das preferências dos financiadores da classe política. Isso torna os eleitores mais suscetíveis aos investimentos massivos em marketing político, aumentando a pressão da demanda por recursos financeiros sobre os atores políticos na posição de candidatos.

5. Decisão do voto e marketing político

⁹ O jornal O Estado de São Paulo publicou em 08 de agosto de 2010 matéria listando 25 então candidatos a diferentes cargos envolvidos em 17 escândalos de corrupção. Conforme tabela apresentada em detalhes no apêndice 1, 15 desses candidatos tiveram votação suficiente para se elegerem, ainda que algumas candidaturas tenham sido indeferidas. 2 candidatos desistiram e apenas 8 não obtiveram votos suficientes.

Há um certo consenso de que esse processo sofre a influência de fatores de curto prazo como o desempenho da economia. Se é, por um lado, um processo de escolhas racionais, sofre também influências culturais e nota-se uma carga emocional ao levar em consideração empatia e aparência física de um candidato. Há um caloroso debate na literatura quanto ao papel da imagem de um candidato ou partido no processo de tomada de decisão do voto. Alguns autores consideram que o voto pela imagem é uma decisão emocional, em contraposição ao que seria uma decisão racional, baseada em fatos e análises iluministas, mais desejável para a democracia. Eles sustentam ainda que o marketing político tira o foco das campanhas políticas de questões substantivas, propriamente pertencentes à esfera política. Outros autores entendem que a escolha pela imagem é na verdade uma decisão racional que reflete uma estratégia de redução dos custos de tomada de decisão, utilizada principalmente pelos eleitores de mais baixa capacidade cognitiva, menos acesso à informação ou menor interesse por política. Citando estudos da psicologia política americana, Jairo Pimentel Junior observa que “segundo uma boa parcela dessa literatura, as emoções se entrelaçam com a razão e isso precisa ser levado em consideração se quisermos entender como os eleitores pensam e decidem o voto” (Pimentel Jr., 2007, p. 116).

A verdade é que, no caso de cargos legislativos em eleições proporcionais, poucos eleitores têm informação sobre o quão complexo é o sistema de agregação de votos e distribuição de cadeiras entre os partidos concorrentes. Jairo Nicolau intui que “há uma percepção por parte dos eleitores de que são eleitos os candidatos que obtêm mais votos, à maneira de um sistema majoritário que elege mais de um representante” (Nicolau, 2002, p. 224). O autor acredita que os eleitores não entendem o processo de distribuição de cadeiras entre as coligações de acordo com o percentual de votos de cada uma, e só então é considerada a votação individual de cada candidato para definir, dentro de uma coligação, quem ocupará as cadeiras que lhe cabem.

Também o número elevado de candidatos nas eleições proporcionais aumenta em demasia o custo da escolha baseada em levantamento de informações, e pode acabar levando à não-decisão (Rennó, 2006). O fato de que 33,3% dos eleitores anularam o voto ou votaram em branco para deputado federal na média das eleições

de 1986, 1990, 1994 e 1998 (Nicolau, 2002) pode ser evidência desse fenômeno. É fato que em 2006 esse percentual de brancos e nulos caiu para 11,5% para deputado federal, sendo de 19,5% para senador, contra 8,5% para presidente. Em 2010, brancos e nulos ficaram praticamente estáveis em 11,8% para deputado federal e subiram para 23,4% para senador, contra 8,6% para presidente no 1º turno¹⁰.

Segundo Rennó, há certos requisitos informacionais mínimos, sem qualquer um dos quais o processo de *accountability* vertical, de prestação de contas entre eleito e eleitor se vê drasticamente afetado: é imperativo que os eleitores saibam reconhecer e identificar seus representantes (nome e número); o eleitor deve ter alguma informação sobre o desempenho dos seus representantes no exercício do mandato; e devem poder diferenciar os candidatos à reeleição daqueles que disputam uma vaga sem estar exercendo mandato (Rennó, 2006).

Desse modo, memorizar em quem se votou, seja partido ou candidato, é essencial para se fiscalizar o político, ou não se pode cobrar o cumprimento de promessas (Almeida, 2006-a). Além disso, se o eleitor não sabe se o candidato em quem votou foi eleito ou não, a possibilidade de punição dos representantes é impraticável (Rennó, 2006). Preocupa, portanto o resultado de pesquisa referenciada por Almeida, realizada em 2002, segundo a qual 30% dos eleitores não se lembravam em quem tinham votado para deputado federal apenas dois meses após as eleições daquele ano, e 78% não se lembravam em quem tinham votado quatro anos antes, em 1998 (Almeida, 2006-a).

Ainda que seja difícil ou impossível entender o processo de decisão do voto em sua totalidade, e mesmo que a mensuração efetiva dos fatores isolados seja por vezes impraticável, é possível identificar a influência de alguns fatores isolados, e é válido considerar que tais fatores atuam no comportamento do eleitor, sabendo-se que o peso relativo dessas influências varia de um pleito a outro. Dentre esses fatores, destaca-se a imagem que o eleitor faz de um candidato ou partido, imagem essa cuja formação e manipulação são a razão de ser do marketing político nas campanhas eleitorais, demandando grandes somas financeiras em sua formulação estratégica e execução. “É sabido que o peso do dinheiro nas eleições não é

¹⁰ <http://www.tse.gov.br>, acessado em 19 de dezembro de 2010.

desprezível, o que tende a concentrar o sucesso eleitoral nas mãos de partidos (ou candidatos) com maior acesso a recursos financeiros” (Campos, 2009,p. 16).

A crescente profissionalização do marketing político ou eleitoral, conforme apontada por Silvia Cervellini (2000), é uma das formas pela qual o dinheiro gasto em campanha influencia o processo eleitoral, à medida que os melhores e mais talentosos profissionais e agências de propaganda são atraídos pelas perspectivas de ganho financeiro e de prestígio profissional que essa atividade proporciona. Outra expressão está no surgimento e proliferação de cursos de aperfeiçoamento e pós-graduação em Marketing Político.

A maior parte dos recursos financeiros de uma campanha política é empregada no processo de convencimento do eleitor através do marketing político, que vai muito além do convencimento racional pelo entendimento e alinhamento às preferências dos eleitores, focando-se mais em forjar percepções, criar empatia, explorar o medo, a esperança ou outros fatores emocionais e subconscientes e conquistar pela insistência e repetição. Todas práticas comuns do marketing comercial, onde embora já não se tolere a propaganda mentirosa ou enganosa explícita, fica claro que a sociedade ainda permite e aceita como ética a propaganda fantasiosa de alegações subjetivas, cada vez mais utilizada no marketing político. De acordo com Jerry Palmer, é comum a analogia entre marketing de produtos e marketing político. Os elementos principais em ambos são a competição, o produto, os canais de comunicação e a persuasão. Em ambos, vale a regra básica: *“know the product, know the competition, understand the audience”* (Palmer, 2002, p. 351). Seguindo o mesmo raciocínio, Cervellini (2000) enumera os pontos de convergência entre marketing político e de produtos: 1) semelhança no foco da ação: o indivíduo; 2) semelhança na função social: regular/organizar a competição; 3) semelhança no fim da ação: influir/determinar uma escolha; 4) semelhanças no ambiente da ação: opiniões, crenças e valores. Renato Janine Ribeiro oferece uma explicação para a suscetibilidade do eleitor ao marketing político em um paralelo com a suscetibilidade do consumidor ao marketing comercial:

os eleitores não vêm a formular o seu voto de maneira iluminista, pelo exame das diferentes propostas, e sim movidos pelo afeto (...),

o que é legítimo, porque o que se decide no voto são essencialmente valores (...), o problema está no seqüestro do afeto pela mídia, inflacionando os custos das campanhas mesmo quando a propaganda é gratuita” (Ribeiro, 2006, p. 79).

5.1. O alto custo das campanhas eleitorais e peso do dinheiro nas eleições

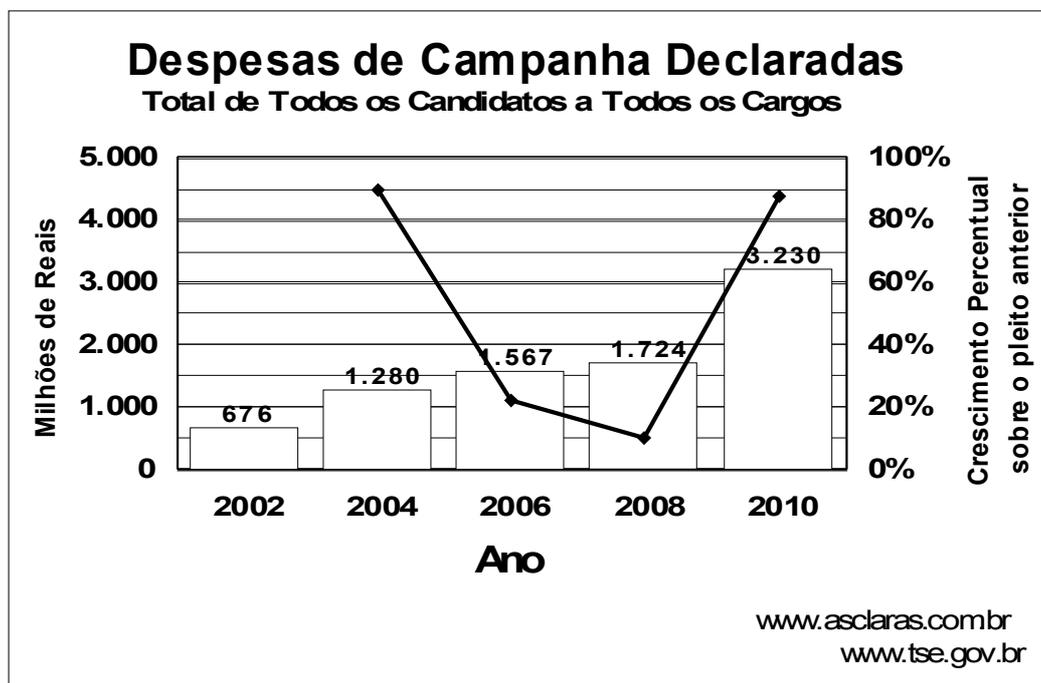
Um dos elos fundamentais que conecta a corrupção política às falhas do *accountability* eleitoral é o alto custo das campanhas. Segundo David Samuels “a sabedoria popular diz que o dinheiro conta muito em política” (2006, p. 133). À medida que custa caro manter-se no poder político ou expandi-lo, candidatos e partidos estão motivados a praticar a corrupção política com vistas a levantar fundos de campanha que os tornem competitivos. Nesse sentido, a existência de eleições tem um efeito colateral inverso ao pretendido, uma vez que, como já foi discutido, a corrupção política impacta a qualidade da democracia. Torna-se relevante para o tema proposto, portanto, investigar quão caras são as campanhas no Brasil, e que fatores afetam seus custos.

Samuels aponta que as eleições brasileiras são extremamente caras em perspectiva comparada (2006), ainda mais levando-se em conta que no Brasil os números oficiais subestimam o valor real de uma campanha. Apenas os custos declarados já seriam por si só mais altos que em outros países, sendo as eleições presidenciais no Brasil quase tão caras quanto as norte-americanas (Samuels, 2006), pelo menos que aquelas anteriores à eleição do Presidente Barack Obama em 2008. Campos observa que

o dinheiro representa cada vez mais um importante ingrediente para o sucesso eleitoral, e os partidos, assim como os candidatos, necessitam, a cada campanha, de mais dinheiro, a fim de obterem sucesso em suas disputas eleitorais (2009, p. 16).

O gráfico 1 a seguir apresenta essa realidade de custos crescentes ao apresentar as despesas totais somadas de todos os candidatos conforme declaração obrigatória por lei feita ao Tribunal Superior Eleitoral. Os dados de 2002, 2004, 2006 e 2008

foram obtidos junto ao site *asclaras* organizado pela ONG Transparência Brasil¹¹. O montante de 2010 foi obtido em notícia divulgada pelo TSE em seu site¹².



Algumas estratégias de financiamento de campanha adotadas por candidatos e comitês podem acarretar distorções nos valores totais obtidos junto ao TSE. Trata-se das transferências de fundos entre comitês financeiros de campanha e candidatos, e vice versa. Essas transferências aparecem como despesas para quem transfere e como doações para quem recebe, tendendo a inflar os números. Isso exigiria uma investigação mais detalhada, o que não é, entretanto, objetivo deste estudo. De todo modo, pode-se depreender que as despesas com as campanhas eleitorais no Brasil vem mais ou menos dobrando a cada quatro anos entre 2002 e 2010. É importante destacar, entretanto, as possíveis distorções de uma análise temporal feita apenas sobre os valores das receitas e despesas declaradas à Justiça Eleitoral. Isso porque um aumento nas doações “por dentro” podem representar uma migração das doações feitas em Caixa 2 em pleitos anteriores, sem que isso represente um aumento efetivo nas doações totais. Em sua maioria, as despesas, pela característica visível dos

¹¹ <http://www.asclaras.org.br>, consultado em 30/12/2010.

¹² <http://www.tse.gov.br>, consultado em 30/12/2010.

produtos e serviços que pretendem custear, são mais facilmente declaráveis¹³. Conforme observa Campos,

não nos convém pensar (de forma ingênua) que nas eleições passadas as campanhas eram mais baratas, que o setor privado financiava menos ou, mesmo, que se gastava menos com o custeio do sistema partidário-eleitoral. Dito isso, pode-se pensar em outra possibilidade, a partir dos dois formatos de doações privadas: partidárias e eleitorais. Da mesma forma que as doações efetuadas diretamente aos partidos, fora do período eleitoral, aumentaram de forma expressiva, os valores privados doados nos períodos eleitorais tiveram incrementos substanciais. Ora, se se tem uma elevação nesses dois formatos, o incremento poderia ser então consequência de uma maior transparência na declaração dos financiamentos obtidos para as campanhas eleitorais (Campos, 2009, p. 133).

Ainda que o senso comum aponte para um aumento expressivo nos custos das campanhas eleitorais, essa observação se faz importante para que não se tome os dados oficiais do TSE como evidência satisfatória dessa intuição.

Wendy Hunter também afirma que o Brasil é um país onde as campanhas eleitorais estão entre as mais caras do mundo, onde o dinheiro influencia muito a possibilidade de sucesso, e onde o financiamento de campanha sofre pouca regulação legal efetiva. Segundo a autora, isso privilegia o relacionamento entre as elites políticas conservadoras e os interesses da classe empresarial (Hunter, 2007). Pode-se observar que esse relacionamento se dá também com as elites políticas ditas progressistas, como a própria autora leva a concluir no desenvolvimento do seu estudo sobre o comportamento fisiológico do Partido dos Trabalhadores a partir de 1995.

A literatura aponta para algumas razões para os altos custos das campanhas eleitorais no Brasil. Entre os fatores nas instituições do sistema político e eleitoral brasileiro que favorecem o alto custo das campanhas eleitorais e por consequência o grande peso do dinheiro no resultado das eleições no Brasil está a utilização de listas abertas, no caso de eleições proporcionais. Os candidatos a cargos proporcionais – vereadores, deputados estaduais e deputados federais – têm que se diferenciar individualmente, levantando e gastando fundos para construir uma base de voto

¹³ Conforme discutido em detalhes no próximo capítulo, seção 4.6.

personalizado por meio de favores, presentes e outros benefícios (Samuels, 2006), já que a lista aberta tende a estimular as campanhas centradas no candidato, que buscam então reforçar seus atributos (reputação pessoal) para distinguir-se de seus colegas ou dos atributos comuns a todo o partido (reputação partidária) (Nicolau, 2002).

A pesquisa IUPERJ-2002 apontou que para 92% dos eleitores o candidato foi mais importante que o partido na escolha do voto para deputado federal¹⁴, conforme quadro a seguir (Nicolau, 2007):

Analisando as amostragens das eleições de 1994, 1998 e 2002, Nicolau (2007) constatou que o número de deputados federais que não se reelegeram por terem sido derrotados por outros candidatos da lista aberta do mesmo partido ou coligação é mais que o dobro dos que não se reelegeram por causa do desempenho do partido. Esses fatos podem ser interpretados como forte indício de intensa disputa entre os candidatos de um mesmo partido. Essa disputa encarece as eleições, porque os políticos não possuem ferramentas baratas para que sua mensagem chegue aos eleitores, das quais a mais óbvia seria o apelo partidário, baseado em programas e plataformas coletivas (Samuels, 2006).

Outro problema apontado no uso das listas abertas é a possibilidade de coligação entre os partidos, o que reduz a previsibilidade dos resultados eleitorais, tornando mais difícil que o eleitor premie ou puna um candidato pela sua performance, já que candidatos podem aumentar sua votação e não se reelegerem, enquanto outros podem obter um número menor de votos e mesmo assim garantir a sua reeleição (Nicolau, 2002). Campos salienta que

tais incertezas sobre os resultados eleitorais também povoam a cabeça dos atores políticos e podem conduzi-los a adoção de medidas que possibilitem maximizar suas chances de acesso aos cargos eletivos. Uma das formas de acesso é a maior disponibilidade de recursos para serem gastos nas disputas eleitorais, o que pode induzir o ator político a estabelecer compromissos durante as campanhas (Campos, 2009, p. 16)¹⁵.

¹⁴ Pesquisa IUPERJ-2002, apud NICOLAU (2007), pp. 109-110

¹⁵ Adicionalmente aos fatores discutidos acima, o próximo capítulo apresenta uma discussão sobre o impacto do horário gratuito do programa eleitoral nos gastos de campanha ao gerar uma demanda por produção midiática de alto custo.

A necessidade de recursos financeiros expressivos pode levar a uma relação de dependência entre atores políticos, candidatos e partidos de um lado e grupos econômicos fortes do outro. Em pesquisa realizada pela Revista Época, 64,3% dos congressistas entrevistados acredita ser baixa ou muito baixa a chance de um cidadão comum ser eleito para a Câmara dos Deputados sem o apoio de grupos econômicos corporativos ou religiosos, e 86,1% acham baixas ou muito baixas as mesmas chances no caso do Senado Federal (Clemente, Loyola, Ramos & Mendonça, 2009). Essa barreira financeira de entrada no poder político pode estar por trás do diagnóstico de Helio Jaguaribe de que “temos mais gente corrupta que se elege do que eleitos que se corrompem”¹⁶.

Dimitri Vlassis, chefe da Seção de Corrupção e Crimes Econômicos do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC), declarou, fazendo um alerta sobre as eleições presidenciais no Brasil, então por vir, que “financiamento de campanha é um problema chave em muitos países. Quanto mais alto o custo, maior o risco (*de corrupção*)”¹⁷.

Essa perspectiva de impunidade se alia à percepção de tolerância do eleitor às notícias de corrupção (já discutida neste capítulo) e à demanda por recursos financeiros para sustentar as campanhas, formando um poderoso mecanismo de incentivos sobre o ator político na direção da prática da corrupção política. Essa demanda decorre da importância crescente que o marketing político assume na competitividade e eficácia das campanhas eleitorais e dos altos custos envolvidos na sua elaboração e execução. Conforme observa Campos,

nas democracias modernas, os programas eleitorais assumem, cada vez mais, um caráter complexo e caro, com o uso de recursos televisivos sofisticados e com elevado grau de profissionalização, dado pelo marketing eleitoral¹⁸. Assim, por representarem um valor expressivo, os custos com divulgação de partidos e de candidatos podem se constituir num diferencial nas competições eleitorais. Desse modo, os gastos com publicidade e mídia se tornam um dos principais atributos das competições eleitorais, podendo ter um

¹⁶ Em entrevista ao jornal O Estado de São Paulo, publicada em 08 de março de 2009.

¹⁷ Em entrevista ao jornal O Estado de São Paulo, veiculada em 20 de março de 2010.

¹⁸ Na literatura em geral, o uso de “marketing político”, adotado por esta dissertação, se sobrepõe com larga vantagem à expressão “marketing eleitoral” utilizada pelo autor nesta frase. Ainda que se possa atribuir uma distinção entre esses termos, a diferença é irrelevante para este estudo.

impacto efetivo nas escolhas dos eleitores (Campos, 2009, pp. 61-62).

6. O Caixa 2 no financiamento de campanhas eleitorais

Esta dissertação adota a definição de Bruno Speck de financiamento de campanhas eleitorais, segundo a qual ela envolve “os recursos materiais empregados pelos competidores em eleições populares (partidos e candidatos) para organizar a campanha e convencer os cidadãos a lhes conferirem o voto” (2006, p. 153). Não são considerados financiamento de campanha, portanto, os recursos empregados no financiamento ordinário das organizações partidárias ou a remuneração dos representantes eleitos. O autor ressalta que

apesar de que os recursos financeiros tendem a se tornar a moeda mais freqüente no apoio material a campanhas eleitorais, outras formas de apoio material são bastante comuns. Empresas colocam veículos à disposição dos candidatos, fornecem camisetas e outros bens. Prestadores de serviços ajudam com descontos em pesquisas, anúncios ou outros recursos valiosos em campanhas (Speck, 2006,, p. 154).

Cabe ressaltar a diferença desse conceito para o mais abrangente financiamento político, definido por Campos (2009) como o fluxo de recursos, públicos e privados, que visa financiar todo o funcionamento do sistema político-partidário, incluídos aí não apenas os gastos de campanha, mas também o custeio das estruturas partidárias em períodos entre eleições e o custo da máquina pública responsável pela condução e supervisão do processo eleitoral em si. Desse modo, o financiamento de campanhas é uma parte do financiamento político, conforme as definições acima.

Este estudo trabalha com o conceito de Caixa 2 de campanha definido como as doações com fins ao financiamento privado de campanhas eleitorais cuja origem verdadeira não seja declarada à justiça eleitoral. A especificidade de “origem verdadeira” visa classificar de Caixa 2 de campanha aquelas doações “esquentadas”¹⁹

¹⁹ Por “esquentar” entende-se aqui transformar um dinheiro não declarado em doação declarada com as aparências legais cabíveis.

por doadores “laranjas”²⁰, que assumem a autoria de doações feitas por terceiros que não querem se identificar. Ainda que esse componente adicione dificuldade a qualquer esforço de mensuração, há indícios de que deixá-lo de fora dessa classificação seria uma omissão quantitativamente representativa, conforme sugere investigação concluída em 2009 pelo TSE e a Receita Federal.

Segundo notícia publicada no jornal O Estado de São Paulo em 06 de junho de 2009, identificou-se 18,3 mil empresas e pessoas físicas que teriam feito doações de campanha aos candidatos a deputado, senador, governador e presidente da República nas eleições de 2006 acima dos limites (de 2% do faturamento bruto no caso de empresas e de 10% da renda para pessoas físicas) estabelecidos pela lei nº. 9.504 de 1997. Esse número representa 13,3% do total de doadores, somando coletivamente R\$ 328 milhões em doações aos candidatos de todo país naquele pleito, ou 20,9% do total das doações declaradas para todos os cargos e candidatos em 2006, que foi de R\$ 1.566,9 milhões, segundo o sítio de internet *às claras*²¹ da organização Transparência Brasil.

Não é automática a dedução de que esses recursos doados de forma declarada por empresas que não têm receitas para justificar tais doações ou por cidadãos que muitas vezes nem sequer declaram imposto de renda sejam em sua maioria um mero mecanismo de transformar doações feitas em Caixa 2 em doações declaradas. Também não é possível aplicar métodos científicos baseados em evidências empíricas para testar se tais doadores oficiais não passam efetivamente de “laranjas”, “esquentando” doações frias de doadores ocultos que doam através de Caixa 2. Mas é uma suspeita bastante plausível, se não provável. Na opinião do procurador regional eleitoral do Mato Grosso do Sul, Pedro Paulo Grubits, "quanto mais dispar for o valor da doação do valor apresentado à Receita, maior chance de Caixa 2"²². A mudança de comportamento das doações entre 2006 e as eleições subsequentes de 2008 e 2010 suporta essa teoria explicativa: analisando-se os montantes declarados para as campanhas a governador e prefeito dos três maiores estados do Brasil e suas capitais,

²⁰ O termo “laranja” é utilizado no seu sentido popular, como sendo aquele que assume a culpa no lugar do outro; pessoa ingênua, simples ou sem importância; pessoa que substitui outra em muitas situações

²¹ <http://www.asclaras.org.br/2006/>, acessado em 10 de dezembro de 2010.

²² Segundo entrevista concedida ao jornal O Estado de São Paulo e publicada em 6 de junho de 2010.

observa-se que as doações feitas aos partidos, e desses aos candidatos, que a mídia convencionou chamar de doações ocultas, quase quadruplicou, passando de R\$ 68,4 milhões em 2006 para R\$ 251,4 milhões em 2008. Essas doações aos partidos não estão sujeitas aos limites impostos às doações feitas diretamente aos candidatos, livrando eventuais “laranjas” de comprovação de renda para doar. Já em 2010, outra mudança foi observada, com as doações milionárias feitas por candidatos à suas próprias campanhas – e que também não estão sujeitas a limites legais, facilitando assim o esquentamento de doações Caixa 2, sendo o candidato o próprio suposto “laranja”, nesse caso. Nas eleições daquele ano, de forma inédita, trinta candidatos declararam doações milionárias para suas próprias campanhas, somando um total de R\$ 70,1 milhões²³.

Desse modo, pela definição aqui adotada, é a origem das contribuições e não os gastos que define o financiamento de campanha através de Caixa 2, sempre que sua origem seja não declarada ou seja declarada de forma fraudulenta. Definido o conceito, este estudo busca confirmar a existência e relevância do Caixa 2 nas doações de campanha no Brasil, bem como descrever mecanismos pelos quais tal fenômeno opera e investigar agências e incentivos a que estão submetidos os atores tanto políticos quanto privados que dele participam.

Nas palavras de Walter de Almeida Guilherme, presidente do Tribunal Regional Eleitoral - TRE de São Paulo empossado em 2010, "Caixa 2 é geral no Brasil, não só na eleição"²⁴. Guilherme voltou a afirmar na abertura do 49.º Encontro do Colégio dos Presidentes de TREs em São Paulo, em junho do mesmo ano, referindo-se aos gastos de campanha, que "o Caixa 2 existe generalizadamente e sou descrente quanto a dizer que ele será banido"²⁵. Embora o reconheça como um dos aspectos mais nefastos do processo eleitoral no Brasil, o presidente do TRE-SP não acredita ser possível eliminá-lo do processo eleitoral, sendo obrigação da justiça eleitoral “minimizar o quanto for possível, reduzir o dano”. Essa opinião é corroborada pela vice-procuradora-geral eleitoral da república, Sandra Curreau, a cargo da

²³ Segundo notícia do site Instituto Brasil Verdade, consultado em 17 de abril de 2012 no endereço http://www.institutobrasilverdade.com.br/index.php?option=com_content&task=view&id=6487&Itemid=99

²⁴ Em entrevista ao jornal O Estado de São Paulo, publicada em 14 de fevereiro de 2010.

²⁵ Reportagem publicada no Jornal O Estado de São Paulo, em 11 de junho de 2010.

supervisão das eleições presidenciais, que declarou ser quase impossível a missão de buscar rastros de dinheiro de origem ilícita no pleito²⁶.

Em discurso na Assembléia Legislativa do Paraná em abril de 2010, em meio ao escândalo dos diários secretos do legislativo daquele estado, o deputado estadual Jocelito Canto (PTB) perguntou em plenário “Quem é que não tem Caixa 2 na campanha?” e declarou: “O Caixa 2 é invisível. Ganha eleição. É mais forte que os recursos oficiais recebidos. Quem é que paga essas equipes de 50 pessoas que viajam pelo estado?”²⁷. Jocelito havia sido reeleito em 2006 como o 12º deputado mais votado, com 65.284 votos, tendo declarado receitas de R\$ 126 mil naquela campanha. Estimando-se de forma conservadora o custo mensal de um cabo eleitoral, incluindo remuneração e despesas de viagem, entre R\$ 2 e 3 mil, as 50 pessoas referidas pelo deputado teriam representado um gasto de mais de R\$ 350 mil. Apenas essa linha de despesa representa quase o triplo do total das receitas declaradas por ele²⁸.

A crise do “Mensalão” do governo Lula em 2005 trouxe a público revelações relevantes sobre o Caixa 2 de campanha através dos depoimentos do deputado federal Roberto Jefferson, publicados em diversos jornais à época. Em suas palavras,

(...) esses fantasmas que ficam rondando o poder sempre são os fantasmas do financiamento eleitoral: Delúbio, PC Farias, Marcos Valério. É sempre a mesma gente. É sempre a mesma prática, porque a legislação eleitoral que nós temos ainda é a de Castelo Branco. Ela não é clara, ela não permite o financiamento político que proteja o doador para que ele não seja escachado como se tivesse querendo comprar os Deputados. (...) Se PC ‘faria’ – e fez –, hoje, Delúbio e Marcos Valério fazem e outros que virão continuarão a fazer se não mudarmos essas práticas de financiamento eleitoral. Eu trouxe aqui (...) todas as prestações de contas, a minha e a dos senhores; na Justiça Eleitoral. Aí é o princípio da mentira que a gente vive aqui. Esse processo começa na mentira e deságua no PC Farias, deságua nos outros tesoureiros de campanha, agora no Delúbio, no Marcos Valério (apud Campos, 2009, p. 120, nota 48).

Os comentários de Roberto Jefferson, embora não forneçam indícios quantitativos em relação ao Caixa 2, dão conta não apenas de sua existência e

²⁶ Em entrevista ao jornal O Estado de São Paulo, publicada em 04 de julho de 2010.

²⁷ Em reportagem publicada no jornal A Gazeta do Povo de Londrina, PR, em 15 de abril de 2010.

²⁸ O deputado Jocelito Canto anunciou o encerramento de sua carreira pública em agosto de 2010, não concorrendo à reeleição. Segundo o próprio, devido a incertezas relativas à sua candidatura em decorrência da lei da Ficha Limpa, promulgada naquele ano.

preponderância, mas de sua perenidade, na visão do deputado. A impressão que busca passar aos eleitores e à sociedade em geral é de normalidade e generalidade dessas práticas, contribuindo assim para quebrar a possibilidade de punição dos corruptos pelo eleitor no momento do voto, ao forjar a percepção de que não há alternativa viável, conforme discutido na seção 3.2 desse estudo.

Outro caso que oferece dados que possibilitam de um ponto de comparação entre as contribuições declaradas de campanha e aquelas feitas através de Caixa 2, pelo menos em ordem de grandeza, é o da eleição de 2010 para Governador do Amapá, através do vazamento de informações da Operação Mãos Limpas da Polícia Federal (PF) de setembro de 2010 que investigou uma organização criminosa que praticava desvio de recursos públicos do Estado do Amapá e da União, conforme disponibilizado no site da instituição²⁹. Nessa ocasião, além de servidores públicos e empresários, o então governador e candidato a reeleição Pedro Paulo Dias de Carvalho foi preso preventivamente junto com o ex-governador e candidato ao Senado Waldez Goes, de quem havia sido vice, em um total de dezoito pessoas. Notícia veiculada no jornal O Estado de São Paulo em 12 de setembro de 2010 dá conta de que, segundo o documento do Ministério Público (MP) que embasa os pedidos de prisão temporária ao qual teve acesso aquele jornal, o dinheiro desviado e as propinas cobradas no esquema de desvio de recursos públicos descoberto pela Polícia Federal serviam para financiar a campanha de Pedro Paulo Dias. A argumentação do MP corrobora com a hipótese investigada por este estudo de expressiva relação entre a corrupção política e o Caixa 2 de campanhas eleitorais.

A investigação teve por fonte escutas telefônicas realizadas com autorização da justiça no aparelho celular de Livia Bruna Gato, alegadamente amante do governador. Em uma transcrição dessas gravações o governador relata à sua amante, desde Jacarta, seus planos de pedir ao do Grupo Salim, pertencente a empresários indonésios interessados em investir no Amapá, R\$ 30 milhões para sua campanha à reeleição:

Assim, amor, deixa eu falar uma coisa. Tu não tem idéia do que os caras têm... Porque, no dia seguinte, amor, R\$ 30 milhões para esses caras não é nada. E qual é o custo da minha

²⁹ http://www7.dpf.gov.br/DCS/Resumo_OP_2010.html

campanha? Eu, por mais que gastando uma fortuna, não consigo gastar mais do que R\$ 20 milhões ³⁰.

Não há de se tomar por concretos planos e estratégias eleitorais relatadas em uma conversa pessoal e privada entre um candidato e sua amante. Mas chama a atenção a diferença de magnitude dos gastos efetivamente declarados por Pedro Paulo e os demais candidatos ao governo daquele estado em 2010 frente aos montantes planejados. Parece razoável concluir, ao menos, que R\$ 20 milhões seria um teto máximo plausível para uma campanha eleitoral competitiva a governador naquele estado, segundo a visão do então governador. Esse valor diverge grandemente mesmo da mais cara das campanhas a governador para o estado do Amapá, segundo declarações ao TSE, que foi a de Luca Barreto do PTB, totalizando R\$ 1,6 milhões, incluídos aí os gastos com o segundo turno. A campanha vencedora de Carlos Camilo Goes Capibaribe declarou apenas R\$ 395 mil nos dois turnos das eleições de 2010.

Essa comparação lança uma dúvida sobre a eficácia do controle das doações e gastos de campanha pela justiça eleitoral, reforçando a opinião de Speck, para quem “esse fenômeno de Caixa 2 indica sérias falhas quanto à fiscalização da prestação de contas e a punição de transgressores” (2006, p. 158). O autor menciona que “os escândalos políticos que sacudiram o país durante o ano de 2005 tiveram forte vinculação com o tema do financiamento da política. Parte das revelações se referiu às prestações de contas incompletas de partidos e candidatos” (Speck, 2006, p. 158).

Esse caso serve de exemplo do impacto da corrupção política sobre a eficácia do *accountability* vertical e sobre a qualidade da democracia, conforme discutido anteriormente. Naturalmente que as intenções declaradas pelo governador de pedir dezenas de milhões de reais em doações a um investidor estrangeiro seriam acompanhadas de contrapartida na forma da sobrevalorização dos interesses dos doadores, prejudicando a responsividade daquele governo à preferência da maioria dos cidadãos. Ao mesmo tempo, o emprego de parte expressiva dessa quantia (até 2/3) na campanha teria implicado, se levada a cabo, em um fator importante a favor da reeleição do governador, afetando a competição e neutralizando a possibilidade de punição aos corruptos pelos cidadãos eleitores no momento do voto.

³⁰ Publicada no jornal O Estado De São Paulo em 23 de setembro de 2010.

A análise de duas outras operações da Polícia Federal sugerem a possibilidade de que a prática da corrupção política e do Caixa 2 de campanha permeiam uma grande parte da vida política, dos grupos e partidos políticos. Conforme reportagem publicada no jornal A Folha de São Paulo, em 22 de novembro de 2010, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) decidiu pela suspensão definitiva da operação Castelo de Areia, confirmando suspensão provisória aplicada no início daquele ano. As investigações dessa operação, que atingiu entre outras a empreiteira Camargo Correa, que teve quatro diretores do seu quadro de funcionários com a prisão preventiva decretada, tiveram por ponto de partida o monitoramento de remessas de dólares ao exterior através de operações conhecidas como dólar-cabo, e resultaram na identificação de crimes de evasão de divisas, operação de instituição financeira sem a competente autorização, formação de quadrilha, lavagem de dinheiro e fraude a licitações, conforme informado pelo site da Polícia Federal³¹. A justificativa dada pelo presidente do Superior Tribunal de Justiça, Ministro César Asfor Rocha, foi o uso de uma denúncia anônima para pedir autorização para instalar escutas telefônicas “genéricas”. Essa decisão, segundo pesquisa encomendada por aquele jornal, contraria jurisprudências anteriores e posteriores daquela corte, inclusive emitidas pelo próprio Ministro Asfor Rocha³².

Outro caso que serve de exemplo dessa impunidade de crimes eleitorais envolvendo empreiteiras, identificados de forma acidental ou colateral em operações da PF e do MP aconteceu em maio de 2009. A polícia apreendeu uma pasta intitulada “Eleições 2008” na sede da empreiteira OAS, em operação de busca e apreensão da Polícia Federal solicitada pelo Ministério Público Federal na investigação do desvio de R\$ 30 milhões nas obras do complexo viário Rio Baquirivu, em Guarulhos, na Grande São Paulo, sob responsabilidade da construtora. Esse caso chama a atenção nem tanto pelo conteúdo ou pelos montantes envolvidos no suposto desvio, mas pelo fato relevante de que a Justiça Federal ordenou a devolução da pasta à empresa, e proibiu

³¹ http://www7.dpf.gov.br/DCS/noticias/2009/Marco/25032009_OpCastelodeAreiaSP.html, consultado em 14 de dezembro de 2010.

³² Argumentação semelhante foi utilizada com sucesso em 2011 pela defesa, capitaneada pelo advogado Marcio Tomaz Bastos, ex ministro da justiça, de réus dos processos oriundos da operação Boi Barrica do Ministério Público e Polícia Federal, que investigava entre outros Fernando Sarney, filho do então presidente do Senado. O STJ anulou todas as provas coletadas em anos de investigação em função da reversão de decisão da justiça federal de primeira instância que deu origem às primeiras escutas telefônicas, de acordo ao princípio conhecido em direito como “árvore podre”.

que fosse feita cópia da mesma. Isso, apesar da ligação percebida pelo procurador Matheus Baraldi Magnani entre a contratação da OAS e a pasta de doações, e mesmo sob a suspeita do Ministério Público Federal de que os repasses teriam abastecido Caixa 2 de parlamentares e candidatos a prefeito daquela cidade. Possivelmente também mais um exemplo dos efeitos colaterais da separação da Justiça Eleitoral do restante do judiciário, apontado por Taylor (Taylor, 2006), e mais uma evidência de relação entre corrupção e Caixa 2 de campanha.

Esses casos apresentam pontos em comum que merecem ser comentados. Em ambos, o alvo das operações a que estavam submetidas as empreiteiras não eram originalmente crimes eleitorais, porém as evidências coletadas nas buscas e apreensões apontaram para tais suspeitas, de forma colateral. Tanto a OAS quanto a Camargo Correa mantinham registros documentais das supostas doações feitas em Caixa 2. Por fim, a interrupção das investigações não causou, em nenhum dos dois casos citados como exemplos, maiores reações adversas no meio político. Não se apresentaram representantes da oposição demandando o esclarecimento dos fatos e a continuidade das investigações na intensidade que seria de se supor, dadas a gravidade dos crimes apontados, a força das evidências coletadas e o absurdo das ordens judiciais em favor das empreiteiras. Essa omissão pode ser interpretada como indício de mau funcionamento do *accountability* horizontal que deveria ser exercido pelo legislativo e pela oposição, e levanta suspeitas de que uma parcela expressiva da classe política esteja comprometida com os esquemas de doação em Caixa 2 promovidos pelas grandes empreiteiras ou com empresários de outros setores, sugerindo que os políticos estão em sua maioria sob o efeito do fenômeno do telhado de vidro. Notícias na mídia secundária como sites na internet, *blogs* e afins, mas que não tiveram espaço nos principais veículos de mídia impressa brasileira, dão conta de que no início de 2010 apenas o Senador Pedro Simon do PMDB/RS, à luz das revelações feitas por essas operações da PF e dos entraves impostos pelo judiciário para a continuidade das investigações, seguia defendendo sozinho e de forma isolada a criação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito das empreiteiras, reavivando proposta antiga sua, já apresentada pelo senador em anos anteriores, igualmente sem apoio de seus colegas parlamentares.

7. Algumas conclusões e futuros estudos

Esse trabalho se propôs a estudar a corrupção política e o Caixa 2 de campanhas eleitorais no Brasil, analisando seu efeito sobre a qualidade da democracia, principalmente na dimensão da responsividade dos governos às preferências da maioria dos cidadãos. Foi analisada a (in)eficácia do *accountability* vertical como instrumento de punição dos corruptos, considerando o comportamento do eleitorado brasileiro diante desses fenômenos e dos investimentos feitos em marketing político, e como isso opera uma distorção na competição eleitoral.

A literatura estudada apontou para um quadro grave de corrupção política em nosso país, que parece fazer parte da vida política e é percebida como generalizada pela sociedade. Os eleitores dão sinais de aceitar o fato de que os políticos são corruptos e tendem a não puni-los mesmo nos casos que vêm a público, seja pela sensação de que não há alternativas viáveis, seja por indiferença. Os eleitores não parecem associar a prática de corrupção política aos déficits de qualidade da democracia brasileira, à desconsideração de suas próprias preferências em favor de uma elite corruptora na definição das prioridades de governo, e nem à piora nos serviços públicos e redução dos investimentos feitos pelos governos devido aos altos custos das contratações conduzidas sob esquemas de corrupção.

Diante dessa relativa aceitação por parte do eleitorado e da impunidade decorrente das ineficiências dos órgãos de controle responsáveis pelo *accountability* horizontal, os atores políticos se sentem à vontade para praticar a corrupção política, ao mesmo tempo em que são incentivados a fazê-lo diante da necessidade de levantar somas consideráveis e crescentes de recursos financeiros para fazer frente aos altos custos das eleições, pressionados por diversos fatores, inclusive o marketing político.

Foram encontrados indícios comprobatórios da relação entre o Caixa 2 de campanha e a corrupção política, de relevância nos dois sentidos - tanto parte considerável dos recursos aplicados sob a forma de Caixa 2 no financiamento de campanhas eleitorais tem por origem a corrupção política, quanto parte importante da corrupção política se destina ao financiamento de campanhas.

Há um impacto direto da corrupção política na responsividade - dimensão central da qualidade da democracia. Outra dimensão da qualidade da democracia

impactada que merece destaque é a participação, já que a corrupção gera na sociedade desconfiança em relação à classe política e às instituições democráticas, e isso reduz o interesse pela política, levando a prática da cidadania a um estado de apatia. Também a competição se vê afetada, na medida em que parte das propinas recebidas por candidatos e partidos é aplicada nas campanhas eleitorais, sob a forma de marketing político. Esse fenômeno pode ter atingido um nível no Brasil que tornaria o uso de recursos ilegais a única forma de mesmo os políticos originalmente honestos alcançarem e se manterem no poder.

Essa distorção da competição a favor dos políticos envolvidos com a corrupção, a relativa tolerância ao fenômeno pelo eleitorado e a ineficácia da justiça eleitoral em punir o Caixa 2 foram identificadas como importantes causas do não funcionamento do *accountability* vertical no combate à corrupção política. Tudo indica que os corruptos não são punidos pelos eleitores de forma consistente.

Embora não tenha sido objetivo deste estudo discutir trajetórias futuras para o problema estudado, é possível arriscar uma previsão de estabilidade do quadro apresentado, a menos na hipótese de eventos contingentes. Sem que o *accountability* vertical opere adequadamente a depuração contínua da classe política, dada a inibição da participação da sociedade pela desconfiança na classe política e nas instituições democráticas e com a distorção da competição derivada do investimento de propina em marketing político, as chances de melhora da qualidade da democracia podem estar comprometidas. Os defeitos da democracia brasileira já não parecem ser característicos de um processo de transição democrática, como se acreditava há uma ou duas décadas, mas sim componentes intrínsecos de um regime estável, que contém em si mecanismos de preservação que levam a supor sua continuidade no tempo. Não se pode tampouco descartar a possibilidade de degradação da qualidade da democracia, principalmente se considerarmos o efeito continuado do desprestígio da carreira e da criminalização da atividade política sobre a renovação da própria classe política atuante no país, uma vez que essa que já não atrai os melhores e mais intencionados cidadãos.

Pensando-se em eventos contingentes que possam precipitar uma mudança no grave quadro apresentado, no sentido da melhora na qualidade da democracia com a redução da corrupção, é possível fazer um exercício tendo por ponto de partida a redução do Caixa 2 de campanha, decorrente de uma fiscalização mais eficaz pelos

órgãos competentes e pela sociedade em geral. Cerceado o uso de dinheiro oriundo de corrupção política nas campanhas, e uma vez que isso valesse para todos os candidatos, a competição seria menos distorcida, mais equilibrada e, se não menos intensa, ao menos não tão cara, o que aliviaria a pressão por recursos financeiros nas eleições. Isso abriria espaço para políticos que viessem a adotar estratégias anticorrupção e contrárias ao Caixa 2 em suas campanhas, interrompendo o ciclo em curso do efeito “telhado de vidro”. Tais lideranças poderiam estimular maior participação política por parte da sociedade, ao se apresentarem como alternativa viável hoje não percebida pelos eleitores. Desse modo, o *accountability* vertical poderia passar a cumprir seu papel de desestimular a prática da corrupção através da punição eficaz dos corruptos, em um ciclo virtuoso no sentido de uma democracia de maior qualidade em nosso país.

O raciocínio acima nos remete a analisar as possibilidades de alterações nos arranjos institucionais que regem a democracia brasileira, em particular os mecanismos de representação, ou seja, possibilidades de reforma política que possam funcionar como eventos contingentes capazes de iniciar essa reverção de tendência.

Muitos autores apontam que essa melhora depende de um avanço nos níveis de educação, que ajudará no desenvolvimento de uma cultura democrática de massa. Helio Jaguaribe defende que

somente uma revolução educacional poderá instituir no Brasil uma competente democracia de massas, como na Europa ocidental. Isso requer, além de outras coisas, um largo espaço de tempo (2006, p. 19).

Até que isso se dê, e posto que tais avanços tendem a levar décadas ou gerações para se consolidar, o caminho para uma melhora possível dependeria de melhores arranjos institucionais. Ainda segundo Helio Jaguaribe,

enquanto não se logre um satisfatório nível educacional para o Brasil, somente uma reforma política (...) proporcionará ao país um nível mínimo de capacitação política (2006, p. 19).

Uma vez que não se pode esperar de um congresso eleito clientelisticamente que se disponha a adotar reformas que inviabilizariam a eleição da maior parte dos

atuais parlamentares, o autor acredita que somente por vias plebiscitárias se poderá empreender a necessária reforma política. Tal possibilidade “dependerá de que venha a ser eleito um candidato à Presidência da República cujo programa contenha a reforma política em questão e que efetivamente se disponha a implementá-la” (Jaguaribe, 2006, p. 19).

Tais reformas são complexas, e exigem análises profundas, inclusive quanto aos efeitos não óbvios da combinação de múltiplas alterações institucionais concomitantes. Como afirma Lúcio Rennó, toda mudança institucional traz embutidos custos não antecipados pelos reformadores – fatores esses, muitas vezes perversos. Sem contar que quanto mais complexa a proposta de engenharia institucional, mais difícil se faz prever as consequências da reforma (Rennó, 2006).

As reformas decididas na canetada e sob a luz de cismas e escândalos podem complicar um pouco mais o quadro político e evidenciar o dito de que, “por pior que esteja a situação, ela sempre pode piorar” (Campos, 2009, p. 212).

O trabalho que deverá se seguir a esse aqui apresentado é o de avaliação das propostas de reforma política que circulam nos meios políticos e acadêmicos, bem como a proposição de outras que venham a aparecer, cada uma em separado, e ainda várias em conjunto. Nesse sentido, o presente estudo poderá fornecer elementos que permitam uma análise da eficácia de propostas de reforma política no que tange o combate à corrupção política. É importante reconhecer que os arranjos institucionais que regem a política servem a outros propósitos, notadamente à formação de uma boa representação política adequada e à governabilidade, evitando o risco de paralisia decisória. E pode ainda haver escolhas antagônicas que envolvam *trade offs*. Nesse sentido, este estudo pretendeu oferecer argumentos da relevância da corrupção política, principalmente ao relacioná-la diretamente com os déficits de qualidade da democracia em nosso país.

Levando-se em conta a importância do tema e suas dificuldades empíricas, acredito que as alternativas explicativas apresentadas para os fenômenos estudados, a sugestão de mecanismos possíveis e/ou prováveis e o descarte de hipóteses logicamente irrelevantes tenham sido uma contribuição válida e útil, ainda que modesta.

8. Referências Bibliográficas

ALMEIDA, Alberto Carlos. Amnésia eleitoral: em quem você votou para deputado em 2002? E em 1998? In: SOARES, Glaucio Ary Dillon e RENNÓ, Lucio R. (orgs.). “Reforma política. Lições da história recente”. Editora FGV, 2006-a, xxx.

_____. **Por que Lula?** Rio de Janeiro: Record, 2006-b.

_____. **A cabeça do eleitor.** Rio de Janeiro: Record, 2008.

ARANTES, Rogério B. The Brazilian feds: the Federal Police and the Ministério Público in fight against corruption. In: POWER, Timothy e TAYLOR, Matthew (orgs.). **Corruption and democracy in Brazil: The struggle for accountability.** Notre Dame University Press, no prelo.

BIGNOTTO, Newton. Corrupção e Estado de direito. In: ANASTASIA, Fátima e AVRITZER, Leonardo (orgs.). **Reforma política no Brasil.** Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006, p. 82-86.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola & PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política.** Brasília, Editora UNB, Brasília, 2007.

CAMPOS, Mauro M. **Democracia, partidos e eleições: Os custos do sistema partidário-eleitoral no Brasil.** 2009. Tese de doutorado. DCP/FAFICH/UFMG. Belo Horizonte. 2009.

CANACHE, Damaris e ALLISON, Michael E. Perceptions of political corruption in Latin American democracies. **Latin American Politics and Society**, Miami, v. 47, n. 3, p. 91-111, 2005.

CLEMENTE, Isabel; LOYOLA, Leandro; RAMOS, Murilo e MENDONÇA, Ricardo. Pesquisa Congresso no espelho - Como o Congresso se enxerga. **Revista Época**, 06 de Julho de 2009.

DAHL, Robert. **Poliarquia: participação e oposição.** São Paulo: Edusp, 1977.

DIAMOND, Larry. Elections without democracy: thinking about hybrid democracies. **Journal of Democracy**, v. 13, n. 2, p. 21-35, 2002.

DIAMOND, Larry e MORLINO, Leonardo. **Assessing the quality of democracy.** Baltimore: The John Hopkins University Press, 2005.

FILGUEIRAS, Fernando. Marcos teóricos da corrupção. In: AVRITZER, Leonardo; BIGNOTTO, Newton; GUIMARÃES, Juarez e STARLING, Heloisa M. M. (orgs.). **Corrupção: ensaios e críticas.** Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008-a, p. 353-362.

_____. **Corrupção, democracia e legitimidade**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008-b.

HUNTER, Wendy. Corrupção no Partido dos Trabalhadores. O dilema do “sistema.” In: NICOLAU, Jairo e POWER, Timothy J. (orgs.). **Instituições representativas no Brasil. Balanço e reforma**”. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007, xxx.

INGLEHART, Ronald e WELZEL, Christian. **Modernization, cultural change, and democracy. The human development sequence**. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

MARENCO, André. Financiamento de campanhas eleitorais. In: AVRITZER, Leonardo; BIGNOTTO, Newton; GUIMARÃES, Juarez e STARLING, Heloisa M.M. (orgs.). **Corrupção: ensaios e críticas**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008, p. 381-387.

MISHLER, William e ROSE, Richard. What are the political consequences of trust? A test of cultural and institutional theories in Russia. **Comparative Political Studies**, v. 38, n. 9, p. 1050-1078, novembro de 2005.

MOISÉS, José Álvaro. Corrupção política e democracia no Brasil contemporâneo. Texto não publicado, 2008.

MORLINO, Leonardo. Legitimacy and the quality of democracy. **International Social Science Journal**, Oxford, v. 60, n. 196, p. 211-222, junho de 2009.

NICOLAU, Jairo. O sistema eleitoral de lista aberta no Brasil. In: NICOLAU, Jairo e POWER, Timothy J. (orgs.). **Instituições representativas no Brasil. Balanço e reforma**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

_____. Como controlar o representante? Considerações sobre as eleições para a Câmara dos Deputados no Brasil. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 219-236, 2002.

NORRIS, Pippa. **Critical Citizens**. Oxford: Oxford University Press, 1999.

PALMER, Jerry. Smoke and mirrors: is that the way it is? Themes in political marketing. **Media, Culture & Society**, v. 24, n. 3, p. 345-363, 2002.

POWELL JR, C. Bingham. The Chain of Responsiveness. In: DIAMOND, Larry & MORLINO, Leonardo. **Assessing the Quality of Democracy**. Baltimore: The John Hopkins University Press, 2005, xxx.

POWER, Timothy J. e GONZÁLES, Júlio. Cultura política, capital social e percepções sobre corrupção: uma investigação quantitativa em nível mundial. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 21, novembro de 2003, p. 51-69.

RENNÓ, Lucio. O dilema do rico: número de candidatos, identificação partidária e *accountability* nas eleições de 2002 para a Câmara dos Deputados. In: SOARES, Glaucio Ary Dillon e RENNÓ, Lucio R. (orgs). **Reforma política. Lições da história recente**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006, p. 47-70.

RIBEIRO, Renato J. Financiamento de campanha (público versus privado). In: ANASTASIA, Fátima e AVRITZER, Leonardo (orgs). **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte, Editora UFMG, 2006, p. 77-81.

SAMUELS, David. Financiamento de campanhas no Brasil e propostas de reforma. In: SOARES, Glaucio Ary Dillon e RENNÓ, Lucio R. (orgs). **Reforma política. Lições da história recente**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006, xxx.

SPECK, Bruno. O financiamento de campanhas eleitorais. In: ANASTASIA, Fátima e AVRITZER, Leonardo (orgs). **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006, p. 153-158.

STARLING, Heloisa M.M. Machado de Assis. In: AVRITZER, Leonardo; BIGNOTTO, Newton; GUIMARÃES, Juarez e STARLING, Heloisa M.M. (orgs). **Corrupção: ensaios e críticas**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008, p. 263-272.

TAYLOR, Matthew. Justiça eleitoral. In: ANASTASIA, Fátima e AVRITZER, Leonardo (organizadores). **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006, p. 147-152.

TREISMAN, Daniel. The causes of corruption: a cross-national study. **Journal of Public Economics**, Los Angeles, CA, v. 76, n. 3, p. 399-457, Junho 2000.