

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO – UFRJ
INSTITUTO DE ECONOMIA – IE
PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS,
ESTRATÉGIAS E DESENVOLVIMENTO – PPED

Nathalia Rodrigues Cordeiro

Accountability e reputação: financiamento de campanhas e reeleição de deputados envolvidos em escândalos de corrupção (2002-2006)

RIO DE JANEIRO

2014

NATHALIA RODRIGUES CORDEIRO

**ACCOUNTABILITY E REPUTAÇÃO:
FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS E REELEIÇÃO DE DEPUTADOS
ENVOLVIDOS EM ESCÂNDALOS DE CORRUPÇÃO (2002-2006)**

**Tese apresentada ao Programa de Pós Graduação em
Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento da
Universidade Federal do Rio de Janeiro, como requisito
parcial para obtenção do Grau de Doutor.**

Orientador: Prof. Dr. Charles de Freitas Pessanha

RIO DE JANEIRO
2014

C794a Cordeiro, Nathalia Rodrigues, 1979- .

Accountability e reputação: financiamento de campanhas e reeleição de deputados envolvidos em escândalos de corrupção (2002-2006)/ Nathalia Rodrigues Cordeiro. – 2014.

206 f. ; 30 cm.

Orientador: Charles de Freitas Pessanha.

Tese (doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento, 2014.

Referência: f. 188-197.

1. *Accountability*. 2. Corrupção 3. Financiamento de campanhas. I. Pessanha, Charles de Freitas (orientador). II. Universidade Federal do Rio de Janeiro. III. Título.

CDD 351.994

NATHALIA RODRIGUES CORDEIRO

ACCOUNTABILITY E REPUTAÇÃO:
FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS E REELEIÇÃO DE DEPUTADOS
ENVOLVIDOS EM ESCÂNDALOS DE CORRUPÇÃO (2002-2006)

Tese apresentada ao Programa de Pós Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como requisito parcial para obtenção do Grau de Doutor.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Charles de Freitas Pessanha
Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ

Prof.^a Dr.^a Maria Antonieta Parahyba Leopoldi.
Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ

Prof. Dr. Jairo Nicolau.
Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ

Prof. Dr. Ivo Jose Aquino Coser
Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ

Prof. Dr. Nelson Rojas de Carvalho
Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro – UFRRJ

AGRADECIMENTOS

Agradeço, em primeiro lugar, à minha família pelo suporte material, emocional e espiritual.

Ao João, pela parceria, apoio e compreensão.

Aos colegas de mestrado e doutorado (especialmente Salvatore Benvenuto, Gustavo Granado, Miriam Dolzani, Alexandre Negreiros, Claudia Cruz e Guilherme Costa), pelo intercâmbio de experiências e ideias ao longo dos últimos anos.

Ao funcionário do Instituto de Economia, Flávio Lyra, agradeço pela eficiência com que me ajudou a resolver questões administrativas da Pós-Graduação.

À todos os professores que passaram pela minha vida acadêmica, dividida entre UnB, IFCS-UFRJ e IE-UFRJ. Um agradecimento especial vai para o meu orientador Charles Pessanha, que tem me agraciado há quase uma década com a sua sabedoria, erudição e generosidade ímpares.

Também, notadamente, agradeço aos professores participantes da Banca de Qualificação e Defesa, Maria Antonieta Leopoldi e Jairo Nicolau, pelas considerações e mudança de rumos da pesquisa (para melhor!) desde a defesa do projeto. A colaboração generosa de ambos, que são ícones consagrados da Ciência Política, foi inestimável para o termo deste trabalho.

Os professores Nelson Rojas de Carvalho e Ivo Coser contribuíram sobremaneira para o aperfeiçoamento da tese com suas valiosíssimas críticas e sugestões durante a defesa da mesma. Não posso deixar de agradecer às professoras do PPED que ajudaram na elaboração da parte metodológica do embrião deste projeto: Ana Celia Castro e Monica Desiderio.

Aos amigos pessoais e colegas de trabalho, pela paciência, compreensão e colaboração em qualquer medida. Todos me ajudaram direta ou indiretamente. De qualquer forma, não teria sido possível sem vocês!

“Mas o que é o próprio governo, senão a maior das críticas à natureza humana? Se os homens fossem anjos, não seria necessário governo algum. Se os homens fossem governados por anjos, o governo não precisaria de controles externos nem internos”.

James Madison

RESUMO

Cordeiro, Nathalia Rodrigues. **Accountability e reputação**: financiamento de campanhas e reeleição de deputados envolvidos em escândalos de corrupção (2002-2006). Rio de Janeiro, 2014. Tese (doutorado) – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014.

O sentimento de que o estado brasileiro se encontra limitado pelos interesses econômicos, em especial daqueles que financiam as campanhas eleitorais, mantém um cenário de falta de credibilidade das instituições. A preocupação central está na dificuldade de mitigar o desvio do ideal de representação, que contempla os interesses da sociedade, *vis-à-vis* a sobrevalorização do poder econômico. A questão específica da tese é trazer à baila o financiamento de campanhas eleitorais de parlamentares por empresas privadas, seus mecanismos de controle e *accountability*. Mais notadamente, se busca entender em que medida a reputação pode impor custos aos deputados envolvidos em escândalos de corrupção.

Palavras-chave: *Accountability*. Corrupção. Financiamento de campanhas.

ABSTRACT

Cordeiro, Nathalia Rodrigues. **Accountability e reputação**: financiamento de campanhas e reeleição de deputados envolvidos em escândalos de corrupção (2002-2006). Rio de Janeiro, 2014. Tese (doutorado) – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014.

There is a generalized sensation in the country that economic interest, especially of those who finance electoral campaigns, are interfering and restraining the Brazilian State. This overwhelming feeling continues to contribute to the lack of credibility in institutions. The thesis aims to understand campaign finance by private corporations, their control devices and their accountability (namely how reputation can ensure that officers involved in corruption scandals are held accountable).

Keywords: Accountability. Corruption. Campaign finance.

LISTA DE GRAFICOS E QUADROS

Quadro 1	Dimensões do conceito de <i>accountability</i> e suas interpretações.....	23
Quadro 2	Formas de Controle e Controladores.....	27
Quadro 3	A regulação da divulgação das contas eleitorais no Brasil.....	38
Quadro 4	Marcos históricos da evolução dos mecanismos de <i>accountability</i> no Brasil..	42
Gráfico 1	Deputados do Grupo A e do Grupo B e número de filiação em partidos (até 2006).....	100
Quadro 5	Deputados Federais do RJ envolvidos no Escândalo dos Sanguessugas.....	114
Quadro 6	Deputado Dirty (candidato a reeleição ou não em 2006).....	116
Quadro 7	Hipótese para <i>accountability</i> de reputação.....	119
Gráfico 2	Variação número de votos (Grupo A e Grupo B).....	127
Gráfico 3	Número de empresas financiadoras em 2002 e 2006 para o Grupo A.....	128
Gráfico 4	Número de empresas financiadoras em 2002 e 2006 para o Grupo B.....	129
Gráfico 5	Custo do voto na Câmara e no Senado (Rio de Janeiro).....	132
Gráfico 6	Variação financiamento do Grupo A e Grupo B (em valores absolutos).....	135
Quadro 8	Manutenção de empresas financiando campanha das eleições de 2006 para o Grupo A.....	138
Quadro 9	Síntese do desempenho financeiro e eleitoral (Grupo A).....	140
Quadro 10	Manutenção de empresas financiando campanha das eleições de 2006 para o Grupo B.....	142
Quadro 11	Síntese do desempenho financeiro e eleitoral (Grupo B).....	144
Quadro 12	Deputados que se candidataram novamente (Clean/Dirty e Tainted) e obtiveram repetição do financiamento.....	146

Quadro 13	Testando a hipótese da “ <i>Accountability</i> ” (Financeira x Eleitoral).....	149
Gráfico 7	Média de votos e financiamento em 2006 (Grupo A e Grupo B).....	152
Quadro 14	Empresas que mantiveram financiamento à Deputado Federal-RJ <i>Dirty/Tainted</i> candidato a reeleições em 2006 (Grupo A).....	159
Quadro 15	Empresas que mantiveram financiamento à Deputado Federal-RJ <i>Clean</i> candidato a reeleições em 2006 (Grupo B).....	160
Quadro 16	Empresas que mantiveram financiamento à Deputado Federal-RJ <i>Dirty/Tainted</i> candidato a reeleições em 2006 e setores.....	163
Quadro 17	Empresas que mantiveram financiamento à Deputado Federal-RJ <i>Clean</i> candidato a reeleição em 2006 por principal Setor/Atividade.....	163
Gráfico 8	Participação de setores que mantiveram financiamento à Deputado Federal- RJ <i>Clean</i> candidato a reeleição em 2006.....	164
Quadro 18	Principais projetos e informações disponibilizadas pela Transparência Brasil	176

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1	Grupo A e Grupo B no universo analisado.....	96
Figura 2	Reeleição dos Deputados da 52ª Legislatura que se candidataram novamente a 53ª legislatura na Câmara dos Deputados Federal.....	112
Figura 3	Grupo A e Reeleição (2006).....	122
Figura 4	Grupo B e Reeleição (2006).....	124

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Trajatória dos Deputados Federais - RJ que passaram pela Câmara dos Deputados na 52ª legislatura (2003-2007).....	95
Tabela 2	Categorias profissionais do Grupo A.....	97
Tabela 3	Categorias profissionais do Grupo B.....	98
Tabela 4	Mandatos na Câmara dos Deputados - Grupo A.....	99
Tabela 5	Mandatos na Câmara dos Deputados - Grupo B.....	99
Tabela 6	Distribuição territorial dos votos em 2002 (Grupo A).....	103
Tabela 7	Distribuição territorial dos votos em 2002 (Grupo B).....	105
Tabela 8	Taxa de renovação (%) nas eleições para a Câmara dos Deputados.....	110
Tabela 9	Reeleição dos Deputados da 52ª Legislatura que se candidataram novamente a 53ª legislatura na Câmara dos Deputados Federal.....	111
Tabela 10	Comparação do número de votos do Grupo A nas eleições de 2002 e 2006....	123
Tabela 11	Comparação do número de votos do Grupo B nas eleições de 2002 e 2006....	125
Tabela 12	Evolução do financiamento de campanhas no Grupo A.....	131
Tabela 13	Evolução do financiamento de campanhas no Grupo B.....	133
Tabela 14	Número de empresas financiadoras de campanhas e manutenção de empresas (Grupo A).....	136
Tabela 15	Deputados envolvidos em escândalo de corrupção na 52ª legislatura (2003-2007) que obtiveram repetição de financiamento (Grupo A).....	138
Tabela 16	Número de empresas financiadoras de campanhas e manutenção de empresas (Grupo B).....	141
Tabela 17	Deputados não envolvidos em escândalo de corrupção na 52ª legislatura (2003-2007) que obtiveram repetição de financiamento (Grupo B).....	143
Tabela 18	Manutenção de empresas no financiamento de campanha.....	148

LISTA DE SIGLAS

AGU	Advocacia Geral da União
AMB	Associação dos Magistrados Brasileiros
BGC	Barômetro Global da Corrupção
BNDES	Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social
BOVESPA	Bolsa de Valores de São Paulo
CBC	Companhia Brasileira de Cartuchos
CBF	Confederação Brasileira de Futebol
CEPAA	Council on Economic Priorities Accreditation Agency
CGU	Controladoria Geral da União
CIS/USP	Consórcio de Informações Sociais/Universidade de São Paulo
CNBB	Conferência Nacional dos Bispos do Brasil
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CNPJ	Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
CPMI	Comissão Parlamentar Mista de Inquérito
CSN	Cia Siderúrgica Nacional
DEM	Democratas
DIAP	Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar
FGV	Fundação Getúlio Vargas
HPEG	Horário de Propaganda Eleitoral Gratuita
IESP/UERJ	Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
ISSO	International Organization for Standardization
IURD	Igreja Universal do Reino de Deus
MCCE	Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral
MPF	Ministério Público Federal
MPF-MT	Ministério Público Federal do Estado do Mato Grosso
NECON-IESP/UERJ	Núcleo de Estudos sobre o Congresso do IESP/UERJ
NEIC-IESP/UERJ	Núcleo de estudo do Empresariado, Instituições e Capitalismo do IESP/UERJ
NGO	Non-governmental organization

NIS	National Integrity System
ONG	Organizações Não-Governamental
OSCIP	Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
PACI	Partnering Against Corruption Initiative
PAN	Partido dos Aposentados da Nação
PCdoB	Partido Comunista do Brasil
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PF	Polícia Federal
PFL	Partido da Frente Liberal
PL	Partido Liberal
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PP	Partido Progressista
PPS	Partido Popular Socialista
PRB	Partido Republicano Brasileiro
Prof. Dr.	Professor Doutor
PRONA	Partido da Reedificação da Ordem Nacional
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSC	Partido Social Cristão
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
PV	Partido Verde
SA 8000	Social Accountability 8000
SAI	Social Accountability International
STF	Supremo Tribunal Federal
TCE-RJ	Tribunal de Contas do Rio de Janeiro
TCU	Tribunal de Contas da União
TI	Transparency International
TER	Tribunal Regional Eleitoral
TSE	Tribunal Superior Eleitoral
UFIR	Unidade de Referência Fiscal

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	16
2	ACCOUNTABILITY: CONSIDERAÇÕES EM TORNO DO CONCEITO	22
2.1	<i>Enforcement</i> e punição.....	25
2.2	Mecanismos de controle e responsabilização.....	26
2.3	Um conceito alternativo: <i>accountability</i> às avessas.....	30
2.4	<i>Accountability</i> e regimes democráticos.....	34
2.5	<i>Accountability</i> e instituições no Brasil.....	37
2.5.1	Evolução dos mecanismos de <i>accountability</i> no Brasil: histórico.....	39
2.6	Considerações finais do capítulo	50
3	ACCOUNTABILITY E ABUSO DO PODER ECONÔMICO	52
3.1	Corrupção	53
3.1.1	Estado da Arte.....	53
3.1.2	Causas e consequências.....	54
3.2	O papel político do empresário	57
3.2.1	O empresariado e financiamento de campanhas no Brasil.....	59
3.2.2	Financiamento de campanhas no Brasil e mecanismos de controle.....	62
3.2.3	Financiamento público de campanhas.....	65
3.3	Considerações finais do capítulo	70
4	APRESENTAÇÃO DA PESQUISA	70
4.1	O Congresso Nacional	70
4.2	Recorte Temporal	75
4.2.1	Crise do Mensalão.....	76

4.2.2	Escândalo dos “Sanguessugas”.....	78
4.3	População analisada	79
4.4	Fonte de dados	81
4.5	Variáveis analisadas	84
4.5.1	Parlamentares.....	84
4.5.2	Empresas.....	91
5	ACCOUNTABILITY E REPUTAÇÃO	93
5.1	Principais achados da pesquisa	94
5.2	Análise dos grupos de candidatos	96
5.2.1	Identidade.....	97
5.2.2	Desempenho eleitoral.....	100
5.2.3	Atuação.....	102
5.2.4	Base eleitoral.....	103
5.2.5	O que dizer sobre a divisão em grupos.....	107
5.3	Análise da Trajetória	109
5.4	“Sanguessugas” x “Mensaleiros”	112
5.5	Deputados <i>Dirty/Tainted</i> duas eleições após os escândalos de corrupção	115
5.6	Resultados da pesquisa	119
5.6.1	Numero de votos.....	121
5.6.2	Número total de empresas.....	128
5.6.3	Aporte de recursos.....	130
5.6.4	Manutenção do financiamento.....	136
5.7	Deputados que mantiveram financiadores: Grupo A + Grupo B	145
5.7.1	Identidade dos parlamentares e manutenção do financiamento.....	147
5.7.2	Número de empresas financiadoras e manutenção do financiamento.....	148

5.7.3	Número de votos e manutenção do financiamento.....	148
5.7.4	Aportes de recursos e manutenção de financiamento.....	149
5.8	Considerações finais do capítulo.....	149
6	ACCOUNTABILITY, REPUTAÇÃO E EMPRESAS.....	154
6.1	Estudo de caso	156
6.2	Setores econômicos.....	162
6.3	Participação das empresas em Pactos Sociais.....	165
7	ACCOUNTABILITY E SUA DIMENSÃO SOCIAL.....	166
7.1	Accountability Social: “gatilho” para outras formas.....	167
7.2	Organizações sociais que concorrem para algum tipo de accountability.....	172
7.3	Aprofundamento da accountability.....	179
8	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	181
	REFERENCIAS.....	187
	APENDICES.....	197
	ANEXOS.....	199

1 INTRODUÇÃO

Um cenário marcado por constantes crises políticas, escândalos de corrupção e deficientes fiscalização, regulação e capacidade de resposta pelos órgãos governamentais tem como elemento central a estrutura econômica, em adição às instituições sociais, políticas e de governo. O desenvolvimento das economias e sociedades atuais passa, impreterivelmente, pela atuação conjunta de políticos e empresários. Por esta razão, análises sobre a relevância e as ramificações do poder econômico são de extrema importância.

A conciliação entre temas atribuídos ao campo da Ciência Política com um instrumental teórico adotado pelas Ciências Econômicas tem se tornado praxe em análises acadêmicas. Esta importação lançou uma profunda reformulação nas bases teórico-metodológicas da Ciência Política, favorecendo a integração entre as disciplinas. Análises deste tipo bastante difundidas são as que comparam a lógica que rege o mercado e a democracia, sendo a última entendida como uma espécie de *mercado para o voto* (DOWNS, 1957; SCHUMPETER, 1943).

Como se dá o relacionamento entre os dois poderes e como estes podem ser controlados? Caso sejam duas esferas autônomas, como se explica o desejo expresso de influenciar o processo decisório, refletido no aporte de recursos para candidatos a cargos eletivos? A investigação, além de se focar em casos específicos da realidade brasileira, busca abordar a penetração de atores econômicos na esfera pública, usando como mote o financiamento de campanhas eleitorais por empresas privadas, sob o contexto democrático.

Nas últimas décadas, a dimensão global foi incorporada à ceulema acadêmica, levantando a hipótese de o poder do Estado estar inexoravelmente limitado por fatores exógenos, vinculando-se a interesses supranacionais em detrimento de interesses de sua sociedade. Ora, se a maioria da população se encontra alijada da relação entre empresários e políticos, em um contexto de democracia – mesmo que definida de forma minimalista – ao menos em uma ocasião a “voz” do povo será ouvida. Na Democracia Representativa, o voto é, idealmente, a arma com que a população em geral controlaria a ação de políticos que sobrepusessem o interesse econômico ao “bem comum”, ensejando a não-continuidade de representantes que não garantam, minimamente, interesses da sociedade em geral.

Contudo, Luis Felipe Miguel (2005) vê na conjugação de democracia e representação três problemas. São eles: as decisões políticas são tomadas de fato por um pequeno grupo, a formação de uma elite política distanciada da população e a ruptura do vínculo entre a vontade dos representados e a dos representantes. A resposta que as instituições democráticas tendem a dar para os três problemas é a mesma: *accountability*. Posto que dificilmente se coloca em xeque a importância da representação, a existência de mecanismos de controle serviria como atenuante aos problemas ligados ao abuso (ou mau uso) do poder político, em especial, sob a forma de corrupção. É importante se preocupar com a corrupção não apenas como questão moral, mas principalmente porque, na prática, esta reduz a capacidade do sistema político de responder às demandas existentes.

Em teoria, as democracias vêm sendo equipadas com instituições, tanto formais quanto informais, que têm o poder de restringir a corrupção. A mais propalada delas é o sufrágio. No entanto, há outros artifícios disponíveis – como a liberdade de expressão, associação e manifestação – que permitem a denúncia de atos corruptos e a reivindicação por soluções. No que diz respeito aos sistemas políticos – afora o instituto da reeleição, que pode incentivar o comportamento “responsável” (*accountable*) dos políticos – o multipartidarismo, a concorrência eleitoral e alternância no poder garantem a existência de uma oposição com chances reais de substituir os corruptos em cargos eletivos. Em termos legais, garantias constitucionais; um sistema de justiça imparcial e eficaz (que não cultive a impunidade), organismos que assegurem os direitos dos cidadãos e mecanismos de auditoria das contas públicas são fundamentais para promover a *accountability* e coibir a corrupção.

Ademais, atores não-políticos estão capacitados a lidar com a questão da *accountability* em uma democracia, sendo fundamental inseri-los por meio de uma mídia imparcial e sem interesses escusos; um mercado regulado e responsável; e uma cidadania informada e que demande os seus direitos. Todos estes mecanismos constituem as pedras angulares do que pode ser chamado de *Sistema Nacional de Integridade* (SPECK, 2002), cujo funcionamento, na prática, não tem sido exemplar. A despeito de todo um aparato legal e uma arquitetura institucional para inibir os abusos, a corrupção continua a manifestar-se com frequência, por vezes com consequências devastadoras para a estabilidade e legitimidade do Estado de Direito democrático.

A *accountability* é, portanto, um princípio importante na política, que pode contribuir na busca de um sentido para a noção de soberania popular em uma democracia

representativa. É cada vez mais difundida a concepção de que a democracia não pode existir sem *accountability*. Barry Ames (2001, p. 41), seguindo tal premissa, define *accountability* como o “link between representatives and voters”. Fundamentada nas discussões ora expostas, a tese buscará entender os limites e possibilidades da *accountability* no sistema político do Brasil, sob a perspectiva da relação entre os poderes político e econômico.

Conforme atores, países e instituições envolvidas, a *accountability* possui diferentes perspectivas. No caso da América Latina, a corrupção, falta de fiscalização, impunidade para atores estatais, e uso impróprio dos recursos públicos continuam sendo os principais problemas para a *accountability*. A opinião pública mostra que a corrupção manchou a legitimidade, levando a um desencantamento e cinismo na região (MAINWARING, 2003).¹ Este problema, entretanto, não está circunscrito apenas ao continente. Em nível global, houve uma percepção de que a corrupção se agravou nos últimos anos.² Este quadro pode, por um lado, ser reflexo de uma maior exposição na mídia de escândalos envolvendo figuras políticas e do setor financeiro e, por outro, refletir a percepção de ineficácia do combate à corrupção.

Verifica-se um processo crescente de interdependência e cooperação entre as antigas instituições representativas e os novos mecanismos participativos. Ainda pouco citada na literatura, a participação da sociedade civil trata de prolongar a *accountability* para além do voto e para além de formas de “fazer política” que se desviem do bem público como finalidade última. Sob esta perspectiva, se analisa em que medida o avanço das práticas participativas, em especial aquelas ligadas a Organizações Não-Governamentais de controle à corrupção, tem criado incentivos para que empresas e parlamentares se tornem mais responsivos às demandas da sociedade civil por transparência no que se refere ao financiamento de campanhas eleitorais.

A legislação que disciplina a relação entre doadores e receptores está em vigor desde 1997 no país. Historicamente a regulação das receitas não se pautou nos limites para as

¹ As principais análises sobre a América Latina tendem a notar a fraqueza dos mecanismos tradicionais de *accountability*, tais como divisões do poder, *checks and balances*, eleições.(MAINWARING, 2003; O'DONNELL, 2003; SMULOVITZ; PERUZOTTI, 2003). Para Smulovitz e Peruzotti (2003), entretanto, esse tipo de análise ignora novas formas de controle político, típicas da onda recente de democratização do continente.

² Segundo dados da Pesquisa Barômetro Global da Corrupção (BGC), 6 em cada 10 entrevistados consideram que os níveis de corrupção aumentaram no período. BGC é o maior *survey cross-country*, com mais de 90.000 pessoas comuns em 86 países.

doações privadas, focando nas proibições.³ A inexistência de limites para o total das contribuições que os partidos e os candidatos podem arrecadar facilita a atual expansão dos custos de campanha. Apenas recentemente, com a lei 9.504/97, limites para o total de doações feitas por um doador a um conjunto de candidatos e de partidos foram estabelecidos, diferenciando os aportes de pessoas físicas (no máximo dez por cento dos rendimentos brutos auferidos no ano anterior à eleição) e jurídicas (fixado em até dois por cento do faturamento bruto do ano anterior ao pleito). A fórmula adotada – teto proporcional aos rendimentos dos doadores – referendou uma disparidade: quanto maior o faturamento da empresa (ou rendimento da pessoa física), mais ela pode contribuir financeiramente para partidos ou candidatos, em termos absolutos. Este critério utiliza a capacidade financeira como fator de diferenciação, favorecendo o abuso do poder econômico. A lei não nivelou a participação política entre doadores, o que seria um resultado esperado no que diz respeito à legitimidade da economia junto à sociedade. Os subsídios estatais, ademais, representam uma pequena parte do total dos recursos, mantendo a situação de dependência do financiamento privado para a realização de campanhas.

Nesse sentido, o objetivo geral da tese é tratar da dinâmica do relacionamento entre Poder Político e Poder Econômico – em um contexto de democracia, representados por parlamentares e empresários – e as potenciais formas de controle desse vínculo. Como objetivo específico, o presente trabalho problematiza em que medida os mecanismos de *accountability* (vertical) são suficientes para punir comportamentos que se desviem do ideal de “bem comum”.

Se a atuação de alguns parlamentares tem correspondência com os interesses dos setores empresariais que os financia, isto pode sinalizar a existência de um mecanismo de *accountability* às avessas, em que as empresas controlam o desempenho do representante, em detrimento de seus representados. Sendo assim, o principal indicativo desse comportamento pode ser o financiamento das campanhas em eleições seguintes. O principal objeto de análise será o financiamento de campanhas e a votação de Deputados Federais que tiveram seus nomes envolvidos em escândalos de corrupção e tentaram a reeleição na legislatura seguinte.

³ Antigas vedações como contribuições sindicais permanecem até hoje e, a partir de 2006, como resposta a escândalos, acrescentou-se às proibições recursos de outras origens, quais sejam: entidades beneficentes e religiosas; entidades esportivas que recebessem recursos públicos; organizações não-governamentais (ONGs) que recebessem recursos públicos; e organizações da sociedade civil de interesse público (Oscips).

As principais hipóteses, portanto, são: (1) Envolvimentos em escândalos de corrupção (divulgados pela mídia) tornam o deputado não atrativo, do ponto de vista da reputação da empresa, para a manutenção do financiamento ou captação de recursos (ao menos de forma oficial); (2) esta não-atratividade irá depender de certas características dos parlamentares e das empresas. (3) Caso os mesmos patrocinadores financiem algum parlamentar na campanha seguinte, entende-se que a atuação do deputado agradou ao financiador e ele o “premiou” com novas doações. Não sendo mantidas algumas das empresas na campanha seguinte, a atuação do deputado não agradou a este financiador e ele o “puniu” com a defecção.

A tese está estruturada de forma a contemplar três eixos. O primeiro, teórico, resume as principais abordagens que cercam o tema *accountability* e controle do poder (Capítulos 2 e 3). Em sequência, a parte empírica é composta por uma pesquisa que tenta demonstrar algumas das questões mencionadas (Capítulos 4, 5 e 6). Ao final da tese, são apresentadas novas perspectivas para o tratamento do assunto.

Especificamente, o Capítulo 2 discutirá a *accountability* e seus principais desdobramentos, ressaltando a necessidade de seu aprofundamento. No Capítulo 3, tratar-se-á dos problemas inerentes ao relacionamento entre os poderes político e econômico e a necessidade de controle de ambos os poderes para que não haja sobreposição dos interesses econômicos ou espaço para a corrupção. O remédio frequentemente indicado para enfrentar estas questões é a *accountability*.

As escolhas metodológicas da pesquisa empírica serão explicitadas no Capítulo 4. A análise será subdividida em torno de dois atores que concretamente representam as duas esferas de poder referidas: os parlamentares (tanto os que tentaram se reeleger a despeito de acusações de associação com corrupção quanto, por contraste, parlamentares não relacionados com estes caso mas que também tentaram a reeleição) e as empresas que os financiaram em diferentes campanhas.

No Capítulo 5 se tenta responder se existiria diferença nas doações de campanha dependendo da atuação do deputado no mandato anterior (avaliação retrospectiva). Caso positivo, esta diferença seria suficiente para dizer que a lógica representantes-representados é oposta à relação dos financiadores e seus financiados? Poderia ser percebido algum grau de “fidelidade” do patrocinador (acompanhando um candidato) que, a despeito da reputação, mantém seu financiamento entre eleições? Ou seria esta uma relação *ad hoc*?

No Capítulo 6, a intenção é aferir que tipo de empresas manteve o financiamento para os deputados, a despeito do envolvimento destes em escândalos de corrupção. Uma indagação que permeou a pesquisa foi em que medida as empresas intituladas “socialmente responsáveis” seriam mais propensas à defecção de apoio a parlamentares envolvidos em escândalos de corrupção.

O Capítulo 7 vai revelar situações em que a participação social e o aumento das informações disponíveis para a sociedade têm o potencial de aperfeiçoar o controle do poder e a *accountability*. A mídia aparece com destaque, no entanto, muitas organizações vêm desempenhando esse papel e obtendo maior participação neste contexto.

A questão peculiar da tese diz respeito ao financiamento de campanhas eleitorais de parlamentares por empresas privadas, seus mecanismos de controle e *accountability*. Mas a questão subjacente ao estudo é que, no longo prazo, a prevalência dos interesses econômicos (o que pode ocorrer mesmo em democracias) mantém a situação de falta de credibilidade das instituições e o ceticismo com a política. Em suma, a preocupação central está na consecução de formas de perpetuação de um ideal de representação que contempla os interesses da maior parte da sociedade em detrimento da sobrevalorização do poder econômico/empresarial, o qual está circunscrito a uma parcela minoritária da população.

2 ACCOUNTABILITY: CONSIDERAÇÕES EM TORNO DO CONCEITO

A intenção deste capítulo é apontar e resumir algumas das dimensões presentes em uma crescente produção acadêmica que trata de *accountability* e controle do poder, privilegiando estudos mais recentes em detrimento de concepções clássicas. Ao perpassar diferentes abordagens, a etapa posterior consiste em estabelecer o conceito a ser empregado na tese, o qual esteja conectado às especificidades brasileiras tratadas no trabalho. Por esta razão, é árdua a tarefa de definir a *accountability* de forma telegráfica, sem observar o sistema político e a conjuntura cultural, social, e das relações interorganizacionais e interessado em que se está inserido. Os autores que a definem utilizam diferentes dimensões, dependendo da ênfase que pretendem dar e do contexto do estudo que está sendo apresentado.

Se sua definição depende de inúmeros fatores, o motivo pelo qual é relevante o estudo da *accountability* parece não apresentar dissenso entre seus pesquisadores. O problema que está por trás dos estudos e da implementação de mecanismos de *accountability* é a necessidade de controle do poder, levando-se em conta o pensamento da Ciência Política de que a noção de *accountability* somente existe porque existe o *poder* – tema central desta disciplina, que vem desenvolvendo diversos estudos sobre controle e responsabilização.

“A ideia de estabelecer controles e limites ao poder soberano é pedra angular do moderno estado democrático” (PESSANHA, 2010, p. 3). A legitimidade conferida pela incorporação da Representação Política à Democracia aparece de forma contraditória pois há que se validar um poder que só pode de fato ser exercido por poucos e, ao mesmo tempo, congrega o elemento popular, caro aos seus ideais e à etimologia da palavra (*demos*). Assim, o conceito de Representação, surgido como resposta à dificuldade de decidir coletivamente de forma direta, com o tempo também começa a ser questionado por teorias de democracia participativa e deliberativa.

A existência de mecanismos de controle serviria como atenuante aos problemas observados dado que a *accountability* está baseada na necessidade da responsabilização permanente dos indivíduos e instituições acerca de seus desempenhos como detentores de poder. Por isto, a melhor resposta dada pelas instituições democráticas, independente da vertente de democracia tratada, é *accountability*.

Para apreender o conceito de *accountability* é fundamental analisar cada uma das cinco dimensões expostas no quadro abaixo e como elas podem ser interpretadas por diversos atores.

Quadro 1 - Dimensões do conceito de *accountability* e suas interpretações

Dimensão	Interpretação
Abrangência	Limites formais de atuação Limites formais e informais de atuação
Violação	Legais Políticas
Sanção	Direta Indireta
Relação Entre Atores	Principal-Agente Ampla
Agentes	Principal (na relação Principal-Agente) Principal (na relação Principal-Agente) e Outros

Fonte: XAVIER (2014)

A finalidade deste trabalho não é se restringir ao debate conceitual, mas investigar diferentes formas de controle que possam acontecer na relação parlamentares e empresários, e seus desdobramentos. Consequentemente, o conceito aqui utilizado será o mais abrangente possível, no sentido de privilegiar qualquer forma de controle, independente dos agentes envolvidos e do seu grau de formalidade. O que se pretende abordar é a importância da *accountability* no sistema político e eleitoral do Brasil, com destaque para o relacionamento entre empresários e deputados federais no estado do Rio de Janeiro.

Destarte, em termos de escopo, o conceito de *accountability* empregado abarca os limites formais e informais de atuação. As violações legais são tão passíveis de sanções quanto as violações políticas, e essas sanções podem ser diretas ou indiretas. A relação entre atores é ampla, e não baseada no modelo Principal-Agente, já que qualquer um pode ser agente de *accountability*.⁴

Em relação aos tipos mais comuns de *accountability* estudadas, na política esta é a relacionada com as eleições – a *accountability* vertical na denominação clássica de Guillermo O'Donnell (1998). O ato de votar embute o potencial de punir ou premiar, dependendo do desempenho em um governo anterior ou de um partido, aqueles que se escolheu para

⁴ Na concepção da Democracia Representativa, o empresário não é o Principal, mas deixando de contribuir em uma campanha age, na prática, como agente de *accountability*, mesmo que em uma lógica *perversa*.

participar de um governo. Os eleitores teriam desta maneira a capacidade de controle sobre as ações dos governantes.

Em tese, políticos que exercem apenas um mandato parlamentar seriam mais propensos a utilizar do cargo em proveito próprio, pois não teriam incentivos para agir de acordo com o que desejam os eleitores (PEREIRA; RENNÓ, 2007). O instituto da reeleição, portanto, seria uma ótima oportunidade de os eleitores referendarem o trabalho que está de acordo com suas expectativas e tentar modificar aquele que não as atingiu. O representante, desejando ser reeleito, e antecipando esse pensamento, se esforçará para agir de forma a atender os anseios dos eleitores. Essa visão se baseia no “voto retrospectivo”, isto é, os cidadãos estabelecem algum parâmetro de desempenho para avaliar os governantes, por menos “racional” que este pareça (MANIN et al, 2006)⁵.

Na prática, entretanto, por mais intuitiva que seja a relação “representante corrupto (ou ineficiente) não reeleito, representante honesto (ou eficiente) reeleito”, esta não é um axioma. A *accountability* vertical “não encontra mais do que uma pálida efetivação na prática política” (MIGUEL, 2005, p. 27). Para Luís Felipe Miguel (2005), a capacidade de supervisão sobre os representantes é reduzida, devido a fatores como a complexidade das questões públicas, o fraco incentivo à qualificação política e o controle sobre a agenda.

Timothy Hellwig e David Samuels (2007) também creem que as eleições são ferramentas imperfeitas para controle dos cidadãos sobre os políticos, e que dependeriam da capacidade dos eleitores de atribuir responsabilidade pelos resultados do desempenho dos candidatos à reeleição e de agir de acordo com essa atribuição de responsabilidade.

Outros autores creditam o acesso à informação ao bom funcionamento da *accountability* vertical. A existência de eleitores com boas informações para avaliar o desempenho de políticos leva à responsividade do governo, reduz a corrupção e o comportamento *rent-seeking* no **curto prazo**⁶ e promove a *accountability* eleitoral (BOBONIS et al., 2009). Nesse sentido, as eleições são instrumentos inequívocos de

⁵ Citados como exemplos esdrúxulos por Manin et al, (2006, p. 121): “‘as ruas precisam ser seguras’, ou até mesmo, ‘a seleção nacional precisa classificar-se para a Copa do Mundo’”.

⁶ Os autores ressaltam que a informação é benéfica no **curto prazo**, mas as consequências são negativas em longo prazo, já que os políticos que obtiveram um bom retrospecto no passado podem se utilizar da reputação construída para se engajarem em atividades *rent-seeking* no futuro. Esse incentivo *perverso* foi o que demonstrou o estudo dos autores sobre a publicitação de auditorias em Porto Rico (BOBONIS et al, 2009).

accountability apenas na medida em que fornecem aos eleitores meios de avaliar para potencialmente premiar ou sancionar políticos incumbentes.

Nos termos da conceituação vigente na tese, a *accountability* vertical abrange limites formais e informais de atuação, isto é, critérios legais, como o envolvimento em atividades ilícitas, e critérios políticos – como o não cumprimento de promessas de campanha ou atuação que não tenha correspondido às expectativas dos eleitores – são passíveis de punição. O tipo de sanção é direta, com a perda de votos entre eleições consecutivas. A relação entre atores pode ser descrita como Principal-Agente; o representante é o agente cujas ações são motivadas pelo interesse do Principal, o eleitor.

Não obstante à existência de uma abundante literatura sobre *accountability* política, a literatura que lida explicitamente com *accountability* democrática não eleitoral ainda é limitada, apesar de o trabalho de Guillermo O'Donnell (1998) quebrar com esse padrão. Este autor observa aspectos problemáticos da *accountability* vertical para um controle efetivo do poder. Desta forma, introduz outro dispositivo de controle, mais eficaz: a *accountability* horizontal, isto é, agências estatais se autocontrolando. Para sua efetividade, deve haver agências estatais autorizadas e dispostas a supervisionar, controlar ou punir outras agências estatais. Essa rede de agências⁷, além da autoridade legal, deve ter autonomia de fato.

2.1 *Enforcement* e punição

Brinkerhoff (2001) examina quatro componentes definidores da *accountability*: *answerability* (capacidade de resposta), *enforcement* (sanções), *locus* de *accountability* e tipologia. Esta tese tem como foco a componente *enforcement*, isto é, a aplicação de sanções para ações e comportamento ilegais, ou inapropriados, descobertos. *Enforcement* é o termo em inglês que traduz a noção correspondente a coação e castigo, e que, assim como *accountability*, carece de tradução precisa. Esta palavra costuma descrever um conjunto de atividades orientadas face a observância da lei, se necessário pela força (SCHEDLER, 2004).

⁷Como exemplo de instituições: sistema de freios e contrapesos estabelecidos na constituição; atuação do Ministério Público; Tribunais de Contas, Controladorias Gerais e Agências fiscalizadoras; Ouvidorias públicas; e até mesmo os partidos políticos.

Schedler (2004) é outro autor que enfatiza a existência de sanções, colocando-a como um dos pilares da prestação de contas, juntamente com a responsabilidade (informação e justificação). Segundo Brinkerhoff (2001, p.2):

The ability of the overseeing actor(s) to impose punishment on the accountable actor(s) for failures and transgressions gives “teeth” to accountability. Answerability without sanctions is generally considered to be weak accountability.

Embora as sanções legais sejam o foco do *enforcement*, as sanções podem ser pensadas de forma mais abrangente, incluindo, por exemplo, códigos de conduta profissional, que não têm *status* de lei; trata-se de um caso de accountability dos pares (*peer accountability*) (GRANT e KEOHANE, 2005). Para Brinkerhoff (2001) também poderiam ser incluídos um conjunto de incentivos que se destinam a recompensar o bom comportamento e impedir o mau comportamento sem envolver necessariamente o recurso da aplicação da lei. A exposição pública ou publicidade negativa, as quais criariam incentivos para evitar danos à reputação, funcionariam como sanções “*softer*”.

Na mesma direção, Schedler (2004) acredita que, no âmbito da política, a destruição da reputação pela exposição pública representa uma das principais ferramentas da *accountability*. Contudo, o referido autor chama atenção para o aspecto legal das sanções, uma vez que para atores que violem as disposições legais, nem criticismo público nem perda do cargo devem ser suficientes. Comportamentos ilegais, tais como corrupção ou violação dos direitos humanos, devem apelar para sanções legais apropriadas. Cabe frisar que a falta de *enforcement* pode minar a confiança dos cidadãos de que o governo é responsável e receptivo, e contribuir para o desenvolvimento de uma cultura de impunidade que criaria incentivos aos funcionários públicos se envolverem em práticas corruptas.

2.2 Mecanismos de controle e responsabilização

Outra perspectiva pra o tema seria definir os tipos de responsabilização segundo a forma predominante de controle e conforme os “controladores” que realizam o processo de *accountability*, conforme o Quadro 2:

Quadro 2 - Formas de Controle e Controladores

Controladores	Formas de Controle				
	<i>Controle Parlamentar</i>	Controle de Procedimentos	<i>Controle Social</i>	Controle de Resultados	Competição Administrada
Políticos	X			2*	
Burocratas		X		1*	2*
Sociedade			X	2*	2*
Concorrência					1*

*As responsabilizações pela introdução da lógica de resultados e pela competição administrada têm mais de um agente ou mecanismo controlador. Nesse sentido, a numeração serve para classificar a importância de cada um dos "controladores": o número 1 equivale ao agente ou mecanismo controlador mais importante e o número 2, aos secundários.

Fonte: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; CUNILL-GRAU, Nuria (2006)

Os controles que são alvos de análise da tese são o controle parlamentar e o controle social. A responsabilização pelo controle parlamentar tem como “controladores” os políticos. Essa é uma visão clássica de *accountability* e tem como pressuposto não apenas a separação dos poderes, mas a realização dos *checks and balances*, isto é, o controle mútuo entre o Executivo e o Legislativo. Constitui-se em um mecanismo horizontal de responsabilização, tendo como uma de suas principais características o conceito liberal de limitação do poder.

A reforma dos legislativos faz parte de um processo com mais questões envolvidas, entre as quais a modificação do presidencialismo, tornando-o mais próximo do modelo de *checks and balances* - dentre outras questões que dependem da mudança da lógica do sistema político, das regras que orientam os partidos e as eleições e das práticas políticas clientelistas. Este conjunto de ingredientes tem assegurado o êxito de parte da classe política.

Logo, não é difícil entender que existe uma dificuldade em convencer os políticos a mudarem a lógica do sistema sob qual eles próprios nasceram. Contudo, segundo Bresser-Pereira e Cunill Grau (2006), tem havido uma maior pressão dos partidos, da opinião pública e, em alguns casos, dos governantes subnacionais e, no âmbito local, maior pressão da sociedade civil por participação na esfera pública.

Ainda que não seja o foco da tese, é importante mencionar também do que tratam os controles procedimentais clássicos: são realizados por mecanismos internos da administração, como as comissões administrativas de fiscalização do comportamento financeiro e jurídico dos funcionários, bem como mecanismos externos, como os tribunais de contas, as auditorias independentes e o Poder Judiciário. Geralmente seus controladores são os burocratas, ao verificar se os governantes e a burocracia estão cumprindo as regras e as leis estabelecidas.

Tais controles tornam mais transparente a informação sobre o orçamento público e, assim, potencializam, a ação de fiscalização da sociedade sobre o estado.

Pessanha (2007) atenta para uma função histórica do Legislativo que ficou esquecida: a fiscalização financeira e orçamentária. Contudo, o autor acredita que a ineficácia e inexperiência deste poder na fiscalização dos órgãos públicos justificaram a criação de instituições específicas para suprir esta lacuna, com destaque para Tribunal de Contas no caso brasileiro. Assim, as auditorias financeiras independentes ou os tribunais de contas exercem outra função básica para o processo de responsabilização: ao tornar pública a forma como os gastos governamentais estão sendo realizados, fornecem informações valiosas aos eleitores, que poderão utilizá-las para definir seu voto, isto é, o processo vertical de responsabilização. A difusão e a publicização das informações são essenciais para que esse mecanismo realize tal função (BRESSER-PEREIRA; CUNILL-GRAU, 2006).

Diversos organismos e estudos internacionais têm alertado para o peso da corrupção na América Latina e apresentam como solução, entre outras práticas, o fortalecimento dos mecanismos de controle internos e externos da administração. Entre eles destaca-se inicialmente o papel do Poder Judiciário e dos promotores públicos, que devem fiscalizar a ação dos governantes e dos ocupantes de cargos públicos em geral.

A atuação do Poder Judiciário nos países latino-americanos, porém, não tem sido muito efetiva; a Justiça é lenta; em vários lugares ainda há o desrespeito aos direitos humanos, as condenações por corrupção são poucas; continua a existir interferência política na escolha dos juízes dos supremos tribunais etc (BRESSER-PEREIRA; CUNILL-GRAU, 2006).

A responsabilização pela informação e pela participação social torna os cidadãos “controladores” dos governantes não apenas nas eleições, mas também ao longo do mandato de seus representantes. Desse modo, a *accountability*, no decorrer do período de governo, não fica restrita aos controles horizontais clássicos (parlamentares e de procedimentos) e ganha formas verticais de fiscalização. As formas de participação cidadã podem também ocorrer em todos os demais tipos de responsabilização

Não obstante, há espaços especificamente vinculados à responsabilização pelo controle social, como a participação e definição das principais diretrizes e alocação de gastos públicos, na gestão direta de serviços públicos ou na participação em conselhos que administrem determinados equipamentos sociais; na utilização dos mecanismos de democracia semidireta (plebiscito, referendo etc); na criação de um

ombudsman ou figura equivalente que reúna as reclamações da população para apresenta-las ao Poder Público; na atuação em canais públicos para que os cidadãos avaliem e discutam a orientação das políticas públicas; na participação de integrantes da comunidade em órgãos de fiscalização governamental. BRESSER-PEREIRA; CUNILL-GRAU, 2006, p. 43).

Conforme pode ser concluído, portanto, a responsabilização é multidimensional. Nenhuma forma de responsabilização pode dar conta isoladamente do problema geral da *accountability*. O controle parlamentar, por exemplo, tem como lacuna não responder às demandas verticais por prestação de contas no período entre as eleições.

Assim, é fundamental a junção dos mecanismos horizontais e verticais, cada qual complementando as insuficiências dos outros. Porém, nem mesmo partindo dessa concepção pode-se admitir a existência de um sistema que leve a uma responsabilização integral dos governos. No máximo pode-se pensar numa combinação ótima entre as formas de responsabilização, tendo a *accountability* como ideia reguladora e não como uma solução definitiva.

Estabelecer mecanismos complementares entre as formas de responsabilização não somente pode fortalecer, como sobretudo facilitar o maior fruto possível de cada uma das partes. As audiências públicas, por exemplo, constituem um elemento de controle social fundamental para o êxito da responsabilização pela via parlamentar. O controle dos procedimentos orienta a participação social em termos de informação sobre as atividades governamentais.

A responsabilidade política não implica necessariamente a transgressão de normas jurídicas, sendo suficiente o critério segundo o qual não se desempenhou satisfatoriamente o mandato. A partir da ciência política efetuou-se uma distinção entre prestação de contas objetiva e subjetiva. Na objetiva, alguém é responsável por algo e deve responder perante alguma pessoa ou corpo de uma maneira formal, por meio de normas e mecanismos claramente definidos. Na prestação de contas subjetiva, uma pessoa sente a obrigação em relação à profissão de serviço público ou a um sentido de bem comum, inclusive naqueles casos em que não há mecanismos formais estabelecidos por meio dos quais possa ser exigida.

2.3 Um conceito alternativo: *accountability* às avessas

Em alusão ao relacionamento entre poder político e poder econômico no Brasil existem diferentes mecanismos de *accountability* que podem funcionar de maneira mais ou menos eficaz, dependendo dos atores envolvidos. Em particular, as adjetivações podem variar de acordo com quem é responsável por punir o comportamento desviante do deputado. Esta questão, em certo sentido, deriva da pergunta que é mote para um estudo *lato sensu* sobre *accountability*: quem vigia os vigilantes?

Além das formas tradicionais, já foram citados anteriormente a possibilidade de utilização de mecanismos menos habituais de controle. Nesse sentido, a mídia, ONGs e mobilizações da sociedade em geral poderiam punir com a perda de reputação, a chamada *accountability reputacional* (GRANT; KEOHANE, 2005) ou servir como um gatilho para a aplicação de punições referentes à *accountability* horizontal (SMULOVITZ; PERUZZOTTI, 2003) por meio da chamada *accountability social*.

Na verdade, o tipo de controle ensejado pela *accountability* reputacional se encontra difundido, porque a reputação está envolvida em todas as outras formas de *accountability*.

Public reputational accountability is pervasive because reputation is involved in all the other forms of accountability. Superiors, supervisory boards, courts, fiscal watchdogs, markets, and peers all take the reputations of agents into account. Indeed, reputation is a form of “soft power,” defined as “the ability to shape the preferences of others” (Nye 2004, p. 5). The category of public reputational accountability is meant to apply to situations in which reputation, widely and publicly known, provides a mechanism for accountability even in the absence of other mechanisms as well as in conjunction with them (GRANT; KEOHANE, 2005, p. 37).

Especificamente com relação à tese, ser investigado por CPIs e responder a processos, mesmo que sejam arquivados, bem como o seu aparecimento na mídia em notícias com valência negativa, podem contribuir para causar danos à reputação do deputado. Entre as instituições de *accountability*, a mídia é aquela cujo poder de destruição da reputação é percebido de forma mais direta. Embora uma mídia controlada por interesses econômicos possa enviesar e manipular as informações, minando uma condição *sine quae non* da *accountability*, se esta atuar de forma integrada com outros setores da sociedade, em resposta a denúncias populares por exemplo, o potencial de punição é aumentado.

Por esta razão, a mídia será agregada aos atores da *accountability* social. A

accountability social abrange os limites formais e informais de atuação, pune violações legais e políticas. Apesar de a punição ser indireta, com a perda de reputação, a *accountability* social também pode servir como “gatilho” para que as autoridades competentes atuem no sentido de sancionar de forma direta e formal (SMULOVITZ; PERUZZOTTI, 2003).

Nessa perspectiva, estão algumas iniciativas do chamado Terceiro Setor no esforço da sociedade para combater a corrupção no Brasil. A Organização Não-Governamental mais proeminente nesse sentido, Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social, apresenta como missão disseminar a prática da *responsabilidade social empresarial*, o que inclui o apoio para as empresas “[assumirem] suas responsabilidades com todos aqueles que são impactados por suas atividades; a demonstrar aos seus acionistas a relevância de um comportamento **socialmente responsável** para o retorno de longo prazo sobre seus investimentos [...]” (INSTITUTO ETHOS, 2002, p. 6, grifo nosso). Apesar de ações como a dessa organização não serem amplamente divulgadas, a partir da década de 2000 outros projetos semelhantes surgiram, o que será tratado mais especificamente no Capítulo 6 desta tese.

Conforme a definição abrangente de *accountability* seguida por este trabalho, pode ser colocado no lugar de agente não apenas aqueles com capacidade legal/constitucional de demandar contas ou impor sanções a funcionários públicos. Portanto, os empresários também estão suscetíveis a serem agentes de *accountability*. Desta forma, a retirada de doadores de uma campanha poderia representar uma sanção “*soft*” baseada em fatores mercadológicos. Um parlamentar corrupto poderá ser enxergado como um produto cuja reputação seja nociva à marca do empresário.

Nesse sentido, a autora Susan Stokes (2005), ao analisar o funcionamento de máquinas políticas na Argentina⁸, atenta para uma modalidade – alcunhada *accountability* perversa – que ocorre quando partidos, geralmente clientelistas, influenciam como as pessoas votam pela ameaça de puni-los por votar em outro partido. Este tipo de *accountability* também pode ser chamado de *accountability* às avessas porque quem deveria monitorar é que está sendo monitorado. Costuma-se pensar na *accountability* de forma positiva, mas a modalidade perversa prejudica a democracia, pois reduz a pressão nos governantes para bom desempenho e provimento de bens públicos e enfraquece a autonomia do eleitor.

⁸ Apesar de estudar o caso argentino, a autora ressalta que mesmo em nações democráticas este tipo de *accountability* ocorre, pois, a despeito de uma nova institucionalização das práticas políticas, ainda se encontram arraigados alguns aspectos de cultura política, como particularismos, clientelismo e corrupção.

Esta dimensão é mais difícil de ser aferida do que as outras relações descritas. O modelo de *accountability perversa* aventado pela tese é baseado, além do trabalho de Stokes (2005), no que Grant e Keohane (2005) tratam por *accountability de mercado*.

Market accountability is a less familiar category, but an important one. We want to emphasize that this form of accountability is not to an abstract force called “the market,” but to investors and consumers, whose influence is exercised in whole or in part through markets. Investors may stop investing in countries whose policies they dislike or, at least, demand higher rates of interest (MOSLEY, 2003). **Consumers** may refuse to buy **products** from companies with bad reputations for labor standards or other practices, as well as from companies with inferior or costly products. (GRANT; KEOHANE, 2005, p. 37, grifo nosso).

Uma visão radical enxerga como única e verdadeira *accountability* a que pode ser exigida pelos consumidores, atuando em seu próprio interesse. Precisamente sob a suposição de que o mercado, melhor do que os políticos, permite que as verdadeiras preferências dos cidadãos sejam expressadas (BRESSER-PEREIRA; CUNILL-GRAU, 2006). Sanções legais certamente estão no centro do enfoque da *accountability*, mas estas podem ser pensadas de forma mais ampla, medidas que não necessariamente envolvam o recurso a imposição legal, como por exemplo mecanismos de mercado (BRINKERHOFF, 2001).

O desiderato da *accountability*: dar aos consumidores a oportunidade de “saída” daquelas entidades que não satisfaçam as suas preferências ou as suas expectativas. Nas organizações que permanecem na órbita estatal, a atenção é voltada para facilitar a “voz” dos consumidores, facilitando a intervenção dos usuários nos órgãos de direção de serviços públicos singulares (CUNILL-GRAU, 2006, p. 266).

No entanto, não se deseja reduzir a relação representantes-financiadores somente à lógica do “mercado”, sendo os eleitores tratados como *consumidores* e os candidatos como meros *produtos* no mercado de votos. O risco apontado por Brinkerhoff (2001, p. 12) é de que os governos se tornem “accountable only to those citizen-consumers who “vote” with their dollars”.

Para relativizar o peso do comportamento estritamente racional e orientado para resultados (*goal-oriented*) dos atores na esfera política, é inserida na tese a dimensão “responsabilidade social”, que inclui como motivação para punição – entendida como falta de financiamento – questões ideológicas que podem ser adotadas pelas empresas. Seguindo este pensamento, investidores podem parar de financiar tanto candidatos que tenham se envolvido em escândalos de corrupção ou aqueles cujas políticas não estejam de acordo com os valores

da empresa. Eleitores podem se recusar a votar em candidatos com uma má reputação.

Sob os parâmetros que se definiu a *accountability* vertical, a *accountability* de reputação, pelo financiador, é descrita como aquela cujo escopo são os limites formais e informais de atuação, se preocupa com as violações legais (corrupção) e políticas (não atender às promessas/ lutas de campanha). A sanção imposta ao deputado é direta, com a perda de financiamento, e indireta, pois esta perda pode custar sua não reeleição (e diminuição da credibilidade). A relação entre atores não é restrita à Principal-Agente (seria difícil definir a posição de cada um no processo). A principal diferença em relação à *accountability* vertical é que aqui o ator é o empresário, representante do setor econômico, ao invés do eleitor, emissário da sociedade civil.

Arrisca-se, aqui, a propor a existência de um modelo abordado pela literatura, mas não metodologicamente construído ou empiricamente testado. Por representar uma adaptação conceitual, e pela dificuldade de comprovação, a proposta é fornecer um retrato da questão a partir de certas indagações, e do que se poderá aferir de um estudo de caso. Quais as características do financiador que pretensamente puniu com a defecção do financiamento o parlamentar envolvido em escândalos de corrupção? Quais as diferenças destes em relação aos que não se envolveram em escândalos de corrupção? Quais os pontos em comum entre os parlamentares que receberam menos dinheiro para as suas campanhas? Esse tipo de “punição”, por preceder a possibilidade de punição nas urnas, pode ter sido fator determinante para a segunda? Em outras palavras, menos aportes para a campanha⁹ pode ter levado um parlamentar a não se manter no poder, ou este pode ter sido um efeito indireto?

Porquanto estas relações não sejam manifestas, algumas observações podem fornecer indícios de (ou descartar) um modelo de *accountability* alcunhado *accountability* de reputação, em que um dos controladores pode ser a empresa (sob uma lógica perversa), juntamente com os eleitores. Para citar mais óbices, é difícil identificar a punição do eleitor, por inúmeros fatores que serão abordados posteriormente.

Em síntese, o primeiro deles é presença do Quociente Eleitoral que não transforma

⁹Pereira e Bhavnani (2008) concluíram em um estudo sobre a reeleição de prefeitos de Pernambuco que o que realmente importa é o gasto de campanha, a despeito de variáveis como nível de corrupção do incumbente, gasto em bens públicos, risco de serem punidos, distribuição de benefícios entre eleitores, proporção de eleitores informados em relação aos desinformados.

votos em cadeiras de forma unívoca. Outra limitação é a falta de condições¹⁰ para atestar a relação de causalidade “envolvimento em escândalo de corrupção” levando a menos votos. No lugar disso, existe a possibilidade de que menos dinheiro para campanhas possa incidir em uma menor votação porque menos aportes acarretam em uma menor visibilidade, a qual, conseqüentemente, reduz o número de votos. Por fim, há a incapacidade de se definir a razão peremptória pela qual uma empresa modificou o patrocínio, mesmo se esta teve seus interesses favorecidos naquela legislatura em que ocorreu o financiamento. Reconhecidas as limitações metodológicas, o que é viável de ser pesquisado, mas não menos importante, são as diferenças ou semelhanças perceptíveis entre os parlamentares que diminuíram seus aportes e os que não tiveram redução no financiamento. Ainda, observar que tipo de empresa age desta forma.

2.4 **Accountability e regimes democráticos**

Mesmo dentro do regime democrático, as formas de governo são percebidas como produtoras de diferentes estímulos à *accountability*. Timothy Hellwig e David Samuels (2007) analisam eleições em 75 países e tentam desvendar como essa variedade de regimes democráticos (parlamentarismo, presidencialismo e semi-presidencialismo) afeta a capacidade dos eleitores em responsabilizar os governos nas urnas. Se os autores apontam uma vasta literatura que trata da relação entre desempenho econômico e eleições, pesquisas como a deles próprios são bem menos frequentes.

Essa dificuldade é reforçada pela controvérsia acerca dos méritos de diferentes regimes democráticos. Há autores que atribuem uma superioridade do parlamentarismo no que diz respeito à “qualidade da democracia e representação” (LIJPHART, 1999) e aqueles que acreditam que o presidencialismo é superior em termos de favorecimento da *accountability* (PERSON; ROLLAND; TABELLINI, 1997). Shugart e Carey (1995) já pensam ser a separação de poderes o que oferece a oportunidade de manter responsabilizados políticos em diferentes ramos de poder.

¹⁰Pequeno número de observações, desconhecimento de todas as variáveis que possam ter influenciado a redução da votação etc.

Ao fim da análise dos diferentes países, Hellwig e Samuels (2007) concluem que diferentes formatos democráticos estão associados a diferentes padrões de *accountability* eleitoral, sugerindo que dinâmicas particulares dos sistemas de separação de poderes são críticas, tais como a questão do ciclo eleitoral, isto é, se há concorrência de eleições entre diferentes cargos, e a coabitação entre diferentes partidos do presidente e do primeiro-ministro, ambos aumentando a *accountability*. São contrários à crítica de que o presidencialismo permite menos *accountability*. Para eles, na verdade, o Parlamentarismo seria a pior forma de mandar, com alguma regularidade, sinais para os representantes. Não entrando no mérito do debate acadêmico sobre diferentes formas de representação, algum grau de *accountability* é sempre melhor do que nenhum e, nesse sentido, as eleições são instrumentos de *accountability* apenas na medida em que fornecem aos eleitores meios de avaliar, para potencialmente premiar ou sancionar os formuladores de políticas.

Ademais, o problema da corrupção e a proliferação de escândalos é fenômeno comum a todos os sistemas políticos em que estão presentes os seguintes ingredientes: capitalismo, setor público ativo na economia, democracia com sufrágio universal, além de partidos em busca de financiamento para campanha (SANTOS, 2007, p. 63). Em outras palavras, Fabiano Santos acredita que a corrupção é um problema em todos os lugares em que o capitalismo convive com democracia, independentemente do sistema político adotado.

Os países que conseguiram diminuir as taxas de corrupção foram aqueles que aperfeiçoaram as instituições de controle, como Ouvidoria, Ministério Público e Tribunais de Contas. É fato notório que no Brasil tais instituições têm aumentado sua participação e importância no processo político. (SANTOS, 2007, p. 63). Assim como a democracia requer cidadãos democráticos para funcionar adequadamente, os sistemas de controle necessitam de funcionários probos e comprometidos porque ainda não se encontrou a resposta taxativa à pergunta clássica: *quem vigia os vigilantes?*

Nos sistemas de controle bem-sucedidos, a opinião pública é a aliada mais efetiva, pois além de cidadãos virtuosos, conforme propunha Montesquieu, também é imperioso mecanismos para que esses cidadãos disponham de informação, a discutam e proponham as medidas de correção. A responsabilização dos governantes por parte dos governados, entretanto, apresenta dificuldades, como por exemplo aferir se os governantes agiram orientados por seus próprios objetivos e interesses, ou para favorecer parcelas minoritárias da

população, desconsiderando as preferências e as necessidades da maioria dos cidadãos. Ainda:

No caso de resultados que sejam considerados negativos pelos cidadãos, vale indagar a quem responsabilizar: os políticos eleitos, que escolheram as políticas erradas, ou os burocratas, que implementaram errado as políticas certas escolhidas pelos políticos eleitos? (ANASTASIA, 2006, p. 115).

Considerando, então, que um dos maiores desafios atuais para a democracia é o da *capacidade de os governados controlarem seus governantes*, este deveria se tornar mais um princípio (ANASTASIA, 2006) dentre aqueles citados por Bernard Manin (1995), ao se referir ao governo representativo moderno, juntamente com os demais 1) os representantes são eleitos pelos governados; 2) os representantes conservam uma independência parcial diante das preferências dos eleitores; 3) a opinião pública sobre assuntos políticos pode se manifestar independentemente do controle do governo; 4) as decisões são tomadas após serem debatidas.

Segundo Przeworski (1996, p. 25) “[...] governos são “responsáveis” quando os cidadãos têm possibilidade de discernir aqueles que agem em seu benefício, e podem lhes impor sanções apropriadas, de modo que os governantes que atuam em prol do benefício dos cidadãos sejam reeleitos, e os que não o fazem sejam derrotados”. E responsivos são aqueles governos que promovem os interesses dos cidadãos, escolhendo políticas

que uma assembleia de cidadãos, tão informados quanto o Estado, escolheria por votação majoritária, sob os mesmos constrangimentos constitucionais. Portanto, governos podem ser responsáveis mas não ser responsivos. E, em última instância, o que interessa é a responsividade (PRZEWORSKI, 1996, p. 26; STOKES, 1995).

No entanto, na democracia, uma das condições da responsividade é a responsabilidade. Se concordamos com a definição de Dahl, segundo a qual “a teoria da democracia diz respeito a processos através dos quais cidadãos comuns exercem um grau relativamente alto de controle sobre líderes”(1989, p. 11), parece razoável supor que uma assembleia de cidadãos bem informados escolherá manter a democracia como forma de organização da convivência humana; logo, para serem responsivos a esta escolha dos cidadãos, os governos deverão ser responsáveis perante eles.

Quais são os instrumentos disponíveis, nas democracias, para a responsabilização dos governantes? No que se refere aos políticos eleitos, os cidadãos dispõem das eleições - necessárias, mas não suficientes - para garantir o controle dos governantes pelos governados (MANIN; STOKES; PRZEWORSKI, 1999). Nos momentos entre eleições, podem dispor de

mecanismos institucionalizados de participação política, além dos instrumentos clássicos, como a atuação do Judiciário na garantia dos direitos individuais e na fiscalização do gasto público. Ou, ainda, mecanismos pelos quais os legisladores fiscalizam os atos e omissões dos governante (PESSANHA, 2007).

É fato que muitas das funções do Estado e todos os serviços que o mesmo presta aos cidadãos são delegados a terceiros – especificamente à burocracia pública – pelos representantes eleitos (PRZEWORSKI, 1999). Neste caso, o único instrumento real à disposição dos cidadãos seria o das eleições, o qual, usado sobre os políticos, permitiria expressar a satisfação ou insatisfação do público com a administração pública, de forma mediata.

O monitoramento do cidadão seria por meio da avaliação das políticas públicas e, quando não concordam com as que são definidas por um governo poderiam usar o mecanismo das eleições para corrigir os rumos das políticas e/ou castigar os governantes. No entanto, as eleições são um mecanismo extremamente imperfeito de responsabilização dos políticos (PRZEWORSKI, 1996). Desta forma, à democracia na sua vertente formal devem-se acrescentar elementos substantivos para tratar da questão.

2.5 Accountability e instituições no Brasil

Segundo Mainwaring e Welna (2003), embora a visão da deficiência de *accountability* na América Latina seja aceita pela maioria dos autores e o quadro geral negativo esteja amplamente correto, está longe de uniforme. Cada caso particular apresenta uma rede de instituições que, juntas, formam os mecanismos de *accountability*. Em outras palavras seriam as *web of accountability institutions*, responsável pelo monitoramento, investigação, persecução civil e criminal e a punição de atos de corrupção e de improbidade administrativa.

Na mesma direção, Bruno Speck (2002) utiliza o conceito de “sistema nacional de integridade”¹¹, adotado pela Transparência Internacional como forma holística de designar o

¹¹‘National Integrity System’ (NIS) foi uma ideia concebida pela Transparency International. Este sistema consiste de uma série de pilares - executivo, legislativo, sociedade civil, etc- que, juntos, promovem a integridade, o oposto da corrupção (POPE, 2000). Para a TI, estudos de sistemas de integridade nacional identificam oportunidades para a reforma. Doadores e agências internacionais, que agora veem a corrupção

conjunto dos atores públicos e privados envolvidos no controle da corrupção. A simples proliferação de instituições de controle, apesar de respostas promissoras, não é garantia para a formação de um “sistema nacional de integridade”.

Taylor e Buranelli (2007), decompondo o processo de *accountability* em monitoramento, investigação e sanção, argumentam que a existência de instituições razoavelmente independentes e bem aparelhadas não tem se mostrado condição suficiente para que se observe todas as etapas descritas e para que se chegue a resultados positivos. Os autores explicam que a falta de *accountability* no Brasil seria tão difundida que a gíria “acabou em pizza” é frequentemente evocada quando as investigações são inconclusivas. “Acabar em pizza”, portanto, reflete um problema de natureza sistêmica, ou seja, de interação entre as instituições de *accountability*.

No que concerne à melhoria da transparência no processo eleitoral, Bruno Speck (2010) ressalva o bom desempenho do Brasil, citando entre os pontos positivos a existência de uma Justiça eleitoral independente e o Horário de Propaganda Eleitoral Gratuita. Portanto, ainda que persista a conhecida prática do “caixa dois”, o país apresentaria o melhor sistema de prestação de contas e divulgação de dados sobre financiamento da América Latina. Isso seria resultado de uma progresso incremental, que se encontra resumido no quadro abaixo, e cujas etapas serão esmiuçada no próximo tópico.

Quadro 3. A regulação da divulgação das contas eleitorais no Brasil

	Responsáveis pela divulgação	Meio da divulgação	Acessibilidade direta para os indivíduos (grande público)	Momento da divulgação
Anterior a 2002	Justiça Eleitoral; comitês interpartidários	Consultas in loco ou à imprensa, no caso dos resultados das investigações feitas pelos comitês interpartidários	Restrito, sem a obrigatoriedade da divulgação nos meios de comunicação de massa	Posterior às eleições

como um obstáculo ao desenvolvimento, fundaram estudos de NIS em países em desenvolvimento. Existem hoje 52 relatórios NIS já disponíveis no site da TI e outros tantos em curso (TRANSPARENCY INTERNATIONAL, 2005).

2002	Justiça Eleitoral	Consulta in loco, com a possibilidade de fazer cópias dos processos	Restrito, mas com potencial para permitir a ampla divulgação por conta da introdução do formato eletrônico	Posterior às eleições
2006 (vigente)	Partidos, coligações e candidatos (por meio do site do TSE)	Internet	Ampla, conforme o acesso crescente a Internet	Durante (parcial) e posterior (completa) às eleições

Fonte: SOUZA (2010)

2.5.1 Evolução dos mecanismos de accountability no Brasil: histórico

As mudanças nos mecanismos de *accountability* no Brasil serão analisadas em um contexto recente, após o marco constitucional de 1988. Se faz parte de um aperfeiçoamento democrático, antes desse momento não faz sentido falar em *accountability*, em especial aquela cuja sociedade aparece como controladora. O que se espera é que a mudança de regime cause o rompimento com as práticas autoritárias anteriores. Contudo, uma corrente de autores que estudam a importância das instituições, os institucionalistas, explicam de que forma ocorrem os processos de mudança institucional. Nesse sentido, esclarecem que nem sempre se rompe com o contexto anterior de forma abrupta, ou seja, as mudanças podem acontecer gradualmente e mesmo assim o seu resultado final levar a uma descontinuidade com o contexto anterior. Contrariamente, mudanças aparentemente disruptivas podem, no fundo, não modificar em quase nada o *status quo*.

Isto quer dizer que as mudanças não necessariamente conduzem a uma nova instituição, mas podem aperfeiçoar as existentes. Desta forma, como seria possível distinguir uma mudança real de uma mudança apenas superficial, isto é, aquela em que não ocorreu um evento disruptivo, que possa ser considerado “um divisor de águas”? Caso não haja ruptura, como dizer que não há continuidade? Na visão de Streeck e Thelen (2005), um bom preditor é quando os atores mudam de uma lógica de ação para outra, o que pode acontecer de variadas formas.

A questão que se coloca é: como as instituições mudam? Autores que levam em conta o modelo do equilíbrio respondem que uma mudança transformadora vem ou do acúmulo gradual e incremental ou de uma mudança endógena, ou ainda seria produzida pelo comportamento que ela própria gera. Qual dessas situações seria mais adequada para entender o processo de amadurecimento da democracia e suas instituições correlatas, no Brasil?

Matthew M. Taylor (2009) apresenta uma visão otimista sobre as mudanças relacionadas à evolução da *accountability* no Brasil. Embora o processo não tenha sido linear nem unidirecional, e primordialmente em resposta a escândalos e crises, o autor enumera razões pelas quais mudanças graduais/incrementais seriam preferíveis a uma grande reforma institucional. Em primeiro lugar, mudanças de larga escala são difíceis de aprovar e menos prováveis de acontecer, tendo em vista a fragmentação do sistema político brasileiro e, mesmo que fossem viáveis, se estas alterações não estiverem em harmonia com o quadro institucional vigente podem não funcionar adequadamente. Finalmente, transformações que estejam além da tolerância das elites acabariam natimortas pela falta de vontade das mesmas em se comprometer com a implementação.

A modalidade vertical da *accountability* é aquela cujo potencial para mudar partidos e governos é a mais palpável e, em tese, mais factível de ser posta em prática pela sociedade de forma direta, pois ocorre a substituição do político ou partido que não consiga se reeleger com o voto da maioria. O que se percebe, na prática, é que a *accountability* vertical, por motivos diversos, não se tornou um mecanismo plenamente eficaz para os eleitores punirem ou premiarem a atuação de deputados no Brasil (NICOLAU, 2002).¹² Mesmo no caso de resultados que sejam avaliados positivamente pelos cidadãos, se impõe outro conjunto de indagações: os governantes efetivamente fizeram o melhor que podiam, na consecução dos interesses da população, ou limitaram-se a cumprir promessas de campanha, em um contexto no qual havia alternativas disponíveis para fazer mais e melhor? Dada a assimetria informacional que caracteriza a relação entre governados e governantes (PRZEWORSKI, 1996, 1999), como sabe-lo? Por meio de quais mecanismos e instrumentos podemos cobrar responsabilidade aos nossos governantes? (BRESSER-PEREIRA, GRAU, 2006).

Portanto, a combinação de outras formas de controle poderiam atenuar os efeitos deletérios da corrupção. Partindo desta constatação, pode-se explorar o seguinte: os

¹²Em artigo, Luis Felipe Guedes da Graça (2009) aprofunda o exame das dificuldades postas a *accountability*, em especial na eleição legislativa.

empresários que financiam campanhas de deputados conseguem controlar a atuação destes representantes de forma mais eficaz do que seus representados (eleitores) o fazem? De que maneira se daria este controle? Sendo impossível obter respostas confiáveis a estas perguntas, o que se pretende é uma análise descritiva do comportamento observável.

Se por um lado há uma crescente impaciência no Brasil com a corrupção da política, as revelações quase que diárias do abuso de poder político, e a ausência percebida de qualquer forma real de *accountability*, é inegável que tem havido uma mudança significativa na *accountability* desde a transição democrática no país (TAYLOR, 2009).

Além dos referidos problemas na *accountability* horizontal e vertical no Brasil, a *accountability* social, incluindo aqui pressões sociais e cobertura de escândalos pela mídia, também é fraca e de certa forma desigual. Isto significa que a pressão pública por *accountability* tem variado enormemente, levando a resultados muito diferentes, que vão desde o bem-sucedido processo que poderia culminar no *impeachment*¹³ do presidente Collor à resposta anômica ao escândalo do *mensalão* (TAYLOR, 2009). Apesar do julgamento do caso pelo Supremo Tribunal Federal, ocorrido após a constatação de Taylor (2009), esta não é invalidada, já que a mesma diz respeito à resposta popular.

Nesse sentido, Rogério Arantes (2010) expõe um paradoxo, que é ainda mais acentuado nos casos de corrupção política. Apesar do avanço, nos últimos anos, em termos de legislação e desempenho individual das instituições de *accountability*, os resultados finais e gerais permanecem precários. A corrupção se tornou uma preocupação geral após a Constituição de 1988, dado que o governo municipal se tornou responsável por uma parcela substancial do fornecimento de bens e serviços públicos. Entretanto, o novo cenário, do governo federal transferindo uma grande soma de recursos aos municípios, aumenta o potencial para a “captura” local (FERRAZ; FINAN, 2011).

A fim de explicar as reformas institucionais mais significativas no que se refere à *accountability*, no Brasil contemporâneo, Taylor (2009) opta por dividir sua análise em seis episódios importantes da história democrática recente do país. Este autor ressalta que a

¹³Em setembro de 1992, a Câmara autorizou a abertura do processo de *impeachment* e em outubro o mesmo chegou ao Senado. Collor foi afastado interinamente e renunciou à Presidência em dezembro do mesmo ano, quando o Senado julgava seu afastamento definitivo, e foi substituído pelo vice, Itamar Franco (PRN). Também condenado pelo Senado, Collor ficou inelegível durante oito anos.

pressão por *accountability* foi maior em certas épocas do que em outras, contudo, nos períodos menos agitados foi quando houve maior evolução.

Embora não se furte a analisar a evolução dos mecanismos de *accountability* (e suas adjetivações), a pesquisa empírica da tese irá se concentrar na *accountability* social e no período mais recente, que começa em 2006 e vai até os dias de hoje. Este período é inaugurado pela ocorrência da chamada crise do mensalão, que representou um marco importante na história recente do país. Os períodos abordados por Taylor (2009) são os seguintes:

Quadro 4. Marcos históricos da evolução dos mecanismos de accountability no Brasil

Período	Descrição
1985-89	o momento constitucional e de transição que envolvia a eleição de Tancredo Neves em 1985 e a Assembleia Constituinte de 1988;
1990-93	o retrocesso Collor e escândalos do orçamento;
1994-1998	as escolhas de políticas em torno do Plano Real, e o aumento de transparência trazida pela estabilização econômica;
1999-2002	os escândalos do segundo mandato de Cardoso;
2002-2005	as escolhas políticas acerca da chegada de um partido trabalhista de esquerda ao poder, e em particular, as escolhas políticas que Lula fez para ilustrar seu comprometimento com a ortodoxia econômica e às reivindicações por transparência do setor mais tradicional do Partido dos Trabalhadores.
2006-presente ¹⁴	a resposta ao escândalo do mensalão assim como as respostas do sistema político à assertividade crescente de atores judiciais, incluindo tribunais, procuradores e polícia.

Fonte: Taylor (2009)

Para os fins desta análise o que pode ser destacado em relação aos dois primeiros períodos é a questão da mudança institucional, com a criação do Ministério Público e o abandono da legislação relativa ao financiamento de campanha, respectivamente, já que apenas no terceiro momento a participação social, foco da tese, se dá de forma menos incipiente do que nos períodos anteriores.

¹⁴Algum evento recente e importante da história política e social brasileira pode não estar citado, já que o artigo foi publicado em 2009.

Rogério Arantes (2010) inclui, além do Ministério Público Federal, a Polícia Federal como os dois novos protagonistas pós-1988. A atuação recente de ambas constitui um ótimo exemplo das possibilidades e limites de cooperação e integração de instituições de *accountability* no combate à corrupção e ao crime organizado no país. Especificamente sobre a Polícia Federal, Arantes (2010) verificou que a corrupção pública, entre os mais diferentes tipos de crime, foi a prática mais combatida por este órgão. Outro órgão importante para a *accountability*, o Tribunal de Contas da União (TCU), na realidade já existia antes da Constituinte, mas a lei orgânica de 1992 deu a ele um conjunto de atribuições novas que o ajuda a desempenhar melhor seu papel.

Antes do escândalo Collor-PC, a legislação não permitia a doação do setor privado aos partidos políticos. Contudo, como sublinha Bruno Speck (2010), esta era uma legislação de fachada que não condizia com a realidade, pois era justamente o setor privado que financiava as primeiras eleições depois da abertura a partir de 1982. Além de não existir um sistema de fiscalização e sanções provido pelo Estado, este também não proporcionava fontes alternativas de recursos para os partidos e candidatos, tornando a proibição inócua.

Com as novas regras de doação e prestação de contas, introduzidas na Lei de Partidos Políticos e na Lei Eleitoral em 1995 e 1997, respectivamente, se caminhou para um sistema mais realista de regulação, que impunha como condição mínima a prestação de contas sobre estes recursos à justiça eleitoral e a publicidade destas informações. Do ponto de vista da equidade da disputa eleitoral, talvez não seja a legislação ideal, porém, representa um avanço em relação à situação anterior, em que a lei era uma ficção.

No terceiro período, que durou de 1994 a 1998, medidas anticorrupção foram tomadas como efeito colateral, não como o objetivo principal, o qual se centrava na denominada Reforma do Estado. Cabe destacar a ação ativa da sociedade civil, em parte em reação aos escândalos do início dos anos 90, e em parte devido a exemplos bem-sucedidos de movimentos anticorrupção no exterior, com destaque para a fundação da *Transparency International*, em 1993. De fato, uma série de organizações não governamentais foi criada na década de 1990.

Among the most prominent surviving NGOs are *Transparência Brasil*, *Congresso em Foco*, and *Movimento Voto Consciente*. Other movements were less permanent, such as a 1999 movement organized by the National Conference of Bishops (CNBB) with help from a number of other groups, aimed at increasing the legal penalties for vote-buying. A petition sponsored by the CNBB and other civil society groups received the signatures of one percent of the electorate (the proportion

needed to propose a law to Congress under a rarely used article of the constitution that permits “popular initiatives”). (TAYLOR, 2009, p. 11)

Os efeitos colaterais do envolvimento da sociedade civil no *impeachment* de Collor foram manifestados na ampliação da “*web of accountability*”, para incluir não apenas o governo e a mídia, mas também as organizações da sociedade civil preocupadas com a questão da corrupção.

No quarto período, circunscrito ao seu segundo governo (1999 a 2002), Fernando Henrique Cardoso manteve o foco nos imperativos da política econômica. Não obstante, as mudanças acabaram se tornando indiretamente importantes para a perspectiva da *accountability*. Ademais, os escândalos forçaram o governo a expandir seus esforços públicos para, pelo menos, consolidar a sua reputação. “Os escândalos dos primeiros anos deram o ímpeto inicial para a reforma, mas inúmeras revelações chocantes sobre as atividades ilegais dos representantes congressuais também levaram a mudança na reta final”. (TAYLOR, 2009, p. 14, tradução nossa).

O sufrágio de 2002, que inaugura o quinto período analisado, pode ser considerada a demonstração da insatisfação com um modelo de Estado levando a sua substituição. A eleição de Lula mostrou, na prática, o potencial de controle embutido nos mecanismos de *accountability* vertical, ao se mudar o partido no controle do Executivo nacional há oito anos e apostar em um novo modelo de estado. No entanto, este período, cujo término é em 2005, ficou marcado pela ironia presente no fato de que, à luz das descobertas subsequentes de corrupção significativa em sua administração, tenha sido durante o primeiro mandato do presidente Lula que o desenvolvimento das instituições de *accountability* alcançou uma massa crítica e parecia se tornar autônomo em relação à iniciativa do governo (TAYLOR, 2009).

O autor indica três fatores importantes a este respeito. Primeiramente, o desenvolvimento institucional prévio, que ocorreu ao longo dos quinze anos de consolidação democrática, criando uma base de instituições relativamente estáveis no governo e na sociedade civil, assim como algum consenso mínimo acerca das principais reformas necessárias. Em seguida, cita o empenho do Partido dos Trabalhadores (PT) em dar prioridade ao esforço de reformas. Por fim, ressalta o processo de reforma cada vez mais autóctone, que não foi mais impulsionado apenas pelo Poder Executivo, mas começou a fluir naturalmente a partir das interações entre os agentes-chave e as burocracias da “*web of accountability*”.

Matthew Taylor (2009) destaca a mudança do papel dos grupos da sociedade civil. Alguns grupos de interesse, como a Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB), mudaram de uma postura de defesa corporativista para uma abordagem mais pró-*accountability*, incluindo liderar campanhas públicas contra corrupção e a favor de reformas eleitorais. Ao mesmo tempo, as ONGs existentes se consolidaram e se tornaram importantes “clearing houses” públicas para obter informações sobre a corrupção política e importantes fontes para a mídia.

In the process, they have driven public demands for information transparency and provided a useful service by airing the results of creative bureaucratic initiatives, such as the CGU's randomly chosen annual audits of selected municipalities and states, which has generated considerable public interest in local level corruption. (TAYLOR, 2009, p. 17)

Butto et al (2010) também citam a criação do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar, em 2002, parcialmente como resposta aos escândalos recorrentes desde a redemocratização. A corrupção tem sido o foco central desta instituição desde seus primórdios. Apesar de a legislatura logo após a criação do Conselho (2003-2006) ter sido marcada por uma sucessão de escândalos de grande impacto (Mensalão, Bingos, Correios), o julgamento no Conselho tem sido raro e geralmente após indignação pública e evidências robustas. Ademais, a pesquisa dos autores demonstra que, enviada para o Plenário, a decisão a favor da cassação tende a ser ainda mais incomum, exceto quando há forte clamor público.¹⁵

Outro exemplo de instituição que concorre para o aumento da *accountability*, criada neste período, a CGU começou a atuar entre 2002 e 2003 e também se tornou muito importante pelo controle que exerce dentro do próprio governo, no momento em que ele está realizando suas ações. Em 2003 foi implementado pela CGU um Programa Anticorrupção, com auditoria aleatória dos gastos municipais, o que contribuiu para desencorajar¹⁶ o mau uso de recursos públicos e incentivar a participação da sociedade civil no controle dos gastos públicos (FERRAZ; FINAN, 2011).

Em 2004, depois de um longo e controverso processo de tramitação, é criado o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), segundo Pessanha (2013), fruto de um amplo debate público sobre a necessidade de controle externo do Judiciário. As críticas eram de que em

¹⁵ A referida pesquisa tenta inferir se a questão do voto aberto, presente na Comissão de Ética (ao contrário do Plenário, em que a votação é secreta) implicaria em problemas de viés de seleção. Os parlamentares mais poderosos conseguiriam coagir os membros da comissão, os quais, com medo de serem retaliados, inibiriam a recomendação pela sua expulsão. Ver Butto et al (2010).

¹⁶ De acordo com estudo sobre a Indonésia, a simples existência de auditorias nos gastos públicos traz uma redução estatisticamente significativa do mau uso de dinheiro público (OLKEN, 2007).

última análise, o próprio Judiciário estaria sendo responsável por seu controle. Atualmente, qualquer cidadão, sem necessidade de advogado, pode acionar o CNJ para fazer reclamações contra membros ou órgãos do Judiciário. De acordo com a Constituição Federal, compete ao CNJ, entre outros, zelar pela autonomia do Poder Judiciário, definir os planos, metas e programas de avaliação institucional do Poder Judiciário, receber reclamações e representações contra membros ou órgãos do Judiciário, julgar processos disciplinares e melhorar práticas e celeridade, publicando relatórios sobre a atividade jurisdicional.

O último período analisado vai de 2006 até os dias atuais¹⁷. Apesar do trabalho do governo PT nas reformas de *accountability* no início do primeiro mandato do presidente Lula, o governo foi acusado de um grande esquema de corrupção, conhecido como Escândalo do Mensalão, iniciado em 2004 e aprofundado em 2005, que derrubou o chefe da Casa Civil e vários importantes congressistas do partido. Em contraste com o segundo mandato de FHC, este escândalo levou a diminuição da ênfase nas reformas de *accountability* pelo Executivo. Taylor (2009) considera intrigante como este escândalo não acarretou em esforços presidenciais vigorosos no sentido de reformas. Não obstante, a expansão da “*web of accountability*” incluindo atores operando independentemente ajudou a garantir as reformas em andamento apesar de o governo Lula não ter tido grande interesse nestas.

Esta maior estabilidade institucional teve como efeito no Congresso, por exemplo, uma tendência crescente de reconhecimento de que CPIs *ad hoc* não são a melhor maneira de assegurar *accountability*, especialmente quando comparadas com comissões especializadas em cada uma das áreas-chave da atividade governamental. Além de serem menos politizadas, estas apresentam também o benefício de exercerem uma fiscalização permanente e contínua. A respeito das CPIs, o autor também constata que

While the Brazilian system of legislative coalition management suggests that permanent committees are likely to be dominated by the executive, this is not necessarily any different than in most CPIs, and continuous oversight may be preferable to peak oversight at moments of extreme institutional crisis.¹⁸ (TAYLOR, 2009, p. 19)

¹⁷A publicação do artigo foi em 2009, o que pode excluir eventos recentes da história política e social brasileira tais como as manifestações de 2013 que culminaram no retorno da discussão acerca da Reforma Política.

¹⁸Enquanto o sistema brasileiro de gestão de coalizão legislativa sugere que as comissões permanentes são suscetíveis de serem dominadas pelo executivo, isso não é necessariamente diferente do que na maioria das CPIs, e supervisão contínua pode ser preferível a pico de supervisão em momentos de extrema crise institucional.

As regras do sistema eleitoral brasileiro distorcem a representação e *accountability* (AMES, 2001, MIGUEL, 2005). A auto representação, isto é, a representação do grupo econômico cujos interesses correspondam ao seu interesse pessoal em detrimento dos anseios dos eleitores, é encorajada pela tradição brasileira de corporativismo estatal (SCHMITTER, 1971). Assim, relata Barry Ames (2001), com apoio financeiro governamental e lugar garantido nas negociações de formulação de políticas, os interesses econômicos acham proveitosa a penetração no aparato estatal e do Legislativo.

Embora a crítica ao sistema político brasileiro possa ser relativizada por argumentos de autores que enxergam inúmeras virtudes no mesmo, é perceptível que há bastante espaço para o seu aperfeiçoamento. Dentre os acertos do nosso Sistema Político poderia ser citado o respeito às forças políticas e sociais minoritárias, visto que lhes garante a representação proporcional, em um modelo livre e pluripartidário. Ademais, nossas eleições apresentam rotinas e logística regulares (NICOLAU, 2012).

Fabiano Santos (2007) faz coro com Jairo Nicolau (2012) na ênfase ao lado positivo do sistema, ao afirmar que nosso sistema partidário se encontra estabilizado, com aproximadamente cinco partidos em equilíbrio de condições, e expressando a pluralidade social. A disputa presidencial também é estabilizada, em torno de dois blocos, um de centro-esquerda e outro de centro-direita, que se revezam e continuarão a se revezar no poder. O autor, entretanto, não despreza a possibilidade de mudanças neste sistema, contanto que se preserve o caráter democrático de nossa arquitetura institucional, calcadas no presidencialismo, no voto proporcional; e na lista aberta, que, segundo ele, seria um espaço vital de preservação da *accountability* nas eleições para o Legislativo.

O atual debate em torno da reforma política é marcado por uma imensa correlação espúria¹⁹.

O fato de termos vivido crises políticas, oriundas da descoberta de práticas ilícitas de membros do governo, no passado e no presente, comportamento também observado no Legislativo, tem levado à conclusão de que existe uma relação de causalidade entre o sistema político em seu atual formato e a proliferação de corrupção. Por conseguinte, basta alterar as regras, em particular as que regem a competição eleitoral para a Câmara dos Deputados, que o sistema passará a produzir representantes éticos e de alto padrão moral. A fragilidade do argumento é gritante. (SANTOS, 2007, p. 61)

¹⁹ Correlação espúria é uma expressão que caracteriza equívoco frequente entre analistas que interpretam como relações de causalidade meras associações temporais entre dois fenômenos. O fato de dois fenômenos ocorrerem ao mesmo tempo não permite a inferência de que um seja causado pelo outro. (SANTOS, 2007)

A indagação proposta por Taylor (2009) é se as reformas ocorridas nos últimos anos no Brasil, uma economia em transição, teriam capacitado a *web of accountability* a superar o crescimento da corrupção política. Ao que responde que, dada a natureza oculta da corrupção, seria quase impossível verificar esta assertiva de forma empírica. A evidência existente nesse âmbito é a de que a democracia permitiu grande mudança institucional, mas este foi um processo gradual, lento e às vezes até contraproducente. Barry Ames (2001) ressalta o caráter democrático do Brasil, mas adverte que abertura e flexibilidade vêm à custa de partidos fracos e políticas personalistas, o que por sua vez leva à corrupção e imobilidade política.

Para Taylor (2009) as reformas institucionais podem ser divididas em três categorias mais amplas: mudanças nas instituições, mudanças nas regras dentro dessas instituições, e mudanças na aplicação dessas regras pelas instituições. Estas três categorias traçam, de forma aproximada e imperfeita, três tipos de gatilhos para a mudança institucional: *critical junctures* (como a democratização e crises econômicas), mudanças centradas em torno do processo de formulação de políticas e mudanças burocráticas internas focadas na melhora da eficácia política.

O argumento de Fabiano Santos (2007) é o de que a corrupção independe do sistema político, tendo mais a ver com a associação do capitalismo com a democracia. Este autor assevera, baseado em análises de outros países, que a redução das taxas de corrupção passa pelo aperfeiçoamento das instituições de controle, como Ouvidoria, Ministério Público e Tribunais de Contas. Em seguida comenta ser fato notório que no Brasil tais instituições têm aumentado sua participação e importância no processo político.

Ao observar a história da *web of accountability* brasileira, Taylor (2009) aponta o foco inicial nas instituições, haja vista que as principais modificações que ocorreram durante o regime de transição foram a criação do Ministério Público e do Tesouro. No que concerne à extensão do esforço de reforma em toda a sociedade, Taylor (2009) descreve o início do momento de transição, em que houve considerável envolvimento da sociedade e “input” sobre mudanças institucionais desejáveis. Assim que esse momento passou, o trabalho árduo de fazer essas instituições funcionarem caiu nas mãos do Poder Executivo. Em grande parte, isso foi devido aos poderes extraordinários do presidente brasileiro, tanto para controle de legislação quanto para dominar o debate público. Ao longo do tempo, no entanto, o presidente perdeu a capacidade de controlar completamente a evolução do sistema.

Atualmente, o retorno de um maior envolvimento da sociedade civil, especialmente da mídia, pode ser considerado um mecanismo de controle *a priori*? A sensação é de que esta é condição necessária, mas não suficiente, haja vista a propagação incessante de casos de malversação do dinheiro público, uso da máquina, lavagem de dinheiro e fraude em licitações.

Em contraposição ao argumento de Santos (2007), para quem é errônea a associação da corrupção com o sistema político, Power e González (2003) acreditam que uma das razões para a propensão de a democracia apresentar menores níveis de corrupção, é o mais alto nível de *accountability* notório neste tipo de regime. Em um contexto de eleições livres e justas, os eleitores reservam-se o direito de “premiar” os ocupantes dos cargos – ao reelegê-los ou elevá-los a um posto mais alto – ou de “puni-los”, ao destituí-los de seus postos. Nessas condições, pode-se esperar que os funcionários corruptos sejam “varridos” da vida pública – mas somente após serem flagrados em atividades corruptas (POWER; GONZÁLEZ, 2003).

Entretanto, em uma análise superficial sobre a conjuntura brasileira, é perceptível a quantidade de casos em que além de não os punir, os eleitores apoiam e reelegem (ou lhes brindam com uma votação alta) políticos ditos corruptos.²⁰ As hipóteses confirmadas pelo estudo (e teste de variáveis) conduzido por Carlos Pereira e Ravi Bhavnani (2008) acerca da reeleição de prefeitos de Pernambuco são, em primeiro lugar, que a *corrupção* diminui a probabilidade de reeleição; em segundo, maior *gasto público* aumenta a probabilidade de reeleição, mas longe de garantir sucesso eleitoral e, finalmente, exploram as condições nas quais até mesmo eleitores bem informados reelegem políticos corruptos. A corrupção é critério para não reeleição de políticos, conquanto os mesmos não tenham outros atributos que os redima desta falta, ou seja, a tolerância em relação a corrupção é grande. Em outras palavras, o corrupto pode ser apoiado caso troque seu voto por recursos.

Segundo Avritzer (2012) a corrupção vem de um sentimento de impunidade, dado que o custo de ser corrupto no Brasil é baixo. Mas, ele acredita que a sociedade brasileira está vivendo um processo de mudança em relação a algumas atitudes e se tornando menos tolerante com a corrupção.²¹ Sua percepção veio a ser ratificada pelas recentes manifestações

²⁰ Um crescente número de pesquisas vem tentando desvendar a intrigante reeleição de “políticos corruptos”. Ver FERRAZ; FINAN, 2008; PEREIRA; MELO; FIGUEIREDO, 2009; RENNÓ, 2011; WINTERS; WEITZ-SHAPIRO, 2013.

²¹ Em 2008 e 2009, o Centro de Referência do Interesse Público fez uma série de enquetes com o objetivo de ter uma série histórica sobre como a opinião pública brasileira vê a corrupção, que serviria para orientar políticas públicas para a área. A primeira pergunta é se a corrupção é grave, muito grave, pouco grave ou nada grave. Hoje, 74% dos brasileiros a consideram muito grave, e mais 20% dizem que é grave. A corrupção está na

conflagradas a partir de junho de 2013 no país, as quais, mesmo com uma pauta difusa, carregavam a bandeira anticorrupção.

Não obstante a evolução institucional no tocante aos mecanismos de *accountability*, (com destaque para o surgimento de agências de controle, maior exposição midiática e um maior controle sobre as fraudes eleitorais), comportamentos distributivos seguiriam como um dos principais critérios para eleger políticos no Brasil. Com relação aos mecanismos de *accountability* horizontal, o que se nota é sua mudança de forma incremental – os órgãos de fiscalização e controle surgiram ao longo do período com alguns casos de punições mais severas. Conforme descrito, as instituições de *accountability* no Brasil se modificaram de forma mais lenta, muitas vezes em resposta a fatores conjunturais. Em um contexto de transformações no seu ambiente social, econômico e político, especialmente com a nova ordem constitucional, as instituições foram sendo adaptadas para se ajustarem. As discussões aqui presentes são base para argumentos a favor de uma mudança institucional mais radical, em especial dos mecanismos político-eleitorais, a chamada “Reforma Política”.

Em vez de dismantelar capacidades institucionais prévias, as elites políticas as redirecionaram a novos fins, até porque o dismantelamento de um sistema mais antigo é mais custoso. Portanto, é mais fácil conduzir mudanças que alegam ser um ajuste ou corretivo para instituições existentes. Estas mudanças não provocam contrariedade dos defensores do *status quo*, mas podem produzir transformações profundas, mesmo que o pretenso objetivo seja consertar a instituições. Nesse sentido, mais eficaz do que uma reformulação total das regras do sistema político-eleitoral seria a constante adição de mecanismos de *accountability*, principalmente se estes conseguirem se institucionalizar e enraizar.

2.6 Considerações finais do capítulo

A falta de respostas aos frequentes episódios de corrupção acontecidos no Brasil pode contribuir para a manutenção de um ceticismo da sociedade brasileira em relação às conquistas democráticas. Embora a democracia tenha avançado no país nas últimas décadas,

ordem do dia como um problema que a população quer ver enfrentado pelo governo, a cidadania e o sistema político (AVRITZER, 2012).

ainda há muito a ser realizado para que as democracias existentes cheguem a um nível considerado ótimo.

Em primeiro lugar porque os mecanismos através dos quais é constituída a representação distorcem a vontade dos cidadãos, produzindo uma desconexão entre o sistema partidário eleitoral e o sistema partidário parlamentar (LIMA JR., 1997). Em segundo lugar por estarem baseadas nos mecanismos clássicos de representação política, em especial as eleições, oferecendo poucas oportunidades para o exercício da cidadania democrática nos momentos não eleitorais. O remédio frequentemente apontado é a consecução da responsabilização e de *accountability* requeridos pela ordem democrática contemporânea.

Robert Dahl (1989), na sua teoria da Poliarquia, menciona as condições necessárias e suficientes para aperfeiçoar a democracia no mundo real. O primeiro estágio, o eleitoral, não é suficiente para garantir que as condições da poliarquia sejam postas em prática, em especial o direito de vocalização de preferências (condição 4) e a democratização da informação (condição 5). Some-se a isto a verificação de atributos do nosso sistema eleitoral que não concorrem para uma maior responsabilização dos governantes (MIGUEL, 2005; NICOLAU, 2002).

Para o funcionamento efetivo da *accountability* são necessárias estratégias que garantam o *enforcement*, já que a falta de sanções para denúncias de atos ilícitos pode reforçar uma cultura de impunidade. Sem a ameaça de sanções, assevera Schedler (2004), a exposição de condutas inapropriadas se converte a mero ato publicitário. A capacidade de atores supervisores imporem punição por falhas ou transgressões dão “dentes” à *accountability*, conforme expressão de Brinkerhoff (2001).

A ampliação do controle depende também da capacidade de inovação institucional que permita o funcionamento da democracia no segundo estágio, os períodos entre as eleições. Para tal, é imprescindível vincular instrumentos informais (como a reputação) às formas institucionalizadas de participação política que facultem aos cidadãos condições de “inserir na agenda política alternativas que correspondam à expressão de suas preferências e garantindo, ao mesmo tempo, maior controle público do exercício do poder” (ANASTASIA, 1999 p. 34).

3 ACCOUNTABILITY E ABUSO DO PODER ECONÔMICO

Nada desmoraliza tanto uma sociedade nem desacredita tanto as instituições como o fato de seus governantes, eleitos em eleições mais ou menos limpas, aproveitarem o poder para enriquecer burlando a confiança pública neles depositada. (LLOSA, 2013, p. 125)

Para buscar entender o desenvolvimento das economias e sociedades atuais, é imprescindível recorrer ao estudo da interação entre os dois agentes mais influentes neste processo: os representantes políticos e os empresários. Um ponto pacífico é de que as fronteiras de atuação entre o Governo e o “mercado” não são estanques. Contudo, se existe algum tipo de hierarquia entre Sociedade Civil e Estado, qual seria a direção do poder: ascendente ou descendente?

Em consonância com as finalidades desta tese, é primordial pensar a questão do financiamento de campanhas eleitorais como uma forma de inserção (direta) do mercado no Estado. Será que o funcionamento do mercado independe do Estado (que perseguiria a noção liberal de *bem comum*)? Se há autonomia, esta é plena ou relativa? Caso representem esferas independentes, como se explica o desejo expresso de influenciar o processo decisório, refletido no aporte de recursos para candidatos a cargos eletivos?

Esta análise é relevante porque, em última instância, a “captura”²² do Estado pelos interesses econômicos, ainda que sob o contexto democrático, causa desconfiança da população. Quando o Estado atua para a consecução dos objetivos da elite que o financia, isto ocorre de forma deliberada e em detrimento de uma noção de “interesse nacional” ou esta atuação se dá apenas quando interesses privados coincidem com seus interesses próprios? Caso a primeira hipótese esteja mais próxima da realidade, um desdobramento dessa relação pode ser a ocorrência de casos de corrupção.

Com efeito, controlar o abuso do poder econômico é a razão principal da existência dos mecanismos de *accountability* para os fins específicos desta tese, a qual trata de controle e *enforcement*. Nesse sentido, se pretende enumerar diferentes estratégias de *enforcement* que poderiam ser aplicadas. Em especial, se espera apontar a capacidade de punição que pode emergir a partir de manchas na reputação causadas por ligação de parlamentares em escândalo

²²Em uma livre adaptação da Teoria da Captura, o termo é entendido aqui como o fato de grandes grupos de interesses ou empresas influenciarem as decisões e atuação do regulador, levando assim a agência a atender mais aos interesses das empresas (de onde vieram seus membros) do que os dos usuários do serviço, isto é, do que os interesses públicos.

de corrupção. Em resumo, se fazem necessárias estratégias de controle do abuso do poder econômico, sejam elas formais ou baseadas em sanções “*soft*”.

3.1 Corrupção

Brinkerhoff (2001) assinala a dificuldade de promover a *accountability* em situações nas quais alto níveis de corrupção são toleradas e onde prevaleça uma cultura de impunidade. “A *accountability* é o inimigo número um da corrupção” (POWER; GONZALEZ, 2003, p. 67). É sob esta perspectiva que se pretende considerar a corrupção, malgrado algumas limitações encontradas para o seu estudo. Estas restrições, indicadas aqui, dificultam a sua conceituação, a definição de instrumentos de coleta de dados e o estabelecimento de relações de causalidade.

3.1.1 Estado da Arte

Em relação à metodologia de pesquisa, a maioria dos estudos sobre corrupção em nível global se baseia em *surveys* sobre a percepção de corrupção. Timothy Power e Júlio Gonzalez (2003) atentam que esses estudos podem demonstrar, muitas vezes, não a corrupção real mas impressões de ineficiência, uma fraca sociedade civil, e até choque cultural. Muitos destes, baseados em análises *cross-country*, são incapazes de dar conta de todos os mecanismos institucionais que determinam a corrupção, tornando os resultados difíceis de interpretar (FERRAZ; FINAN, 2011). Apesar disso, o uso de variáveis de controle têm mitigado as limitações desses estudos, os tornando fundamentais para a análise do assunto. As pesquisas recentes se encontram em estágio bem mais avançado nesse sentido.

O principal foco de inúmeros pesquisadores, e de uma vasta literatura sobre o tema, tem sido a correlação entre corrupção e fatores estruturais, de forma comparativa entre vários países. Carlos Pereira e Ravi Bhavnani (2008) traçam um panorama da literatura sobre

corrupção, a qual, segundo eles, em termos mais gerais se remete às suas causas e consequências.

Estes autores listam diferentes estudos e tipos de enfoques relacionados à presença (maior ou menor) de corrupção em determinados contextos institucionais, citando os quesitos que incentivariam, ou até seriam determinantes, para a ocorrência da mesma. Entre estes quesitos estariam a probabilidade de ser descoberto, a qualidade do *enforcement*, o grau de independência do Judiciário e acesso igual à lei (JAIN, 2001).

Não obstante estudos acerca das externalidades positivas²³ causadas pela corrupção e estudos investigando suas causas institucionais e políticas (como o tipo de regime, por exemplo), o objetivo da maioria dos pesquisadores, no fundo, é desvendar: (1) os efeitos nocivos da corrupção especialmente no que tange à desigualdade e crescimento econômicos e (2) a que fenômenos institucionais ela está associada, apontando direta ou indiretamente formas de combatê-la (ARAÚJO, 2005).

A pesquisa da tese está preocupada em investigar formas de combate e controle à corrupção. Geralmente são citadas a melhoria da eficiência das instituições, por medidas que aumentem a transparência dessas e assegurem o avanço do sistema educacional oferecido à sociedade civil, além do controle eleitoral e a *accountability*.

3.1.2 Causas e consequências

Se é notória a sua existência também em sociedades industriais avançadas, a principal questão a ser identificada pelos estudos é se a corrupção pode ser atribuída a fatores estruturais – sociais, econômicos e políticos – que podem ou não ser independentes da cultura ou se a cultura interage com estas variáveis de alguma maneira previsível.

Dessa forma, qualquer estudo sobre o efeito independente da cultura sobre a corrupção deve iniciar-se a partir de um projeto de pesquisa sensivelmente articulado, que incorpore numerosas variáveis de controle, de modo a evitar o determinismo cultural. (POWER; GONZALEZ, 2003, p. 55)

²³Análises que acreditam que os benefícios podem exceder os custos da corrupção podem ser encontradas em Huntington (1968) e Leff (1964). Para Myrdal (1969), por exemplo, o suborno reduz atraso e provê incentivos.

Nessa direção, atentando para uma metodologia extremamente cuidadosa, o objetivo do estudo de Power e Gonzalez (2003) não é sugerir que a cultura anula outros fatores explicativos, mas mostrar como ela pode contribuir como parte da explicação. Como Scott (1972, p. 3) aponta, “o padrão de corrupção de uma determinada nação em um determinado momento reflete a configuração das instituições políticas, dos valores populares e das clivagens sociais”. Entre estes valores, a confiança é o mais presente em estudos sobre corrupção, pelo efeito que exerceria nas instituições e no Estado de Direito, qual seja, promover a cooperação (LA PORTA ET ALI, 1997; PUTNAM, 1993). Para Robert Putnam (1993), a corrupção seria baixa porque a confiança social é alta e vice-versa. Este autor credita às associações o aumento do poder da sociedade civil, e assim, com este maior empoderamento e um menor clientelismo, há como manter os líderes políticos *accountable*.

Em síntese, Power e Gonzalez (2003) concluem que a cultura importa, mas quando comparada a fatores como riqueza nacional e democracia política parece não importar tanto. Há que se atentar, no entanto, para a possibilidade de que características culturais tenham sido incorporadas pelas diferenças internacionais contemporâneas na democracia e riqueza nacional.²⁴ A democracia é frequentemente citada como fator que diminui a corrupção, seja por si só (LEDERMAN; LOAYZA; SOARES, 2001 *apud* PEREIRA; BHAVNANI, 2008) seja pela presença de eleições livres e regulares (ADSERÁ, BOIX; PAYNE, 2003 *apud* PEREIRA; BHAVNANI, 2008). Tal assertiva parece paradoxal para explicar de forma intuitiva a atual conjuntura brasileira já que, com a democratização, escândalos aparentam ser mais frequentes no período atual do que no período anterior.

São oferecidas duas perspectivas para o tratamento desta questão. A primeira é a suposição de que com a “abertura” democrática, a oportunidade para a corrupção também se democratizou, não se restringindo ao pequeno grupo de militares. A alternativa a essa hipótese é a de que, com a democratização, os desvios seriam mais facilmente descobertos e fiscalizados, isto é, há agora um maior grau de *accountability* do que anteriormente.

Diversos pesquisadores atribuem o problema da corrupção a fatores políticos e econômicos em detrimento de atributos culturais, citando como variável explicativa

²⁴A religião seria outro critério recorrente para a explicação da corrupção, mas cujo impacto é de difícil mensuração, já que controlada pela variável renda per capita. No estudo de Power e Gonzalez (2003), entretanto, apenas a associação entre o Protestantismo e menores níveis de corrupção pode ser verificada, embora de forma menos importante que a questão da confiança.

fundamental o nível de desenvolvimento econômico, conforme apontam Timothy Power e Júlio González (2003). Nessa linha, Montinola e Jackman (2002) verificam que o comportamento corrupto declina com o aumento do desenvolvimento econômico, que viria acompanhado de salários mais altos no setor público, o que gera menos incentivos para o envolvimento em práticas corruptas.

O tipo de regime também é percebido como um determinante importante do nível de corrupção. Nos sistemas políticos mais democráticos e abertos, se espera menores níveis de corrupção. Na verdade, três seriam as principais características, associadas e propiciadas pela democracia, que diminuiriam a corrupção: a transparência, a competição e a *accountability*. Power e González (2003) citam como exemplo a liberdade de imprensa e de associação, que permitem que os jornalistas e os grupos de interesse exponham o comportamento corrupto.

A explicação para o fato de se observar escândalos de corrupção tornados altamente públicos em democracias consolidadas, enquanto, ao mesmo tempo, notamos um nível geral mais baixo de corrupção nesses sistemas se deve ao fato de que a *accountability* democrática funciona *post facto* (combinada com a existência de uma imprensa livre e agressiva) (POWER; GONZALEZ, 2003).

Lassen (*apud* PEREIRA; BHAVNANI, 2008) descobriu maior corrupção associada à transparência fiscal, resultado atribuído, obviamente, à maior detecção de atos corruptos. Em outras palavras, o aparente aumento de casos se deve, de fato, a amplitude de investigações e maior publicidade dada aos escândalos. Partindo dessa premissa, a ação dos órgãos de *accountability* (formais e informais) teria atingido um estágio superior, embora ainda não livre de problemas.

Vários pesquisadores estão interessados em desvendar se a corrupção pode ser um dos fatores que explica o reduzido crescimento de países em desenvolvimento ou se a fraqueza institucional ou política (frequentemente associadas ao subdesenvolvimento) geram campo fértil para atividades corruptas.²⁵ Estudos recentes, entretanto, deixam poucas dúvidas de que a corrupção aumentou em alguns países, apesar de transições em direção ao liberalismo

²⁵ Shleifer e Vishny (1993) sugerem que a estrutura de instituições governamentais e o processo político são muito importantes na determinação do nível de corrupção. Mauro (1995), em artigo famoso sobre o tema, sugeriu a criação de um índice de corrupção para países baseado em nove indicadores de eficiência institucional. Seus resultados indicam que corrupção reduz os investimentos, baixando assim as taxas de crescimento econômico dos países.

econômico e político²⁶. Em suma, a corrupção dificilmente seria um problema exclusivo dos países em desenvolvimento ou das economias em transição.

Independentemente de a corrupção ser função do regime político e/ou do nível de desenvolvimento, Timothy Power e Júlio Gonzalez (2003) apontam ser consenso que a corrupção é prejudicial tanto para a democracia quanto para o desenvolvimento. Sendo assim, é importante investigar principalmente as causas da corrupção – fracamente entendidas – já que os seus efeitos são bastante difundidos (FERRAZ; FINAN, 2011), para em seguida, tentar conceber mecanismos de controle.

3.2 O papel político do empresário

Ao se tratar das formas de inserção de interesses privados no âmago do Estado, é importante tentar situar o financiamento privado de campanhas eleitorais no contexto da democracia. O principal risco que surge em decorrência da necessidade de financiamento é o da prevalência do capital econômico nas políticas públicas, em detrimento de alguma noção, mesmo que vaga, de “bem comum”. Vencido o pleito, o representante terá que agir de acordo com as expectativas daqueles que investiram em suas campanhas.

Na direção oposta, em que consistiria a estratégia do Estado *vis-à-vis* o patrocinador de campanhas eleitorais? Estes empresários, assim como qualquer outro indivíduo, desejam ter suas demandas atendidas. Pelo ângulo do Pluralismo, o Estado – entendido como lócus do conflito de interesses – fornece a prerrogativa de participação política a diversos grupos. Sem a pretensão de controlar diretamente o poder, a atuação junto ao governo para a consecução de seus objetivos é realizada por meio de *lobbies* e grupos de pressão²⁷.

No entanto, há que se atentar para a assimetria do poder de influência nesse processo. Os empresários, por meio de aporte de recursos financeiros, podem conseguir seus objetivos

²⁶Um exemplo seria a Rússia pós-comunista, em que investidores estrangeiros tinham que subornar várias agências e órgãos envolvidos para obter diversas autorizações (e.g., ambiental, propriedade imóvel, financeira). Assim, a competição entre as agências por subornos aumentava exponencialmente os custos do investidor estrangeiro, o que acabou por afastar investimentos do país. (SHLEIFER; VISHNY, 1993)

²⁷ *Grupos de pressão*: grupos organizados que, não obstante sua influência na distribuição dos recursos dentro de uma sociedade, não participam no processo eleitoral e não se interessam em conquistar o poder político, mas ter um acesso livre a este poder e afetar suas decisões (PASQUINO, 1984).

mais facilmente, inclusive participando indiretamente do governo, na formulação de políticas públicas. A principal crítica a esta abordagem é de que este Estado estaria propenso a responder àqueles que se organizassem de forma mais estruturada, mitigando, assim, um caráter pretensamente democrático. Outro ponto problemático dessa visão é o de que os mais organizados nem sempre representam aquilo que pode ser considerado o “bem comum” ou o “interesse nacional”. Dentro destes grupos de interesse, Charles Lindblom (1977) relega aos empresários uma posição privilegiada no processo de decisão política. A questão central que Lindblom (1977) investiga é até que ponto a Poliarquia – invariavelmente atrelada a sistemas de mercado – seria, de fato, democrática, dado que se encontra sob controle de empresas e propriedades.

O financiamento de campanhas eleitorais por pessoas jurídicas seria prova inquestionável da influência do poder econômico na esfera política. Para tentar resolver o paradoxo entre a soberania popular (“governo do povo e para o povo”) e representação de interesses particulares (“poder político privilegiado da empresa”), Lindblom (1977) discorre sobre o papel político do empresário. Este ator se organiza em torno de grupos de interesse, e assim, suas decisões sobre produção podem ser reconhecidas como decisões de políticas públicas, transferindo uma grande área de tomada de decisão do governo para suas mãos. Como uma ampla gama de decisões discricionárias da empresa tem consequência pública, o autor encontra paridade entre a atuação dos “homens de negócios” e a dos funcionários públicos.

Lindblom (1977) reconhece a existência de outros grupos privilegiados, mas ressalta que os *businessman* têm mais opções para influência e grande poder de persuasão, sendo sua autoridade no governo exercida de maneira informal. Nas negociações, em que cidadãos comuns são excluídos e outros líderes são admitidos, os executivos ocupam uma posição privilegiada incomparável.

Tem havido mudança nesse aspecto, porém, mesmo que se reduzam os privilégios para os empresários, há que se permanecer um mínimo para incentivá-los. A habilidade de um Governo está em responder a suas demandas dando não mais do que o suficiente para motivar o desempenho desejado. Para Lindblom (1977) as demandas dos empresários se apresentam de outras formas que não o processo eleitoral e geralmente estão em conflito com as demandas do eleitorado. Desta forma, as políticas são modificadas em resposta ao controle das empresas, e são então proclamadas como reformas democráticas. Tal controle – exercido por meio de

grupos de interesse, partido e financiamento do empresário– pode funcionar mesmo quando as reformas são popularmente demandadas.

Dadas vontades conflitantes, os empresários têm um ganho desproporcional na competição política da Poliarquia, por terem uma tripla vantagem: extraordinária fonte de fundos, organizações prontas (alto custo para os cidadãos se organizarem) e acesso especial ao governo (são conhecidos, logo mais facilmente ouvidos nas negociações). As decisões dos administradores das firmas influenciam no rumo das economias. Suas demandas e decisões afetam toda a sociedade de maneira considerável. Seu poder é manifestado por meio de estruturas de *lobby*, articulações políticas, contratos governamentais (licitados ou não), cartéis, federações de indústria, concentração dos mercados a fim de mitigar a concorrência e financiamento de campanhas eleitorais, foco da tese.

Observa-se, dessa forma, mais um exemplo emblemático de como instituições políticas e econômicas estão imbricadas, podendo causar distorção no ideal clássico de Representação Política. Este motivo atesta a necessidade de controle da relação entre ambos os poderes.

3.2.1 O empresariado e financiamento de campanhas no Brasil

A constatação de que sem o dinheiro proveniente de empresas o candidato não consegue resistir aos apelos midiáticos e de campanhas cada vez mais caras é forte o suficiente para que se procure formas de controle alternativas e complementares à *accountability* vertical. Partindo dessa premissa, poderia haver espaço para a modificação do papel que o empresariado vem desempenhando no Brasil, o que contribuiria para o aperfeiçoamento da Democracia, no que tange à relação entre os poderes econômico e político no país.

No artigo “O empresariado como ator político no Brasil: balanço da literatura e agenda de pesquisa”, Wagner Pralon Mancuso expõe os principais assuntos que estariam ausentes da agenda de pesquisa sobre a temática do relacionamento entre os poderes político e econômico no Brasil. Segundo Mancuso (2007), apesar de existirem mais estudos sobre a ação política do empresariado diante dos poderes Executivo e Legislativo, na esfera federal,

ainda há muito espaço para investigações sobre a atuação dos empresários junto ao governo federal (tanto na cúpula da Presidência, dos ministérios, das autarquias, das estatais etc., quanto no funcionalismo de menor escalão) e junto às Casas do Congresso Nacional (Câmara dos Deputados e Senado Federal).

A tese se atém à contribuição para campanhas eleitorais, mas esta seria apenas uma das maneiras pelas quais os empresários intervêm na escolha dos indivíduos que participam na tomada de decisões. Além de apontar candidatos a cargos eletivos e contribuir para campanhas eleitorais, Mancuso (2007) afirma que os empresários também sugerem ou vetam nomes para cargos de indicação em ministérios, secretarias, fundações, agências reguladoras etc.

A contribuição para campanhas eleitorais é um assunto amplamente explorado pela literatura internacional sobre a atuação política do empresariado. Em contraste, a temática ainda é pouco estudada no país, apesar da grande relevância do tema e do esforço notável de alguns pesquisadores. De acordo com Mancuso (2007), a escassez de trabalhos sobre a matéria no Brasil está associada à pobreza dos dados disponíveis, o que, segundo David Samuels (2006), não deve servir de empecilho à investigação mais aprofundada.

Para Mancuso (2007), mensurar o grau de sucesso político do empresariado e avaliar o tipo predominante de sucesso (ou insucesso) são desafios fascinantes que se colocam para os cientistas sociais. O autor acredita que pesquisas que encarem esses desafios possam proporcionar uma resposta empiricamente fundamentada para uma questão central da literatura sobre a relação entre o empresariado e o poder público em democracias capitalistas: o empresariado realmente ocupa uma posição política privilegiada, em decorrência da dependência estrutural do Estado, e da sociedade como um todo, em relação ao capital (MILIBAND, 1969; LINDBLOM, 1977)? Ou ainda, com o estreitamento das relações comerciais entre países (Globalização), essa dependência se daria de forma mais acentuada ao capital estrangeiro, causando ainda mais prejuízos à sociedade? Por fim, há a hipótese de essa supremacia não existir, podendo o poder político do empresariado variar de caso para caso, ao longo do tempo, e de um lugar para o outro (VOGEL, 1996)?²⁸

²⁸ Apenas a título de exemplificação, nos Estados Unidos o poder seria fragmentado e a habilidade de os atores estatais implementarem seus objetivos depende da arena na qual a decisão é tomada (KRASNER, 1980). Nessa direção, Ismael Hossein-zadeh (2006) verifica a influência da indústria militar nas instituições políticas norte-americanas. O seu estudo mostra este país como extremamente dependente do financiamento de empresários da indústria bélica.

No caso brasileiro, a atuação do empresariado industrial no tocante às regras do jogo democrático passou por uma mudança nas três últimas décadas. Estes atores aperfeiçoaram seus mecanismos de participação no Congresso e suas relações com as instâncias de representação política, segundo Diniz e Boschi (2004), observando, a partir de meados dos anos 1980, um expressivo deslocamento da ação dos interesses organizados do Executivo para o Legislativo. Tal mudança se deu mediante a difusão e a profissionalização da prática do *lobby*, com o posterior reforço da tendência à valorização do Legislativo como espaço de interlocução e como lócus legítimo para o exercício da influência e do poder de negociação dos grupos empresariais.

A centralidade alcançada pela arena congressional pode ser demonstrada por inúmeras iniciativas do empresariado no sentido de modernizar e adaptar sua estrutura de representação de interesses às mudanças do perfil institucional do país, com grupos organizados mantendo permanente intercâmbio, acompanhando a tramitação dos projetos de interesse para o setor empresarial (DINIZ; BOSCHI, 2004). Para Diniz (2000), a presença do empresariado nos processos políticos estaria crescendo, desde o fim dos anos 70 até os anos 90. Os empresários estariam atuando através das entidades sindicais, mas também criando novas e diferentes formas de associação, e se articulando com os partidos políticos, ainda que não tenham formado um partido especificamente empresarial.

Maria Antonieta Leopoldi (2000) ressalta que apesar do fato de os empresários não serem os agentes fundamentais da alteração do regime político, não significa que não atuavam politicamente. Ao contrário, sua atuação era pautada por um pragmatismo, isto é, essa ausência nos momentos mais críticos era uma estratégia de se aproximar dos novos governantes e, desta forma, preservar seus interesses. Constata-se tanto a importância das *entidades* dos empresários industriais, ou seja, da ação organizada, mesmo que sob alguma forma de controle estatal, quanto a relevância do Legislativo e da luta parlamentar para tais entidades. Tanto as entidades quanto o Legislativo recebiam especial atenção dos industriais, o que repercutia na forma de funcionamento e nos mecanismos de legitimação do regime democrático.

A interação de empresários com o setor público pode assumir uma forma degenerada. É o que acontece quando está em jogo a obtenção de vantagens ilícitas para ambas as partes; quando empresários concedem dinheiro e/ou outros benefícios aos tomadores de decisão, em troca de diversos tipos de recompensas ilegais (MANCUSO, 2007). Assim, embora

legalizado, o financiamento de campanhas pode ser considerado como distorcido porque os financiadores, interessados na distribuição de recursos públicos (BIEZEN; KOPECKY, 2007), buscam retribuição não-legítima pela sua participação da disputa eleitoral. Nesse contexto, é necessário fortalecer os mais variados mecanismos de *accountability* que envolvam punição aos culpados.

3.2.2 Financiamento de campanhas no Brasil e mecanismos de controle

O brasileiro David Samuels (2000), na pesquisa mais completa sobre financiamento de campanhas no Brasil, mostra que, em geral, as contribuições tendem a se concentrar em poucos doadores, os quais normalmente repassam muito dinheiro. Cria-se, assim, uma situação de “oligopólio do financiamento”, vinculada à desigualdade de renda no país, reduzindo a possibilidade de os mais pobres (maioria) influenciarem o processo político (SAMUELS, 2003) e, por conseguinte, exercerem mecanismo de controle democráticos, como a *accountability* vertical.

Portanto, se como assegura Jairo Nicolau (2002), a parcela da população que realmente acompanha a atuação legislativa de seu deputado eleito, e se utiliza disto como parâmetro de *accountability* vertical é ínfima, quem controlaria a ação destes? Seus pares, em algum mecanismo que leve a consecução da *accountability* horizontal? Os financiadores, em uma lógica perversa?

Por outro lado, a atuação dos parlamentares sugere que estes prestam contas para algum grupo específico? Boa parte da literatura reconhece que a melhor estratégia de campanha, em um sistema eleitoral de lista aberta para a Câmara dos Deputados, seria cultivar do voto personalizado, isto é não dar ênfase ao partido mas em *qualidades pessoais, qualificações, atividades e desempenho do candidato* (CAIN; FAREJOHN; FIORINA, 1987).

Os deputados assim eleitos deveriam, em sua atuação parlamentar, favorecer uma produção legislativa que canalize benefícios para suas clientelas eleitorais de base geográfica ou setorial, dentro de seus respectivos Estados (AMES, 1995; CAREY; SHUGART;

1995; MAINWARING, 1993) a fim de maximizar as suas chances de reeleição, caso seja este o principal objetivo na carreira política²⁹ (MAYHEW, 1974).

Posição contrária é defendida no estudo de Argelina Figueiredo e Fernando Limongi (1999), para os quais a atuação dos deputados se traduz na produção de benefícios difusos e nacionais, não sendo possível afirmar que a produção legislativa do Congresso seja localista. Entretanto, o argumento dos autores de que “estrutura centralizada dos trabalhos legislativos seria suficiente para neutralizar todos os incentivos oriundos da arena eleitoral” pode ser refutado por uma terceira perspectiva.

Nelson Rojas de Carvalho (2003) acredita que os incentivos seriam operados em relação à diversos tipos de conexão eleitoral. Deste modo, interesses diversos, e até opostos, orientariam a ação dos parlamentares no Legislativo. Essa perspectiva congrega o efeito descentralizador da legislação eleitoral, a posição dos partidos no espectro ideológico, bem como do relacionamento construído entre Legislativo e Executivo, para explicar o comportamento parlamentar. Portanto, alguns deputados teriam um tipo de atuação mais paroquialista (eleitos com votação concentrada e dominante); outros mais universalistas (votação fragmentada e não-dominante ou eleitos pelas capitais).

Diante desse quadro, como se estabeleceriam mecanismos de *accountability*, em especial, a vertical? Na verdade, existem diversos instrumentos de *accountability* durante o mandato. Mas, para que existisse uma maior efetividade em seu funcionamento seria fundamental uma classe política que, fundamentada em uma cultura cívica democrática, valorizasse a atividade fiscalizatória do parlamento.

Na análise dos instrumentos de *accountability* democrática é fundamental considerar, como ponto de partida, o processo de financiamento das campanhas eleitorais por ser o parâmetro principal para a definição dos gastos públicos e prioridades dos governantes. A influência desmesurada do poder financeiro tem crescido nas democracias de massa, no contexto que Bernard Manin (1995) denomina de *democracia do público*. Com a necessidade de se alcançar um público cada vez maior, mais fragmentado e cuja mobilização política costuma se dar apenas no momento eleitoral, os partidos e seus candidatos têm que levar em

²⁹ David Samuels (2000, 2003) constata que as especificidades do sistema político brasileiro não autorizam a suposição de que a reeleição seja o objetivo de todos os parlamentares, muitos guiados pela ambição por cargos no Executivo. Adla Bourdokan (2005) mostra em seu estudo que diferentes trajetórias de carreira correspondem a diferentes custos, benefícios, incentivos, ocupação no espectro político e nas coalizões de governo. Enfim, parlamentares são guiados por estratégias racionais.

conta duas estratégias. Em primeiro lugar, montar um enorme aparato de marketing político, que custa muito caro; o que leva a segunda estratégia, de os políticos gastarem a maior parte de seu tempo arrecadando dinheiro, cultivando e bajulando seus doadores.

Este processo de encarecimento extremado das campanhas eleitorais e de dependência dos políticos em relação ao dinheiro é um incentivo ao acesso privilegiado dos financiadores às arenas decisórias e, desse modo, possibilita o avanço das práticas de corrupção. Os efeitos deste processo, que remete a um círculo vicioso, são perceptíveis em vários países e podem ser devastadores: vão desde o abandono da política por parte daqueles que rejeitam tais práticas, passam pela frustração, desencantamento ou mesmo cinismo dos eleitores. Este último é evidente no Brasil, “The unrestrained influence of money on politics and paper-thin rules ultimately undermines transparency and can cause political cynicism among citizens, as has happened in Brazil” (TRANSPARENCY INTERNATIONAL, 2008, p. 4).

Já que em uma sociedade de massas seria impossível fazer a política sem as estratégias de marketing político, a maioria das democracias ocidentais tem procurado neutralizar os efeitos negativos do financiamento de campanhas, criando regras ou restrições institucionais. Nesse sentido, a medida mais importante diz respeito à transparência das despesas eleitorais. Transparência, de acordo com o critério da Transparency International (2010), significa que informação *confiável, detalhada e abrangente* sobre o financiamento das campanhas políticas esteja disponível ao público de maneira *acessível, inteligível e oportuna* (timely)³⁰.

Além destes critérios, o relatório da Transparency International (2010) aponta a existência de três níveis interligados pelos quais o aumento da transparência pode ser promovido para reduzir os riscos de corrupção relacionados ao financiamento político. Em primeiro lugar, a *accountability intra-partidária*, que envolveria a exigência de utilização da contabilidade interna adequada e manter os membros do partido devidamente informados. No segundo nível estaria a *accountability* ao estado, que exigiria que partidos e candidatos, doadores e fornecedores de serviços relatassem operações de financiamento político para

³⁰ Mais detalhes sobre cada um dos critérios disponível no documento de trabalho TRANSPARENCY INTERNATIONAL. **Accountability and Transparency in Political Finance: Why, How and What for?**. Berlin Transparency International, International Secretariat, 2008. Disponível em: <http://www.transparency.org/whatwedo/pub/working_paper_no_01_2008_accountability_and_transparency_in_political_finan>. Acesso em: 10 jul. 2012.

agências estatais. Por fim, a *accountability* ao público, que se baseia na exigência de divulgar publicamente todas as informações sobre financiamento de campanha.

Esse processo de prestação de contas deve ocorrer ao longo da campanha e não apenas depois da eleição. Utilizar os avanços da Internet para tornar as informações públicas seria um mecanismo de *accountability* que ajudaria os eleitores a conhecer mais profundamente os seus candidatos, podendo servir de critério para decisão de voto. Deste modo, a mudança do financiamento da política não é somente uma questão de novas regras e controles estatais mais intensos, também depende essencialmente da fiscalização e cobrança da sociedade por um comportamento mais ético e condizente com o interesse social. Segundo o relatório preparado em conjunto pelo Instituto Ethos e a *Transparency International* (2010),

Jornalistas, organizações da sociedade civil e eleitores devem cobrar esses novos padrões de comportamento da classe política e do setor privado. Enquadrar as empresas privadas brasileiras somente como vilões nesse processo significa ignorar que elas têm uma enorme influência sobre o processo eleitoral, por meio da injeção de mais da metade dos recursos usados para financiar as campanhas eleitorais. Muitas têm uma consciência clara sobre a responsabilidade que vem no bojo desse papel e atuam com a certeza de contribuir para que o eleitor vote mais bem informado. (INSTITUTO ETHOS; TRANSPARENCY INTERNATIONAL, 2010, p. 5).

3.2.3 Financiamento público de campanhas

Em pesquisa sobre discursos que tratavam do tema Reforma Política no Grande Expediente da Câmara Nacional, a maioria dos pronunciamentos indicava a questão do financiamento de campanhas como o maior responsável pelas mazelas do sistema político brasileiro e o item mais urgente a ser apreciado no caso de uma reforma, especialmente no contexto pós-crise política de 2005 (CORDEIRO, 2008).³¹

Nesse sentido, o debate brasileiro a respeito deste tema, e ao tratar de uma Reforma Política mais ampla, geralmente aponta para uma alternativa drástica: financiamento público exclusivo de campanhas eleitorais. Muitos autores acreditam que o financiamento público tem

³¹ Nesta pesquisa, foram analisados 242 discursos de deputados federais cujo tema principal fosse Reforma Política, durante o período de 2000 a 2006. Após elencados os assuntos mais recorrentes, estes foram agrupados entre aqueles que defendiam a mudança proposta e aqueles que emitiam opinião contrária à mesma. Ver CORDEIRO, 2008.

entre seus pontos favoráveis a contribuição para a sustentação e o fortalecimento dos partidos como atores fundamentais para o funcionamento das democracias representativas.

Sob esta perspectiva, o financiamento público seria o mais próximo do ideal democrático, pois tenderia a tornar as eleições mais competitivas e equânimes. Uma externalidade negativa de excluir financiamento de pessoas físicas, entretanto, pode ser o afastamento entre a elite política e a sociedade, gerando a queda na credibilidade dos partidos políticos como instituições representativas de interesses sociais legítimos em sistemas democráticos.

Na contramão desse argumento, 47% dos discursos analisados na pesquisa acima referida defendem o financiamento público como panaceia aos problemas de corrupção e da política brasileira em geral (CORDEIRO, 2008)³². Tal “discurso” parece suspeito vindo da fonte que o proclama. Os maiores beneficiados são os deputados que poderão manter o “caixa dois”, e assim diminuir as (já escassas) possibilidades de controle. Ademais, parece extremamente simplista esse tipo de solução, sem que venha acompanhada ou exija qualquer forma de fiscalização.

A principal crítica que o financiamento exclusivamente público recebe é justamente a de não ser capaz de exterminar os aportes privados, que continuariam existindo por meios ilegais e sem possibilidade de controle. No Brasil, que conta com uma frágil capacidade fiscalizatória, pode-se dizer que isto é ainda mais verdadeiro. Adicionalmente, o poder de punição conferido à Justiça Eleitoral seria enorme, o que poderia acarretar pressões políticas a este órgão, cuja imparcialidade é imprescindível.

Em relação à agências estatais de monitoramento autônomas, o Transparency International (2008) acredita que seu maior desafio é ter operações verdadeiramente independentes, preparação técnica adequada, alocação suficiente de recursos e amplos poderes legais para investigar e punir ações. Em muitos países, estas ainda estão amplamente dependentes do presidente ou partido no poder. Mesmo em sistemas políticos estabelecidos, como Austrália e França, têm recebido reconhecimento apenas nas últimas décadas. Embora estas agências devam ter além da autoridade legal, uma autonomia de fato, também se faz necessária a presença uma rede de agências para garantir controle externo. A sua efetividade

³² Este percentual é altíssimo se comparado com a menção a outros itens da chamada Reforma Política encontrados nos discursos do Grande Expediente. Ver CORDEIRO, 2008.

depende da presença de um tipo de *accountability*, descrito como *accountability* horizontal por Guillermo O'Donnell (1998), que a conceitua como a

existência de agências estatais que tem o direito e o poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas para realizar ações, que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais ou até o *impeachment* contra ações ou emissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas. (O'DONNELL, 1998, p. 40)

O trabalho da Transparency International (2008) sobre o financiamento público existente em diversos países (como a maioria dos membros da União Europeia, Israel e México) conclui que este não pode ser considerado uma solução universal, citando casos de escândalos ocorridos na Alemanha e Espanha. O estudo ainda verifica que em países em que a confiança nos políticos é baixa e o orçamento para necessidade básicas é curto, há pesadas críticas ao financiamento público. Entre as principais delas, a de que ajuda a manter a elite no poder.

Na visão de Rubio (2005) a divulgação pública da origem e do destino dos fundos que financiam a política é mais importante que restrições de difícil controle. Em sua opinião, dado o caráter misto dos partidos políticos —associações privadas, com participação voluntária, de caráter quase público— o mais aconselhável é estabelecer um sistema que inclua ambos os tipos de financiamento, isto é, um sistema misto.

Como se pode perceber nesta pequena síntese das principais perspectivas sobre o assunto, o mesmo divide opiniões de maneira apaixonada ou até maniqueísta. Assim, como abordá-lo de forma neutra ou pragmática? Bruno Speck (2010, p. 8) constata que o debate sobre os modelos de financiamento se tornou estéril e fornece argumentos para “oxigenar este debate, na busca de saídas inteligentes”. Entre as suas principais sugestões está a imposição de tetos para gastos em campanhas eleitorais, questão que tem sido tratada como auto regulação. A legislação atual deixa cada partido definir o teto para os seus candidatos³³.

Outra proposta tenta superar as alternativas vistas como irreconciliáveis entre o financiamento público e privado de campanhas eleitorais seria o sistema híbrido de financiamento público e privado. O autor ressalva que este sistema não deve ser confundido com o sistema misto, atualmente em vigor no Brasil haja vista a presença do fundo partidário e do HPEG juntamente com as doações privadas.

³³ Bruno Speck (2010) compara essa situação com uma regra de trânsito que sugerisse a cada motorista declarar, com um adesivo no carro, a qual limite de velocidade quer se submeter.

O sistema híbrido permite que se escolha entre duas opções: o financiamento privado obedecendo a tetos ou o financiamento exclusivamente público. As vantagens de ter alternativas opostas recaem tanto sobre os candidatos quanto aos eleitores. Speck (2010) acredita que os candidatos terão que justificar a sua escolha perante os eleitores e estes últimos terão que dar o veredito final, por meio do voto, sobre as alternativas apresentadas. Além desta, o sistema híbrido promete a vantagem de sair do atual impasse entre os que advogam pelo financiamento público exclusivo e os defensores do *status quo*. Esta proposta aumenta as chances de uma posterior aprovação da introdução do financiamento público exclusivo, pois ao permitir ajustes graduais poderá servir como mecanismo de transição, até que os atores se adaptem a uma nova sistemática.

Speck (2010) também sugere algo no sentido de resolver o desafio da distribuição dos recursos do financiamento público de partidos. Cada eleitor receberia uma espécie de *voucher* de recursos públicos, que poderia ser alocado, anualmente, ao partido de sua preferência. Assim, os partidos terão um forte incentivo para estabelecer uma comunicação mais regular com os seus simpatizantes, eleitores e, financiadores e ao mesmo tempo seria possível dar uma maior voz aos cidadãos, que poderão acompanhar o comportamento dos partidos políticos de forma mais permanente.

Ora, se partidos envolvidos em escândalos estarão confrontados de forma mais imediata com o impacto das suas ações ou omissões sobre os cidadãos, como garante Speck (2010), os eleitores teriam a chance de puni-los ou premiá-los com a alocação de recursos, isto é, o próprio financiamento seria um mecanismo de *accountability*.

Ademais, novos partidos teriam uma chance mais realista de se posicionar na competição eleitoral. Essa proposta, em última instância, estreita as relações entre partidos e cidadãos, contrabalançando as políticas personalistas. Esta proposta seria perfeitamente possível de ser introduzida de forma gradual, em combinação com os outros modelos tradicionais de distribuição do fundo partidário (SPECK, 2010).

3.3 Considerações finais do capítulo

O objetivo do capítulo foi evidenciar a dificuldade em separar a dimensão política da dimensão econômica, ressaltando como os empresários são atores privilegiados no processo político. O financiamento de campanhas eleitorais é analisado como uma das formas de interação entre os dois campos. Entretanto, se não controlada, esta relação pode resultar em casos de desvio do bem público. Robert Klitgaard (1998) afirma que a corrupção aparece quando alguém tem poder monopolizador sobre um bem ou serviço, tem a discricionariedade para decidir quem o recebe e quanto receberá, e não é controlável (*accountable*).

O voto ainda não é o mecanismo mais adequado de controle dos representantes, mas, combinado com outras formas, o instituto do sufrágio pode ajudar a formar a *web of accountability*. No Brasil, verificaram-se alguns avanços a partir da Constituição de 1988, apesar de ainda haver lacunas a serem resolvidas no que tange ao relacionamento entre o poder político e o poder econômico, especificamente tratado aqui pelas distorções que podem ocorrer em um modelo de financiamento privado de campanhas eleitorais.

O controle do abuso do poder econômico e o combate à corrupção requereriam, então, melhorar os sistemas políticos e econômicos, incrementando os mecanismos de controle. De forma geral, com o fortalecimento do sistema judicial, incorporando as normas que aumentem a probabilidade de alguém ser levado a juízo e as penalidades por corrupção (tanto para o corruptor quanto para o corrupto). De forma específica, com o reforço na transparência das prestações de contas do financiamento de campanhas. Estas ações seriam um grande passo, mas também um imenso desafio na direção de reduzir o sentimento de impunidade prevalecente no país.

4 APRESENTAÇÃO DA PESQUISA

O presente capítulo definirá o desenho da pesquisa, isto é, as fontes de coleta de dados, a sua abrangência espaço-temporal e as variáveis a serem analisadas. Todas as escolhas metodológicas serão justificadas neste capítulo, assim como a definição da forma de coleta dos dados para que, no próximo capítulo, sejam exibidos diretamente os resultados da pesquisa e algumas considerações sobre os achados.

Antes, entretanto, elaborou-se um pequeno “raio-x” do Congresso Nacional, locus onde interagem os principais atores pesquisados. Embora a maioria dos estudos foque no que se convencionou chamar de “disciplina partidária” – *i.e.*, o grau de coesão das votações individuais no Poder Legislativo *vis à vis* os interesses partidário –, a principal característica do Parlamento que interessará à pesquisa é a sua vocação como espaço legítimo de representação de interesses diversos. O estudo de caso envolverá duas eleições consecutivas para deputado federal. Sendo assim, optou-se por uma visão abrangente do funcionamento do Congresso Nacional, com foco na Câmara dos Deputados durante o período de 2002 à 2010.

4.1 O Congresso Nacional

Para Carlos Pereira e Lucio Rennó (2007) os deputados, ao ingressarem nesta casa legislativa, se deparam com um dilema. Qual problema, assunto ou temática seriam prioritários, levando em conta a disposição em manter seu cargo no futuro. Qual estratégia seria a mais interessante para utilizar a alocação de seu tempo, energia e recursos? Seriam as atividades legislativas internas (*work horses*) ou questões referentes à suas bases eleitorais (*show horses*)? Pereira e Rennó (2007, p. 676) atribuem à variável “projeto”, que mede o número de projetos de lei que foram que foram propostos pelos parlamentares e aprovados pelo plenário da Câmara, um “impacto reduzido no sucesso eleitoral devido à dificuldade e alto custo de monitoração dos eleitores em relação às atividades legislativas”. Contudo, quando o controle é exercido pelas empresas, o custo se torna menos elevado porque, normalmente, as empresas acompanham projetos de seu interesse.

A observação do processo de tomada de decisões pode dar indícios de uma agenda parlamentar sendo direcionada aos interesses privados. Uma vez definidos os participantes do processo de tomada de decisão, novos momentos se abrem para a ação política do empresariado. Estes momentos correspondem aos estágios que formam o ciclo decisório propriamente dito (MANCUSO, 2007). Estes estágios variam de acordo com as instâncias em que as decisões são tomadas. No Poder Legislativo Federal, o ciclo decisório abrange os estágios abaixo elencados. A articulação dos interesses empresariais pode ocorrer em qualquer um dos estágios mencionados da produção legislativa.

- a formulação das proposições analisadas pelo parlamento;
- a discussão das proposições no âmbito das comissões e/ou do plenário da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal;
- a votação das proposições discutidas; dependendo do tipo de proposição,
- o pronunciamento do Presidente da República sobre o texto aprovado,
- a votação dos parlamentares sobre vetos eventualmente interpostos pelo presidente.

Jean Blodel (2006), ao discorrer sobre o poder efetivo dos Congressos, investiga até que ponto os legisladores influenciariam, de fato, as decisões em matéria de políticas públicas. Dado que se concentram em atividades rotineiras, o perfil dos parlamentares, em comparação aos burocratas, é mais generalista. Sendo assim, poucos são aqueles que conseguem se especializar em conteúdos de políticas específicas. Eles estariam menos preparados tecnicamente para lidar com essas questões. Ademais, continua Blodel (2006), os parlamentares especializados teriam menos capacidade de se relacionar com seus eleitores ou de negociar com os representantes de uma série de grupos. Para evitar que o Executivo tenha a predominância nessa matéria, seria necessário desenvolver uma forma de associação entre os dois poderes, e o desejo dos legisladores em se tornarem especialistas em políticas públicas. Mesmo que não participem da elaboração, seria fundamental o seu papel na fiscalização e em análises prospectivas, isto é, sobre os problemas futuros da sociedade (BLODEL, 2006).

Elementos como a dispersão do poder e o acesso livre e competitivo de grupos de pressão podem estar ligados às esferas de decisão. É basilar, nessa concepção, a existência de

um contrabalanceamento de poderes, o que habilita todos os grupos a ter, por meio de pressões (*lobby*), a mesma chance de influenciar o *policy-making*.

Conhecidas também como frentes parlamentares, as bancadas informais são muito influentes no Congresso, exatamente porque congregam parlamentares de diferentes partidos e tendências ideológicas para promover a defesa de valores cívicos, éticos ou morais (como a bancada evangélica), de interesses econômicos (como a ruralista) e de trabalhadores (como a bancada sindical), entre outros aspectos (DIAP, 2006, p. 31). Barry Ames (2001) enumera ao menos quinze principais questões particulares (*issues caucuses*), representando interesses sociais, étnicos e econômicos de suas bases eleitorais: bancada ruralista, indústria de construção, saúde, Petrobras, católicos, banqueiros, evangélicos, comunicação (entre 50 a 80 membros estimados), em seguida contando com 20 a 30 membros: educação, previdência, bancos estatais, funcionários públicos, firmas multinacionais, concessionárias de automóveis e sindicatos.

Além da multiplicidade de grupos representados, a forma como se dá a representação de interesses no Congresso Nacional pode variar bastante, conforme descreve Barry Ames (2001). Alguns parlamentares são financiados por um setor econômico e trabalham para este interesse específico. Outros deputados, membros da mesma bancada, podem estar lutando por interesses divergentes. Ames (2001) cita o exemplo da bancada da saúde, em que alguns médicos podem estar fazendo lobby a favor da melhoria das condições do sistema público e outros, donos de hospitais particulares, fazendo lobby pelos seus próprios interesses. A representação pode ser feita de forma direta, como no caso dos evangélicos, que fazem lobby e obtém seus votos do grupo cujos interesses representam, ou dos sindicalistas e representantes de funcionários públicos, que cultivam laços diretos com os eleitores.

Por fim, existe a auto-representação, isto é, a representação do grupo econômico em que haja interesse pessoal. Esta, ao refletir interesse próprio em detrimento do eleitor, não está de acordo com o significado de *accountability*, segundo Barry Ames (2001). Exemplos deste comportamento são deputados que também são ruralistas, membros da indústria da construção civil³⁴ ou de bancos. A bancada ruralista é geralmente a mais poderosa, em termos de números de membros e coesão.

³⁴*Pork barrel* e escândalo de propinas dependem da existência de uma indústria de construção altamente concentrada; prática comum das empreiteiras (AMES, 2001, p. 58).

O Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (DIAP) conceitua as bancadas informais como sendo

grupos de pressão, de formação suprapartidária, que se constituem no Congresso, com a participação de deputados e senadores, para a defesa de interesses específicos de grupos ou setores. Em geral, seus integrantes atuam junto ao Poder Executivo na defesa de seus pleitos e, quando estes dependem do Congresso, a missão primeira de cada parlamentar é convencer seu partido da importância, necessidade e conveniência da adoção da medida patrocinada pela frente ou bancada informal. (DIAP, 2002, p. 21)

Para a 52ª legislatura, a primeira que será considerada para a tese, o DIAP traçou uma retrato do congresso em termos de representação por bancadas informais.

- **Bancada feminina:** passou de 35 representantes para 52, sendo 42 na Câmara e 10 no Senado; crescimento de cerca de 45% em relação à composição da 51ª legislatura.
- **Bancada ruralista**³⁵: teve nessa legislatura uma redução em seus quadros da ordem de 30%; muitos de seus representantes foram barrados nas urnas.
- **Sindical:**³⁶ cresceu qualitativa e quantitativamente nas eleições de 2002, passando de 44 para 60 parlamentares, sendo 55 deputados e cinco senadores.
- **Bancada evangélica:**³⁷ manteve seu tamanho anterior, com aproximadamente 50 deputados; coordenada por Bispo Rodrigues (PL/RJ), da Igreja Universal do Reino de Deus (IURD).
- **Bancada da reforma tributária:** praticamente dizimada nesta legislatura, com seus principais nomes de fora do Parlamento, por terem perdido as eleições ou por desistirem de concorrer a cargo público.
- **Bancada do futebol ou da bola:** constituída para enfrentar a CPI da Nike/CBF e debater a legislação sobre esporte no país, principalmente no que diz respeito à natureza jurídica dos clubes. O desgaste de seus defensores teve reflexo nas urnas, com a derrota de vários nomes de expressão vinculados à bancada.
- **Bancada da Saúde:** é decomposta por pelo menos três grupos: um grupo que defende

³⁵O DIAP (2002) classifica como integrante da bancada ruralista aquele parlamentar que, mesmo não sendo proprietário rural ou da área de agronegócios, assume sem constrangimento a defesa dos pleitos da bancada, não apenas em plenários e nas comissões, mas em entrevistas à imprensa e nas manifestações de plenário. De composição pluripartidária, a bancada sempre foi um exemplo de grupo de pressão. Não obstante, o DIAP (2002) considera mais presentes elementos como chantagem e ameaça do que um real poder de pressão e mobilização, pelo menos na legislatura anterior, a 51ª legislatura.

³⁶Para efeito deste levantamento, o DIAP (2002) considerou apenas os deputados e senadores que tiveram militância ou mandato sindical e possuem fortes vínculos com suas categorias de origem, desconsiderando os profissionais que prestam serviços aos sindicatos.

³⁷Composta exclusivamente pelos parlamentares que professam a fé segundo a doutrina das igrejas evangélicas, incluindo todos os pastores e bispos.

a saúde pública, estatal e gratuita; outro que patrocina os interesse privados, com fins lucrativos, incluindo os planos de saúde, e um terceiro que apoia e defende as santas casas, que fazem filantropia e recebem recursos públicos. O único consenso que existe é pelo aumento de verbas no orçamento para o setor.

- **Bancada empresarial:** entendida como aquela constituída de parlamentares cuja principal fonte de renda advém dos rendimentos de seus negócios, perdeu em quantidade, caindo de 143 para algo como 102, mas ganhou em qualidade.
- **Bancada da educação:** cresceu em número, porém perdeu em qualidade. Pelo menos três grupos internos a compõe: um que defende o ensino público e gratuito; um que defende os estabelecimentos privados sem fins lucrativos ou filantrópicos, como os colégios religiosos; e o que defende o ensino como um negócio, com fins lucrativos. Em comum, a defesa de mais recursos para a educação.

Na 53ª legislatura, o panorama se modificou e houve uma reacomodação dos setores. Enquanto as bancadas empresarial, ruralista e feminina ganharam em quantidade e qualidade (*i.e.*- presença de nomes bem avaliados em ocasiões pretéritas), as bancadas sindical e evangélica sofreram grandes perdas. Resumidamente, o arranjo ficou assim, de acordo com dados do DIAP:

- **Bancada ruralista:** diminuiu um pouco numericamente, dispondo de 104 deputados, aproximadamente, mas isto não significa perda de importância ou capacidade de atuação coesa.
- **Bancada sindicalista:** diminuiu nas eleições de 2006 em comparação ao pleito anterior. A bancada oscilou de 74 (sendo 69 deputados e cinco senadores) para 60 representantes, sendo sua redução atribuída a deputados federais que não conseguiram se reeleger.
- **Bancada evangélica:** foi a que mais reduziu nas eleições de 2006, revertendo uma tendência que vinha se repetindo nas últimas três eleições gerais.³⁸ Em levantamento parcial, o DIAP identificou 36 parlamentares integrantes da bancada evangélica: 17 deputados reeleitos, 15 deputados novos e 4 senadores que têm mandato até 2011.
- **Bancada empresarial:** ganhou em quantidade e em qualidade na eleição deste ano em comparação com o pleito anterior. Em termos quantitativos, saltou de 102, eleitos em

³⁸A principal liderança na Câmara era o ex-bispo Carlos Rodrigues, que renunciou ao mandato em 2005 quando teve seu nome envolvido no escândalo do mensalão. Em 2006, novamente a IURD sofreu desgaste de imagem por causa dos parlamentares citados na CPMI das Sanguessugas.

2002, para os 120, eleitos em 2006. Só perdeu para o pleito de 1998, quando elegeu 143 empresários.

- **Bancada da saúde:** apesar da ausência de nomes importantes, ganhou em quantidade e qualidade. Além de reeleger seus principais coordenadores, ganhou outros reforços.
- **Bancada da educação:** além de renovar o mandato de seus principais operadores, ganhou novos reforços.
- **Bancada dos meios de comunicação:** é poderosa no Congresso Nacional, incluindo parlamentares de todos os partidos. Embora apenas algo em torno de 60 parlamentares sejam concessionários de rádio ou televisão, a bancada passou de 100 congressistas na 53^a legislatura.

4.2 Recorte Temporal

Mathew Taylor (2009) trata especificamente do significado dos momentos de crise para o desenvolvimento das instituições de *accountability*.³⁹ Seu ponto central é que os momentos de escândalo têm efeitos semelhantes àqueles analisados por autores que levam em conta as crises econômicas, isto é, que acreditam que crises têm como efeito abalar “os mecanismos de representação”, “a organização do próprio Estado” e a “ideologia”.

De forma semelhante, o autor acredita que escândalos de corrupção são os tipos de crise mais importantes para atingir as instituições de *accountability*: eles “sacodem” o *status quo*, realinham as coligações e geralmente introduzem o potencial de inovação política ou fornecem apoio a ideias latentes, mas ainda não adotadas (TAYLOR, 2009). Com base nessa vinculação entre escândalos de corrupção e *accountability*, o recorte temporal da pesquisa da tese considerou, dentro de um cardápio com escândalos para todos os gostos, dois episódios com características bastante peculiares.

Questões de reputação e controle no Brasil podem ir muito além dos episódios escolhidos, considerando que escândalos políticos e denúncias de corrupção de pessoas públicas são frequentes no país, especialmente após a Redemocratização, em 1985. Contudo, a pesquisa terá como marco a legislatura em que ocorre a Crise do Mensalão, em 2005, e o

esquema dos Sanguessugas, em 2006, por razões que serão explicitadas em seguida, mas que, adiantando, se referem às proporções tomadas especificamente por estes escândalos. Ademais, o desdobramento de ambos os casos tangencia o debate da questão do financiamento de campanhas no Brasil, como também será mencionado posteriormente.

4.2.1 Crise do Mensalão

Segundo Luis Felipe Miguel e Aline Coutinho (2007), a chamada crise do Mensalão – pretendo esquema de propinas pagas regularmente a parlamentares federais, com dinheiro público desviado, para que votassem a favor do governo – foi, provavelmente, a mais estrondosa da história da República. Neste diapasão, o episódio embutiria o potencial de definir uma *critical juncture*, isto é, um momento que leva a uma ruptura com práticas passadas e a mudança na direção de uma nova trajetória de desenvolvimento (TAYLOR, 2009). Os acontecimentos posteriores demonstraram que não houve rompimento de modelo algum, ao menos no nível eleitor-representante. Embora sete anos depois, em 2012, o Supremo Tribunal Federal tenha iniciado o julgamento do caso, este processo foi capitaneado pelo Poder Judiciário. Em outras palavras, não houve um movimento genuinamente popular que tivesse culminado em um “julgamento” nas urnas para este caso especificamente. O que se verificou foi uma disparidade no enfoque dado ao assunto, bastante enfatizado pela imprensa, sem que se tenha verificado uma consistente e sistemática punição eleitoral aos envolvidos nos escândalos, embora tenha havido “punições” *ad hoc*.

A curiosidade de cientistas políticos pelas implicações de tal “crise”⁴⁰ acabou desencadeando diversos estudos sobre o período, os quais, em sua maioria, apontavam características do sistema político brasileiro que poderiam explicar a fraqueza dos mecanismos de *accountability* vertical (NICOLAU, 2002; MIGUEL; COUTINHO, 2007; NUNES; CASTRO, 2014). Apesar da proliferação de casos de corrupção, o que inclusive impossibilita que se recorde da maioria deles, Miguel e Coutinho (2007) citam alguns fatores que contribuíram para singularizar o mensalão em meio a tantas outras *derrapadas éticas* da elite política nacional. Entre estes fatores podem ser citados o foco em personagens centrais

⁴⁰ “[...] it seems preferable to use “crisis” over “critical juncture” except in a few very specific situations [...] a moment is frequently considered a critical juncture because it leads to a break with past practice and a move to a new path of development, but a break with past practice is identified a posteriori [...]” (TAYLOR, 2009).

do governo do PT, partido que tinha como bandeira a moralização da política, além da personalidade do deputado Roberto Jefferson, o principal denunciante.

Os argumentos acima apresentados justificam a condução de uma pesquisa empírica que se reporte a este período. Escolheu-se tal recorte pelo fato de este escândalo ser paradigmático tanto em termos de abrangência como de visibilidade, além de ter apresentado algumas particularidades em seu desdobramento, como a permanência na política (não-punição) de muitos parlamentares envolvidos. Outras consequências foram a profusão de teses, livros e artigos e o ineditismo do julgamento pelo Supremo Tribunal Federal de um caso com um elevado número de réus, além de desigualdades em relação aos fatos, acusações e delitos apontados para cada um destes.

No que se refere à abrangência, o escândalo se deu na esfera de governo federal e envolveu parlamentares de diversas unidades da federação (e partidos). Quanto à visibilidade do escândalo, esta foi ampla. Aliás, contou uma repercussão jamais vista no país. As discussões da CPI dos Correios e do Mensalão podiam ser acompanhadas ao vivo nos principais canais de televisão aberta e fechada, além de ter sido manchete diariamente nos principais jornais impressos, durante semanas. O tom de austeridade no enfoque da notícia predominou. No entanto, verificou-se a presença de humor, em seus diversos tipos (tais como trocadilho, sarcasmo, escárnio, paródia, ironia) nas reportagens publicadas na editoria de política nos jornais *Folha de S. Paulo* e *O Globo*, referentes ao escândalo do mensalão (DIAS, 2008).

Miguel e Coutinho (2007) também citam a ação dos meios de comunicação de massa entre os fatores que explicam a importância adquirida pela crise. A denúncia pela revista *Veja* de um esquema de corrupção nos Correios, empresa pública administrada por um partido da base governista, e a entrevista do então deputado Roberto Jefferson ao jornal *Folha de S. Paulo*, em junho de 2005, podem ser considerados os marcos iniciais do escândalo. Na referida entrevista, Jefferson afirmou que o governo pagava “mesadas” para deputados votarem a seu favor, tendo introduzido o termo “mensalão”. A partir daí, os jornais e revistas mais importantes passaram a competir por novas denúncias e evidências. O *Jornal Nacional*, um dos telejornais mais assistidos do país, chegou a dedicar até 90% de notícias de suas edições ao caso, conforme apurou Fabio Vasconcellos (2007).

A crise foi deflagrada em maio e dominou os editoriais nos quatro meses subsequentes, quando foi tratada em mais de 30% deles, com picos em julho (37,9%) e agosto (38,3%). Entre os 362 editoriais que apresentaram algum remédio à crise, 92% incluíam mecanismos focado no combate à corrupção; apenas 18,5% mencionaram soluções que privilegiavam outros aspectos (MIGUEL; COUTINHO, 2007). Os dados apresentados pelo autor evidenciam que a crise, de acordo com a opinião dos jornais, foi uma crise de corrupção.

4.2.2 Escândalo dos “Sanguessugas”

Em maio de 2006, a Polícia Federal realizou a denominada Operação Sanguessuga, após investigação do Ministério Público. Esta Operação desarticulou uma quadrilha que fraudava licitações para a compra superfaturada de ambulâncias com recursos públicos e que tinha envolvimento de prefeituras, empresas de fachada, Ministério da Saúde, e até dentro do Congresso Nacional. Segundo as investigações da PF, a empresa Planam, com sede no Mato Grosso, superfaturava o preço das ambulâncias em até 110%, além de entregar, muitas vezes, veículos com defeitos ou sem todos os equipamentos.

A primeira leva de denunciados foi feita em junho de 2006 e entre eles estavam Darci José Vedoin e Luiz Antônio Trevisan Vedoin, pai e filho acusados de chefiar a máfia. Em agosto de 2006, foi feita uma segunda leva de denúncias, contra nove ex-deputados federais, assessores parlamentares e um servidor do Ministério da Saúde. A Controladoria Geral da União mostra que, de 3.043 ambulâncias compradas desde 2000, o poder Executivo firmou 38 convênios com a Planam, enquanto outros 891 convênios com a empresa tiveram origem em emendas parlamentares.

O Relatório Parcial da CPMI das Ambulâncias⁴¹ citou questões estruturais como determinantes da ocorrência do esquema, apontando para a necessidade de uma reforma política que contemple o financiamento público exclusivo de campanhas – assunto que foi

⁴¹Se o Relatório parcial trata de soluções de forma genérica, no Relatório Final dos trabalhos da CPMI “das Ambulâncias” - Volume II, estas questões mais gerais dão lugar a propostas de encaminhamento, em especial, considerações e propostas acerca do processo orçamentário (Relatório Final dos trabalhos da CPMI “das Ambulâncias” - Volume II).

objeto de um capítulo inteiro neste relatório. O documento também cita o instituto da emenda parlamentar como decisivo para a existência de muitos casos de corrupção.⁴²

4.3 População analisada

Dado o número de variáveis que serão abarcadas e a existência de outros estudos com o mesmo tema, porém com abrangência nacional, escolheu-se analisar apenas os deputados federais representantes do Rio de Janeiro, a fim de se conseguir uma compreensão mais qualitativa do fenômeno. Não se exclui, entretanto, a possibilidade de futuramente estender a pesquisa para um maior número de casos, o que permitirá análises de regressão.

Assim, será acompanhada a trajetória dos deputados desta Unidade da Federação, que foram integrantes da Câmara dos Deputados na 52ª legislatura (2003-2007) e que se candidataram a 53ª legislatura (2007-2011), incluindo, em alguns casos, referência também aos que não foram candidatos. Com base nesse contexto foi definida a população a ser analisada: os deputados que, neste período, tiveram seus nomes envolvidos em escândalos de corrupção (ou que estejam respondendo a processos por crimes contra a Administração Pública na Justiça)⁴³ e que se candidataram novamente para o cargo de deputado federal na legislatura seguinte.

O primeiro passo foi listar todos os parlamentares que exerceram o cargo de deputado federal durante algum momento no interregno de 2002 a 2007, computando, assim, também os suplentes⁴⁴ que assumiram o cargo. Para os deputados federais em exercício, não há necessidade de desincompatibilização, isto é, não precisam se afastar de seus cargos com vistas à disputa eleitoral. Apenas se sair vencedor do pleito para outro cargo eletivo antes do

⁴²Outras propostas também foram apresentadas pelos parlamentares na audiência com os ministros. Sinteticamente, são: Criação do Plano Nacional de Combate à Corrupção; Responsabilização objetiva dos parlamentares em relação às emendas por eles colocadas no orçamento e efetivamente executadas; Execução centralizada de programas de Governo, como, por exemplo, a compra de tratores e distribuição para os Municípios; Auditoria externa para convênios com valores acima de R\$ 100 a R\$ 150 mil, pagos mediante recursos do próprio ajuste, em valores entre 0,5 a 1,5% do montante total repassado.

⁴³O banco de dados para esta listagem foi gentilmente cedido por Matthew Taylor.

⁴⁴Alguns deputados eleitos podem acabar não exercendo o mandato até o fim. Em muitos casos exercem apenas uma pequena parte do mesmo. Um dos motivos é que o calendário eleitoral brasileiro prevê eleições para o nível federal e estadual de forma não sincronizada com o nível municipal. Consequentemente, a cada dois anos há eleições no país.

fim de seu mandato como deputado federal o suplente herdará seu lugar até o fim do mandato. Outra situação em que o suplente pode assumir a vaga é o caso de impedimento temporário, quando o deputado se licencia por algum motivo, entre os quais o exercício de cargos de confiança no Executivo, especialmente como Secretário de Estado, Ministro de Governo etc.

Assim, ocorre de muitas vezes alguns suplente exercerem o mandato por mais tempo do que alguns titulares. Desta forma, observar apenas os parlamentares que se elegeram e tomaram posse para a referida legislatura não irá abranger todos os políticos que tiveram acesso à “máquina”, e aos benefícios decorrentes desta participação, ao longo do período investigado pelo trabalho.

A partir deste levantamento inicial, que pode ser encontrado no Anexo A, a etapa posterior consistiu em comparar o financiamento para as diferentes campanhas, tendo como ponto de partida suas campanhas para deputados federais pelo estado do Rio de Janeiro em 2002. De posse da lista dos parlamentares eleitos e reeleitos nessas duas legislaturas, buscou-se mais dados que pudessem auxiliar no entendimento do perfil dessa casa legislativa.

Posto que o objetivo principal foi analisar a manutenção ou defecção do patrocínio, o grupo dos que “saíram do páreo” (não se candidataram novamente ou continuam na política em cargo não eletivo), embora possa ser citado para servir de contraponto para um ou outro argumento, não é alvo principal do estudo. A análise será focada nos deputados que se candidataram novamente ao cargo de deputado federal, independentemente de terem logrado êxito nesta disputa. Assim, este grupo geral será subdividido a fim de testar a hipótese da ocorrência de uma *accountability* seja do eleitor, seja do financiador de campanhas.

A existência de dois grupos de indivíduos permite a comparação da variável que se pretende estudar. O grupo experimental será constituído de elementos que apresentam características bem definidas, aos quais se administra um fator da variável que se deseja saber a influência sobre outra. Para a tese, a variável principal é *ter sido incluído em escândalos de corrupção/estar respondendo a processos na Justiça* no período pré campanha eleitoral a Câmara dos Deputados Federais em 2006.

O primeiro grupo, doravante denominado Grupo A, será o de deputados que tentaram reeleição para o cargo de deputado federal mesmo após terem sido incluídos como suspeitos de escândalos de corrupção ou responderem a processos de natureza administrativa na justiça durante o mandato na 52ª legislatura.

O chamado grupo-controle será constituído de elementos que apresentem todas as características do grupo experimental, menos a variável a ele aplicada. Quase sempre, porém, não se consegue indivíduos exatamente iguais entre os dois grupos ou mesmo dentro de cada grupo. Para minimizar essa diferença, os indivíduos podem ser agrupados em blocos onde as características devem ser semelhantes. No caso específico, o Grupo B incluirá apenas um bloco, dos deputados que tentaram reeleição para o cargo de deputado federal, mas não foram indicados como suspeitos de escândalos de corrupção, nem estavam respondendo a processos na justiça quando da 52ª legislatura da Câmara Federal, de acordo com a lista de Michele Butto, Carlos Pereira e Matthew Taylor (2010).

É imperioso ressaltar que esta divisão não apresenta qualquer julgamento de valor, pretendendo apenas entender se a mera associação, verdadeira ou não, com os escândalos referidos provocou algum padrão de comportamento diferente entre os grupos.

4.4 Fonte de dados

Existem diversos trabalhos que oferecem fontes de dados sobre a temática, especialmente em referência aos parlamentares envolvidos nos Escândalos do Mensalão e Sanguessugas e que conseguiram se reeleger a despeito do aparecimento “massacrante” do assunto na mídia. Tais análises expõem características do sistema político brasileiro que, em certos casos, impõe obstáculos à tentativa de uma *accountability* vertical ou ligada à reputação.

Dada a probabilidade do exercício do chamado “denuncismo” pela imprensa, optou-se por não considerar os nomes que simplesmente apareceram na mídia de forma negativa. Portanto, o critério utilizado para selecionar os parlamentares envolvidos em escândalos de corrupção será o mesmo utilizado pelo trabalho de Michele Butto, Carlos Pereira e Matthew Taylor (2010), o qual computa o número de processos a que os deputados respondem. Assim, os deputados são classificados como *Clean*, *Dirty* ou *Tainted*⁴⁵ de acordo com o número máximo de anos na cadeia que pegariam caso condenados por todas as acusações contra eles.

⁴⁵Terminologia utilizada no trabalho de Pereira et al (2006), será empregada aqui sem tradução e que significam, respectivamente, limpo, sujo e manchado. Lista completa pode ser encontrada no Anexo A.

A partir do banco de dados dos autores acima citados, tanto os deputados que foram classificados como *Dirty* ou *Tainted* serão considerados como envolvidos em escândalos de corrupção, para os fins de análise da tese.⁴⁶

Se a intenção é estimar se a mera associação com a corrupção pode denegrir a imagem do parlamentar, não faria sentido excluir qualquer deputado. Por esta razão se pretendeu incluir os deputados que foram listados no banco de dados acima mencionado, independentemente do trânsito em julgado do processo em momento posterior. Obter dados sobre corrupção é uma tarefa tão difícil quanto essencial, conforme os estudiosos do assunto têm apontado. A fim de driblar essa dificuldade, estudos empíricos acabam se utilizando de evidências indiretas, tais como relatórios de auditorias (BOBONIS et al, 2009; FERRAZ; FINAN, 2011), enquanto uma outra literatura, pequena mas crescente, vem tentando analisar a corrupção mais diretamente, investigando por exemplo suborno envolvendo funcionários públicos e desvio de recursos públicos (FERRAZ; FINAN, 2011).

Da mesma forma, o estudo sobre financiamento de campanhas no Brasil causa desconfiança de céticos, os quais rejeitam a utilidade dos dados oficiais do TSE devido ao conhecido uso de “caixa dois” por partidos e candidatos. Então, será que se poderia mesmo confiar nesses dados? Em tese, prestações de conta falsificadas não ajudam a aprender muito sobre o assunto. No entanto, a alternativa para essa fonte de informação, segundo David Samuels (2006, p. 134), é “acreditar nas histórias anedóticas que os ‘sabe-tudo’ da mídia nos contam, ou nas ‘adivinhações’ de consultores, baseadas em suas conversas com um subgrupo pequeno de políticos.” Em sua opinião, estas informações além de não serem muito úteis, pioram a imagem de um sistema que já é falho. Ele acredita que, aos repórteres, os políticos tendem a exagerar o gasto em campanhas de seus concorrentes e subestimar os seus próprios gastos.

Apesar de alguns problemas, como as quantias declaradas não corresponderem à realidade (o que ocorre em todos os países), Samuels (2006) afirma que ainda assim podemos aprender sobre a natureza dos financiamentos das campanhas no Brasil a partir do estudo minucioso das informações contidas nesses bancos de dados. Muitos padrões intuitivos são confirmados especialmente no que se refere às diferenças entre candidatos, cargos e partidos nos gastos e tipos de campanha, sugerindo, portanto, a utilidade dos dados do TSE. David

⁴⁶Caso haja a necessidade de um estudo mais incisivo, não se pode descartar a necessidade de, futuramente, desagregar estes dados.

Samuels (2006) afirma que se as prestações de contas fossem totalmente inventadas, não seria possível que esses padrões tivessem emergido, já que os dados seriam um conjunto aleatório de números.⁴⁷ Ao explorar as finanças das campanhas, devemos simplesmente fazer o que der com o que está disponível. Os dados do Brasil são imperfeitos, mas ainda devemos perguntar: “O que podemos aprender sobre a política brasileira a partir desses dados?” (SAMUELS, 2006).

A partir de 2002 o TSE

has released comprehensive data on the funding of all candidates for all offices and, from the 2010 election onwards, this set of data has also included resources channeled to political parties. The amount and quality of empirical research on election finance has grown in the same proportion as information has become more complete, accessible, and consistent. Several studies have focused on the connection between campaign finance and votes. (SPECK; MANCUSO, 2014, p. 36)

Para a presente pesquisa, os dados sobre número de votos e também sobre empresas financiadoras das campanhas dos parlamentares analisados serão aqueles presentes no site do Tribunal Superior Eleitoral. Conforme citado, houve uma melhora gradual e substantiva na regulação e forma de divulgação das contas eleitorais no Brasil (SOUZA, 2009) e isto se reflete também na forma de apresentação do portal deste órgão. Este site vem sendo aperfeiçoado, o que pode demonstrar uma preocupação crescente com a transparência e acesso às informações, no âmbito do governo. Os critérios de pesquisa vão ficando mais intuitivos, assim como são nítidas as melhorias no *layout* e “navegabilidade” do site a cada eleição pesquisada. No Anexo B, pode-se ter uma noção de como os critérios de busca são estabelecidos para cada eleição aqui elencada.

De forma adicional, Mancuso (2007) assinala que a parcela não-ilegal da interação público-privado, e cujos dados conseqüentemente são mais “confiáveis”, também oferece um terreno fértil, muito mais acessível e que ainda permanece relativamente inexplorado, para a investigação acadêmica. Assim, o estudo das técnicas, táticas e estratégias empresariais de ação política seria mais um campo aberto para os pesquisadores

Em suma, se o objeto da tese são os diferentes tipos de *accountability*, com destaque para a dimensão da reputação, a própria pesquisa e suas fontes de dados também são um mecanismo de *accountability*, ao buscar entender as estratégias empresariais no que concerne ao acompanhamento e controle da atuação de um parlamentar entre mandatos consecutivos.

⁴⁷Samuels (2006) diz que a probabilidade matemática de que os padrões nos dados que revela em sua pesquisa possam aparecer de números aleatórios é zero.

4.5 Variáveis analisadas

As análises serão divididas em duas dimensões: aquelas relacionadas aos parlamentares e as que tratam das empresas financiadoras. Sobre os parlamentares, a pesquisa se dará em torno da identidade (profissões, partidos e mandatos), de sua votação e de sua avaliação. No que tange às empresas, serão abordadas questões como o setor ou principal ramo de atuação da mesma; seu padrão de financiamento, na mesma campanha, para outros candidatos; e sua preocupação com a chamada “responsabilidade social”.

4.5.1 Parlamentares

Entre variáveis que serão examinadas de forma quantitativa, em primeiro lugar está a questão da identidade do parlamentar, isto é, quem são estes deputados, de onde vêm, a qual categoria estão ligados, enfim, sua origem. No entanto, um levantamento exaustivo e detalhamento da história do candidato não é o intuito desta análise, mais preocupada em oferecer elementos qualitativos que possam ser tabulados, a fim de auxiliar a interpretação dos dados quantitativos.

a) **Identidade:** *profissões/ocupações,mandatos e partidos*

No caso brasileiro, o recrutamento partidário se dá em muitos segmentos da sociedade, o que resulta em combinações diferentes de grupos sociais em cada partido: algumas bancadas com predomínio de apenas um grupo, outras mais equilibradas na divisão de forças. Assim, as opções partidárias na Câmara dos Deputados não podem ser adequadamente entendidas sem referência aos interesses que a composição social dominante dos partidos sugere (RODRIGUES, 2002), especialmente em um sistema de Representação Proporcional, em que os assuntos tratados são muito diversos e os interesses representados bastante divergentes.

Existem algumas especificidades com relação ao arranjo da Câmara dos Deputados que também poderão ser exploradas. Uma delas é que tem sido cada vez mais comum ver, na composição do Parlamento, muitos deputados que já exercem atividade empresarial. Nas

eleições de 2006, somente 5 partidos – PAN, PCdoB, PRB, Prona e PSOL – todos pequenos, não obtiveram representação empresarial, incluindo-se nessa categoria os empresários, comerciantes, pecuaristas e agropecuaristas, cacauicultor e industrial. Em números absolutos, os partidos que mais elegeram empresários foram o PMDB, 27; o PFL, 23; o PP, 17; o PSDB, 11; e o PL, 8. Em termos proporcionais, o líder é o PL, com 44,78% de sua bancada (DIAP, 2002).

Para a 54ª legislatura (2011- 2014) foram eleitos 169 parlamentares advindos do setor empresarial – segundo o DIAP, a maior bancada desde 1998, quando foram eleitos 148. O crescimento da bancada dos empresários significa atuação direta visando a interesses de seus pares ou de sua empresa particularmente? Cabe aqui o questionamento sobre a quem estes prestam contas.

Outro elemento que identifica o parlamentar, em teoria, é a sua *filiação partidária*. Embora seja corriqueiro se afirmar que, especialmente no Brasil, a escolha por um partido não diga tanto sobre os posicionamentos e “ideais” do parlamentar, o espectro ideológico ainda é um balizador acerca de grandes temas e certos comportamentos dentro do Congresso (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999). Contudo, para o eleitor, o chamado “troca-troca” de partidos se tornou comum e não implica em constrangimentos eleitorais para os nossos políticos, pois a “identificação partidária é um fator importante da decisão eleitoral somente no caso do pequeno grupo de eleitores mais envolvidos com política” (SILVEIRA, 1996, p. 33). Um outro indício disso é que o voto de legendas tem sido usado com “parcimônia” pelos eleitores no Brasil (NICOLAU, 2002). Por analogia, esta dimensão provavelmente terá pouca influência para manutenção ou defecção do financiamento pelas empresas.

Escolheu-se atrelar a análise do parlamentar, no presente trabalho, ao partido em que ocupava quando do final da 52ª legislatura, assim como contabilizar as mudanças de partido até este mesmo período. A análise da identidade, portanto, “congela” o cenário das eleições de 2006, não observando o que ocorre posteriormente. Como fonte para a dimensão *Identidade*, foram utilizados os dados do site da Câmara dos Deputados, onde existe uma pequena biografia sobre o parlamentar que contém, entre outros dados, a profissão que o mesmo declarou quando se candidatou ao cargo, filiações partidárias e mandatos como deputado federal, inclusive indicando se e quando assumiu como suplente ou se licenciou do cargo para exercer outra função.

b) Votação

Esta dimensão vai apurar quais candidatos foram eleitos com número de sufrágios igual ou superior ao quociente eleitoral – divisão dos votos válidos pelo número de vagas a serem preenchidas. Uma vez que um contingente residual de candidatos é eleito com número de votos que corresponde ao quociente eleitoral, Fabiano Santos (2003) indica que, efetivamente, a maioria dos parlamentares deve sua eleição à transferência de votos que pode ocorrer dentro de um partido ou coligação. Isto significaria, segundo Santos, que a *constituency* eleitoral destes candidatos seria virtual, ou desconhecida mesmo para o candidato, uma vez que é composta por votos conferidos a outros. Neste caso, enfatiza Santos (2003), a estratégia mais racional consistiria não em maximizar a conexão com o reduto eleitoral, mas em apostar no desempenho partidário, o que incentivaria disciplina, em vez de comportamentos do tipo *free rider*.

Este pensamento é controverso dentro da Ciência Política brasileira, já que autores como Carlos Pereira e Lucio Rennó (2007), se baseando no estudo de Barry Ames (1994), acreditam que os parlamentares orientam seu comportamento pela busca de benefícios a serem utilizados no espaço local, o que os proporcionaria mais retornos eleitorais do que as atividades legislativas. Tal debate, que tem dominado os principais congressos e fóruns acadêmicos na área, correlaciona o tipo de atuação parlamentar com a forma como estes captam seus votos, o que pode, dependendo do caso, modificar os incentivos para a prestação de contas destes deputados *vis à vis* seus eleitores.

Seguindo esta lógica, para o financiador é mais garantido manter o seu financiamento para um parlamentar que apresente um histórico de sucesso eleitoral. Assim, o que se pretende inferir da pesquisa é se o controle do empresário sobre parlamentares “puxadores de voto” é menor ou maior. Será que esses poucos parlamentares eleitos sem ajuda dos votos de sua coligação dispõem de um maior poder de captação de recursos junto às empresas já que, em tese, têm um histórico de bom desempenho eleitoral?

c) Atuação

A heterogeneidade de integrantes desta Casa Legislativa é pressuposto para o seu funcionamento, já que favorece a representação em detrimento da governabilidade, como aponta *trade-off* clássico da Ciência Política. A partir desta premissa, considerou-se que existem diferentes tipos de atuação dentro do Congresso Nacional. O DIAP (Departamento

Intersindical de Assessoria Parlamentar) divulga anualmente, desde 1994, a lista dos “Cabeças” do Congresso Nacional, que seriam aqueles parlamentares que se destacam dos demais devido a alguns atributos, definidos por este órgão como

a capacidade de conduzir debates, negociações, votações, articulações e formulações, seja pelo saber, senso de oportunidade, eficiência na leitura da realidade, que é dinâmica, e, principalmente, facilidade para conceber ideias, constituir posições, elaborar propostas e projetá-las para o centro do debate, liderando sua repercussão e tomada de decisão. (DIAP, 2014, p. 2)⁴⁸

Esta lista é composta por 100 parlamentares, entre deputados federais e senadores. Além desta divulgação, o DIAP tem apresentado também levantamento de parlamentares que, embora fora deste grupo, estejam em ascensão. A expectativa é de que, caso mantida a trajetória ascendente, estes parlamentares estarão futuramente na elite do Congresso Nacional. Em muitos casos o prognóstico está sendo realizado. O DIAP também avalia o perfil e desempenho do parlamentar que se destacou de acordo com diferentes habilidades, pois considera que

não basta o parlamentar ser líder partidário, presidente de comissão, relator de matéria importante, presidir partido político, estar sempre na mídia ou ter arroubos de valentia para ser classificado como “Cabeça”. É preciso, além do cargo formal, que o parlamentar exerça alguma habilidade, que comprovadamente influencie o processo decisório, seja na bancada partidária, na comissão, no plenário, nas decisões de bastidores ou até mesmo em fóruns informais, como as frentes ou bancadas de interesse. (DIAP, 2014, p. 24)

Estas habilidades geram cinco categorias, resumidas abaixo, em que os parlamentares são classificados:

1) **Debatedores:** são parlamentares atentos aos acontecimentos e com grande senso de oportunidade e capacidade de repercutir, seja no plenário ou na imprensa, os fatos políticos ocorridos dentro ou fora do Congresso. Conhecedores das regras de funcionamento das Casas do Congresso, influenciam a definição da agenda prioritária, e são os mais procurados pela imprensa.

⁴⁸Para a classificação e definição dos nomes, os critérios incluem aspectos posicionais (institucionais), isto é, o vínculo formal ou o posto hierárquico ocupado na estrutura de uma organização; reputacionais, a percepção e juízo que outras pessoas têm ou fazem sobre determinado ator político; e o decisional, a capacidade de liderar e influenciar escolhas. Além destes métodos, geralmente aceitos pelos cientistas políticos, o DIAP vem buscando também a aplicação da abordagem da não-decisão, caracterizada por ações de bastidores destinadas a ocultar ou criar barreiras ou obstáculos à exposição do conflito, evitando que matérias com potencial explosivo ou ameaçador sejam incluídas na agenda política. (DIAP, 2014)

2) **Articuladores/organizadores:** são parlamentares que conseguem transitar nas diversas correntes políticas, o que os credencia a criar as condições para o consenso, mesmo sem aparecer na imprensa ou nos debates de plenários e comissões. Atuam como interlocutores dos formadores de opinião, formando uma massa de apoio à iniciativa dos dirigentes dos grupos políticos a que pertencem. Normalmente, têm livre acesso aos bastidores, ao poder institucional e alto grau de fidelidade às diretrizes partidárias ou ideológicas do grupo político que integram.

3) **Formuladores:** são os parlamentares que se dedicam à elaboração de textos com propostas para deliberação, normalmente aptos a formulações sobre os temas que dominam. Embora tenham menos visibilidade que os debatedores, são mais produtivos. Os formuladores dão forma às ideias e interesses que circulam no Congresso. A produção legislativa costuma ser fruto do trabalho desses parlamentares.

4) **Negociadores:** são normalmente parlamentares experientes e respeitados por seus pares, em geral líderes ou vice-líderes partidários, investidos de autoridade para tomar decisões na mesa de negociação. Procuram conhecer previamente as aspirações e bases de barganha dos interlocutores para estabelecer sua tática de convencimento e, sem abrir mão de suas convicções políticas, respeita a vontade da maioria mantendo coeso seu grupo político.

5) **Formadores de opinião:** são parlamentares que, por sua respeitabilidade, credibilidade trânsito fácil entre as diversas correntes, são chamados a arbitrar conflitos ou conduzir negociações políticas de grande relevância. Com uma visão abrangente dos problemas do País, sua opinião influencia fortemente a decisão dos demais parlamentares, exercendo real poder nas decisões de bastidores. Não necessariamente ocupando postos-chave, são respeitados e legitimados pelo grupo ou corrente política que lideram.

O *ranking* de parlamentares mais influentes pode servir como variável de avaliação retrospectiva, pois, participar desta lista seleta indica que houve em alguma medida um reconhecimento do mérito baseado em reputação.

Constatou-se, ao longo deste trabalho, que as posições ocupadas, cargos formais ou informais, como presidência de comissões, lideranças, vice-lideranças, relatorias, missões partidárias, direção da Câmara ou do Senado e a *reputação* entre os colegas são fundamentais para o ingresso nesse clube restrito, embora não sejam exclusivos (DIAP, 2014, p. 10, grifo nosso)

Os mais influentes teriam um padrão de financiamento diferente do encontrado para os menos influentes? A manutenção ou não do financiamento na eleição seguinte poderia ter alguma associação com a avaliação do desempenho retrospectivo? Em outras palavras, “a elite parlamentar” teria mais facilidade para manter financiadores entre eleições?

A presente pesquisa investigará se o deputado estava – e quantas vezes aparece – nesta relação nos anos de 2002 a 2006 para inferir se sua visibilidade o ajudou de alguma forma em sua reeleição ou na captação de recursos para sua campanha.

d) **Base eleitoral**

Existe, também, outra forma de caracterizar o comportamento dos deputados. A investigação da atuação dos parlamentares, ligada ao seu desempenho nas eleições, costuma ser associada ao termo base eleitoral. Mas, que tipo de relação entre eleitores e candidatos pode determinar sua existência? O termo remete à ideia de um conjunto de eleitores que apoiam determinado partido ou candidato de forma sistemática. Segundo Sonia Terron e Gláucio Soares (2010), o termo base eleitoral é empregado com bastante flexibilidade e não há uma única estratégia de apreensão.

Com base neste argumento, a metodologia mais adequada para a tese consistiria em, primeiramente, identificar “territórios eleitorais”, isto é, aquelas regiões nas quais o candidato se destaca ao receber maior percentual de voto e onde construiu sua base de apoio. Além desta verificação, buscou-se analisar a trajetória dos políticos, identificando a ligação com alguma localidade definida, principalmente em cargos ocupados anteriormente no Executivo e Legislativo municipais (*eg.* prefeitos e vereadores).

Barry Ames (2001) parte do princípio que, legalmente, os deputados federais podem procurar votos por todo o estado, mas na realidade a maioria limita geograficamente suas campanhas, “a partir de bases geográficas de conformação distintas” Esta variação seria suficiente para tornar “inverossímil a generalização de um único comportamento para o nosso Legislativo.” (CARVALHO, 2003, p. 23). Portanto, é importante apreender os quatro padrões de dispersão territorial do voto identificado por Ames (2001). Em linhas gerais, estes são:

1) Concentrado/dominante. Esse é o típico líder local, com muitos votos em municípios muito próximos. Eleito quase que exclusivamente em seu reduto. Provavelmente, um coronel ou um representante de uma oligarquia local. Esse tipo de deputado domina uma

região com municípios contíguos a partir de um município-chave onde tem alta votação. De um modo geral, os interesses que este tipo de deputado persegue são benefícios localizados (*pork barrel*) para seus redutos. No jargão da política, deputados paroquiais.

2) Concentrado/ não-dominante. Esse tipo de deputado tem a votação concentrada, isto é, geograficamente muito próxima, mas não “domina” nenhum município. Em geral os votos desses deputados não passam de 5% dos votos válidos no município, ou seja, compartilha o eleitorado com muitos outros competidores. As áreas muito populosas, mais urbanizadas, e geralmente com melhor desempenho nos indicadores sociais oferecem a oportunidade para uma tática mais voltada para o discurso e para a formação de opinião. Líderes sindicais ou ligados aos movimentos sociais organizados encontram um terreno fértil para expor sua plataforma eleitoral.

3) Fragmentado/dominante. A dominância do candidato em vários municípios que não sejam contíguos, o que exclui a presença de líderes locais, é o que caracteriza este padrão de votação. Esse tipo de deputado não é obviamente um líder local, tendo vários pequenos redutos. Esta estratégia pode abrigar dois tipos de trajetória política. a) burocratas que ocuparam importantes postos no governo e que, sendo responsáveis pela distribuição de ativos políticos “costuram” sua base de apoio com o uso de políticas distributivas e dos recursos do estado. b) deputados que se utilizam da “compra” do apoio político de lideranças locais costumam ter vários redutos onde sua votação é excelente, embora não tenha a menor identificação com o município ou região.

4) Fragmentado/não-dominante. O padrão de votação é percentualmente fraco, no entanto, está presente em muitos municípios. Um deputado que se encaixe nesse padrão pode ter pelo menos uma de duas características. Uma, é a projeção em todo o estado (ao contrário do líder local) e esta pode ser resultado de sua trajetória política ao se aproveitar do prestígio conseguido durante seu mandato. A outra é a presença de um viés ideológico claro e de minorias ou que assume uma proposta radical, contando, assim, com as minorias espalhadas ao longo do distrito. Outro grupo que pode ser exitoso na utilização dessa estratégia é o de representantes de uma categoria profissional de grande porte. Como ela está distribuída por todo o distrito, sua votação é compartilhada e dispersa.

Ames (2001) analisa as implicações destas bases eleitorais amplamente variáveis nos problemas enfrentados pela Brasil em relação à consolidação democráticas tais como corrupção, natureza da representação e *accountability* e construção de partidos. Se existem

estudos que associam o padrão espacial de votos a diferentes estratégias de atuação no “lado de dentro do Congresso”, e não somente a busca de *pork barrel* (CARVALHO, 2003), a suposição é de que se estes parlamentares respondem a diferentes estímulos, a sua “punição” poderá também se diferenciar. Nesta tese, os deputados dos dois grupos serão divididos em quartis de acordo com a concentração de votos em municípios distintos. Não será analisada a questão da dominância neste local, isto é, se o candidato foi o mais votado comparativamente aos outros naquele município.

O estado do Rio de Janeiro é composto por 92 municípios de diferentes populações e extensões territoriais. Idealmente, o deputado com a distribuição geográfica de votos mais homogênea seria aquele que obtivesse igual proporção de votos em cada um destes municípios, o que resultaria em cerca de 1,08% dos seus votos em cada um dos 92 municípios. Em outro extremo estaria o deputado que concentrasse 100% de seus votos em um único município. No entanto, há que se ponderar se este município é a capital do estado, o que pode diferenciar a análise. Normalmente, os ditos “deputados de opinião” concentram seus votos nas regiões mais urbanizadas do estado, comumente com maior votação na capital.

Optou-se por dividir a tabela em 3 quadrantes, com intervalos de 33,3%, indicando as cidades cujos percentuais de voto estão contidos nestes. O primeiro quadrante (0 a 33,3%) vai significar uma baixa concentração de votos naquele município; o segundo quadrante (33,3% a 66,6%), uma concentração média; e mais de 66,6% será considerada uma alta concentração. Pela grande quantidade de municipalidades, os dados da tabela vão agregar cidades até que se atinja o total de, no mínimo, 70% dos votos de cada candidato.

4.5.2 Empresas

A análise será focada nas empresas que mantiveram o financiamento aos deputados nas eleições seguintes, tanto os envolvidos em escândalo de corrupção, quanto aqueles que não tiveram seus nomes listados. Novamente aqui o objetivo é tentar inferir diferenças entre ambos os grupos, se tipos diferentes de empresas mantêm o financiamento dependendo da questão da reputação do parlamentar.

Serão investigados, portanto, o setor ou principal ramo de atuação da empresa, se ela financiou também outros deputados que não os pertencentes ao grupo analisado e se ela está inserida em algum dos principais pactos anticorrupção, o que possivelmente demonstra preocupação com a questão da reputação.

O setor de atuação será aquele declarado em seu site, ou na ausência deste, no site empresa.org que resume os principais dados de diversas empresas. O financiamento para outros parlamentares será pesquisado a partir do site do TSE. Os pactos anticorrupção que serão investigados estão discriminados nos Capítulos 6 e 7.

Além disso, a partir da base de dados de David Samuels, Rodrigo Dollandeli Santos (2009), em sua dissertação de mestrado, listou as maiores doadoras corporativas para as eleições a deputados federais em 2002. A referida pesquisa indica as 276 empresas responsáveis por 67% do valor total das doações corporativas, destinadas aos 33 candidatos considerados “fortes”⁴⁹ eleitos em 2002. Sua tipologia será aproveitada neste trabalho, ao aferir se há coincidência entre empresas que mantêm doações entre campanhas e as empresas que mais doam para campanhas.

⁴⁹ Santos (2009) comprova que quanto mais “qualificados” os parlamentares ou candidaturas se apresentavam, em relação a sua trajetória política no processo decisório, mais doações de campanha receberam dos segmentos corporativos.

5 ACCOUNTABILITY E REPUTAÇÃO

Outra consequência de tudo isso é a escassa ou nula reação do grande público aos níveis de corrupção que, tanto nos países desenvolvidos quanto nos chamados em vias de desenvolvimento, seja nas sociedades autoritárias, seja nas democracias, talvez sejam os mais elevados da história. A cultura esnobe e despreocupada atormenta, cívica e moralmente, uma sociedade que desse modo se torna cada vez mais indulgente para com os desvios e excessos dos que ocupam cargos públicos e exercem qualquer tipo de poder. (LLOSA, 2013. p. 124)

As questões expostas no Capítulo 2 podem ser sintetizadas em um ponto principal: em que medida a reputação, mais notadamente a associação com escândalos de corrupção, influencia a trajetória política do candidato? Caso a reputação funcione como mecanismo de *accountability* (mencionada no Capítulo 2 anteriormente como *accountability* de reputação), de que maneira este processo pode ser provocado? No presente capítulo, buscar-se-á formas de tratar esta questão, com um estudo bastante específico.

É fato que na democracia, em uma definição minimalista,⁵⁰ a trajetória política dos governantes depende da quantidade de votos em eleições. A premissa para a *accountability* baseada na reputação, que implica em uma sanção informal, é de que denúncias e exposições de transgressões e delitos por parte de organizações da sociedade civil e da mídia (*accountability* social) podem impor custos à reputação e à credibilidade desses políticos, o que potencialmente comprometeria sua sobrevivência política.

Outro ângulo de abordar a questão seria considerar que a quantidade de aporte financeiro para a campanha eleitoral compromete a sobrevivência política do parlamentar de forma anterior à quantidade de votos em eleições, porque o segundo seria, praticamente, uma função do primeiro. Dito de outra forma, quanto mais recursos financeiros, maior a probabilidade de conseguir êxito eleitoral. Dessa maneira, a mancha na reputação de um político seria especialmente deletéria se envolvesse punição no financiamento de sua campanha.

Esse capítulo vai discutir o potencial de *accountability* contido em escândalos de corrupção, se aprofundando em apenas dois entre uma infinidade de casos – Escândalo do Mensalão e Máfia dos Sanguessugas – por terem estes recebido grande destaque na história recente do país. Em seguida, serão apresentados os resultados do estudo de caso referido,

⁵⁰ Por definição minimalista de democracia entende-se que é aquela que considera apenas os aspectos formais e de procedimento (meios) e desconsidera a questão substantiva (de fins).

comparando as características dos dois grupos acompanhados, em alusão aos seus atributos como parlamentares como também em referência aos grupos empresariais que os financiam.

5.1 Principais achados da pesquisa

Utilizando como unidade de análise o deputado federal eleito pelo estado do Rio de Janeiro nas eleições de 2002, focou-se nos envolvidos em processos/escândalos de corrupção durante o mandato analisado, dividindo-os em dois grupos já mencionados.

O Rio de Janeiro teve direito a 46 cadeiras na Câmara dos Deputados neste período, as quais foram ocupadas por 58 deputados, entre eleitos e suplentes, no decorrer dos anos de 2003, 2004, 2005 e 2006. Deste total, 20 deputados estavam ou respondendo a processos por crime contra a Administração Pública, como improbidade administrativa e desvio de verbas, ou arrolados no relatório parcial da CPI dos Sanguessugas.⁵¹ Em seguida, foram separados quais destes se candidataram para o mesmo cargo – deputado federal – na eleição seguinte, verificando quantos foram ou não foram reeleitos.

A partir da apreciação da lista de Butto, Pereira e Taylor (2010), um dos processos foi considerado como de baixo potencial ofensivo e outro diz respeito a crime de natureza penal, logo, não correspondem a caso de corrupção como definido pela tese. Um deles é o deputado Jorge Bittar (PT) que foi envolvido num inquérito que apura o descumprimento de ordem judicial para entregar material apreendido por denúncia de propaganda eleitoral extemporânea. Por se tratar de crime de baixo potencial ofensivo, e acordado o arquivamento do processo, optou-se por desconsiderá-lo da população dos “envolvidos em escândalos” pesquisada. O outro caso é o do deputado Júlio Lopes, cujo processo não foi explicitado. Por conseguinte, serão considerados 18 deputados *Dirty/Tainted*, para os propósitos da tese, dos quais 12 se candidataram novamente ao cargo de deputado federal (66,6%), integrando o denominado Grupo A.

Entre o total geral (incluindo *Dirty/Tainted e Clean*) de 58 deputados que fizeram parte da 52ª legislatura (2003-2007), mais da metade (39) se candidatou novamente a um

⁵¹ Relatório do Trabalho da CPMI das Ambulâncias (2006) até agosto de 2006.

lugar na Câmara Federal. Sendo 12 os integrantes do Grupo A, restam 27 deputados para fazer parte do Grupo B, ou seja, parlamentares *Clean* que tentaram se reeleger deputado federal na 53ª legislatura (2007-2011), os quais também serão analisados com o fito de servir de contraponto ao comportamento do outro grupo.

Excluídos de uma investigação mais aprofundada estão os deputados que não tentaram se eleger para o mesmo cargo imediatamente após a 52ª legislatura (2003-2007). Estes foram 19, pleiteando outros postos tais como prefeitos e secretários de estado etc (12 deles) ou abandonando a política (7 deles). Entre os que não desejaram dar prosseguimento à carreira no Parlamento, 31,5% (6) configuravam o grupo inicial de *Dirty/Tainted*. Os que não se candidataram novamente a deputado federal para a 53ª Legislatura concorreram ao cargo de Prefeito/Vice Prefeito (3), Senador (2), Governador/Vice Governador (2), Deputado Estadual (1) ou exerceram cargos não eletivos na política (3), e ainda há aqueles que ou renunciaram, saíram voluntariamente da política ou não exerceram nenhum cargo logo depois o fim do mandato legislativo (7), totalizando 18 casos. As informações acima se encontram sintetizadas na Tabela 1.

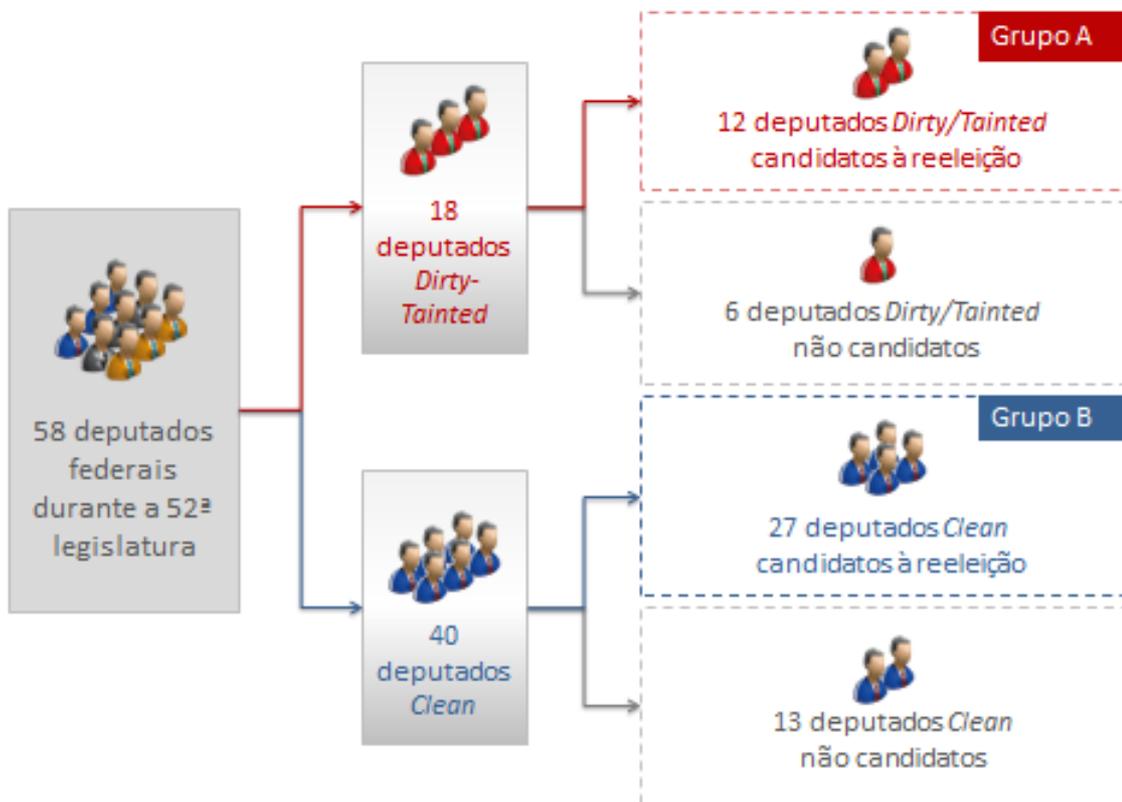
Tabela 1 – Trajetória dos Deputados Federais - RJ que passaram pela Câmara dos Deputados na 52ª legislatura (2003-2007)

	<i>Dirty/Tainted</i>	<i>Clean</i>	Total
Candidataram-se novamente	12	27	39
Não se candidataram novamente	6	13	19
Total	18	40	58 (100%)

Fonte: elaboração própria, TSE, Butto, Pereira e Taylor (2010).

Como o trabalho vai enfocar a análise dos parlamentares que se candidataram novamente ao mesmo cargo nas eleições imediatamente posteriores à ocorrência dos escândalos de corrupção citados, a figura abaixo destrincha o total dos 39 e indica onde se situam os dois principais grupos de análise: Grupo A e Grupo B.

Figura 1. Grupo A e Grupo B no universo analisado



Fonte: elaboração própria, TSE, Butto, Pereira e Taylor (2010).

5.2 Análise dos grupos de candidatos

Definidos os grupos a serem estudados, serão apresentadas algumas de suas características objetivando entender se trata-se de um apanhado aleatório de pessoas ou se esta divisão resultou em grupos homogêneos, no que diz respeito a alguma entre as seguintes dimensões: identidade (profissões, números de mandatos e filiações partidárias), desempenho eleitoral, atuação em seus mandatos e base eleitoral. Esta seção não se propõe investigá-los de forma exaustiva, mas oferecer um mapeamento mínimo das características destes parlamentares.

5.2.1 Identidade

De forma sintética, esta categoria busca responder quem são os deputados que concorreram à reeleição em 2006. As principais perguntas são: alguma categoria profissional se sobressaiu? Aparecem aqui deputados “puxadores de votos”, isto é, aqueles que obtiveram votos suficientes para eleger outros candidatos? Algum deles teve uma atuação destacada no Parlamento? Este parlamentar é iniciante no Congresso ou já está habituado ao “jogo político” inerente ao cargo de Deputado Federal?

a) Profissões:

Em uma análise geral, a categoria que está mais presente entre os candidatos à reeleição para deputado na 53ª legislatura é a do “professor”, expressa tanto de forma genérica quanto de maneira específica (*i.e.* - professor de educação física, professor universitário). Dado que o candidato tem a opção de declarar mais de uma profissão, diversas categorias profissionais acompanham a de professor. Em segundo lugar, aparece a classe dos advogados, com 8 deputados. Logo depois, com 5 deputados se declarando em cada uma destas profissões, aparecem médico, empresário e engenheiro (descrito tanto de forma genérica quanto especificado, por exemplo engenheiro agrônomo). Separando estes dados pelos dois grupos analisados, temos:

Tabela 2 - Categorias profissionais do Grupo A

Profissão	Menção
Advogado	4
Empresário	3
Médico	3
Professor	2
Servidor público	2
Radialista	1
Ministro evangélico	1
Contador	1
Químico industrial	1
Policia militar	1
Bancário	1
Total de declarações	20

Fonte: elaboração própria a partir do site da Câmara dos Deputados

Tabela 3 - Categorias profissionais do Grupo B

Profissão	Menção
Professor	9
Engenheiro	5
Advogado	4
Economista	3
Militar	3
Jornalista	2
Médico	2
Empresário	2
Comerciante	1
Diplomata	1
Procurador de Justiça	1
Especializado em Telecomunicações	1
Radialista	1
Bacharel em Direito	1
Metalúrgico	1
Escritor	1
Atleta de futebol	1
Administrador de empresas	1
Agropecuário	1
Delineador naval	1
Assistente social	1
Bancário	1
Total de declarações	45

Fonte: elaboração própria a partir do site da Câmara dos Deputados

Os grupos se diferenciaram na distribuição das profissões, entretanto, este dado não chamou atenção.

b) Número de mandatos

Esta análise corresponde ao número de mandatos exercidos como Deputado Federal até a 52ª legislatura, esta inclusive. Tal dimensão, embora não capte a trajetória do político – que pode ter uma extensa carreira no Executivo, por exemplo – serve para balizar em que medida este parlamentar estaria habituado ao *modus operandi* referente àquele cargo, que guarda especificidades, especialmente com o tipo de campanha e financiamento.

Ressalta-se que muitos deputados federais que estavam em seu primeiro e segundo mandatos na Câmara Federal não representam, necessariamente, indivíduos novatos na vida

pública. Alguns deles já vinham de experiências na política regional, tendo uma base eleitoral forte em municípios importantes do estado do Rio de Janeiro, conforme poderá ser apreendido mais adiante.

Tabela 4 – Mandatos na Câmara dos Deputados - Grupo A

Mandatos na Câmara Federal até 2006	Número de parlamentares
Primeiro mandato	4
Segundo mandato	4
Terceiro mandato	4
Total de parlamentares	12

Fonte: elaboração própria a partir do site da Câmara dos Deputados

O Grupo B, ao contrário do Grupo A em que o número máximo de passagens pela Câmara Federal foi três (conforme apresentado na tabela acima), agrupou deputados com mais de três mandatos como Deputado Federal: seis deputados (em um universo de 27) já haviam exercido o cargo mais de três vezes, inclusive, participando da Assembleia Constituinte, o que foi contabilizado aqui como mais um mandato.

Tabela 5 – Mandatos na Câmara dos Deputados - Grupo B

Mandatos na Câmara Federal até 2006	Número de parlamentares
Primeiro mandato	10
Segundo mandato	8
Terceiro mandato	3
Quarto mandato	3
6 ou mais mandatos	3
Total de parlamentares	27

Fonte: elaboração própria a partir do site da Câmara dos Deputados

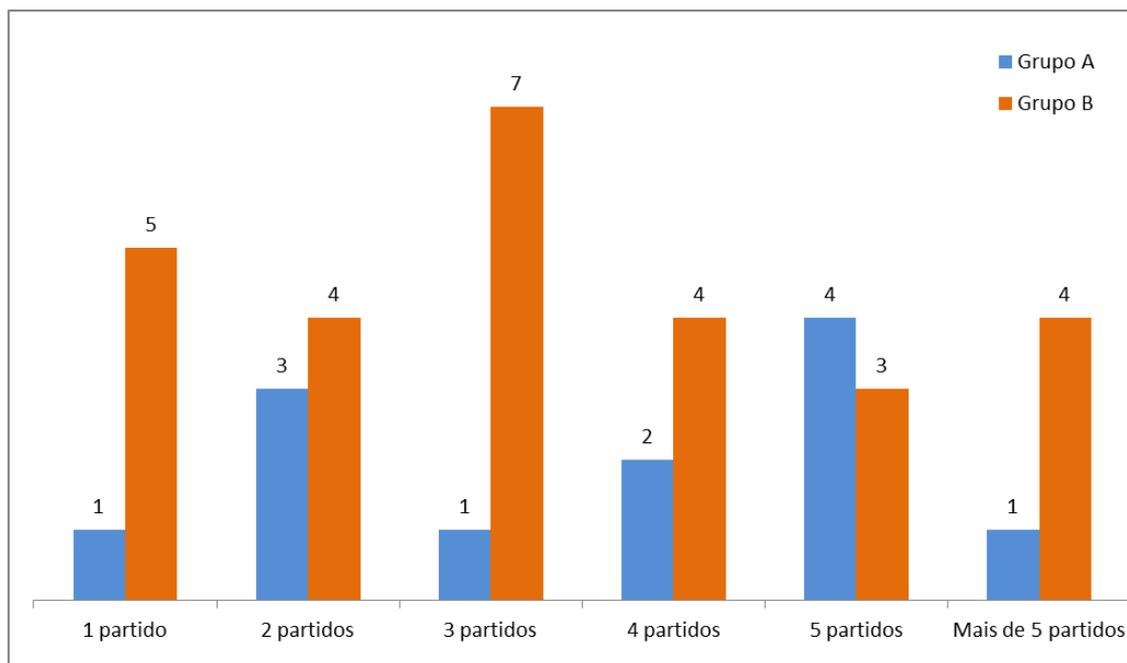
A média de mandatos por grupo ficou em 2 mandatos para o Grupo A e 2,5 mandatos para o Grupo B. O pequeno número de casos, entretanto, não permite afirmar se a diferença entre os grupos não resultaria apenas da probabilidade de que, em uma lista com um maior número de casos, a dispersão seja maior.

c) Número de partidos

Na análise do número de partidos que o deputado já integrou, será seguida a mesma lógica acima, isto é, serão contabilizados os partidos aos quais o deputado se filiou até a 52ª legislatura, quando aconteceram os escândalos. Cabe dizer que se o deputado voltou para o

mesmo partido após um período em outro (ou outros) partido (s), este será contabilizado como mais um partido.⁵² O gráfico abaixo ilustra a distribuição dos deputados em termos de filiação partidária até a 52ª legislatura:

Gráfico 1. Deputados do Grupo A e do Grupo B e número de filiação em partidos (até 2006)



Fonte: elaboração própria a partir do site da Câmara dos Deputados

No Grupo A, a média para este grupo ficou em uma filiação de 3,66 partidos para cada integrante. No Grupo B, a média de partidos em que cada deputado se filiou foi de 3,44 partidos. Portanto, se depreende que a média de partidos em que os deputados do Grupo B se filiaram foi apenas um pouco menor do que a do Grupo A.

5.2.2 Desempenho eleitoral

Difícilmente um deputado federal atinge o número de votos igual ou superior ao quociente eleitoral. Em 2010, de 513 deputados, 35 foram eleitos com seus próprios votos.

⁵² Por exemplo, o Deputado hipotético João se filiou ao partido A, depois mudou para o partido B, logo após, se transferiu ao partido C, para na última legislatura analisada voltar do C para o B, configurando o movimento A→B→C→B. Neste caso, serão contabilizados 4 partidos (o que corresponde a 3 trocas), independentemente de ter havido repetição do partido.

Esse número em 2006 havia sido 32. No Rio de Janeiro, para a 52ª legislatura o quociente eleitoral foi de 175.243 votos, sendo atingido apenas pelos 5 deputados elencados: Denise Frossard (PSDB) com 385.111 votos, Jandira Feghali (PCdoB) com 264.384, Bispo Rodrigues (PL) com 192.640, Eduardo Paes (PFL) com 186.221 e Francisco Dornelles (PPB) com 219.012 votos.

Uma boa votação poderia ser chamariz para captar mais recursos nas próximas eleições, o que reforçaria a tese de “premiação” pela boa reputação. No entanto, nenhum deles entrou no universo da pesquisa pelo fato de não terem tentado a reeleição para a vaga de deputado federal em 2006. Denise Frossard (não mais pelo PSDB, mas pelo PPS) e Eduardo Paes (não mais no PFL, mas no PSDB) concorreram, e foram derrotados, ao governo do estado do Rio de Janeiro nas eleições de 2006. Nas mesmas eleições, Francisco Dornelles conseguiu a vaga para Senador derrotando Jandira Feghali. Bispo Rodrigues, único destes envolvido com escândalo de corrupção (Mensalão) não se candidatou a nenhum cargo, saindo da política.

Por outro lado, o excelente desempenho em 2002 os incentivou a buscar outros horizontes na política, fora do Congresso, o que certamente veio combinado com uma alavancagem nos seus financiamentos. Jandira Feghali é o exemplo de maior crescimento nas doações de campanhas, para deputada federal em 2002 recebeu R\$ 137.035,25, na campanha ao Senado em 2006 declarou R\$1.153.052,23. Francisco Dorneles, que saiu vencedor do referido pleito coletou R\$ 1.976.286,29.⁵³

Para a 53ª legislatura, o quociente eleitoral diminuiu, ficando em 172.219 votos, e foi alcançado também por cinco deputados: os reeleitos Fernando Gabeira (PV), com 293.057 votos, Rodrigo Maia (PFL) com 235.111 votos e Leonardo Picciani (PMDB) com 173.211; e os então novatos Geraldo Pudim (PMDB) com 272.457 votos e Andreia Zito (PSDB) com 190.413. Destaca-se que três das cinco maiores votações foram dadas para integrantes do Grupo B.

Portanto, embora contribua para a descrição do cenário político da época, a questão que motivou a inserção desta dimensão na análise não pode ser aprofundada, já que esta não servirá como uma variável na pesquisa. Em primeiro lugar, pelo fato de nenhum deputado do Grupo A ter obtido votos suficientes para preencher o quociente eleitoral (o que, por outro

⁵³ O TSE não apresentou as doações de Eduardo Paes para estas eleições.

lado reforça a tese de que os integrantes do Grupo A não pertencem à denominada “elite parlamentar”). De forma secundária, porque nenhum dos que conseguiram a quantidade de votos que passou o quociente eleitoral ter tentado a reeleição.

Contudo, este dado também reforça o argumento de que o desempenho nas urnas nas eleições anteriores serve de critério para o aumento do financiamento, independentemente do cargo, com a verificação do aumento dos recursos de campanhas em 2006 para os mais bem votados (e que atingiram o quociente eleitoral) em 2002.

5.2.3 Atuação

Seguindo a lógica das variáveis anteriores (número de partidos e de mandatos), a presente variável irá apreender quantas vezes o deputado esteve entre os “Cabeças do Congresso” até o ano de 2006, o último do mandato da 52ª legislatura. Nenhum parlamentar do Grupo A se destacou entre os anos de 1994 até 2006, segundo os critérios do DIAP, mencionados no Capítulo 4. No Grupo B, nove deputados aparecem uma ou mais de uma vez entre os deputados mais influentes do Congresso, com destaque para Miro Teixeira (PDT) e Alexandre Cardoso (PSB), com 11 e 10 aparições respectivamente.

Conforme indicado no Capítulo 4, desdobra-se os perfis de acordo com habilidades demonstradas por estes parlamentares em sua atuação no Congresso Nacional. Ressalta-se que as habilidades dos parlamentares podem se modificar a cada lista anual, sendo assim, a habilidade descrita abaixo será a mais recente. Além da habilidade principal, a relação inclui habilidade(s) secundária(s), portanto, a lista abaixo terá como primeira habilidade descrita a principal e a(s) seguinte(s), secundária(s):

- Alexandre Cardoso – formulador e debatedor
- Antonio Carlos Biscaia – formulador e debatedor
- Chico Alencar – debatedor e articulador
- Fernando Gabeira – debatedor, articulador e formulador
- Jorge Bittar – formulador, debatedor, articulador
- Julio Lopes – formulador, debatedor, articulador

- Marcio Fortes – formulador, debatedor
- Miro Teixeira – debatedor
- Rodrigo Maia – debatedor

O simples fato de ter sido incluído nesta relação indica que este deputado dispunha de boa visibilidade e, em certa medida, boa reputação entre seus pares, conforme mencionado no Capítulo 4. Todos eles, de forma principal ou secundária, apresentaram o atributo “debatedor”. Os debatedores são os deputados mais procurados pela imprensa, o que significa dizer que eram minimamente conhecidos por uma maior parcela da população.

Caber ressaltar que, embora a pesquisa tenha abrangido até o ano de 2006, os deputados do Grupo B, Luiz Sergio do PT (em 2007) e Eduardo Cunha do PMDB (de 2007 a 2013) aparecem nesta lista em anos seguintes. Edson Ezequiel (PMDB) e Leonardo Picciani (PMDB) também já figuraram a lista dos parlamentares “em ascensão”, em que aparecem aqueles que estão entre os 150 com grande possibilidade de chegar ao top 100.

Enquanto 13 deputados do Grupo B ou figuraram nesta lista até o período analisado ou apareceram posteriormente nela ou ainda foram listados como prováveis futuros integrantes desta, o mesmo fato não ocorre com nenhum parlamentar do Grupo A. Assim, mesmo que não no período específico, o Grupo B se compõe, primordialmente, de personalidades que, ou estavam em voga ou tinham potencial para tal.

5.2.4 Base Eleitoral

O desdobramento da distribuição territorial dos votos dos deputados em análise, conforme explicitado anteriormente, resultou nos dados das tabelas 6 e 7.

Tabela 6 – Distribuição territorial dos votos em 2002 (Grupo A)

Concentração	Baixa (0-33,3%)	Média (33,3% - 66,6%)	Alta (66,6% - 100%)
Almir Moura	D.Caxias (9%),S.Gonçalo (8,7%), Niterói (5,7%)	R.de Janeiro (48%)	
Carlos Nader	V. Redonda (11,8%),B.do Piraí (7%), R. de Janeiro (6,3%)	Barra Mansa (34%)	

Tabela 6 – Distribuição territorial dos votos em 2002 (Grupo A)

(Continuação)

Dr. Heleno	Rio de Janeiro (10%)		D.Caxias (77,8%)
Elaine Costa	Niterói (10,3%), R de Janeiro(5,6%), Saquarema (94%), Maricá (4,0%)	S. Gonçalo (63,2%)	
Fernando Gonçalves	Rio de Janeiro (11,1%)	N. Iguaçu (40,5%), Mesquita (27,3%)	
Itamar Serpa	R.de Janeiro (16,6%), Queimados(11,3%), Mesquita (9,4%), Belford Roxo (5,1%)	N. Iguaçu (44,8%)	
Josias Quintal	Rio de Janeiro (25%), Niterói (9,6%), S.A Pádua (9,2%), S.Gonçalo (9,2%), Campos (4,5%), N. Iguaçu (2,8%), S.J.Meriti (2,4%), Itaperuna (2,2%), B.do Pirai (2,2%), Miracema (2%)		
Laura Carneiro	Japeri (4%), Angra (3,8%), Guapimirim (3,2%)	R.de Janeiro (58,9%)	
N.Bornier	R. de Janeiro (5.7%)		N.Iguaçu (77,2%)
Paulo Baltazar	B.Mansa (21%), B.Pirai (6,2%), Valença (4,2%)	V.Redonda (53,5%)	
Reinaldo Betão		D.de Caxias (53,6%), Magé (31%)	
Reinaldo Gripp	R. Janeiro (20,9%), Nova Iguaçu (9,8%), Mesquita (8,2%), S.J.Meriti (3,1%)	Nilópolis (43%)	

Fonte: elaboração própria a partir de dados do TSE

Uma rápida leitura dos dados permite considerar que a conformação do Grupo A depende mais para a dispersão do que para a concentração geográfica de votos. Em outras palavras, estes deputados captaram, em diversos municípios, uma proporção não muito grande de seus votos. Contudo, na maior parte dos casos em tela, os municípios pelos quais os votos estão espalhados são municípios contíguos. Alguns exemplos: Barra Mansa, Volta Redonda e Barra do Pirai (Carlos Nader e Paulo Baltazar) são cidades fronteiriças da região conhecida como Médio Paraíba. As cidades de Queimados, Mesquita e Belford Roxo (Itamar Serpa) pertencem à chamada Baixada Fluminense – um conjunto de municípios da Região Metropolitana, assim como São João de Meriti e Nilópolis (Reinaldo Gripp). Santo Antônio de Pádua, Campos dos Goytacazes, Itaperuna e Miracema (Josias Quintal) também são municípios vizinhos. Niterói e São Gonçalo (Almir Moura e Elaine Costa) são duas cidades conurbadas, isto é, um conjunto de duas ou mais localidades cujas zonas urbanas tenham se tornado limítrofes umas das outras.

Dr. Heleno e Nelson Bornier fogem à regra da tendência de baixa concentração de votos entre os municípios, já que conseguiram obter a maioria de seus votos (mais de 77% cada) em um único município: Duque de Caxias e Nova Iguaçu, respectivamente. Somente estes dois deputados do Grupo A situam-se no último quadrante, isto é, com mais de 66,6% votos em um único município. Laura Carneiro, Almir Moura e Josias Quintal aparecem com a maior parte de sua votação na capital do estado, mas apenas os dois primeiros com uma concentração de votos maior do que 33,3% no município do Rio de Janeiro, ou seja, constam no segundo quadrante, com 48% e 59% respectivamente.

Quando se analisa o Grupo B, a tendência é de concentração de votos na capital: 17 do total de 27 tiveram a maior parte de seus votos no município do Rio de Janeiro. Há, também, relativamente ao Grupo A, mais deputados no ultimo quadrante (alta concentração), mesmo que a votação não se restrinja à cidade do Rio da Janeiro: 10 deputados obtiveram mais de 65% de seus votos em um único município; apenas 3 deles não foram na capital, mas em São Gonçalo (Edson Ezequiel), Petrópolis (Paulo Rattes) e Volta Redonda (Deley).

Tabela 7 – Distribuição territorial dos votos em 2002 (Grupo B)

Concentração	Baixa 0-33,3%	Média 33,3% - 66,6%	Alta 66,6% - 100%
Chico Alencar	Niterói (6,6%)		R.Janeiro (72%)
Edson Ezequiel	Niterói (6,5%), R. de Janeiro (5,7%)		S.Gonçalo (77%)
Eduardo Cunha	São Gonçalo (7,4%), Nova Iguaçu (7,0%), D.Caxias (6,0%),Belford Roxo (4,5%), S.J Meriti (4,3%), Petrópolis (4,2%)	R. Janeiro (37%)	
F.Gabeira	Niterói (6,5%)		R.Janeiro(69,4%)
Fernando Lopes	C. de Abreu (5,8%),D.Caxias (4,7%), Nova Friburgo (4%), Itaguaí (3,3%), Niterói (3,2%), Nova Iguaçu (3%), Valença (3%)	R Janeiro (42,6%)	
Fernando Willian	N. Iguaçu (2,4%), D. de Caxias (2%),S. J. de Meriti (1,8%)		R. Janeiro (78,8%)
Jair Bolsonaro	Niterói (4,7%),S.Gonçalo (4,5%),N.Iguaçu (2,2%),D.Caxias (2,1%), S. J. de Meriti (2%)		R.Janeiro (67,4%)
Jorge Bittar	Petrópolis (7,5%),S. J. de Meriti (5,1%), Niterói (4,2%), S.Gonçalo (4%)	R. Janeiro (59,8%)	
Miro Teixeira	Niterói(4,3%), São Gonçalo (3,3%),S. J.de Meriti (2,6%),D. de Caxias (2,5%)		R. Janeiro (73,8%)
Márcio Fortes	Petrópolis (7,7%), B. Mansa (6%), Resende (3,4%), Itatiaia (2,5%),Valença (2,4%), Porto Real (2%)	R. Janeiro (57,8%)	

Tabela 7 – Distribuição territorial dos votos em 2002 (Grupo B)

(Continuação)

Mirian Reid	Macaé (30,2%), R. de Janeiro (13,6%), Itaperuna (5%), Petrópolis (4,3%), Campos (3,6%), S. Gonçalo (3,2%), D. Caxias (2,7%), S. J. de Meriti (2,5%), C. de Macabu (2%), Cabo Frio (2%)		
P. Rattes	Areal (1,7%)		Petrópolis (92,8%)
Renato Cozzolino	D. Caxias (13,2%), Campos (9%), R. de Janeiro (6,4%), R. das Ostras (4,5%)	Magé (44,2%)	
R. Maia	Niterói (0,84%)		R. Janeiro (93,5%)
Sandro Mattos	R. de Janeiro (14%), Belford Roxo (6%), D. de Caxias (2,6%), Queimados (2,4%)		S. J. de Meriti (68%)
Simão Sessim	R. de Janeiro (9,5%), Teresópolis (8,8%), Mangaratiba (4,4%), Mesquita (3,1%)	Nilópolis (55%)	
Luiz Sérgio	R. de Janeiro (23,4%), Angra (17,5%), Petrópolis (5,4%), Volta Redonda (4,1%), Niterói (3,1%), Teresópolis (2,8%), S. Gonçalo (2,7%), Parati (2,7%), B. do Pirai (2,7%), Nova Iguaçu (2,5%)		
Leonardo Picciani	São Gonçalo (5,6%), D. de Caxias (5,5%), Campo (5,4%), Petrópolis (5,3%), N. Iguaçu (4,6%), Valença (3,9%), Queimados (3,5%), Nilópolis (3,4%)	R. Janeiro (35,8%)	
Julio Lopes	Campos (6,5%), Pati do Alferes (4,1%), Petrópolis (3,1%), Nova Friburgo (3%), Cabo Frio (2,6%), S. J. de Meriti (2,3%), D. de Caxias (2,3%), Nilópolis (2%)	R. Janeiro (35,6%)	
Bernardo Ariston	R. de Janeiro (22,6%), D. Caxias (11,7%), Magé (9,2%), Saquarema (6,3%), Cabo Frio (6%), Niterói (4,3%), Araruama (4%), Nova Iguaçu (3,5%), São Gonçalo (3,2%)		
Carlos Santana	D. de Caxias (4,6%), S. Gonçalo (3,5%), N. Iguaçu (2,8%), Niterói (2,7%)	R. Janeiro (54,2%)	
Deley	Barra Mansa (6%), R. de Janeiro (4,5%), B. do Pirai (3,2%), Pinheiral (2,5%)		V. Redonda (74,8%)
A. Cardoso	R. de Janeiro (18%), S. J. de Meriti (6%), Belford Roxo (4,3%)	D. Caxias (58%)	
Alexandre Santos	Itaboraí (21%), R. de Janeiro (10%), Niterói (7,7%), Saquarema (5,9%), R. das Ostras (4,9%), S. Gonçalo (4,8%), Maricá (4,4%), C. de Macacu (4%), Cabo Frio (3,7%), Carapebus (3%)		
Andre Costa	R. de Janeiro (22,1%), Niterói (8,2%), São Gonçalo (4,4%)	Itaboraí (44,1%)	
A. Carlos Biscaia	Niterói (8%), Duque de Caxias (5,7%), Teresópolis (4,4%)	R. Janeiro (64,3%)	
Arolde de Oliveira	São Gonçalo (11,8%), Niterói (6,6%), Nova Iguaçu (6,5%), D. de Caxias (5,1%)	R. Janeiro (40,6%)	

Fonte: elaboração própria a partir de dados do TSE

Enquanto que apenas dois deputados do Grupo A (16,6%) obtiveram mais de 65% de votos em um único município, para o Grupo B foram 10 deputados (37%). De acordo com o critério adotado no presente trabalho, observou-se, para Grupo B, 23 dos 27 deputados com concentração alta (10) e média (13) de votos em apenas um município. No Grupo A, 9 (75%) deputados com concentração média em apenas um município. Em suma, o Grupo A apresentou uma maior dispersão em municípios contíguos no interior do estado ou ao menos fora da capital, contrariamente ao observado para o Grupo B.

Numa acepção geral, é possível incluir estes deputados na categoria “deputados paroquiais”, pois têm a votação concentrada, isto é, geograficamente muito próxima em um ou mais municípios contíguos do interior (ou fora da capital) do estado, embora não se tenha pesquisado se ele domina algum desses municípios, isto é, se ele sozinho tem a maior votação daquele local. Este tipo de deputado habitualmente procura levar benefícios palpáveis para suas áreas.

Por outro lado, no Grupo B observa-se um maior percentual de deputados que apresenta alta concentração de votos em um único município, geralmente na capital. Conforme indicado, áreas muito populosas, mais urbanizadas, e geralmente com melhor desempenho nos indicadores sociais oferecem a oportunidade para uma tática mais voltada para o discurso e para a formação de opinião. Novamente, cabe ressaltar que o objetivo destas comparações é apenas destacar pontos que possam ajudar a compreender a razão pela ocorrência de *accountability* quando a realidade não costuma ser essa.

5.2.5 O que dizer sobre a divisão em grupos?

Buscou-se, com essa divisão, inferir características que sustentassem a tese de que uma das razões para a punição da conduta supostamente corrupta tem como referência o comportamento do parlamentar. Em síntese, os grupos aparentaram ser heterogêneos, tanto ao se fazer alusão aos membros de casa grupo internamente como quando os grupos são comparados entre si. Contudo, alguns aspectos que chamaram atenção quanto ao Grupo A o

fazem parecer mais homogêneo, internamente, do que o Grupo B.⁵⁴

O Grupo A se caracteriza por não ter nenhum parlamentar de destaque no tocante à sua atuação na Câmara Federal, de acordo com os critérios do DIAP. Além dessa interpretação, constatou-se um histórico de poucos mandatos como deputado federal: a maioria deles estava no primeiro ou segundo mandato, e nenhum deles passava do terceiro mandato. Em média, a troca de partidos também foi mais frequente neste grupo. A análise de sua composição social não revelou categorias em destaque, apenas pelo fato de, proporcionalmente, apresentar mais empresários⁵⁵ do que no Grupo B. Em suma, os elementos analisados parecem indicar que estes deputados não pertenciam à “elite parlamentar”.

O Grupo B teve um destaque no número de professores. Nos outros quesitos a sua distribuição foi bastante dispersa, mas no geral pode-se dizer que é um grupo, embora com muitas variações, que apresenta parlamentares com maior experiência no cargo e mais passagens por diferentes partidos. Além de ter apresentado deputados com mais tempo de casa, também é composto por parlamentares de maior expressão nacional, sempre considerando os critérios do DIAP - cujos denominados “Cabeças” eram 9 deputados e, de forma adicional, há 4 deputados que integraram ou apontavam para a possibilidade de integrar o grupo em um momento futuro.

Cabe um adendo sobre o tempo de exercício de mandato como deputado federal não estar necessariamente associado à maior expressão nacional. Exemplo disto é o deputado Julio Lopes, que apareceu no último ano do seu primeiro mandato como “Cabeça” na lista dos 100 mais influentes, elaborada anualmente pelo DIAP.

Outrossim, os deputados do Grupo B não apenas obtiveram um desempenho melhor nas urnas em 2006, com a maior parte deles se reelegendo, como 3 deputados deste grupo estiveram entre os 5 candidatos que conseguiram atingir o quociente eleitoral naquelas eleições.

Esta divisão pode não ser a mais adequada, ao considerar as idiosincrasias e a existência de diversas formas de classificação para os deputados. O que permeia esta

⁵⁴ No Anexo C, da página 203 pode ser consultado um quadro com a compilação dos dados, que foram denominados aqui de “Identidade” dos parlamentares.

⁵⁵ Grupo A: três empresários (Carlos Nader, Nelson Bornier e Reinaldo Betão) em 12 deputados. Grupo B: três empresários em 27 deputados (Alexandre Santos, Julio Lopes e Sandro Mattos).

discussão é: por que o conjunto dos deputados em estudo, que aqui compõe o Grupo A, foi punido, se o padrão que prevalece nestes casos é o da não punição? O que poderia ter acontecido? Alguma de suas características particulares, em alguma medida, podem ter contribuído para esta punição?

5.3 Análise da Trajetória

Conforme será esmiuçado mais à frente, todos os 12 candidatos *Dirty/Tainted* que disputaram o mesmo cargo na eleição seguinte (Grupo A) tiveram sua votação reduzida entre 2002 e 2006 e apenas um (Nelson Bornier, PMDB) conseguiu lograr êxito na obtenção de uma cadeira na Câmara Federal. Assim, ao considerar a eleição acontecida em 2006, isto é, aquela seguinte ao seu aparecimento de forma negativa na mídia, conclui-se que a maioria dos deputados considerados corruptos não conseguiu se reeleger.

À primeira vista, estes dados indicam uma “punição” por parte dos eleitores,⁵⁶ especialmente aos envolvidos no esquema dos “Sanguessugas” – os quais são a maior parte dos deputados *Dirty/Tainted* encontrados para a legislatura em análise – confirmando a ocorrência de *accountability* vertical. No entanto, ao se estender a pesquisa para a eleição seguinte a essa, ocorrida em 2010, alguns dos deputados *Dirty/Tainted* acabam voltando ao Congresso. Mesmo não eleitos, muitos obtêm vagas de suplentes ou ainda permanecem na política em cargos não eletivos.

Não obstante o efeito por uma eleição, será que tal escândalo foi suficiente para bani-los todos da vida pública pelos anos seguintes? Ou, como afirmam Nunes e Castro (2014), essa punição tem maior relação com sua proximidade de tempo com as eleições? Adicionalmente, existe a propalada questão da “amnésia eleitoral”, corroborada por pesquisas que indicam que alto percentual de eleitores esquecem em quem votaram, principalmente

⁵⁶ Citados pela CPI dos Sanguessugas e respondendo a processo no Conselho de Ética, sete deputados que tentaram a reeleição usaram uma artimanha para tentar se desvincular do escândalo: alteraram seus nomes políticos. Mudaram de sobrenome ou agregaram ao nome títulos de doutores e pastores. Mas a iniciativa só deu certo para um deles: Wellington Fagundes (PL-MT) mudou seu nome para Welinton apenas e se reelegeu, apesar da votação reduzida: 114 mil votos, em 2002; 78 mil nestas eleições. Éboli, Evandro. Sanguessugas: troca de nomes não rende votos, **O Globo**, Rio de Janeiro, 15 out 2006. O País, p. 16.

quando se trata de eleições para deputado federal.⁵⁷

Entendeu-se, portanto, ser mais interessante uma pesquisa com uma maior abrangência. Além de isolar possíveis efeitos conjunturais, com uma análise de trajetória⁵⁸, se tentaria captar a emergência de uma cultura de *accountability*, mesmo que incipiente. Por esta razão, o estudo tratou de apenas um estado da federação, o que permite a análise longitudinal, mais aprofundada – isto é, ao restringir o escopo espaço-temporal, é mais fácil apreender o “jogo político” e a trajetória, privilegiando um exame qualitativo.

Ao fazer uma leitura destes dados, faz sentido se perguntar também em que medida aconteceu, de fato, *accountability* vertical na legislatura seguinte à da ocorrência dos escândalos de corrupção analisados ou este fato foi um caso isolado em meio a uma cultura de não *accountability*.

Considerando que a taxa de renovação do Congresso Nacional é das mais altas do mundo – estabilizada no intervalo entre 40% e 50% nas três últimas eleições (DIAP) – a experiência fluminense no período analisado não ficou muito distante do padrão brasileiro. Nota-se que em 2006 a renovação na Câmara é maior do que em 2002, embora já viesse de um crescimento anterior de 2002 em relação a 1998.

Tabela 8 - Taxa de renovação (%) nas eleições para a Câmara dos Deputados

Ano	Renovação
1990	61,8
1994	54,3
1998	43,9
2002	44,8
2006	48,0
Média	50,5

Fonte: Diap.

O fracasso na tentativa de reeleição não é o único fator explicativo para esta alta renovação. Existiria também um componente voluntário, já que muitos deputados não tentam voltar à Câmara, haja vista a grande circulação entre os cargos no Executivo e no Legislativo. Nos Estados Unidos, as carreiras são mais estanques – seu típico parlamentar se reelege

⁵⁷ Alberto Almeida (2006) revela que 71% dos eleitores esqueceram em quem votaram para deputado federal quatro anos antes e outros 3% citam nomes inexistentes. Essa amnésia começa cedo: dois meses após a eleição, 28% já não se recordam de seu candidato a deputado federal, e 30%, em quem votaram para deputado estadual.

⁵⁸ Levando em conta o caso descrito no estudo de Bobonis et al (2009), em que nas eleições posteriores à divulgação dos resultados de auditorias houve um incentivo perverso aos que obtiveram um bom retrospecto no passado a se engajarem em atividades *rent-seeking* no futuro.

durante décadas para o mesmo cargo. O parlamentar brasileiro, de forma oposta, concorre a outros cargos – especialmente os de Prefeito ou Senador – ou ainda ocupa pastas de Secretário estadual ou de Ministro, retornando posteriormente à Câmara ou ao Senado, o que não é permitido nos Estados Unidos, onde a aceitação de cargo no Executivo exige a renúncia do cargo parlamentar.

De acordo com Jairo Nicolau (2002), nomes novos (políticos sem mandato e lideranças civis) se apresentam à disputa e costumam ser bem sucedidos pelo fato de um grande número de parlamentares não se recandidatar. O autor apresenta dados das eleições de 1990, 1994 e 1998 para a Câmara dos Deputados que mostram que, em média, 30% dos parlamentares não se recandidataram. Portanto, durante os anos 90, em média, 56% dos deputados eleitos em uma eleição não o foram na seguinte.

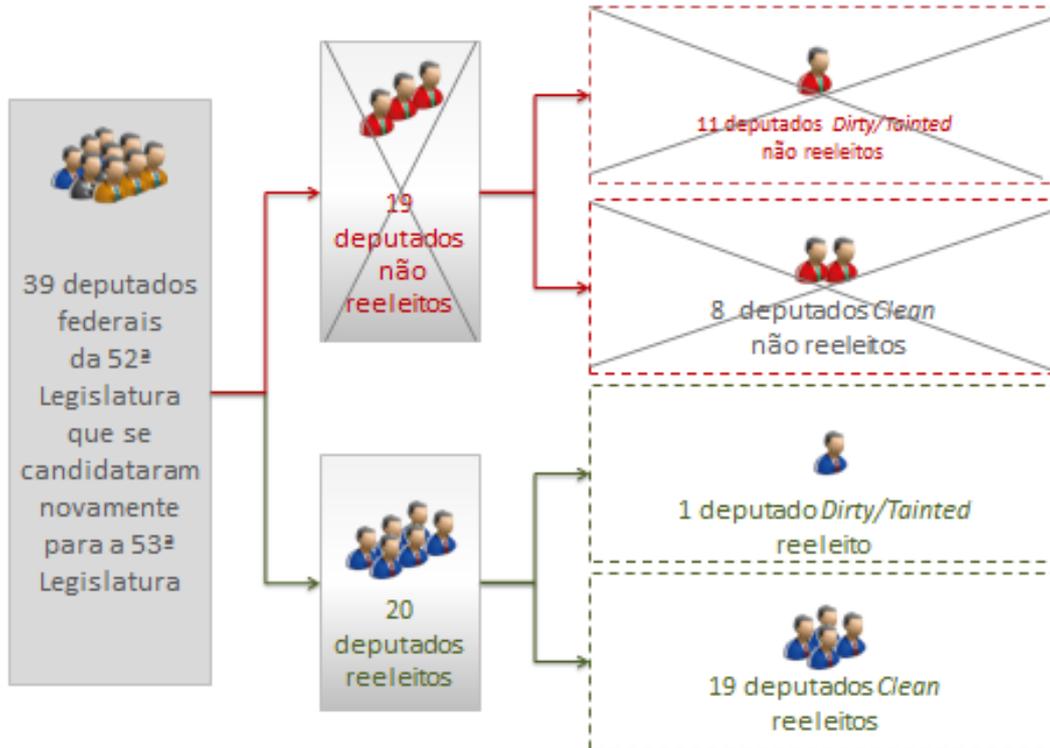
Dos 58 deputados que fazem parte do levantamento inicial, isto é, entre todos que passaram pela Câmara dos Deputados entre 2002 e 2007 representando o estado do Rio de Janeiro, 34,5% (20) se reelegeram. Levando em conta que os que estavam na disputa eram 39, os 20 reeleitos representam 51,3% de deputados que concorreram e tiveram seus nomes confirmados para um próximo mandato. Destes 39 candidatos que disputaram, 48,7% (19) não foram exitosos. Contudo, o que merece destaque é que a grande maioria dos não-reeleitos, 89,4% (17), era de *Dirty/Tainted*,

Tabela 9 – Reeleição dos Deputados da 52ª Legislatura que se candidataram novamente a 53ª legislatura na Câmara dos Deputados Federal.

	<i>Dirty/Tainted</i>	Clean	Total
Reeleitos	1 (8,3%)	19 (70,4%)	20 (51,3%)
Não reeleitos	11 (91,7%)	8 (29,6%)	19 (48,7%)
Total	12 (100%)	27 (100%)	39 (100%)

Fonte: elaboração própria a partir de dados do TSE.

Figura 2 – Reeleição dos Deputados da 52ª Legislatura que se candidataram novamente a 53ª legislatura na Câmara dos Deputados Federal.



Fonte: elaboração própria, TSE, Butto, Pereira e Taylor (2010).

5.4 “Sanguessugas” x “Mensaleiros”

A partir do critério definido no Capítulo 4, a maior parte dos deputados selecionados para o acompanhamento de suas trajetórias faz parte do grupo que se envolveu no Escândalo dos Sanguessugas. Para se ter uma noção da dimensão que este escândalo representa no universo da pesquisa, dos 18 parlamentares considerados *Dirty/Tainted* durante a 52ª legislatura, acompanhados na tese, 12 entraram neste grupo por suposto envolvimento no escândalo referido, 2 estiveram associados ao escândalo do Mensalão (Bispo Rodrigues e Roberto Jefferson acabaram não se recandidatando) e outros 3 envolvidos em casos de improbidade, desvio de verbas e crimes de responsabilidade.

Em resposta à ampla divulgação do escândalo na mídia, em junho foi instaurada uma Comissão Parlamentar Mista de Inquérito, conhecida como CPMI dos Sanguessugas, na qual

se investigou 94 deputados e senadores que tiveram os seus nomes encaminhados para análise pela Controladoria Geral da União (CGU). Nas eleições de outubro do mesmo ano, 88 deles tentaram um novo mandato, o que representa 93,62% do total. Desses, 81 deputados tentaram a reeleição ao Congresso Nacional, quatro buscaram um cargo de deputado estadual, e um a suplente de senador. Apenas cinco não disputaram nenhum cargo, sendo que dois destes tiveram as suas candidaturas negadas pelo partido.

Em depoimento à Justiça Federal, o empresário Luiz Antônio Trevisan Vedoin, sócio da Planam, denunciou o envolvimento de mais de 90 parlamentares no esquema. Após investigação, a CPI inocentou 18 e pediu a abertura de processo de cassação contra 72, sendo três senadores e 69 deputados. Os deputados Coriolano Sales (PFL-BA) e Marcelino Fraga (PMDB-ES) renunciaram ao mandato para fugir do processo de cassação. Todavia, no relatório parcial da CPMI⁵⁹, de agosto de 2006, constam apenas 90 nomes, já que alguns foram descartados pelo entendimento de que não haveria indícios sobre eles. Este relatório reserva um capítulo para a “análise do perfil individual de participação no esquema”. Dos 90 deputados, 16 eram do estado do Rio de Janeiro, o estado com mais deputados nesta condição. Estes se encontram listados no Quadro 6.

Para as eleições seguintes à implantação desta CPMI, realizada em outubro de 2006, candidataram-se novamente 11 dos deputados “Sanguessugas” do estado do Rio de Janeiro, referidos no Relatório do Trabalho da CPMI das Ambulâncias (2006). Os deputados José Divino do PTB e Vieira Reis do PRB tiveram suas candidaturas vetadas pelo partido. Apenas um Sanguessuga voltou à Câmara Federal, mas conseguiu a vaga por suplência (Fernando Gonçalves - PTB).

Assim, no que diz respeito a este escândalo especificamente, acredita-se que a questão da reputação teve influência na não reeleição dos parlamentares. O estudo de Felipe Nunes e Monica Mata Machado de Castro (2014) conclui que em todas as regiões do país o percentual de reeleitos para a Câmara Federal é muito menor em 2006 (58,8%) se comparado a 1998 (69,7%), o que para os referidos autores é indício de associação entre os escândalos do Mensalão e Sanguessugas e o resultado eleitoral.

⁵⁹COMISSÃO PARLAMENTAR MISTA DE INQUÉRITO “DAS AMBULÂNCIAS”. **Relatório dos trabalhos da CPMI “Das Ambulâncias”**. Brasília, 2006. Disponível em: <http://download.uol.com.br/fernandorodrigues/sanguessugas/relatorio_parcial_sanguessugas_10ago2006.pdf>. Acesso em: 20 ago 2013.

Quadro 5 – Deputados Federais do RJ envolvidos no Escândalo dos Sanguessugas.

Envolvido no Escândalo dos Sanguessugas	Candidato à reeleição em 2006	Reeleito nas eleições de 2006
Almerinda de Carvalho (PMDB)	Não	-
Almir Moura (PFL)	Sim	Não
Carlos Nader (PL)	Sim	Não
Dr. Heleno (PSC)	Sim	Não
Elaine Costa (PTB)	Sim	Não
Fernando Gonçalves (PTB)	Sim	Não
Itamar Serpa (PSDB)	Sim	Não
João Mendes de Jesus (PSB)	Não	-
José Divino (PRB)	Não–vetado pelo Partido	-
Josias Quintal (PSB)	Sim	Não
Laura Carneiro (PFL)	Sim	Não
Paulo Baltazar	Sim	Não
Paulo Feijó (PSDB)	Não	-
Reinaldo Betão (PL)	Sim	Não
Reinaldo Gripp (PL)	Sim	Não
Vieira Reis (PRB) ⁶⁰	Não–vetado pelo partido	-

Fonte: Relatório do Trabalho da CPMI das Ambulâncias (2006)⁶¹ e TSE.

Quando se analisa o número global, isto é, incluindo também os deputados federais que representam as outras Unidades da Federação que não apenas o Rio de Janeiro, dos 50 que se arriscaram ir às urnas, apenas cinco se reelegeram: Wellington Roberto (PR-PB), Marcondes Gadelha (PSB-PB), Pedro Henry (PP-MT), Wellington Fagundes (PR-MT) e João Magalhães (PMDB-MG). Em outras palavras, apenas 10% dos que tentaram se reeleger foram bem sucedidos: uma média muito inferior ao padrão de reeleição apontado pelo estudo do Diap mencionado anteriormente.

O fato de a CPMI das Ambulâncias ter ocorrido em ano eleitoral pode ter contribuído para a rejeição destes candidatos de forma maciça nas urnas, segundo Felipe Nunes e Monica Mata Machado de Castro (2014). Outro ponto que concorre para a não reeleição destes parlamentares é o grau de inteligibilidade deste escândalo perante os eleitores. Ao contrário do Mensalão, um esquema mais complexo, o desvio de verbas para compra de ambulâncias gera um impacto maior no imaginário dos eleitores. Até porque, conforme observado, estes

⁶⁰ Este deputado consta no Relatório do Trabalho da CPMI das Ambulâncias (2006), embora no banco de dado Michele Butto, Carlos Pereira e Matthew Taylor (2010), seu nome esteja no grupo dos deputados *Clean*. De qualquer forma, esta divergência não envies a análise porque, ao ser vetado pelo partido, não concorre à reeleição, o que o exclui do grupo analisado pela tese.

⁶¹ COMISSÃO PARLAMENTAR MISTA DE INQUÉRITO “DAS AMBULÂNCIAS”. **Relatório dos trabalhos da CPMI “Das Ambulâncias”**. Brasília, 2006. Disponível em:

<http://download.uol.com.br/fernandorodrigues/sanguessugas/relatorio_parcial_sanguessugas_10ago2006.pdf>. Acesso em: 20 ago 2013.

deputados parecem basear suas carreiras no apoio de eleitores de localidades fora da capital do estado.

Interessante constatar que o desdobramento deste escândalo contou com várias das instituições citadas no Capítulo 2 como pertencentes a uma rede de *accountability* (*web of accountability*), tais como Ministério Público, Polícia Federal, Controladoria Geral da União, mídia, Comissão Parlamentar de Inquérito, partidos e eleitores. A atuação das empresas financiadoras de campanhas nessa rede será analisada em um segundo momento.

5.5 Deputados *Dirty/Tainted* duas eleições após os escândalos de corrupção

Em uma análise preliminar, pode-se intuir a ocorrência da *accountability* vertical para a 53^a legislatura (2007-2011), haja vista a não reeleição da maioria dos candidatos *Dirty/Tainted*. Contudo, muito do que aconteceu nas eleições de 2006 tem sido creditado à influência da mídia, especialmente porque a lista dos envolvidos nos esquemas de ambulâncias foi amplamente divulgada na época, tanto nos noticiários televisivos quanto em redes sociais. Ademais, o fato foi noticiado a partir de maio de 2006 e a Comissão Parlamentar Mista de Inquérito para investigar o assunto instaurada em junho, perdurando pelos meses seguintes até o fim daquele ano. Desta forma, a CPMI estava em curso quando das eleições, em outubro de 2006.

A fim de apurar o impacto da questão temporal na reputação destes parlamentares, é interessante conhecer o que aconteceu com os deputados *Dirty/Tainted* da pesquisa após o ano de 2010, duas eleições depois da primeira analisada. Em outras palavras, o objetivo é tentar verificar se apenas a proximidade de tempo entre a divulgação do escândalo e as eleições foi o fator primordial para a “punição” da maioria destes parlamentares nas urnas ou se esta punição ainda se perpetua quase uma década depois.

Apenas 27,8% (5) dos 18 deputados *Dirty/Tainted* encontrados na primeira legislatura considerada se apresentaram ao pleito para o cargo de deputado federal nas eleições de 2010,⁶² e nenhum conseguiu se eleger. Um deles assumiu como suplente (Nelson Bornier) e

⁶² São eles: Fernando Gonçalves, Laura Carneiro, Nelson Bornier, Paulo Baltazar e Paulo Feijó.

outro (Paulo Feijó) foi efetivado em virtude de nova totalização de votos pelo TRE (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2014). Resumidamente, segue um apanhado de suas trajetórias políticas.

Quadro 6 - Deputado *Dirty* (candidato à reeleição ou não em 2006)

Deputado <i>Dirty/Tainted</i>	Situação após 2006
Almerinda de Carvalho (PMDB)	MPF-MT reforça o pedido de condenação por cinco crimes: corrupção passiva, lavagem de dinheiro, corrupção passiva de testemunhas, fraude à licitação e formação de quadrilha.
Almir Moura (Sem Partido)	Por causa do escândalo, o então PFL decidiu pela sua expulsão. Sem mandato eletivo, atua como pastor evangélico no município de Miracema-RJ.
Carlos Nader (PL)	Acusado de participar da Máfia das Ambulâncias, não depôs no Conselho de Ética da Câmara devido a um atestado de uma clínica que declarou que ele sofria de “depressão profunda grave”. Vice-Presidente do Sistema Sul Fluminense de Comunicação (4 emissoras de rádio)
Carlos Rodrigues (PL)	Conhecido como Bispo Rodrigues, não exerceu nenhum outro cargo político, nem por nomeação, mesmo após ter sido uma figura influente na política nacional, ao escolher os candidatos da IURD. O STF definiu sua pena por corrupção passiva e lavagem de dinheiro (mensalão): 6 anos e 3 meses. Preso em 5 de dezembro de 2013.
Dr. Heleno (PSC)	Em 2006 reduziu seu número de votos para deputado federal em cerca de 90%, não se reelegendo. Em 2012, foi candidato a vereador por Duque de Caxias pelo PP: com 254 votos (0,06% dos votos válidos), obteve suplência. No período de 10 anos, mesmo mudando o escopo de atuação, sua queda no número de votos foi drástica: de 68.336 votos, em 2002 para 254 votos, em 2012 (redução de 99,63%).
Elaine Costa (PTB)	Saiu da política.
Fernando Gonçalves (PTB)	Inserido no universo estudado pela tese por ter assumido, como Suplente, o mandato de Deputado Federal, na Legislatura 2003-2007. Na legislatura 2007-2011, assumiu novamente como Suplente. Candidato em 2010, obteve menos votos que em 2006: 11.208 contra 15.932. Não se elegeu, sendo mais uma vez suplente. Candidato a Deputado Federal nas eleições de 2014.
Itamar Serpa (PSDB)	Assumiu, como Suplente, o mandato de Deputado Federal na legislatura 2003-2007. Já havia assumido como Suplente o mandato de Deputado Federal na legislatura 1999-2003. Saiu da política e é empresário dono da empresa de cosméticos “Embeleze”
João Mendes de Jesus (Sem Partido)	Em 2008, foi eleito vereador pelo município do Rio de Janeiro. Candidatou-se para deputado estadual em 2010 e não foi eleito (10.755votos). Eleito vereador da cidade do Rio de Janeiro em 2008 (20.005 votos) e reeleito (24.973 votos) em 2012.
José Divino (Sem Partido)	Empresário. Mora em Campo Grande-MS. Atua nos bastidores da política.
Josias Quintal	Em 2006, foi candidato a reeleição de deputado federal, mas não foi eleito. Embora tenha obtido muitos votos (36.938 votos ou 0,46% dos votos

Deputado <i>Dirty/Tainted</i>	Situação após 2006
(PSB)	daquela eleição), este número é bastante inferior ao seu total de votos nas eleições de 2002 quando esteve entre os mais votados, eleito com 118.455 votos (ou 1,47%). Na eleição de 2012, ainda pelo PSB, sagrou-se prefeito de Santo Antonio de Pádua-RJ (município com 41.000 habitantes, distante 250 Km da capital do estado do Rio de Janeiro)
Laura Carneiro (PFL)	Não foi eleita deputada federal em 2010. Em 2012, candidatou-se a vereadora pelo município do Rio de Janeiro e foi eleita com 14.621 votos, 0,47% dos votos.
Nelson Bornier (PMDB)	Foi eleito para a legislatura 2007 - 2011 (6º candidato mais votado do RJ). Em 2008, perdeu a eleição da prefeitura de Nova Iguaçu, sofrendo sua primeira derrota política na cidade em que está localizada sua base eleitoral (130.000 votos). Candidatou-se para deputado federal em 2010 e não foi eleito (mesmo tendo recebido 72.352 votos), assumindo como suplente, em fevereiro de 2011. Em 2012, renunciou, mais uma vez, ao cargo de deputado federal para concorrer à prefeitura de Nova Iguaçu. É eleito, em segundo turno, para o período 2013 - 2017, com cerca de 207 mil votos. Difere-se do padrão verificado para os outros políticos pertencentes ao Grupo A analisado aqui, tendo uma base mais ou menos fixa, independentemente dos escândalos. ⁶³
Paulo Baltazar (PSB)	À época em que o escândalo foi descoberto, Baltazar era líder de seu partido, o PSB, na Câmara dos Deputados, cargo do qual foi afastado. Em 2010 teve sua candidatura negada pelo TSE. Recomeçou sua carreira política no ano 2012, candidatando-se ao cargo de vereador pelo PRB na cidade de Volta Redonda e foi eleito com a maior votação do pleito conquistando mais de 3600 votos. No ano de 1992, com 44.041 votos, havia sido eleito prefeito da cidade de Volta Redonda-RJ.
Paulo Feijó (PSDB)	Um inquérito contra ele foi aberto no STF, à época em que era deputado federal pelo PSDB. Em 2006, Feijó não se elegeu, perdeu o foro privilegiado, e o caso foi parar na Justiça do Mato Grosso. Volta à Câmara com 22.619 votos, graças a pertencer ao partido de “Garotinho (que obteve a maior votação da história do estado). Com isso o processo deve voltar ao STF. Assumiu e foi efetivado no mandato de Deputado Federal, na Legislatura 2011-2015 em agosto de 2011, em virtude de nova totalização dos votos pelo TRE.
Reinaldo Betão (PL)	Empresário em Duque de Caxias (Comércio de eletrônicos e móveis).
Reinaldo Gripp (PL)	Inelegível em 2007 por 3 anos (Multa de 50 mil UFIR). Em abril de 2012 foi nomeado diretor do Hospital Jorge Júlio dos Santos em Belford Roxo.
Roberto Jefferson (PTB)	Acusado de participação no esquema do mensalão, foi cassado em setembro de 2005 por 8 anos. Em 10 de outubro de 2005, teve sua aposentadoria como deputado publicada no Diário Oficial. Foi condenado a mais de 10 anos de reclusão em regime fechado, mas sua “colaboração voluntária” com as investigações lhe rendeu uma redução em 1/3 da pena (7 nos e 14 dias), que está sendo cumprida em regime semiaberto.

Fonte: elaboração própria, Google, <http://g1.globo.com/politica/mensalao/index.html>.

⁶³Logo nos primeiros dias de governo, Nelson Bornier concedeu aumento de 102% no salário de prefeito, o que foi considerado ilegal pelo TCE-RJ. Após a polêmica repercussão do assunto, Bornier decide ceder o valor reajustado à folha do Hospital da Posse. Há que se analisar a consequência de tal ato, nas próximas eleições.

A partir de uma investigação bastante concisa da trajetória de todos os parlamentares considerados *Dirty/Tainted*, e não apenas daqueles que tentaram se reeleger, o que se nota é a ocorrência, para a maior parte deles, de outras formas de sanção que não as especificamente tratadas aqui. As situações encontradas se resumem à expulsão do partido, redução do escopo e abrangência⁶⁴ da atuação política, saída da política, atuação na política em cargos não eletivos (atuação nos bastidores e apoio a outros políticos), ou mesmo casos de continuidade sem, aparentemente, qualquer tipo de ônus eleitoral.⁶⁵

Constatou-se, portanto, a ocorrência de outros tipos de punição, além do que será tratado aqui, isto é, a ocorrência “nas urnas”. A mídia, em alguma medida, esteve presente em todas as ocasiões, ao deflagrar outros mecanismos de sanção. Em particular, a instauração de CPIs, as quais parecem ser a resposta padrão aos apelos midiáticos de escândalos de corrupção de grande repercussão no Brasil. Observou-se, assim, a punição ocorrida pelos pares (*peer review*), seja por intermédio do partido (perda de posição de liderança e expulsão), como de forma geral, com a cassação em Plenário. A renúncia ao mandato, “auto-punição”, também ocorreu (Bispo Rodrigues). Na realidade, esta é uma estratégia comumente executada com vistas a escapar da cassação do mandato, verificada também no desdobramento dos escândalos do Mensalão e dos Sanguessugas em outros estados do país.

Percebe-se que para além da *accountability* vertical aos que tentaram se reeleger, houve punições também aos que não se apresentaram ao escrutínio. Muitos não conseguiram retomar a vida política do mesmo patamar em que se encontravam anteriormente e alguns abandonaram a vertente eletiva da política. Sem embargo, este cenário não significa que a “punição” perdurará, dados os inúmeros eventos deste tipo que após alguns anos são esquecidos. Quando não acontecem punições por meio de mecanismos de *accountability* horizontal, após decorrido tempo suficiente para que os eleitores não se recordem mais dos episódios, o retorno de parlamentares ao *status* anterior é hipótese altamente plausível.

⁶⁴ Considerou-se um tipo de *accountability* de reputação o fato de ter sido deputado federal e agora conseguir votos suficientes apenas para ser vereador. Parece que foi o que ocorreu com grande parte deles, mesmo após quase uma década de apuração dos escândalos.

⁶⁵ Exemplo disto é a situação de Nelson Bornier. Este caso, por sinal, nos atenta para o fato de que se não acontecer alguma sanção formal, por meio de instrumento de *accountability* horizontal, a tendência é do retorno ao *status* anterior por boa parte dos parlamentares.

5.6 Resultados da pesquisa

Após uma visão geral do universo a ser analisado, esta seção irá destrinchar os dados e as variáveis relativas aos dois grupos em questão. As dimensões tratadas serão, em primeiro lugar, o **número de votos** nas eleições de 2002 e de 2006 para os candidatos à reeleição. Esta análise tem como objetivo aferir se houve redução ou aumento na votação do Grupo A (envolvidos em casos de corrupção/processos na Justiça) para sugerir a ocorrência de *accountability* vertical. Observado algum padrão, há que se verificar se este é diferente do encontrado para o grupo dos que não apresentaram tal característica (Grupo B).

Em segundo lugar, será observada a **manutenção de financiador** (ao menos um) entre as duas campanhas analisadas. O contraste desta informação sugere se o grupo dos *Dirty/Tainted* sofreu algum tipo de “punição” por parte de empresas. O terceiro ponto é o **número total de empresas** financiadoras entre as eleições citada, o que pode ajudar a entender se o “poder de captação” de recursos, isto é, a atratividade do ponto de vista do retorno de investimento no candidato, foi modificada em virtude do envolvimento em casos de corrupção. Por fim, será verificado se todas estas variáveis independem ou se somam à questão do **aporte de recursos**, ou seja, o valor total de dinheiro angariado entre eleições, o que seria o melhor preditor do “apoio” empresarial.

A hipótese de ocorrência de uma *accountability* de reputação ganharia mais força com a conjunção das variáveis destacadas de forma diferente entre os dois grupos, conforme resumido no Quadro 7. Na conclusão do presente capítulo, este quadro será retomado, verificando em que grau houve “punição” ou “premiação” aos deputados *Dirty/Tainted* ou *Clean*.

Quadro 7 - Hipótese para *accountability* de reputação

	Grupo A	Grupo B
Número de votos	Redução para a maioria	Não redução para a maioria
Número total de empresas	Redução para a maioria	Não redução para a maioria
Aporte de recursos	Redução para a maioria	Não redução para a maioria
Manutenção de financiador	Poucos mantendo	Muitos mantendo

Fonte: elaboração própria, Banco de Dados da Pesquisa.

Algumas situações podem estar por trás da defecção de uma empresa no financiamento, mas será impossível apreender o que, de fato, levou a empresa a não financiar

novamente a campanha daquele parlamentar. Contudo, se pode oferecer algumas conjecturas para este tipo de comportamento:

- a) o financiador fez um prognóstico das chances de seu candidato ser reeleito e, considerando-as muito baixas, resolveu investir em um candidato que aparecesse com o nome mais bem cotado;
- b) uma demanda pontual incentivou o financiamento em uma eleição e, após atendida naquele mandato, a empresa perdeu o interesse em manter o financiamento para um eventual próximo mandato;
- c) o parlamentar não correspondeu às expectativas da empresa durante aquele mandato, não aprovando propostas interessantes para a empresa ou seu setor, por exemplo;
- d) a empresa é adepta dos conceitos de comportamento “socialmente responsável” e, ao notar que o parlamentar estava envolvido em escândalo de corrupção, não quis incentivar este tipo de conduta;
- e) a empresa, ao descobrir que o parlamentar que havia financiado estava envolvido em escândalo de corrupção, não desejou atrelar sua imagem à este deputado.

As quatro últimas opções (itens b, c, d, e) estão relacionadas a ocorrência de algum tipo de *accountability*, como conceito abrangente, conforme definido no Capítulo 2 para a finalidade da tese. Assim como existe a hipótese do voto retrospectivo, se poderia pensar na existência do financiamento baseado no retrospecto do parlamentar, o qual teria sido avaliado de alguma forma pelo seu desempenho no mandato anterior. No primeiro caso (item a), ao contrário, não se levaria em consideração o desempenho da atividade legislativa, mas cálculos de ordem estritamente eleitorais e critérios dependentes da conjuntura momentânea.

A intenção do trabalho não é determinar a ocorrência de qualquer uma das situações elencadas, que, inclusive, não esgotam as possibilidades de explicação para o não financiamento de campanha. O objetivo, ao levantar tais questões, é descrever o que aconteceu no caso específico dos deputados no Rio de Janeiro, quando do Escândalo do Mensalão e Sanguessugas. Existem análises nesse sentido para a totalidade dos deputados, mas é inexistente a abordagem exclusiva para o caso fluminense.

5.6.1 Número de votos

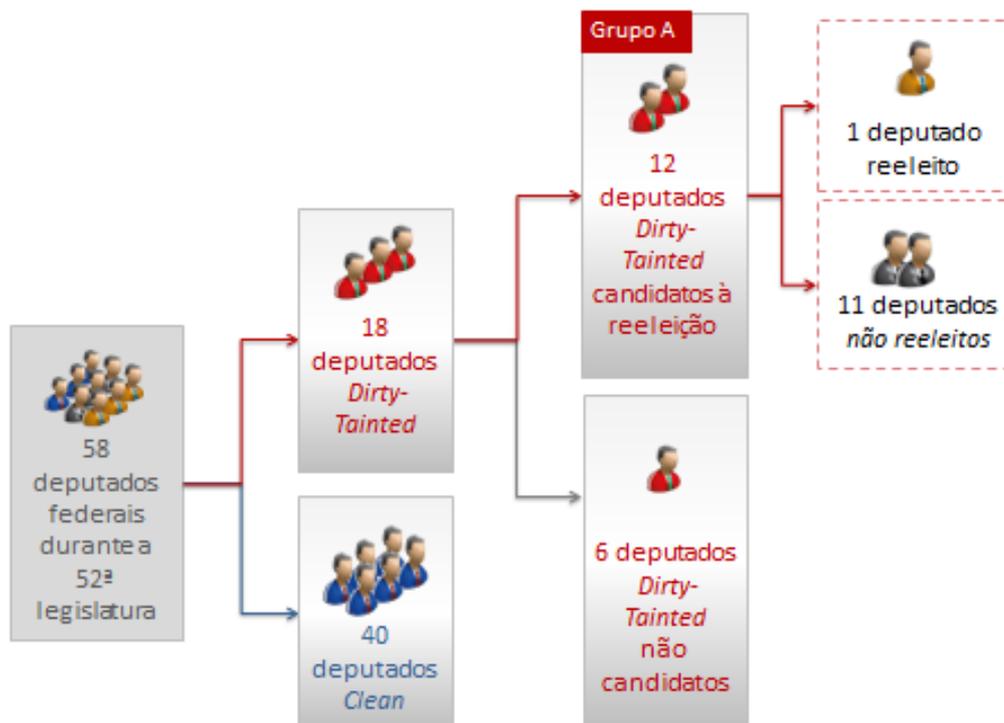
Importante atentar para o fato de que a reeleição de um deputado não necessariamente significa que este obteve maior apoio da população ou de seus eleitores, muito menos a confirmação de que seu mandato foi bem avaliado, ou sequer que houve algum tipo de avaliação retrospectiva. A coligação partidária e o quociente eleitoral são fatores que influenciam na obtenção de uma cadeira na Câmara dos Deputados (ou outro cargo do Poder Legislativo) independentemente do número de votos, seja com relação ao seu próprio desempenho em eleições anteriores, seja em relação a outros candidatos no mesmo pleito.

As legendas cujo número de votos ultrapassa o Quociente Eleitoral geram sobras, as quais correspondem às partes fracionárias dos seus quocientes partidários. No sistema eleitoral brasileiro as sobras são distribuídas pela “fórmula D’hondt”, conhecida como “método das maiores médias”. O TSE enumera os parlamentares “eleitos”, isto é, aqueles cujo partido ou coligação conquistou as vagas pela parte inteira do quociente partidário.

As vagas são preenchidas, em ordem decrescente, pelos candidatos que obtiveram maiores votações dentro dos partidos ou coligações. Estas votações são necessariamente maiores do que as dos parlamentares “eleitos por média”. A fase seguinte é a da distribuição das sobras, quando concorrem às últimas vagas restantes. Ainda assim, pode ocorrer de um parlamentar “eleito por média” por um partido ou coligação ter uma votação maior do que um “eleito” por outra legenda. Em decorrência disso, as eleições proporcionais acabam dificultando a aferição de como a reputação influencia a imagem do candidato para a sua reeleição, haja vista que os votos não são diretamente traduzidos em cadeiras parlamentares.

Portanto, é essencial considerar o número de votos que o parlamentar obteve entre pelo menos duas eleições. Em outras palavras, é fundamental observar se a quantidade de votos dado ao parlamentar reeleito aumentou ou diminuiu após o escândalo de corrupção em que seu nome foi envolvido. Este número deve ser observado tanto em termos absolutos, isto é, a quantidade total, quanto em relação aos votos válidos, pois também existe a chance de a redução de votos estar ligada à redução do número total de eleitores de uma determinada circunscrição – neste caso, o estado do Rio de Janeiro.

Figura 3 - Grupo A e Reeleição (2006)



Fonte: Elaboração própria, TSE, Butto, Pereira e Taylor (2010).

O único parlamentar do Grupo A que conseguiu se reeleger para a 53ª legislatura não teve um aumento na sua votação, obtendo uma leve queda, que em termos percentuais foi tão pequena, que podemos considerar que este parlamentar se manteve estável entre as eleições.

De um total de 134.597 votos nas eleições de 2002 (na qual foi eleito pelo PL, sendo o 10º candidato mais votado do Rio de Janeiro), Nelson Bornier (PMDB) teve um decréscimo da ordem de 1.664 votos, nas eleições seguintes, passando para 132.933 votos. Na primeira eleição em questão, este número representou 1,67% dos votos válidos, sendo modificado na eleição posterior para, aproximadamente, 1,65% dos votos válidos.

Dito em outros termos, não parece que tenha havido qualquer tipo de “punição” significativa nas urnas para este deputado. Os outros 11 deputados, no entanto, verificaram reduções de votação em termos absoluto e relativo, apontando para a “punição”, conforme pode ser verificado pelas informações presente na Tabela 10:

Tabela 10 – Comparação do número de votos do Grupo A nas eleições de 2002 e 2006

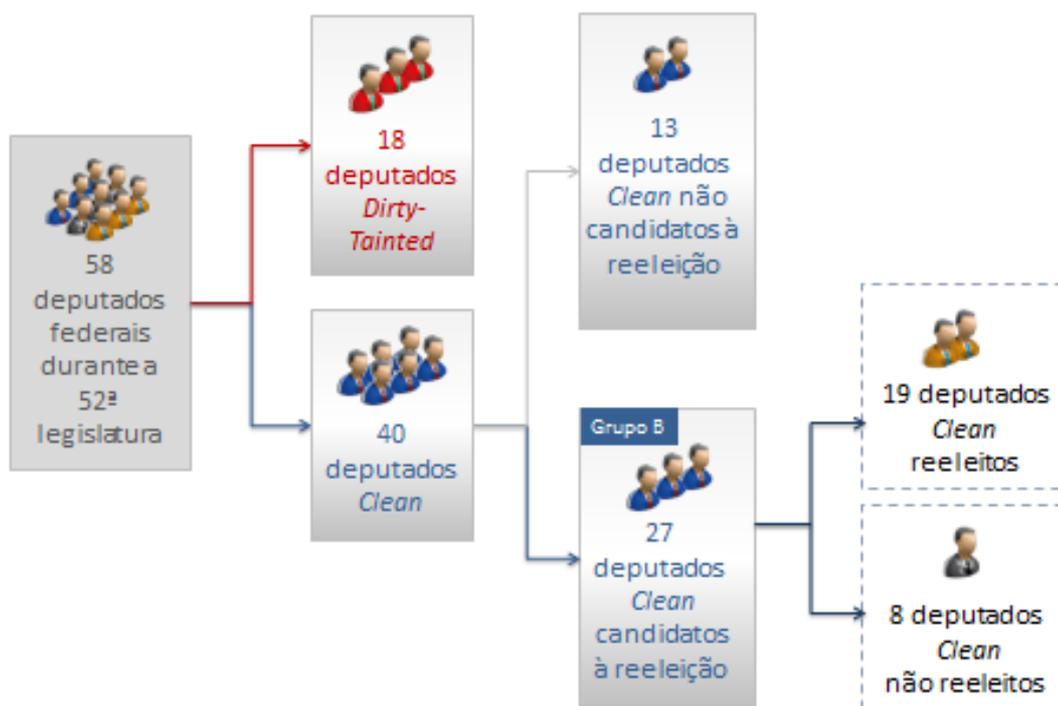
Deputados Federais 2003-2007	Eleição 2002		Eleição 2006		Resultado	
	Votos (N)	Votos válidos (%)	Votos (N)	Votos válidos (%)	Variação (%)	Reeleito 2006
Almir Moura – Sem Partido	34.081	0,42	2.304	0,03	-93,24	Não
Carlos Nader – PL	59.914	0,74	29.559	0,37	-50,66	Não
Dr. Heleno – PSC	68.336	0,85	7.056	0,09	-89,67	Não
Elaine Costa – PTB	39.477	0,49	4.009	0,05	-89,84	Não
Fernando Gonçalves – PTB	39.456	0,48	15.932	0,19	-59,62	Suplente
Itamar Serpa – PSDB	56.374	0,69	31.212	0,39	-44,63	Não
Josias Quintal – PSB	118.455	1,47	36.938	0,46	-68,82	Não
Laura Carneiro – PFL	62.472	0,77	29.495	0,36	-52,79	Não
Nelson Bornier – PMDB	134.597	1,67	132.933	1,65	-1,24	Eleito
Paulo Baltazar – PSB	85.287	1,06	21.265	0,26	-75,07	Não
Reinaldo Betão – PL	41.228	0,51	9.229	0,11	-77,61	Não
Reinaldo Gripp – PL	28.041	0,34	23.464	0,29	-16,32	Não
Total	767.718	10	343.396	4	-55,27	-

Fonte: Elaboração própria, TSE

A média de votos para o grupo em 2002 foi 63.976,5. Em 2006, esta média reduz-se para 28.616,33. Entendido como um bloco, este grupo sofreu uma “punição nas urnas” da ordem de 55,27%, passando de um total de 767.718 votos, em 2002, para 343.396 votos nas eleições de 2006.

No quadro geral das eleições, estes deputados representavam 10% da preferência de todos os eleitores fluminenses, angariando o apoio de 4% do mesmo eleitorado na eleição seguinte. Se o comportamento do grupo-controle seguir a mesma lógica, isto pode significar a preferência dos eleitores pelos “nomes novos”. Caso contrário, pode ser interpretado como uma real punição aos candidatos do Grupo A.

Figura 4 – Grupo B e Reeleição (2006).



Fonte: elaboração própria, TSE, Butto, Pereira e Taylor (2010).

Nota-se que, de 27 candidatos *Clean* 19 foram eleitos, apontando para um percentual de 70,4%, isto é, uma relação de reeleitos muito maior que o observado no Grupo A (um candidato em 12 ou aproximadamente 0,08%). Na tabela abaixo, pode-se observar que 17 deputados do Grupo B (62,9%) obtiveram um aumento do número de votos (em termos absolutos e percentualmente), e 10 viram seu número de votos reduzido entre as eleições de 2002 e 2006, seja em termos absolutos quanto em percentual de votos válidos. Não é possível apurar se houve uma realocação dos votos perdidos pelos candidatos *Dirty/Tainted* para os *Clean*, especialmente porque muitos nomes novos entram nas disputas eleitorais a cada eleição e conseguem um bom desempenho (NICOLAU, 2002).

Tabela 11 – Comparação do número de votos do Grupo B nas eleições de 2002 e 2006

Deputados Federais 2003-2007	Eleição 2002		Eleição 2006		Resultados	
	Votos (N)	Votos válidos (%)	Votos (N)	Votos válidos (%)	Varia- ção (%)	Reeleito 2006
Alexandre Cardoso – PSB	98.252	1,22	102.617	1,27	4,44	Eleito
Alexandre Santos – PMDB	66.058	0,82	80.855	1,00	22,40	Eleito
André Costa – PDT	27.503	0,34	9.984	0,12	-63,70	Não
Antonio Carlos Biscaia – PT	42.207	0,52	55.909	0,69	32,46	Não
Arolde De Oliveira – PFL	91.798	1,14	61.440	0,76	-33,07	Média
Bernardo Ariston – PMDB	89.224	1,11	65.576	0,81	-26,50	Média
Carlos Santana – PT	58.204	0,72	61.792	0,77	6,16	Média
Chico Alencar – PSOL	169.131	2,09	119.069	1,48	-29,60	Eleito
Deley – PSC	39.392	0,49	72.710	0,90	84,58	Eleito
Edson Ezequiel – PMDB	90.263	1,12	111.017	1,37	22,99	Eleito
Eduardo Cunha – PMDB	101.495	1,26	130.773	1,62	28,85	Eleito
Fernando Gabeira – PV	40.377	0,50	293.057	3,63	625,80	Eleito
Fernando Lopes – PMDB	71.429	0,88	66.522	0,82	-6,87	Eleito
Fernando William – PSB	52.756	0,65	44.744	0,55	-15,19	Não
Jair Bolsonaro – PP	88.945	1,10	99.700	1,24	12,09	Eleito
Jorge Bittar – PT	140.848	1,75	79.947	0,99	-43,24	Eleito
Julio Lopes – PP	69.627	0,86	93.513	1,16	34,31	Não
Leonardo Picciani – PMDB	151.942	1,88	173.211	2,15	14,00	Eleito
Luiz Sérgio – PT	58.809	0,73	78.781	0,98	33,96	Eleito
Márcio Fortes – PSDB	49.048	0,61	51.136	0,63	4,26	Não
Miriam Reid – PSB	42.022	0,52	14.514	0,18	-65,46	Não
Miro Teixeira – PDT	137.764	1,71	68.352	0,84	-50,38	Eleito
Paulo Rattes – PSB	32.483	0,40	25.965	0,32	-20,07	Não
Renato Cozzolino – PDT	23.727	0,25	39.108	0,48	64,82	Não
Rodrigo Maia – PFL	117.229	1,45	235.111	2,92	100,56	Eleito
Sandro Matos – Sem Partido	20.453	0,25	88.951	1,10	334,90	Eleito
Simão Sessim – PP	76.768	0,95	95.955	1,19	24,99	Eleito
Total	2.047.754	25	2.420.309	30	18,19	19

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do TSE

A partir de uma observação mais acurada dos dados acima, verifica-se que dos 19 deputados reeleitos, 3 conseguiram obter uma vaga na Câmara Federal por Média. Prosseguindo, 17 (entre 27) deputados acima tiveram um desempenho nas urnas melhor do que nas eleições anteriores, mas 13 deles foram eleitos e quatro não conseguiram se reeleger.

O deputado Júlio Lopes (PP), por exemplo, recebeu mais votos do que os três deputados que foram eleitos por média, sendo um entre os quatro candidatos que não

obstante o aumento de seu número de votos em relação ao período anterior não conseguiram se reeleger. Por outro lado, 6 candidatos tiveram redução de votos e foram eleitos.

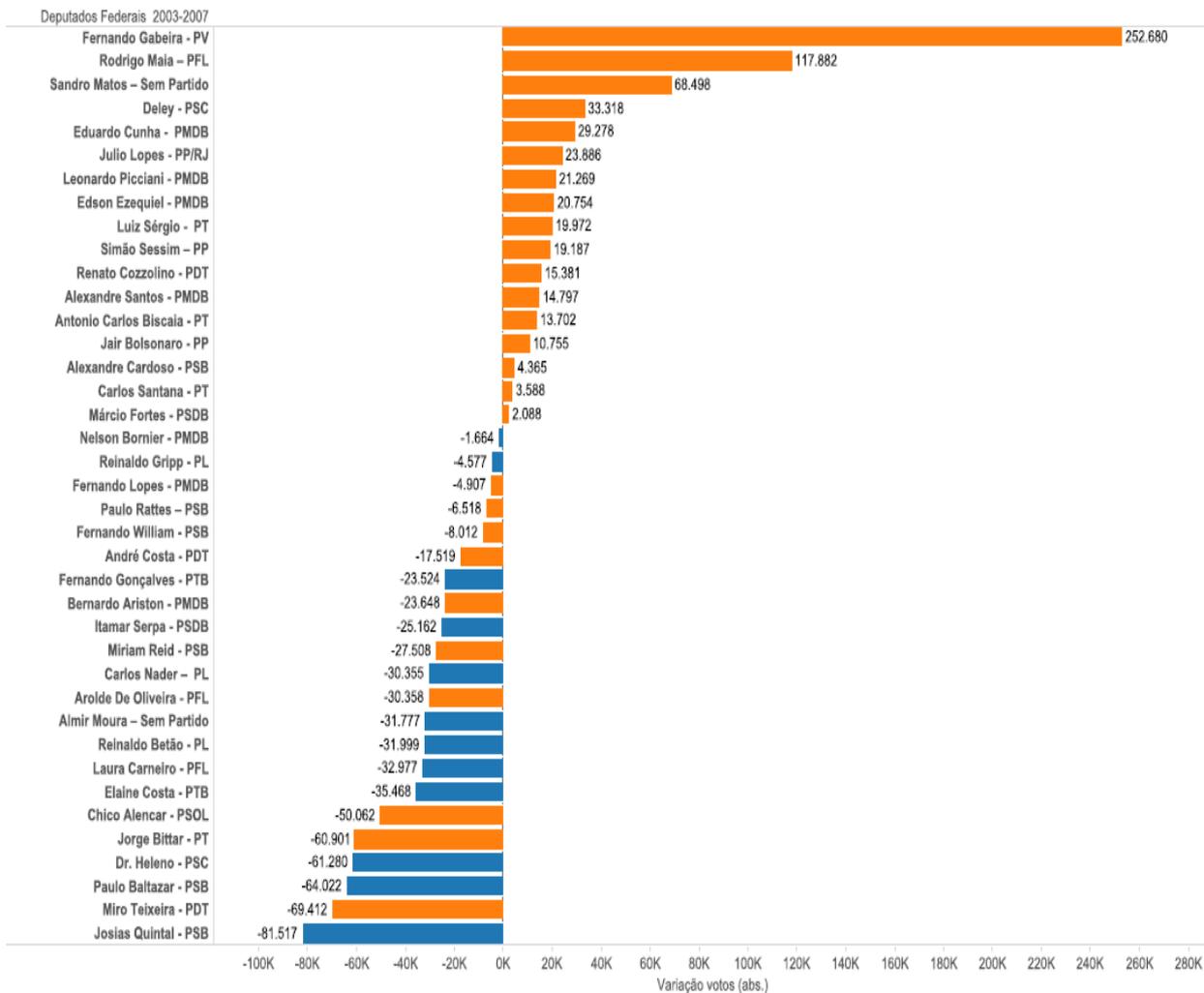
Este cenário corrobora a escolha de analisar a existência de *accountability* sob o prisma da variação dos números absoluto e relativo de votos, considerando as já comentadas características do sistema de representação proporcional no Brasil, em vez de verificar somente da reeleição do deputado. De qualquer forma, a “punição” dos eleitores ao Grupo B foi de apenas 30,7% de deputados não reeleitos, sendo que apenas 37% tiveram redução em seu número de votos. Para o Grupo A, 91,6% não foram reeleitos e 100% tiveram decréscimo em suas votações.

A média de votos para o Grupo B foi 75.843 votos em 2002, subindo para uma média de 89.641 votos em 2006, um aumento médio de 40,65%. Já na análise agregada, o Grupo B obteve um acréscimo de 18,19% nos votos, com um somatório de 2.047.754 votos em 2002 aumentado para 2.420.309 de votos em 2006. Este valor representou 30% dos votos das eleições de 2006, concentrados em 27 nomes entre 729 indivíduos que se candidataram à deputado federal pelo estado do Rio de Janeiro naquelas eleições. Anteriormente, em 2002, estes mesmos candidatos haviam sido apoiados por 25% do eleitorado em um universo de 602 candidatos, segundo dados do TSE. Assim, em um ambiente mais competitivo que o anterior, estes deputados conseguiram melhorar seu desempenho eleitoral.

A tese de que a aparição negativa na mídia seria condição suficiente para a existência de *accountability* vertical parece explicar a redução do número de votos dos deputados *Dirty/Tainted* e, em decorrência, a não reeleição da maior parte deles (exceção de um caso). A maioria dos deputados integrantes do grupo dos deputados *Clean*, ao contrário, teve aumento na sua votação e uma alta taxa de reeleitos. Some-se a este dado que dos 39 candidatos à reeleição para a Câmara dos Deputados, 20 foram reeleitos e destes apenas 1 configurava o grupo de *Dirty/Tainted*, com os outros 19 pertencentes ao grupo dos *Clean*.

O Gráfico 2 ilustra o aumento dos valores do financiamento, ocorrido apenas para o Grupo B (representado pela cor laranja) e redução dos valores de financiamento, o que aconteceu para todos os deputados do Grupo A (representados em azul).

Gráfico 2 – Variação do número de votos (Grupo A e Grupo B)



Fonte: elaboração própria a partir de dados do TSE. Legenda: Grupo A: azul. Grupo B: laranja

Como os dados apontam na direção da “punição” nas urnas aos deputados envolvidos em escândalos de corrupção durante a legislatura analisada, resta entender se o financiamento de suas campanhas pode ter contribuído, de alguma forma, para este resultado. Assim, será testada a hipótese de que a *accountability* vertical não seria reflexo apenas da reputação dos deputados após a repercussão midiática dos escândalos *vis a vis* os eleitores exclusivamente. Em relação aos seus patrocinadores, será que ocorreu alguma mudança? A atuação do financiador aparece como uma explicação alternativa, que será examinada nos três próximos itens – número total de empresas, aporte de recursos e manutenção do financiador.

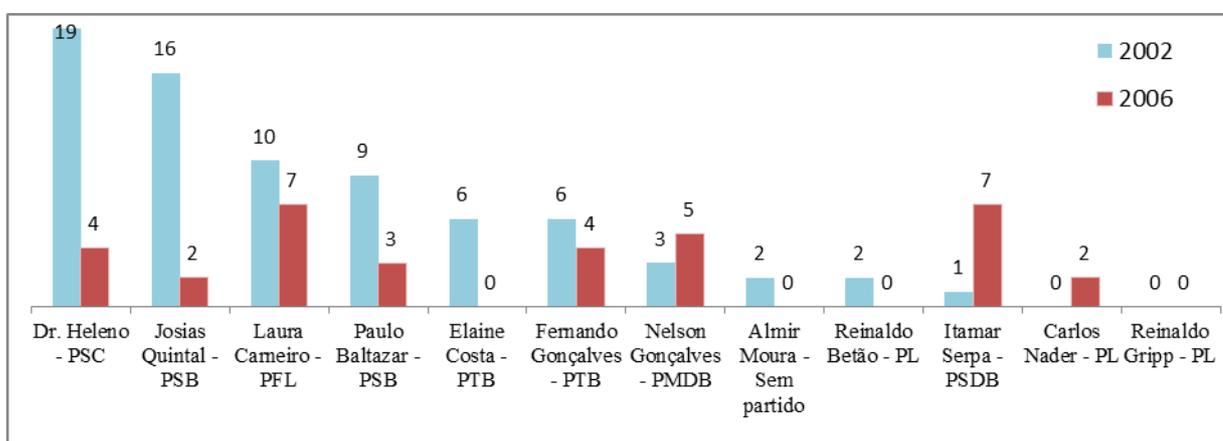
5.6.2 Número total de empresas

Em 2002, o número máximo de empresas para o financiamento de algum deputado do Grupo A foi de 19 empresas. Em 2006, este número não passou de 7. O *ranking* sofreu modificações importantes, com quedas expressivas, especialmente das duas primeiras posições de 2002, e ascensão de outros. Destacaram-se:

- **Dr. Heleno (PSC):** passou de recordista de empresas financiadoras em 2002 para o quarto candidato da lista, em 2006 (com redução de 19 empresas para 4 empresas)
- **Josias Quintal (PSB):** de segundo colocado da lista caiu para sétimo.
- **Itamar Serpa (PSDB):** ascendeu de último lugar entre aqueles que foram financiados por pessoas jurídicas (com uma empresa apenas) em 2002, para aquele com maior número de empresas financiadoras, ao lado de Laura Carneiro, com 7 empresas cada.

Nas eleições de 2002, dois deputados do Grupo A (Carlos Nader e Reinaldo Gripp, ambos do PL) declararam que obtiveram doações apenas de pessoas físicas. Em 2006, este número subiu para quatro (Almir Moura, Sem partido; Elaine Costa do PTB e Reinaldo Betão e Reinaldo Gripp, ambos do PL). A média de empresas financiadoras para o Grupo A caiu de 6,17 empresas em 2002 para 2,83 empresas em 2006. Apenas Nelson Bornier, Itamar Serpa e Carlos Nader conseguiram apoio de mais empresas nas eleições de 2006 do que obtiveram em 2002.

Gráfico 3 - Número de empresas financiadoras em 2002 e 2006 para o Grupo A

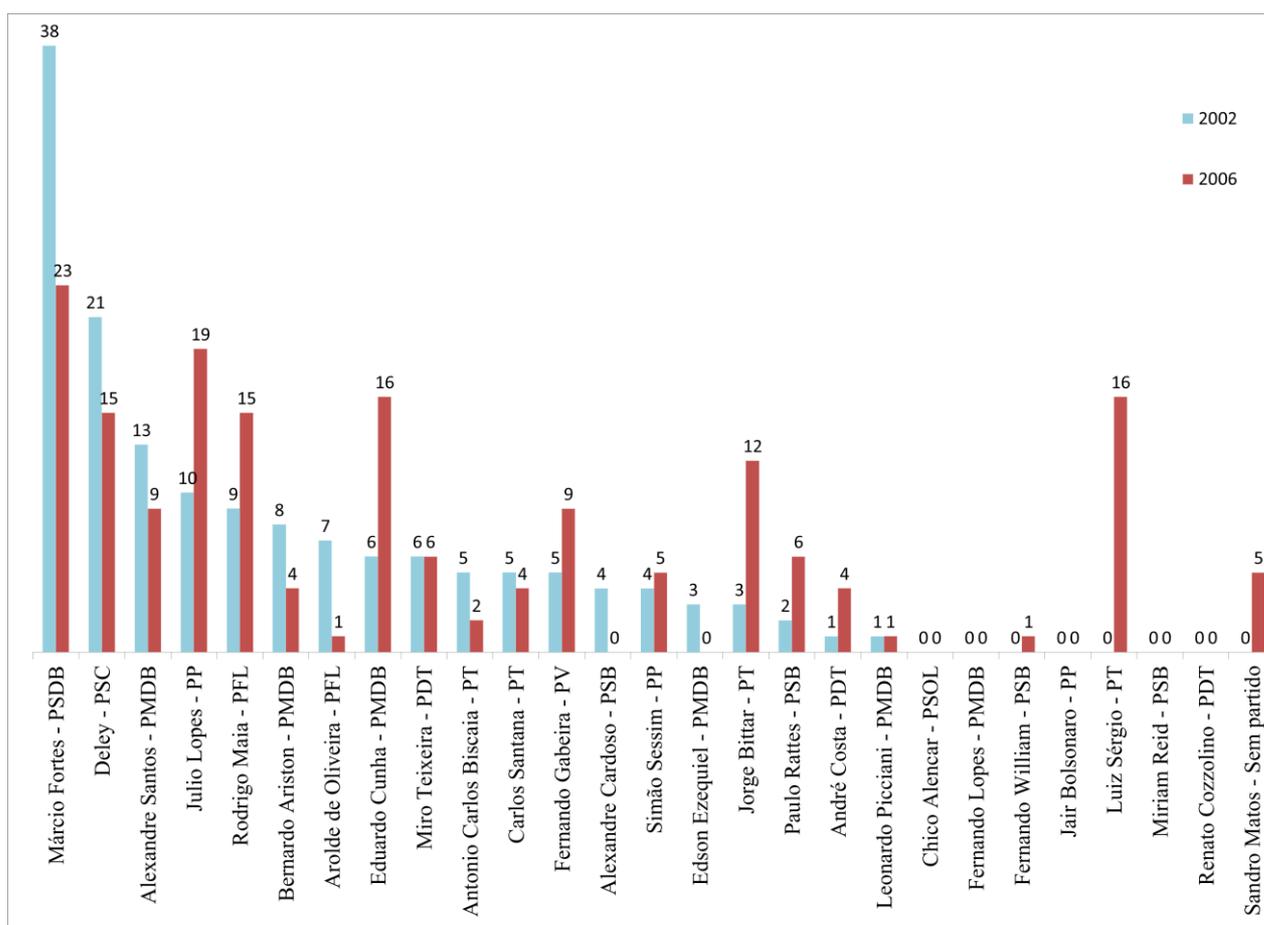


Fonte: elaboração própria a partir de dados do TSE.

Diferentemente do ocorrido no Grupo A, o primeiro lugar no *ranking* do Grupo B não se modificou entre as duas eleições. Embora tenha sofrido redução do número de empresas financiadoras, o candidato Márcio Fortes (PSDB) continuou sendo o deputado que conseguiu o maior número de empresas financiadoras para sua campanha. Destacou-se, aqui:

- **Arolde de Oliveira (PFL):** foi quem mais reduziu posições; de sétimo no *ranking* em 2002, com 7 empresas passou em 2006 para décimo-oitavo com uma empresa apenas.
- **Eduardo Cunha (PMDB):** saiu de oitavo, com 6 empresas, para terceiro colocado em número de empresas financiadoras, com 16 financiadoras em 2006.
- **Luiz Sérgio (PT):** teve o mesmo número de empresas de Eduardo Cunha em 2006, porém foi quem teve a maior ascensão, passando de nenhuma empresa para 16.

Gráfico 4 - Número de empresas financiadoras em 2002 e 2006 para o Grupo B



Fonte: elaboração própria a partir de dados do TSE.

A média de empresas financiadoras no Grupo B aumentou de 5,6 nas campanhas de 2002, para 6,41 em 2006. Nas eleições de 2002, 8 deputados do Grupo B não tiveram empresas financiando suas campanhas (Fernando Lopes, PMDB; Chico Alencar, PSOL; Fernando William e Mirian Reid, PSB, Jair Bolsonaro, PP; Luiz Sérgio, PT; Renato Cozzolino, PDT e Sandro Matos, Sem Partido).

Para as eleições de 2006, sete deputados do Grupo B foram patrocinados exclusivamente por pessoas físicas: Alexandre Cardoso e Miriam Reid, PSB; Edson Ezequiel e Fernando Lopes, PMDB, Chico Alencar, PSOL, Jair Bolsonaro, PP e Renato Cozzolino, PDT. Além de não obedecer a uma lógica do ponto de vista do espectro ideológico, o percentual de candidatos que dispensou o financiamento de empresas ainda é pequeno, realidade que não reflete discussões atuais que apontam para a extinção da colaboração de pessoas jurídicas em campanhas eleitorais.

Observa-se uma tendência de concentração de empresas nas campanhas (SAMUELS, 2001), isto é, um número cada vez menor de empresas tem contribuído com cada vez mais recursos para os candidatos. É evidente que o montante arrecadado importaria mais para a reeleição, entretanto, a análise da variação do número de empresa também pode contribuir para o entendimento do assunto. Interessante notar que a quantidade de empresas que financiaram os deputados *Dirty/Tainted* candidatos à reeleição (Grupo A) decresceu entre as campanhas analisadas, enquanto houve um aumento para os parlamentares *Clean* candidatos à reeleição.

5.6.3 Aporte de recursos

Em última instância o que parece mais importar para a eleição de um candidato é a quantidade de recursos financeiros de que este consegue dispor.

The first analyses on the relation between money and votes, developed by Samuels (2001), showed a high correlation between both variables. The same author identified a positive and statistically significant association between resources and votes for the 1994 and 1998 federal deputy election. (SPECK; MANCUSO, 2014, p. 37)

Com base nesta assunção, verificar-se-á se este padrão é verdadeiro para ambos os grupos analisados, com base em uma estatística descritiva, pois o número reduzido de casos não admite correlações estatísticas. A tabela abaixo mostra o valor arrecadado por cada deputado do Grupo A nas eleições de 2002 e nas eleições de 2006, indicando se houve aumento ou redução de financiamento e de que ordem percentual foi esta mudança.

Tabela 12 – Evolução do financiamento de campanhas no Grupo A

Deputados Federais 2003-2007 (Grupo A)	Financiamento 2002 (R\$)	Financiamento 2006 (R\$)	Varição (%)
Almir Moura – Sem Partido	78.411,98	13.050,5	-83,36
Carlos Nader – PL	83.030	156.929,39	89,00
Dr. Heleno – PSC	366.800	68.350	-81,37
Elaine Costa – PTB	165.320,00	35.400	-78,59
Fernando Gonçalves – PTB	93.988,77	129.435,64	37,71
Itamar Serpa – PSDB	984.500,01	463.675,00	-52,90
Josias Quintal – PSB	547.629,44	137.240,73	-74,94
Laura Carneiro – PFL	259.339,04	263.436,39	1,58
Nelson Bornier – PMDB	201.100,00	185.330,00	-7,84
Paulo Baltazar – PSB	130.284,34	93.473,00	-28,25
Reinaldo Betão – PL	94.941,33	66.313,19	-30,15
Reinaldo Gripp – PL	51.488,00	43.965,00	-14,61
Total	3.056.832,91	1.656.598,84	-45,81

Fonte: elaboração própria a partir dos dados do TSE

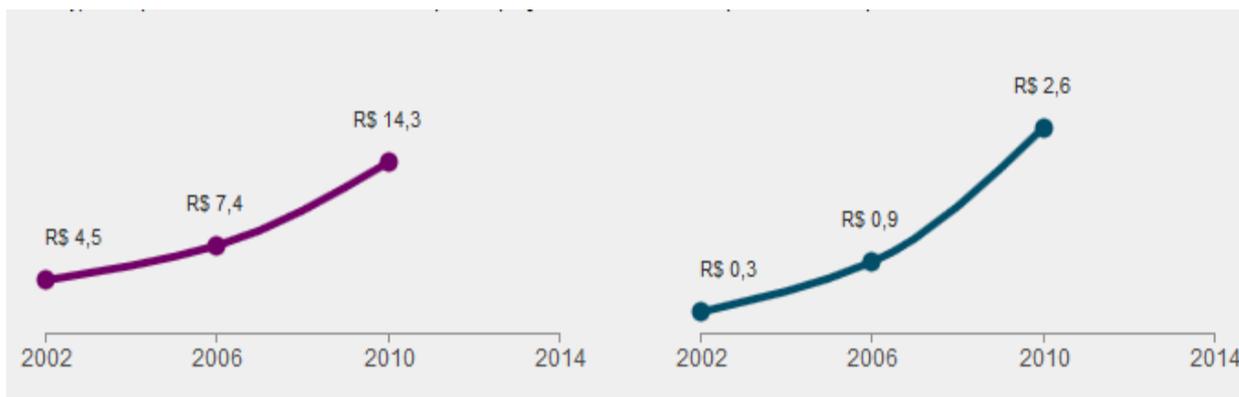
Com as exceções dos candidatos Carlos Nader (PL), que viu seus aportes financeiros mais do que dobrarem entre as eleições; Fernando Gonçalves (PTB), que recebeu um pouco menos da metade de recursos a mais; e Laura Carneiro (PFL), que obteve um pequeno aumento no valor total declarado ao TSE; os outros 9 candidatos a reeleição em 2006 receberam um valor total de financiamento menor do que o recebido para as suas campanhas em 2002.

O total de financiamento para o grupo inteiro foi reduzido em 45,81% entre as duas campanhas em questão, passando de um montante de R\$3.056.832,91 em 2002 para R\$ 1.656.598,84 no ano de 2006. A variação média foi de 27% menos recursos financeiros para cada candidato. Sendo fato largamente conhecido e comprovado que os valores das campanhas só aumentam a cada eleição – conforme pode ser demonstrado no Gráfico 5 – o dado apresentado parece indicar que houve uma espécie de “punição” para este grupo.

O Gráfico 5 ilustra o aumento do custo do voto. Este foi calculado dividindo-se o montante das doações recebidas pelos parlamentares em eleições à Câmara e ao Senado (corrigidas pelo IPCA de julho de 2012) pelos votos recebidos. O escopo é restrito às eleições

às duas Casas do Congresso, excluindo-se eventuais participações como candidatos em eleições para o Executivo. Ainda que o cálculo considere os parlamentares do Rio de Janeiro em exercício no atual momento no Congresso Nacional, na 54ª Legislatura (2011-2015), este gráfico permite explicar o encarecimento das campanhas no contexto em análise.

Gráfico 5. Custo do voto na Câmara e no Senado (Rio de Janeiro)⁶⁶



Fonte: <http://www.excelencias.org.br/>
Montante em R\$ milhares, corrigidos pelo IPCA de julho de 2002.

Para a hipótese da “punição financeira” fazer sentido, o outro grupo em estudo não deve ter experimentado a mesma variação no seu financiamento de campanhas, visto que a redução de aportes aqui estaria associada ao envolvimento dos deputados acima em escândalos de corrupção no decurso de seus mandatos na 52ª legislatura.

Uma análise geral já aponta no sentido de um comportamento diferente para o Grupo B. A soma das doações para o referido grupo no ano de 2002 era de R\$ 7.151.325,05. Após um aumento da ordem de 88,96% nos aportes, esta soma passou para R\$ 13.513.425,02 nas eleições seguintes. Com uma variação média de aproximadamente 580% de aumento no financiamento de cada deputado, este grupo se diferencia bastante do grupo anterior, conforme pode ser visto com mais detalhes ao se analisar a tabela a seguir:

⁶⁶ Os dados apresentados neste site se referem a todos os parlamentares do Rio de Janeiro em exercício na 54ª Legislatura (2011-2015) na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. No tocante à informações eleitorais (votação, financiamento etc.) as médias calculadas consideram exclusivamente esses parlamentares em exercício, e não todos os candidatos que concorreram em cada eleição.

Tabela 13 – Evolução do financiamento de campanhas no Grupo B

Deputados Federais 2003-2007 (Grupo B)	Financiamento 2002 (R\$)	Financiamento 2006 (R\$)	Variação (%)
Alexandre Cardoso – PSB	225.320,35	219.278,5	-2,68
Alexandre Santos – PMDB	456.797,93	450.024,52	-1,48
André Costa – PDT	25.684	94.060	266,22
Antonio Carlos Biscaia – PT	158.598,54	199.500	25,79
Arolde de Oliveira – PFL	412.806,83	666.000	61,33
Bernardo Ariston – PMDB	302.200	185.910,5	-38,48
Carlos Santana – PT	161.178	396900	146,25
Chico Alencar – PSOL	65.302,38	81.988	25,55
Deley – PSC	162.883,43	250.058	53,52
Edson Ezequiel – PMDB	209.667,97	449.511,34	114,39
Eduardo Cunha – PMDB	329.905,06	889.806,84	169,72
Fernando Gabeira – PV	114.539,9	503.000	339,15
Fernando Lopes – PMDB	586.17	154.813,47	164,11
Fernando William – PSB	10.260	107.518,8	947,94
Jair Bolsonaro – PP	28755,17	20.000	-30,45
Jorge Bittar – PT	144.300	666.724,05	362,04
Julio Lopes – PP	517.962,36	1.173.714,60	126,60
Leonardo Picciani – PMDB	219.600	1.098.239	400,11
Luiz Sérgio – PT	12.628,75	787.565	6136,29
Márcio Fortes – PSDB	2.532.756,10	2.643.500	4,37
Miriam Reid – PSB	25.549,80	11.039	-56,79
Miro Teixeira – PDT	379.676,48	400.000	5,35
Paulo Rattes – PSB	58.035,00	119.450	105,82
Renato Cozzolino – PDT	68.500	117.010	70,82
Rodrigo Maia – PFL	416.500	983.758,4	136,20
Sandro Matos – Sem Partido	10.000	572.405	5624,05
Simão Sessim – PP	43.300	271.650	527,37
Total	7.151.325,05	13.513.425,02	88,96

Fonte: elaboração própria a partir dos dados do TSE

Decerto, há que se atentar para casos extremos, conforme se destaca na visualização da tabela acima. O deputado Sandro Mattos declarou ter recebido R\$ 10.000 na campanha de 2002 e em 2006 declarou o aporte de R\$ 572.405, o que representa um acréscimo de 5.624%. O deputado Luiz Sergio, de um financiamento de R\$ 12.628,75 na campanha de 2002, passou a dispor de R\$ 787.565 para sua campanha em 2006, o que significa um estrondoso aumento de 6.136,29%. Cabe ressaltar que Luiz Sérgio, embora apareça entre os “Cabeças” em 2007 já apontava para um futuro promissor na Câmara, figurando na lista de Deputados em ascensão em anos anteriores, além de pertencer ao partido do presidente à época, o que aumenta as chances de doações (SAMUELS, 2000).

Retirando estes dois *outliers*⁶⁷, ou casos desviantes, o cálculo da média de doações para cada deputado resulta em 156% dos valores a mais, ou seja, em média cada deputado deste grupo passou a receber uma vez e meia do valor da sua campanha anterior para a campanha eleitoral do ano de 2006.

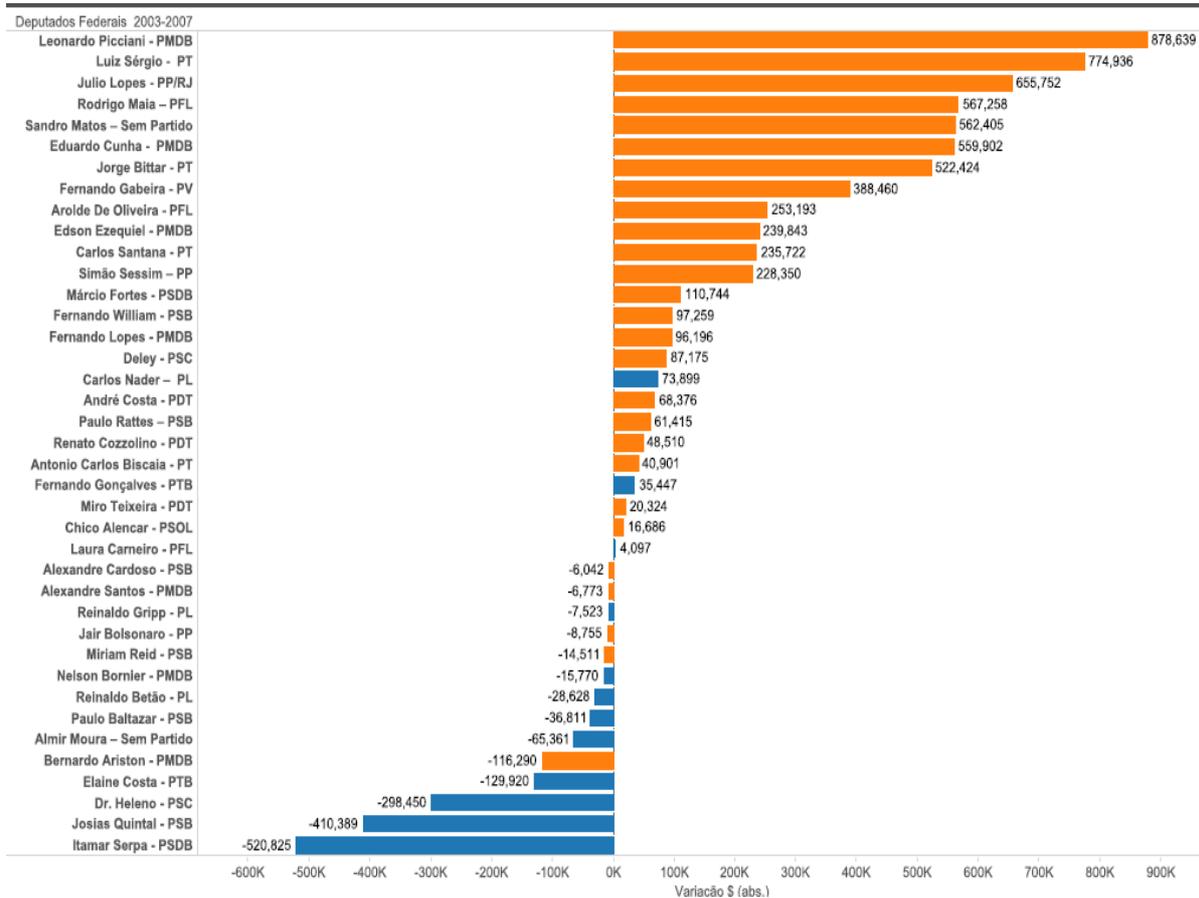
Adicionalmente, verifica-se que embora haja 5 deputados (em um o grupo de 27) que obtiveram redução no valor de seus financiamento, estas foram reduções pequenas e nenhuma delas foi mais do que 60% inferior ao valor anterior. Alexandre Santos (PMDB) teve uma redução no valor de seu financiamento de apenas 1,48%, Alexandre Cardoso (PSB) de 2,68%, Bernardo Ariston (PMDB) de 38,48%. Jair Bolsonaro (PP) e Miriam Reid (PSB) também declararam menos recursos na campanha de 2006, com a diferença que estes dois parlamentares só obtiveram doações de pessoas físicas em ambas as campanhas.

Com exceção do deputado Alexandre Cardoso do PSB (cuja redução no financiamento foi de aproximadamente R\$6.000,00), todos os parlamentares que foram reconhecidos pelo DIAP como os mais influentes do Congresso nos anos analisados (*i.e* – os “Cabeças”) receberam um incremento no valor do seu financiamento de campanha nas eleições seguintes. Estes resultados mostram um padrão bastante diferente do apresentado no Grupo A, em que as reduções de financiamento ocorreram para a maior parte dos deputados, chegando a casos em que se observaram reduções de mais de 80%.

Ao se agregar ambos os grupos esta diferença fica bastante marcada. No gráfico abaixo, estão representadas as diferenças de recursos entre as duas campanhas eleitorais em tela para o Grupo A (em azul) e o Grupo B (na cor laranja). Os valores à direita do eixo vertical representam o incremento de financiamento recebido, em reais, e à esquerda do eixo, a redução de recursos financeiros. Com a observação de tal gráfico fica patente que a maior parte dos candidatos à reeleição do Grupo A receberam menos recursos para suas campanhas em 2006, ao passo que os candidatos do Grupo B, em sua maioria, tiveram um aumento substantivo de doações.

⁶⁷ *Outlier* é uma observação extrema, ou seja, é um ponto com comportamento diferente dos demais e pode acabar enviesando a análise da população.

Gráfico 6 - Variação financiamento do Grupo A e Grupo B (em valores absolutos)



Fonte: elaboração própria a partir de dados do TSE - Legenda: Azul Grupo A, Laranja: Grupo B

Apesar de importantes indícios, o conjunto de dados apresentado não comprova que a redução de financiamento ocorreu de forma deliberada por parte das empresas devido ao envolvimento destes parlamentares em escândalos de corrupção, seja por questões ideológicas (não apoiar “corruptos”) ou por questões de “mercado” (ao calcularem que as chances eleitorais do Grupo A estavam reduzidas, o que dificultaria um retorno ao investimento).

Se não comprova a tese de menor atratividade do ponto de vista dos recursos financeiros para a campanha de parlamentares envolvidos em escândalos de corrupção, a diferença no padrão de financiamento entre os grupos pode indicar, no mínimo, a necessidade de “esconder” as doações dos números oficiais após a exposição nestes escândalos. De qualquer forma, observa-se a presença da questão da reputação também no financiamento de campanhas, em adição à influência desta no padrão de votação dos deputados analisados.

5.6.4 Manutenção do financiamento

Com base nos parlamentares que tentaram se reeleger ao cargo de deputado federal na 53ª legislatura, verificar-se-á quais mantiveram o financiamento de pelo menos uma das empresas financiadoras na eleição seguinte e quais não mantiveram esse apoio. O objetivo desta análise é tentar descobrir se existe alguma diferença entre os dois grupos.

- **Manutenção do financiamento no Grupo A**

No somatório das duas eleições em questão, 99 empresas aparecem nos registros do TSE para o financiamento dos 12 deputados do Grupo A, isto é, daqueles deputados que se envolveram em escândalos de corrupção na 52ª legislatura e decidiram se candidatar novamente ao mesmo cargo para a 53ª legislatura. A distribuição destas empresas entre os candidatos foi bastante heterogênea, conforme pode ser verificado na tabela abaixo.

Tabela 14 – Número de empresas financiadoras de campanhas e manutenção de empresas (Grupo A)

Deputados Federais/ RJ 2003-2007	Número de financiadores		Manutenção de financiadores (2006)	
	<i>Eleição 2002</i>	<i>Eleição 2006</i>	<i>Mantidos</i>	<i>Novos</i>
Almir Moura – Sem Partido	2	0	0	0
Carlos Nader – PL	0	2	0	2
<i>Dr. Heleno – PSC</i>	19	4	2	2
Elaine Costa – PTB	6	0	0	0
Fernando Gonçalves – PTB	6	4	0	4
Itamar Serpa – PSDB	1	7	0	7
<i>Josias Quintal – PSB</i>	16	2	1	1
<i>Laura Carneiro – PFL</i>	10	7	1	6
<i>Nelson Bornier – PMDB</i>	3	5	2	3
Paulo Baltazar – PSB	9	3	0	3
Reinaldo Betão – PL	2	0	0	0
Reinaldo Gripp – PL	0	0	0	0
Total de financiamentos	74	34	6 empresas	28 empresas

Fonte: elaboração própria a partir de dados do TSE

Há que se esclarecer que a soma do número de empresas para cada candidato não resulta no número total de empresas diferentes que financiaram o grupo, dado que uma mesma empresa pode financiar mais de um candidato simultaneamente. Para fins de análise e

diferenciação entre os períodos e os grupos, este valor “bruto” será denominado “financiamentos”. O total de empresas é o valor de “financiamentos” excluindo-se as repetições. Assim, em 2002, o total de empresas para o financiamento do Grupo A foi de 71 empresas e, em 2006, de 28 empresas, resultando em 99 empresas e 108 “financiamentos.” Estes resultados serão explicados de forma mais detalhada no Capítulo 6.

Esta seção vai focar a questão da manutenção da empresa financiadora. Sendo assim, apenas 6 das 71 empresas continuaram financiando o mesmo deputado na eleição seguinte ao seu suposto envolvimento em casos de corrupção, correspondentes aos 4 deputados que aparecem com o nome em *itálico* no quadro acima: Dr. Heleno (PSC), Josias Quintal (PSB), Laura Carneiro (PFL) e Nelson Bornier (PMDB).

Verifica-se, portanto, que 65 empresas financiadoras do Grupo A não tiveram interesse em manter o financiamento para a campanha de nenhum dos 12 parlamentares que, segundo os critérios da pesquisa, foram citados em escândalos de corrupção. Este dado não necessariamente corrobora a tese da existência de algo que remeta a uma *accountability* baseada na reputação, pelo patrocinador, para estes parlamentares que sofreram *accountability* vertical (considerando que todos os parlamentares deste grupo obtiveram menos votos nas eleições seguintes, para o mesmo cargo).

De maneira geral, poderia ser dito que a *accountability* vertical, entendida aqui como uma “punição” pelos eleitores deste grupo nas urnas, pode ter vindo acompanhada de uma “punição no bolso” aos candidatos pelos financiadores da campanha deste mesmo grupo, devido ao pequeno percentual de empresas que continuaram “apoiando” financeiramente os candidatos do grupo. Com efeito, será necessário apresentar um contraponto ao dado analisado, verificando o comportamento de empresas *vis à vis* deputados que não foram envolvidos em casos de corrupção no período analisado. De qualquer forma, esta relação seria uma *proxy*, já que não existe maneira de asseverar a intenção real da empresa ao financiar qualquer parlamentar.

Fato é que no período abrangido pela tese, conforme indicado na tabela abaixo, dos 12 parlamentares analisados, apenas quatro obtiveram algum patrocínio repetido entre uma eleição e outra. Em um segundo momento será pesquisado se este é um padrão recorrente para outros parlamentares que não foram expostos na mídia como “corruptos”.

Quadro 8 – Manutenção de empresas financiando campanha das eleições de 2006 para o Grupo A

Não manteve financiamento	Manteve 1 empresa o financiando	Manteve 2 empresas o financiando
8 deputados	2 deputados	2 deputados

Fonte: elaboração própria a partir de dados do TSE

No que concerne ao desempenho eleitoral, dos 4 parlamentares que tiveram ao menos uma empresa os patrocinando continuamente nas duas eleições em tela, apenas um deles se reelegeu. Nelson Bornier, o deputado que se reelegeu, no entanto, não apresentou um aumento no seu número de votos (seja em termos absolutos, seja em percentual de votos válidos).

Amiúde, o que se pretende investigar é se existe alguma similaridade no subgrupo de quatro deputados que, não obstante ao aparecimento de seus nomes em escândalos de corrupção, obtiveram repetição de ao menos uma das empresas patrocinadoras no financiamento de sua campanha imediatamente após o escândalo. A tabela abaixo retoma alguns dados já apresentados, mas agora reduz o escopo da análise para o grupo acima referido.

Tabela 15 – Deputados envolvidos em escândalo de corrupção na 52ª legislatura (2003-2007) que obtiveram repetição de financiamento (Grupo A)

Deputado	Partido	Financiadores		Empresas repetidas
		2002	2006	
Dr. Heleno	PSC	19	4	2
Josias Quintal	PSB	16	2	1
Laura Carneiro	PFL	10	7	1
Nelson Bornier	PMDB	3	5	2

Fonte: elaboração própria, a partir de dados do TSE.

Em termos de partido não se encontrou um padrão neste grupo, com uma distribuição heterogênea, isto é, cada deputado integrava um partido diferente à época. O pequeno número de casos não permite uma avaliação percentual, no entanto, deve-se assinalar que há apenas um parlamentar de partido considerado de esquerda (PSB) e três deles no espectro de direita/centro (PSC, PFL e PMDB).

Pela baixa casuística, as questões do número de empresas financiadoras e repetição de patrocínio para o Grupo A serão analisadas individualmente. Com relação ao número de

financiadores, neste subgrupo apenas Nelson Bornier (PMDB) apresentou aumento no número de financiadores registrados no site do TSE entre as eleições estudadas. Semelhante fato não ocorre para os outros três deputados que conseguiram alguma repetição de empresa patrocinadora entre as duas eleições aqui analisadas.

- **Nelson Bornier (PMDB):** foi financiado por três empresas no primeiro pleito analisado e, no segundo pleito, duas dessas continuaram com o financiamento, acrescidas de outras três novas empresas, totalizando 5 financiadores. Apenas uma empresa, entre três, não quis continuar dando aportes para a sua campanha em um segundo momento.
- **Dr. Heleno (PSC):** teve uma redução de 19 financiadores para 4, sendo que 2 deles mantiveram o patrocínio entre uma eleição e a outra. Assim, o seu saldo foi de 17 empresas abandonando o apoio, 2 empresas mantendo o financiamento e 2 ingressando no rol de financiadores deste candidato a reeleição ao cargo de deputado federal.
- **Josias Quintal (PSB):** nas eleições de 2002 tinha 16 empresas financiadoras, reduziu este número para somente duas. Destas duas empresas, uma já havia sido sua patrocinadora na eleição de 2002. Como saldo, uma empresa nova apenas, tendo uma defecção de 15 empresas.
- **Laura Carneiro (PFL):** reduziu de 10 financiadores para 7, mas apenas um deles foi mantido das eleições anteriores. No fim das contas, 9 empresas não desejaram continuar financiando a campanha para reeleição desta deputada.

No que se refere ao desempenho eleitoral, do subgrupo de quatro deputados do Grupo A que obtiveram repetição de financiador entre as campanhas de 2002 e de 2006, todos eles tiveram um decréscimo no seu número de votos, tanto em termos absolutos quanto no percentual, como pode ser verificado no quadro-síntese abaixo (Quadro 9). Oito parlamentares (em um total de 12) do Grupo A tiveram reduzidos, simultaneamente, seus números de financiadores e de votos (em termos absoluto e relativo) além de não terem conseguido se reeleger.

Quadro 9 – Síntese do desempenho financeiro e eleitoral (Grupo A)⁶⁸

Deputados Federais RJ (2003-2007)	Financiadores		Votos	
	Saldo	Mantidos	Saldo	Reeleição
Almir Moura - Sem Partido	-	0	-	Não
Carlos Nader - PL	+	0	-	Não
Dr. Heleno - PSC	-	2	-	Não
Elaine Costa - PTB	-	0	-	Não
Fernando Gonçalves - PTB	-	0	-	Suplente
Itamar Serpa - PSDB	+	0	-	Não
Josias Quintal - PSB	-	1	-	Não
Laura Carneiro - PFL	-	1	-	Não
Nelson Bornier - PMDB	+	2	-	Sim
Paulo Baltazar - PSB	-	0	-	Não
Reinaldo Betão - PL	-	0	-	Não
Reinaldo Gripp - PL	=	0	-	Não

Fonte: elaboração própria a partir de dados do TSE

Em resumo, a maior parte dos parlamentares do Grupo A sofreu redução no número de financiadores e não contou com a manutenção do patrocínio anterior. Este dado poderia apontar para, no caso específico, a adequação da suposição em que se considera que a empresa deixou de financiar, ao menos de forma legalizada, o deputado devido à má reputação. Este comportamento poderia ser resultado de um cálculo de que suas chances de retorno são baixas ou por receio de que este apoio pudesse causar uma mancha na reputação da própria empresa.

Para admitir esta suposição de forma mais segura, se faz mister uma comparação com o padrão de financiamento do “grupo de controle”, isto, é o grupo de deputados que não teve seu nome envolvido em escândalos de corrupção na 52^a legislatura e que concorreu à reeleição (Grupo B).

d) Manutenção de financiamento no Grupo B

A lista de empresas financiadoras para o Grupo B, em termos absolutos, é maior que aquela encontrada para o Grupo A, com 252 empresas no somatório entre as campanhas – já retirando as repetições, tanto entre parlamentares diferentes quanto para mesmos deputados entre eleições.

Mais empresas financiaram as campanhas deste grupo, no entanto, este apresenta mais

⁶⁸ Legenda: (+) aumento, (-) redução, (=) manutenção.

integrantes. Assim, verificou-se que média de empresas é 9,33 para o Grupo B, enquanto que para o Grupo A, a média é de 8,25 empresas por candidato. Embora aparentemente a proporção de empresas por candidato entre os grupos não seja muito distante, o comportamento apresentou algumas variações, que serão discutidas em outro momento.

A preocupação central do tópico é a questão da manutenção de financiamento. De 27 deputados não envolvidos em escândalo de corrupção, 10 conseguiram a repetição de ao menos uma empresa, o que em termos percentuais representa 37% do Grupo B. Em outras palavras, menos da metade do Grupo B conseguiu que pelo menos uma empresa financiasse novamente a sua campanha a deputado federal na 53^a legislatura. O mesmo aconteceu para o Grupo A em que, de 12 deputados *Dirty/Tainted*, 4 obtiveram ao menos uma empresa patrocinando sua campanha novamente. Em termos percentuais, isto significa que 33,3% dos deputados do Grupo A receberam financiamento da(s) mesma(s) empresa(s) nas eleições seguintes.

Na comparação entre os grupos, percebe-se que não existe um padrão diferente entre os grupos A e B no que diz respeito à manutenção do patrocínio, pois os índices de repetição de financiamento ficaram bastante próximos. De maneira geral, dos 39 deputados que se candidataram novamente ao mesmo cargo nas eleições seguintes, entre *Dirty/Tainted* e *Clean*, 14 mantiveram algum dos financiadores da campanha anterior, ou seja, cerca de um terço deles (35,9%).

Tabela 16 – Número de empresas financiadoras de campanhas e manutenção de empresas (Grupo B)

Deputados Federais/ RJ 2003-2007	Número de financiadores		Manutenção dos financiadores nas eleições de 2006	
	<i>Eleição 2002</i>	<i>Eleição 2006</i>	<i>Mantidos</i>	<i>Novos</i>
Alexandre Cardoso – PSB	4	0	0	0
Alexandre Santos – PMDB	13	9	2	7
André Costa – PDT	1	4	0	4
Antonio Carlos Biscaia – PT	5	2	2	0
Arolde De Oliveira –PFL	7	1	1	0
Bernardo Ariston – PMDB	8	4	0	4
Carlos Santana – PT	5	4	0	4
Chico Alencar – PSOL	0	0	0	0

Tabela 16 – Número de empresas financiadoras de campanhas e manutenção de empresas (Grupo B)

(Continuação)

Deputados Federais/ RJ 2003-2007	Número de financiadores		Manutenção dos financiadores nas eleições de 2006	
	<i>Eleição 2002</i>	<i>Eleição 2006</i>	<i>Mantidos</i>	<i>Novos</i>
Deley – PSC	21	15	0	0
Edson Ezequiel – PMDB	3	0	0	0
Eduardo Cunha – PMDB	6	16	0	16
Fernando Gabeira - PV	5	9	1	8
Fernando Lopes – PMDB	0	0	0	0
Fernando William – PSB	0	1	0	1
Jair Bolsonaro – PP	0	0	0	0
Jorge Bittar – PT	3	12	0	12
Julio Lopes – PP	10	19	2	17
Leonardo Picciani - PMDB	1	1	0	1
Luiz Sérgio – PT	0	16	0	16
Márcio Fortes – PSDB	38	23	8	15
Miriam Reid – PSB	0	0	0	0
Miro Teixeira – PDT	6	6	3	3
Paulo Rattes –	2	6	1	5
Rodrigo Maia – PFL	9	15	1	14
Renato Cozzolino – PDT	0	0	0	0
Sandro Matos –Sem Partido	0	5	0	5
Simão Sessim – PP	4	5	1	4
Total de patrocínios	151	173	22	163

Fonte: elaboração própria a partir de dados do TSE

Como mencionado, os dados relativos às empresas serão abordados em capítulo específico. Abaixo, a distribuição da “repetição” de empresas por candidato.

Quadro 10 – Manutenção de empresas financiando campanha das eleições de 2006 para o Grupo B

Não manteve financiamento	Manteve 1 empresa o financiando	Manteve 2 empresas o financiando	Manteve 3 empresas o financiando	Manteve mais de 3 empresas o financiando
17 deputados	5 deputados	3 deputados	1 deputado	1 deputado

Fonte: elaboração própria a partir de dados do TSE

Analisando o Grupo B sob os mesmos parâmetros que foram utilizados para o Grupo A (conforme tabela abaixo), separou-se apenas aqueles que conseguiram a manutenção do

financiador a fim de perceber se existem semelhanças no perfil deste subgrupo de parlamentares que justifiquem este padrão.

Tabela 17 – Deputados não envolvidos em escândalo de corrupção na 52ª legislatura (2003-2007) que obtiveram repetição de financiamento (Grupo B)

Deputado	Partido	Financiadores		Empresas repetidas
		2002	2006	
Alexandre Santos	PMDB	13	9	2
<i>Antonio Carlos Biscaia</i>	PT	5	2	2
Arolde de Oliveira	PFL	7	1	1
<i>Fernando Gabeira</i>	PV	5	9	1
<i>Julio Lopes</i>	PP	10	19	1
<i>Marcio Fortes</i>	PSDB	38	23	8
<i>Miro Teixeira</i>	PDT	6	6	3
Paulo Rattes	PMDB	2	6	1
<i>Rodrigo Maia</i>	PFL	9	13	1
Simão Sessim	PP	4	5	1

Fonte: elaboração própria a partir de dados do TSE⁶⁹

Sobre o espectro ideológico na questão da repetição do financiamento dos parlamentares do Grupo B, verifica-se 3 deputados na esquerda (PV, PT e PDT) e 7 deputados de centro/direita (PMDB, PFL, PP, PSDB, PFL e PP), o que se aproxima em termos proporcionais com o que foi percebido no Grupo A.

Parlamentares que foram listados entre os “Cabeças do Congresso” são metade do grupo acima, com cinco deputados, dos 9 que segundo o DIAP (2014) se destacaram no Grupo B. São eles: Antonio Carlos Biscaia (PT), Fernando Gabeira (PV), Julio Lopes (PP), Marcio Fortes (PSDB), Miro Teixeira (PDT) e Rodrigo Maia (PFL).

No referente ao número de mandatos e troca de partidos – dimensões que, em tese, representam a experiência no “jogo político” relativo à Câmara dos Deputados – o resultado ficou dividido entre aqueles que obtiveram acréscimo no número de empresas (5 deputados) e os que não observaram uma diminuição do número de financiadores (4 deputados reduziram o número de empresas e 1 manteve o mesmo número de empresas).

⁶⁹ Os nomes em *itálico* são dos deputados que integraram, em algum momento até o ano de 2006, a lista de Cabeças do Congresso do DIAP.

Quadro 11 – Síntese do desempenho financeiro e eleitoral (Grupo B)⁷⁰

Deputados Federais - RJ (2003-2007)	Financiadores		Votos	
	Saldo	Mantidos	Saldo	Reeleição
Alexandre Cardoso – PSB	-	0	+	Sim
Alexandre Santos – PMDB	-	2	+	Sim
André Costa – PDT	+	0	-	Não
Antonio Carlos Biscaia – PT	-	2	+	Não
Arolde De Oliveira –PFL	-	1	-	Sim
Bernardo Ariston – PMDB	-	0	-	Sim
Carlos Santana – PT	-	0	+	Sim
Chico Alencar - PSOL	=	0	-	Sim
Deley – PSC	-	0	+	Sim
Edson Ezequiel –PMDB	-	0	+	Sim
Eduardo Cunha – PMDB	+	0	+	Sim
Fernando Gabeira - PV	+	1	+	Sim
Fernando Lopes - PMDB	=	0	-	Sim
Fernando William – PSB	+	0	-	Não
Jair Bolsonaro - PP	=	0	+	Sim
Jorge Bittar - PT	+	0	-	Sim
Julio Lopes - PP	+	2	+	Não
Leonardo Picciani - PMDB	=	0	+	Sim
Luiz Sérgio - PT	+	0	+	Sim
Márcio Fortes - PSDB	-	8	+	Não
Miriam Reid - PSB	=	0	-	Não
Miro Teixeira - PDT	=	3	-	Sim
Paulo Rattes	+	1	-	Não
Rodrigo Maia - PFL	+	1	+	Sim
Renato Cozzolino - PDT	=	0	+	Não
Sandro Matos - Sem Partido	+	0	+	Sim
Simão Sessim - PP	+	1	+	Sim

Fonte: elaboração própria a partir de dados do TSE

De forma geral, pode-se afirmar que Grupo B se aproximou do Grupo A porque apenas cerca de 30% das empresas mantiveram o financiamento entre as campanhas de 2002 e 2006. As empresas que o fizeram foram poucas considerando tanto o somatório de empresas que financiaram ambos os grupos como também levando em conta quantas empresas o candidato conseguiu manter entre as eleições (com exceção de Márcio Fortes – PSDB, com 8 empresas repetidas).

Evidencia-se, assim, ao contrário do que era esperado, que a manutenção ou a defecção de patrocínio não estão imediatamente ligados à reputação do candidato. O que,

⁷⁰ Legenda: (+) aumento, (-) redução, (=) manutenção.

então, está relacionado com o fato de a empresa ter se disposto a financiar novamente a campanha de um deputado? Será que é possível encontrar algum padrão?

A próxima seção, ao agrupar todos os 14 parlamentares que conseguiram manter o apoio de uma mesma empresa entre as campanhas de 2002 e 2006, tentará obter alguma pista para tratamento do assunto, com base nos mesmos parâmetros que já foram utilizados para contrastar diferentes variáveis entre os grupos.

5.7 Deputados que mantiveram financiadores: Grupo A + Grupo B

A ideia primária do trabalho era aferir se a repetição de financiamento nas campanhas ocorria sob algum parâmetro de *accountability*. Em outras palavras, a manutenção do patrocínio entre eleições poderia indicar que a empresa teve suas expectativas atendidas e “premiou” o seu candidato, com novo financiamento em campanha posterior.

Não há como não reconhecer a dificuldade em avaliar retrospectivamente a atuação do parlamentar no que tange ao pretense “apoio” a qualquer empresa. Por um lado, além de não conseguir apurar casos de envolvimento escusos, haveria a necessidade de uma extensa análise de emendas individuais e votações. Por outro, esse estudo deveria abranger um período temporal progressivo. Considera-se que o financiamento espera um benefício no futuro, mas este pode representar uma recompensa por um benefício anterior.

De qualquer forma, percebeu-se que diferentemente das outras dimensões analisadas, a questão da repetição de empresas financiadoras não apresentou diferença entre os grupos. Para buscar algo que os aproxime, uma nova análise reunirá os dois conjuntos de deputados. Ora, se o objetivo é inferir similaridades neste novo grupo que tem em comum o fato de os candidatos apresentarem alguma empresa igual entre duas eleições consecutivas, é conveniente observar se existe algum caso discrepante.

Com 38 empresas financiadoras na campanha eleitoral de 2002 e 23 patrocinadoras nas eleições de 2006, o deputado Márcio Fortes (PSDB), do Grupo B, é o *outlier* da pesquisa, se afastando, para acima da média, tanto em termos de número de empresas repetidas, quanto no número de financiadores no geral. Enquanto, em média, 2 empresas repetiram o

financiamento para os dois grupos (*Dirty/Tainted* e *Clean*), este deputado, sozinho, conseguiu manter 8 empresas financiadoras na sua campanha em 2006. Retirando o seu caso, que destoa do resto do grupo dos que mantiveram ao menos um financiador entre campanhas, a média de empresas que mantiveram o financiamento entre campanhas foi de 1,53 empresas para cada um dos 13 parlamentares restantes.

Pode-se afirmar, portanto, que além de não ocorrer em uma proporção muito diferente entre os grupos – por volta de 33% dos parlamentares em cada grupo foram agraciados com a mesma empresa na duas eleições seguinte – o número de empresas que o fez foi bastante reduzido. Neste sentido, cabe verificar se mesmo com um número reduzido de empresas mantendo o financiamento entre as campanhas, ainda há alguma diferença entre os grupos.

Excluindo novamente o deputado Márcio Fortes (PSDB), a média de empresas que repetiu o financiamento para o Grupo B foi de 2,11. Com este deputado a média subiria para 3 empresas. Apesar de uma pequena diferença, já que a média para o Grupo A foi de 1,5 empresas, novamente se pode aferir uma menor adesão de empresas ao grupo dos envolvidos em escândalo de corrupção.

Quadro 12 – Deputados que se candidataram novamente (*Clean/Dirty* e *Tainted*) e obtiveram repetição do financiamento

Deputados	Grupo	Financiador 2002	Financiador 2006	Empresas Repetidas
1. Alexandre Santos - PMDB	B	13	9	2
2. Antonio Carlos Biscaia - PT	B	5	2	2
3. Arolde de Oliveira - PFL	B	7	1	1
4. Dr. Heleno - PSC	A	19	4	2
5. Fernando Gabeira - PV	B	5	9	1
6. Josias Quintal PSB	A	16	2	1
7. Julio Lopes - PP	B	10	19	2
8. Laura Carneiro PFL	A	10	7	1
9. Márcio Fortes - PSDB	B	38	23	8
10. Miro Teixeira - PDT	B	6	6	3
11. Nelson Bornier PMDB	A	3	5	2
12. Paulo Rattes – PMDB	B	2	6	1
13. Rodrigo Maia – PFL	B	9	13	1
14. Simão Sessim – PP	B	4	5	1

Fonte: elaboração própria a partir de dados do TSE.

5.7.1 Identidade dos parlamentares e manutenção do financiamento

As características principais de identidade dos deputados, como partido ou profissões, não foram fatores determinantes para a manutenção do financiamento de empresas durante as duas campanhas, assim como também foi irrelevante o fato de pertencer ao grupo dos envolvidos em escândalos de corrupção, pois o índice de manutenção de financiador é praticamente o mesmo para ambos os grupos.

Na reunião dos deputados que obtiveram a repetição de ao menos uma empresa no financiamento de sua campanha entre as legislaturas em análise (tanto aqueles envolvidos em escândalos de corrupção – Grupo A, quanto os do grupo que não foram listados nestes casos – Grupo B), tem-se 4 deputados na esquerda e 10 no centro/direita. Como o número absoluto de casos ficou muito reduzido, não há como inferir um padrão deste dado.

O número de mandatos apenas se destaca de alguma forma ao se perceber que os três deputados do Grupo B com o maior número de mandatos foram contemplados com a manutenção de financiadores entre as duas campanhas. Talvez pelo cálculo das empresas quanto a sua probabilidade de reeleição, após o acúmulo de vários anos de experiência no “jogo político” desta Casa Legislativa. Miro Teixeira (PDT), o recordista de mandatos no período analisado, tendo sido deputado federal por 8 vezes; Simão Sessim (PP) logo depois com 7 mandatos e Arolde de Oliveira (PFL) que ocupava a cadeira de deputado federal pela sexta vez quando dos escândalos do Mensalão e Sanguessugas.

Com as exceções de Chico Alencar (PSOL), que não angariou fundos de pessoas jurídicas em nenhuma das campanhas, de Jorge Bittar (PT) e Alexandre Cardoso (PSB), os outros seis “Cabeças” (em *itálico*) obtiveram repetição de empresa entre as eleições em questão. Aliás, foram mais da metade, entre 10 deputados do Grupo B que conseguiram financiamento de ao menos uma empresa igual em ambas as campanhas. Para o Grupo A esta análise não se aplica, haja vista que nenhum deputado do grupo esteve relacionado entre os mais influentes do Congresso.

5.7.2 Número de empresas financiadoras e manutenção do financiamento

Como já mencionado, dos 39 deputados que tentaram se reeleger 14 obtiveram a repetição de ao menos uma empresa no rol de seus financiadores de campanha. Quando se analisa o comportamento deste grupo no que tange ao número de empresas entre as campanhas, se observa que 7 tiveram menos empresas financiadoras no segundo interregno, 6 obtiveram um aumento do número de empresas patrocinadoras e 1 manteve a mesma quantidade de empresas financiando sua campanha eleitoral. Com efeito, não se encontrou um padrão nesta questão, embora seja proporcionalmente maior a redução de empresas para o Grupo A, dos deputados *Dirty/Tainted* (3 de um total de 4 deles sofreram uma diminuição no número de empresas financiadoras). Para Dr. Heleno (PSC) e Josias Quintal (PSB), esta redução é bastante acentuada, como foi observado no Quadro 12, acima.

5.7.3 Número de votos e manutenção do financiamento

Em relação ao número de votos, os deputados do Grupo B que obtiveram manutenção de financiador(es) conseguiram, de forma geral, uma melhoria no seu desempenho nas urnas. Apenas três de 10 deputados diminuíram a sua votação. Já os candidatos do Grupo A tiveram, todos, o número de votos reduzido entre as eleições em análise.

Tabela 18 – Manutenção de empresas no financiamento de campanha

Deputados	Grupo	Saldo de empresas	Saldo de votos
1. Alexandre Santos – PMDB	B	Redução	Aumento
2. Antonio Carlos Biscaia – PT	B	Redução	Aumento
3. Arolde De Oliveira – PFL	B	Redução	Redução
4. Dr. Heleno – PSC	A	Redução	Redução
5. Fernando Gabeira – PV	B	Aumento	Aumento
6. Josias Quintal – PSB	A	Redução	Redução
7. Julio Lopes – PP	B	Aumento	Aumento
8. Laura Carneiro – PFL	A	Redução	Redução
9. Márcio Fortes – PSDB	B	Redução	Aumento

Tabela 18 – Manutenção de empresas no financiamento de campanha

(Continuação)

Deputados	Grupo	Saldo de empresas	Saldo de votos
10. Miro Teixeira – PDT	B	Manteve	Redução
11. Nelson Bornier – PMDB	A	Aumento	Redução
12. Paulo Rattes – PMDB	B	Aumento	Redução
13. Rodrigo Maia – PFL	B	Aumento	Aumento
14. Simão Sessim – PP	B	Aumento	Aumento

Fonte: elaboração própria a partir de dados do TSE.

5.7.4 Aportes de recursos e manutenção de financiamento

Com exceção de Alexandre Santos, todos os deputados do Grupo B que mantiveram o financiador entre as campanhas, também obtiveram um aumento de seu financiamento. Para o Grupo A, a exceção foi um pequeno aumento de recursos para Laura Carneiro, pois os três deputados do referido grupo que mantiveram empresas financiadoras entre campanhas tiveram seus aportes reduzidos. Assim, a partir da investigação dos deputados que mantiveram empresas doando para as duas campanhas pesquisadas, não foi possível apreender qualquer padrão. Se existe algum, e se este pode ser aferido, talvez a resposta esteja contida na análise de votações em Plenário ou de qualquer atuação que tenha favorecido estas empresas.

5.8 Considerações finais do capítulo

A hipótese para a ocorrência de *accountability* para os deputados federais envolvidos em escândalos de corrupção se baseou nas premissas contidas no Quadro 13:

Quadro 13 – Testando a hipótese da “Accountability” (Financeira x Eleitoral)

	Aumento de votos	Redução de votos
Aumento do financiamento	premiados por financiadores e premiados por eleitores	premiados por financiadores e punidos por eleitores
Redução do financiamento	punidos por financiadores e premiados por eleitores	punidos por financiadores e punidos por eleitores

Fonte: elaboração própria, Banco de Dados da Pesquisa.

De forma prática, a hipótese foi testada neste capítulo ao se comparar dois grupos. Em comum, o fato de ambos os conjuntos de políticos: (1) terem ocupado a vaga de deputado federal pelo estado do Rio de Janeiro em algum dos anos correspondentes à 52ª legislatura (2003-2007); (2) terem tentado se reeleger deputado federal nas eleições de 2006.

O primeiro, denominado Grupo A, agregou os deputados que integravam a lista de políticos que estavam envolvidos em escândalos de corrupção ou respondendo a processos na Justiça no período investigado, os denominados *Dirty/Tainted* na terminologia de Butto, Pereira e Taylor (2010). Os restantes, Grupo B, figuravam no banco de dados de Butto *et al* (2010) como *Clean*, isto é, não respondendo por episódios de corrupção naquele período.

Em primeiro lugar, tentou-se buscar outros elementos que pudessem caracterizar os grupos, afora o pertencimento ou não na categoria *Dirty/Tainted* ou *Clean*. A intenção foi verificar se existiam outros atributos que pudessem justificar, em alguma medida, uma provável “punição”. Para tanto, investigou-se dados entendidos aqui como de *identidade* dos parlamentares. A análise das profissões declaradas não foi suficiente para estabelecer qualquer padrão intra-grupos ou de comparação entre os grupos. Com relação ao número de filiações partidárias e número de mandatos até o ano de 2006 para cada grupo, nota-se uma pequena diferença. O Grupo A apresentou, em média, deputados com menos trocas de partido e menor número de mandatos na Câmara dos Deputados. O Grupo B se caracterizou por, em linhas gerais, agregar deputados mais experientes quanto a filiações partidárias e mandatos na Câmara. Essa impressão geral foi corroborada ao abarcar a investigação sobre o desempenho parlamentar destes. Sob a ótica da avaliação produzida pelo DIAP, nenhum integrante do Grupo A figurou entre os parlamentares com atuação destacada, ao contrário do Grupo B em que diversos deputados pertenciam à elite do Congresso.

Outra forma de abordar a questão da atuação parlamentar faz referência ao estudo de Carvalho (2003), que baseado no argumento de Ames (2001) identifica diferentes padrões de atuação de acordo com a origem de suas votações no território do estado. O Grupo A apresentou indícios (especialmente pela verificação de cargos políticos ocupados anteriormente e do padrão de concentração dos votos) de que atua no Congresso de acordo com uma lógica baseada nas questões locais. A maioria de seus deputados elegeu-se a partir de um reduto, em algum (ou mais de um) município do estado do Rio de Janeiro

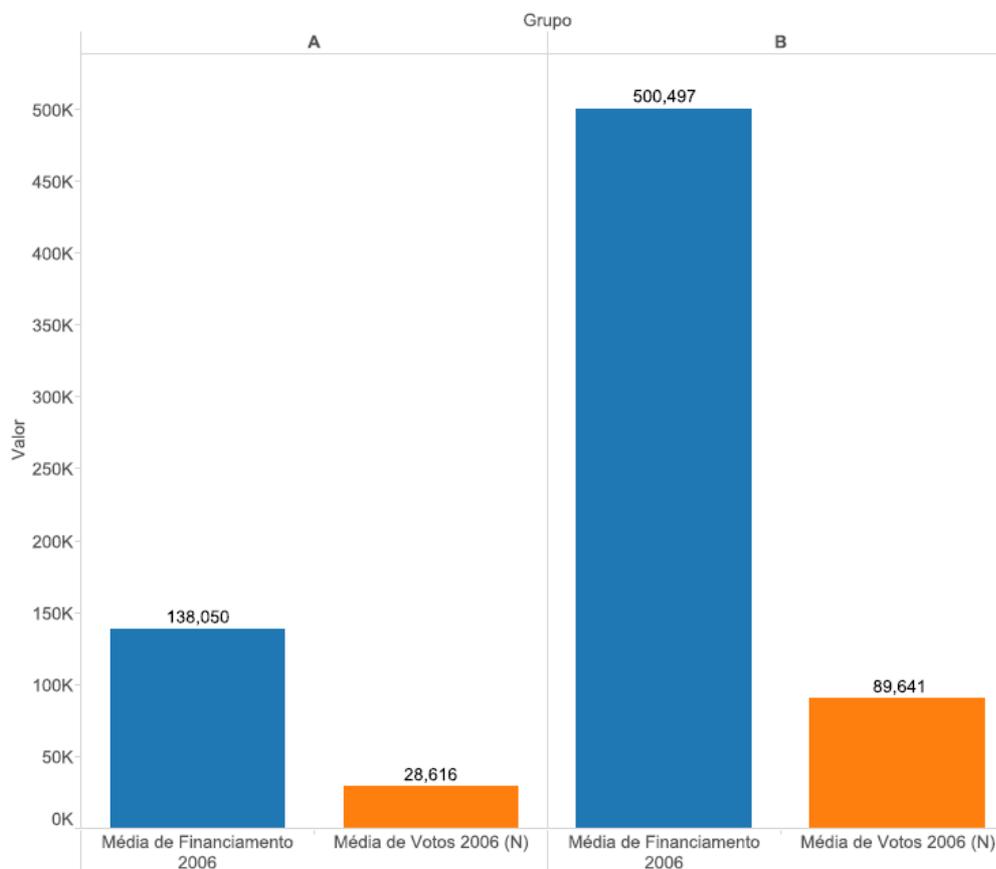
Ademais, a própria natureza do escândalo em que a maior parte deles foi envolvido (Sanguessugas) atesta a este favor, no momento em que é necessário adquirir redes de apoio com prefeitos para conseguir desviar verbas destinadas para a compra de ambulâncias. Por outro lado, a maioria dos deputados do Grupo B apresentou uma maior visibilidade espalhada pelo estado, portanto, os temas de que tratam possuem abrangência nacional.

Logo, para este grupo pode ser mais difícil uma correspondência territorial clara com o seu eleitorado, o que seria mais facilmente encontrado em um sistema de voto distrital. Na literatura sobre sistemas de governo, a escolha entre sistema de representação proporcional ou sistema distrital se encontra relacionada à decisão entre adquirir maior governabilidade ou manter a representatividade.

Autores que defendem o sistema distrital como alternativa ao sistema proporcional argumentam que, em democracias em processo de consolidação, o critério da maior agilidade decisória e celeridade do processo legislativo deve ter primazia sobre a necessidade de se dar voz a todos os segmentos significativos da população. Não desconsiderando todas as vantagens do sistema proporcional, o voto distrital tem maior propensão a produzir melhores resultados em termos de *accountability* vertical.

Após a identificação dos grupos nos termos definidos para as finalidades da tese, o resultado, sob diferentes perspectivas, indica a ocorrência de punição para os deputados envolvidos em escândalos de corrupção. Analisando pela média, observa-se que quando se trata dos votos, o Grupo A teve sua média reduzida de 63.976,5 votos para 28.616,33 votos entre as eleições de 2002 e 2006. Para o mesmo período, os deputados do Grupo B tiveram sua média de votos aumentada de 75.843 votos para 89.641 votos.

Quanto à média de empresas financiadoras, o Grupo A apresentou um decréscimo de 6,17 para 2,83 empresas, enquanto que para o Grupo B houve o aumento da média de empresas patrocinadoras: 5,6 para 6,41. Em relação ao aporte de recursos, a média do Grupo A era inicialmente apenas um pouco menor do que a do Grupo B, distanciamento que se aprofunda em 2006, conforme pode ser visualizado no Gráfico 7, tanto pelo aumento de aportes dados ao Grupo B quanto pela redução de recursos disponíveis para o Grupo A.

Gráfico 7 - Média de votos e financiamento em 2006 (Grupo A e Grupo B)

Fonte: elaboração própria a partir de dados do TSE

A média de financiamento do Grupo A em 2002 era R\$ 254.736,08, passando em 2006 para uma média de R\$ 138.049,90. O Grupo B subiu de uma média de recursos de R\$264.863,89 para R\$500.497,22. No comparativo entre os grupos, fica patente que houve punição aos candidatos do Grupo A, todavia, ao considerar a tendência geral das eleições no Brasil, em que o encarecimento das campanhas é a regra, este dado é ainda mais robusto por representar uma inversão da tendência geral de crescimento.

Mesmo no tocante à manutenção de financiamento de empresas entre as eleições, em que os dados não se apresentaram relevantes, o Grupo A obteve uma média um pouco menor de empresas que repetiram o financiamento: 6 empresas em um total de 12 deputados. Para o Grupo B, 22 repetições de financiamento para um grupo de 27 deputados. A média de repetição de empresas entre as duas campanhas para Grupo A foi de 0,5 e para o Grupo B, ligeiramente maior, 0,81.

Cumprе ressaltar que a proposição de que menos recursos incorreria em menor

votação não teve validade para Grupo B, no qual observou-se casos de redução de financiamento com aumento na votação assim como situações em que houve, simultaneamente, aumento no financiamento e redução na votação. Em outras palavras, há relação de causalidade entre menos dinheiro e um menor número de votos? Ou será que a mancha na reputação teria deflagrado dois tipos de punição independentes – do eleitor e do financiador? O pequeno número de casos não permitiu uma inferência estatística acerca desta relação. No entanto, puderam ser observados casos, no grupo de controle, em que a redução no financiamento não resultou em uma redução no número de votos ou em que o aumento de votos não levou ao aumento do financiamento. Por tudo quanto posto, não se pode afirmar que, para este estudo, a punição nas urnas é resultante direta da redução do financiamento de campanhas.

6 ACCOUNTABILITY, REPUTAÇÃO E EMPRESAS

Um segundo momento de análise redireciona o foco da pesquisa dos parlamentares ou dos eleitores para a perspectiva da empresa. Como as empresas se comportam em relação ao critério de escolha de quais deputados financiar: de forma meramente oportunista ou pode existir algum parâmetro alternativo. Haveria algum papel pedagógico desempenhado por determinadas empresas, o qual se baseasse em questões ideológicas ou de *responsabilidade social* ?

Os doadores são frequentemente responsabilizados pela omissão de doações na prestação de contas, isto é, são as empresas que preferem ocultar suas contribuições para campanhas ou partidos (INSTITUTO ETHOS; TRANSPARENCY INTERNACIONAL, 2010). No relatório *A Responsabilidade Social das Empresas no Processo Eleitoral* do Instituto Ethos e da Transparency Internacional (2010) são apontados alguns dos principais motivos pelos quais as empresas optariam por doar recursos para o “caixa dois”: por temerem ter seu nome associado a escândalos de corrupção ou a políticos com mau desempenho de suas funções; por temerem retaliações caso seu candidato perca a eleição e seu adversário político seja eleito; e por utilizarem recursos do “caixa dois” da empresa para financiar o “caixa dois” das campanhas.

Contudo, este mesmo estudo mostra que haveria argumentos que pesam à favor da transparência sob o ponto de vista da empresa. Os riscos decorrentes da não declaração aumentariam a chance de problemas subsequentes para a empresa, já que tais recursos podem ser mais facilmente usados para fins ilegítimos, como compra de votos, ou desviados para os políticos envolvidos em escândalos que, ao serem veiculados pela imprensa, poderão macular a imagem do financiador.

O Instituto Ethos e a Transparency Internacional (2010) difundem a preocupação com o histórico ético do partido ou candidato, o que seria tão ou mais importante do que sua ideologia, as políticas que defende ou mesmo seu desempenho como administrador ou legislador público. Essas organizações sustentam o argumento de que, além de ser extremamente prejudicial para o país e para a consolidação democrática, a associação com a

corrupção pode prejudicar seriamente⁷¹ a imagem da empresa e sua posição no mercado. Por conseguinte, seria mais adequado que os candidatos ou partidos financiados por empresas “socialmente responsáveis” não apenas estejam livres de alguma condenação por corrupção como também não sejam associados a escândalos recorrentes de corrupção, mesmo que não comprovados.

Nesta sessão, se pretende verificar se existem empresas que realmente seguem este corolário, se orientando por algum parâmetro ideológico, ou que cultivem alguma espécie de “fidelidade” a parlamentares identificados com as suas causas. Há pesquisas que apresentam o perfil das empresas brasileiras que praticam “ações sociais”, como por exemplo a *Pesquisa Ação Social das Empresas* realizada pelo IPEA, ou o Relatório do Instituto Ethos e Transparency International (2010).⁷² Outra maneira de aferir se a questão da “responsabilidade social” é uma preocupação da empresa, é descobrir se a mesma foi certificada com o *Social Accountability 8000 (SA8000)*.⁷³

Depois de decidida a participação, outra questão que surge ao se tratar da estratégia das empresas é o grau de concentração de recursos em poucos candidatos ou com proporções variadas dependendo do cargo em disputa. A legislação brasileira prevê um limite de 2% do faturamento bruto do ano anterior à eleição para as empresas que desejarem doar dinheiro para partidos ou candidatos. Porém, não limita o montante que um candidato pode receber de uma mesma empresa, possibilitando que uma única empresa seja responsável pela totalidade dos recursos recebidos por um candidato. Embora prevista na lei, uma identificação tão estreita entre o candidato e a empresa levanta suspeitas sobre a legitimidade da atuação futura do candidato, caso eleito.

Diferentes iniciativas visam esclarecer as empresas associadas – inclusive promovendo debates no interior da própria organização – sobre aspectos da legislação eleitoral, sugerir ações que possam contribuir para o debate político entre seus sócios e colaboradores, e levantar questões sobre os critérios que as companhias devam considerar ao

⁷¹ Vide caso recente da empresa Delta que, após divulgação de escândalos na mídia teve alguns de seus contratos com a Administração Pública suspensos, e em seguida declarada sua inidoneidade, isto é, a proibição de participar de licitações. Ver <http://www.portaldatransparencia.gov.br/ceis/Consulta.seam>

⁷² Neste relatório é apresentada uma análise detalhada do papel das 1000 empresas indicadas como líderes da economia nacional pela revista Exame, em sua edição especial *Melhores & Maiores*.

⁷³ Desde 1998, a organização não-governamental americana CEPAA (*Council on Economic Priorities Accreditation Agency*) e a *Social Accountability International (SAI)* elaboraram o padrão *Social Accountability 8000 (SA 8000)*. Esse padrão de sistema de verificação, que consiste nos mesmos critérios da ISO 9000, cria códigos de condutas para as empresas, baseando-se não apenas na legislação do país onde se encontra como também em normas internacionais.

oferecer financiamento a partidos e candidatos. Um bom critério seria escolher quem esteja de acordo com os princípios, valores e com o código de ética da empresa.

Sem se ater a casos extremos, o fato é que, de cerca de 13 milhões de empresas registradas no Brasil (Censo 2012), menos de 500 são responsáveis por aproximadamente 10% de todas as doações, o que expressa um grau de forte concentração do financiamento proveniente de poucas fontes, corroborando o que assevera Samuels (2000).

Além da possibilidade de concentração de recursos em candidatos específicos, um ponto observado é que as doadoras dentre as 1000 maiores empresas concentram seus recursos no financiamento de alguns cargos⁷⁴, sendo responsáveis, aproximadamente, por 15% do financiamento total das campanhas dos senadores, 20% dos recursos dos candidatos a deputado federal e a governador e 30% do total dos diferentes candidatos a presidente da República (INSTITUTO ETHOS; TRANSPARENCY INTERNATIONAL, 2010).

Em última instância, a estratégia denominada aqui como *inserção social* implicaria em um ambiente favorável ao posicionamento conjunto para incidir sobre políticas públicas, à troca de experiências e ao diálogo em práticas de gestão (INSTITUTO ETHOS, 2002).

6.1 Estudo de caso

Até o presente momento, a pesquisa privilegiou a questão quantitativa ao se referir às empresas financiadoras. A partir desta seção, o foco é um exame qualitativo, sem, contudo, desconsiderar os valores dos financiamentos. Além de saber quantas empresas patrocinaram os diferentes grupos, as próximas páginas buscarão entender quais são essas empresas: o porte destas e o que representam no universo corporativo e no universo de empresas que habitualmente financiam campanhas eleitorais.

A análise vai seguir o padrão apresentado até o momento, qual seja: apresentar os dados relativos ao Grupo A, em seguida os dados referentes ao Grupo B, para ao final compará-los.

⁷⁴ A concentração de recursos em candidatos a cargos federais e a governador apresenta um viés diferente quando considerados candidatos municipais e a deputado estadual, pois estes têm acesso limitado aos cofres das maiores empresas no Brasil (INSTITUTO ETHOS; TRANSPARENCY INTERNATIONAL, 2010).

- **Grupo A**

Como anteriormente mencionado, de um universo de 99⁷⁵ empresas que em algum momento nas duas eleições analisadas financiaram pelo menos um dos 12 deputados envolvidos em escândalos de corrupção (Grupo A), somente 6 mantiveram a sua contribuição na campanha seguinte.

Na corrida eleitoral para a 52^a legislatura (2003-2007), 71 empresas financiam a campanha dos deputados do Grupo A, sendo que 3 empresas financiaram 3 deputados do referido grupo, totalizando 74 “patrocínios”. Já na campanha para a 53^a legislatura (2007-2011), o número de empresas financiadoras caiu para 34, sendo que destas apenas 6 empresas participaram da campanha anterior. Foram estas: *Cia hospitalar Rio de Janeiro*, que financiou Laura Carneiro (PFL) e Fernando Gonçalves (PTB); *Almeida e Filhos Terraplanagem Ltda* que financiou Laura Carneiro (PFL) e Paulo Baltazar (PSB) e *Companhia Siderúrgica Nacional*, que financiou Josias Quintal (PSB) e Paulo Baltazar (PSB).

Independentemente da maneira que se apresente os dados, o Grupo A perdeu apoio empresarial nas eleições seguintes ao aparecimento de seus membros em escândalos de corrupção, a saber:

- O número de “financiamentos” diminuiu 54,1%: de 74 para 34;
- Não houve “financiamento” para mais de um candidato;
- O número de empresas financiando o grupo diminuiu 52,2%: de 71 para 34;
- Das 71 empresas da primeira campanha, 65 deixaram o grupo: defecção de 91,5%; e
- 28 empresas “novas” financiaram a segunda campanha.

Mais uma vez, estes dados apontam para uma queda do poder de atração de empresários para a campanha eleitoral deste grupo. Resta conferir qual foi o comportamento do setor empresarial no tocante aos deputados do Grupo B.

⁷⁵ Cabe ressaltar que o somatório das duas legislaturas é de 108 “patrocínios” de pessoas jurídicas, apesar de o número total de empresas ser 99. Isto se deve, portanto, ao fato de 6 empresas terem financiado os mesmos deputado em dois momentos diferentes e de 3 empresas terem financiado 2 deputados diferentes nas eleições de 2002.

Antes, portanto, é essencial abordar a questão da “qualidade” destas empresas, entendida como a sua capacidade de influenciar o rumo da política no que diz respeito ao resultado eleitoral. A constatação de que poucas empresas são responsáveis pela maior parte do financiamento e de que a estratégia predominante destas é a concentração de financiamento em poucos candidatos que acreditam ter boas chances nas eleições (SAMUELS, 2000, 2001; SANTOS, 2009) é forte o suficiente para acreditar que o peso de o patrocínio de uma grande empresa é diferente de uma empresa menor. Aparece aqui o binômio quantidade e qualidade.

Na campanha anterior aos escândalos em análise apareciam, embora em pequena quantidade, grandes grupos empresariais no rol de financiadores do Grupo A, tais como Bovespa (Fernando Gonçalves – PTB), Cia Siderúrgica Nacional – CSN (Josias Quintal – PSB, Paulo Baltazar – PSB), Norberto Odebrecht e Carvalho Hosken (Josias Quintal – PSB).

De acordo com o levantamento de Rodrigo Dolandeli dos Santos (2009), com exceção da última, são as empresas que aparecem no *Universo dos Maiores Doadores Corporativos que mais doaram para Candidaturas “Fortes”* em 2002. Por “candidaturas fortes”, entende-se os deputados que tiveram cargos de destaque na Câmara dos Deputados na 51ª Legislatura (1999-2002), a que antecedeu as eleições para Deputado Federal de 2002.

Posteriormente, em 2006, não foram encontradas empresas integrantes desta lista, ou mesmo empresas reconhecidamente grandes, apenas empresas de médio e pequeno porte, como por exemplo gráficas e postos de gasolinas com abrangência regional. Exceção observada para a Golden Cross, conhecida empresa de assistência médica e hospitalar, patrocinando na corrida eleitoral de 2006 a médica Laura Carneiro (PFL) com R\$ 10.000. Se quantitativamente a perda de empresas foi grande – aproximadamente 91,5% das empresas (65 em 71) não continuaram o financiamento para nenhum dos candidatos do Grupo A – a “qualidade” desta perda também foi considerável.

Sendo poucos os casos de manutenção, vale a pena tentar averiguar a existência de padrões para estas empresas. Segue, no Quadro 14, o nome destas empresas e qual deputado foi financiado por ela nas campanhas de 2002 e também na campanha de 2006 para deputado federal.

Quadro 14 – Empresas que mantiveram financiamento à Deputado Federal-RJ Dirty/Tainted candidato a reeleição em 2006 (Grupo A)

Empresa	Deputado	Valor 2002 (R\$)	Valor 2006 (R\$)
JB Marine Service Ltda.	Dr Heleno (PSC)	20.000	10.000
Posto Trevo Ltda.	Dr Heleno (PSC)	5.000	7.500
CBC - Companhia Brasileira de Cartuchos	Josias Quintal (PSB)	40.000	25.000
Organização Beni Ltda.	Laura Carneiro (PFL)	15.800	39.190
Companhia de Canetas Compactor	Nelson Bornier (PMDB)	10.000	50.000
Uni Empreendimentos Ltda.	Nelson Bornier (PMDB)	30.000	20.000

Fonte: elaboração própria a partir de dados do TSE

Nenhuma destas empresas figurava na lista de maiores doadoras em 2002, de acordo com o estudo de Santos (2009). Diante deste quadro, é possível perceber que o apoio a estes deputados não foi observado por grandes corporações, reforçando o argumento de que a estratégia predominante destas é a concentração de financiamento em poucos candidatos que acreditam ter mais chances nas eleições. O cálculo desta empresas provavelmente considera a visibilidade da atuação destes em nível nacional. Dado que a projeção do Grupo A, como foi observado, não é tão intensa quanto a do Grupo B, a possibilidade de explicação está na hipótese de um apoio mais localizado, com o financiamento de empresas de menor abrangência.

Nota-se, também, que algumas empresas reduziram o valor financiado, contrariando a tendência geral observada de aumento de valores de financiamento a cada eleição. No caso do Grupo A, conforme exposto no Quadro 14, três empresas reduziram e três empresas aumentaram o valor doado para o mesmo candidato. Logo, há indícios de que a redução do valor global do financiamento para o Grupo A se deveu mais à retirada de doadores (menor número de empresas doadoras na segunda eleição analisada) e menos à redução de valores doados pelas empresas que mantiveram doações.

- **Grupo B**

Para este grupo, o total de patrocinadoras nas duas campanhas foi de 259 empresas. Na campanha para a 52ª legislatura, 137 empresas financiaram o Grupo B, sendo que 8 empresas financiaram mais de um candidato, perfazendo um total de 151 “patrocínios”. Na campanha para a 53ª legislatura, o total de “patrocínios” foi de 173, realizados por 139

empresas, das quais 22 financiaram mais de um candidato.

Apesar de a quantidade de empresas que financiaram o Grupo B na segunda legislatura em questão ter sido praticamente a mesma (139 empresas em 2006 e 137 empresas em 2002), as situações apresentadas se diferem bastante do comportamento visto para o Grupo A, em que houve uma grande redução do somatório de empresas financiadoras entre as duas campanhas. Assim, ao contrário do Grupo A, os dados apontam para um cenário mais favorável ao Grupo B, sob qualquer prisma que se análise. Em síntese:

- O número de “financiamentos” aumentou (151 para 173);
- O número de “financiamentos” para mais de um candidato na mesma eleição também aumentou (14 para 34);
- O número de empresas financiando o grupo aumentou (137 para 139);
- 120 empresas que participaram da campanha anterior não renovaram seu apoio;
- Das 139 empresas: 122 empresas não participaram da campanha anterior; 17 empresas mantiveram o apoio prestado na campanha anterior.

Estas 16 empresas e os respectivos deputados financiados por elas estão abaixo relacionados. Três delas mantiveram o financiamento de mais de um candidato do Grupo B.

Quadro 15 – Empresas que mantiveram financiamento à Deputado Federal-RJ Clean candidato a reeleição em 2006 (Grupo B)

Empresa	Deputado	Valor 2002 (R\$)	Valor 2006 (R\$)
Alpa Consultoria Informat. Represent. Ltda.	Alexandre Santos	3.600	2.200
Aurizonia Empreendimentos Ltda	Miro Teixeira	10.000	30.000
Banco Itau S/A	Márcio Fortes	100.000	100.000
<i>Bovespa</i>	Márcio Fortes	10.000	30.000
Cia Brasileira de Metalurgia e Mineração	Márcio Fortes Antonio Carlos Biscaia	75.000 50.000	50.000 50.000
<i>Cia. Brasileira de Petróleo Ipiranga</i>	Antonio Carlos Biscaia Miro Teixeira	40.000 25.000	50.000 50.000
CNR Empreendimentos Imobiliários Ltda	Marcio Fortes	165.000	320.000
<i>Companhia Brasileira de Liquidação e Custódia</i>	Rodrigo Maia	13.000	40.000
Docas Investimentos S/A	Julio Lopes	20.000	50.000
<i>Embraer Empresa Brasileira Aeronáutica</i>	Marcio Fortes	140.000	70.000

Empresa	Deputado	Valor 2002 (R\$)	Valor 2006 (R\$)
<i>Gerdau S/A</i>	Marcio Fortes	100.000	50.000
<i>Klabin S.A.</i>	Julio Lopes	10.474,80	30.000
	Marcio Fortes	19.832,77	50.000
	Miro Teixeira	80.055,48	130.000
	Fernando Gabeira	39.539,90	50.000
Luanova Ind.Comerc.Prod.Alim.Ltda	Simão Sessim	2.000	13.000
Mk Publicitá Prod., Public. E Propag. Ltda.	Arolde de Oliveira	150.000	169.500
Sinal Auditec Ltda.	Alexandre Santos	45.500	10.000
<i>União de Banco Brasileiros</i> – Unibanco	Paulo Rattes	10.000	30.000

Fonte: elaboração própria a partir de dados do TSE

As sete empresas destacadas em *itálico* fazem parte da lista das 37 empresas que, no universo de 276 maiores doadores corporativos, mais doaram para candidaturas consideradas “fortes”, conforme sugerido pelo trabalho de Santos (2009). Muitas destas empresas, de acordo com o Quadro 15, também mantiveram o financiamento a outros deputados, o que corrobora a estratégia de focar o financiamento em candidatos mais bem cotados.

Em relação aos valores de doação, se no cômputo geral é observado um aumento, alguns casos específicos desmentem esta generalização. Cinco das 16 empresas acima reduziram o valor da doação entre as campanhas. Os alvos dessas reduções foram Márcio Fortes, com doações mais baixas de três empresas entre as sete que continuaram financiando sua campanha, e Alexandre Santos, com redução de valor das duas empresas que haviam o financiado anteriormente. Destaca-se que a *Cia. Brasileira de Petróleo Ipiranga* reduziu o valor da doação para Márcio Fortes enquanto aumentou a doação para Miro Teixeira, igualando o valor doado a ambos os candidatos em 2006. Estas diminuições pontuais, de qualquer forma, não foram suficientes para reverter a tendência de elevação do montante de doações recebidas pelo referido grupo. Cabe frisar que o deputado Márcio Fortes, apesar das reduções, conservou o *status* de campeão de doações, em termos de valores absolutos e de número de empresas, considerando os dois grupos e dois períodos analisados na tese.

6.2 Setores econômicos

Segundo David Samuels (2006), a maior parte do dinheiro, em valor absoluto, para campanhas no Brasil vem de fontes empresariais, com o domínio de três setores: o financeiro, incluindo bancos; o de construção⁷⁶, dominado por empreiteiras; e o de indústria pesada como aço e petroquímica. Nas campanhas eleitorais de 2006 e 2008, 48% das denominadas maiores empresas aparecem como financiadoras de campanha eleitoral (INSTITUTO ETHOS E TRANSPARENCY INTERNATIONAL, 2010)⁷⁷

Entre as empresas doadoras, verificou-se a presença de variados setores⁷⁸, com destaque para aqueles citados por Samuels (2006). Um quarto de todas as contribuições veio de empresas de construção (notadamente Andrade Gutierrez, Camargo Correa, OAS, Odebrecht e Queiroz Galvão). Outro setor importante é o de bens de consumo (12% das doações das 1000 maiores, e cuja lista engloba gigantes da indústria de alimentos; como Bunge, JBS e Sadia; e de bebidas, como a Schincariol). A indústria pesada contribuiu igualmente com 12% do montante fornecido pelas maiores empresas (CSN, Gerdau, Usiminas e Votorantim como principais). No setor de bancos, os recursos somam 8% das doações das 1000 maiores (Itaú e Unibanco lideram, seguidos de BMG, Mercantil e Safra).

Nesse sentido, buscou-se verificar a principal atividade econômica exercida pelas empresas que mantiveram o financiamento entre campanhas distintas. Uma observação geral das empresas que mantiveram os aportes as campanhas do grupo de deputados que tiveram seus nomes envolvidos em escândalos de corrupção não aponta para a predominância de qualquer setor, conforme pode ser notado no Quadro 16. Com exceção para os bens de consumo (material de escritório), nenhum dos setores que apareceram está entre os citados anteriormente como os de maior destaque nos financiamentos de campanhas no Brasil, quais sejam: empresas de construção, indústria pesada e bancos.

⁷⁶ A respeito da influência deste ramo empresarial na política, Barry Ames (2001) diz que “*pork barrel* e escândalo de propinas dependem da existência de uma indústria de construção altamente concentrada; prática comum das empreiteiras” (AMES, 2001, p. 58)

⁷⁷ Neste relatório é apresentada uma análise detalhada do papel das 1000 empresas indicadas como líderes da economia nacional pela revista Exame, em sua edição especial *Melhores & Maiores*.

⁷⁸ Dependendo do cargo que esteja em jogo, os patrocinadores podem mudar, sendo empresas de transporte público, especialmente ônibus, patrocinadores muito frequentes nas eleições estaduais e empresas privadas de coleta de lixo fatores decisivos nas eleições para prefeitos (ANDRADE, 2008).

Quadro 16 – Empresas que mantiveram financiamento à Deputado Federal-RJ Dirty/Tainted candidato a reeleição em 2006 e setores

Empresa	Setor/Atividade
JB Marine Service LTDA	Navegação Marítima
Posto Trevo Ltda	Posto de gasolina
CBC Companhia Brasileira de Cartuchos	Armamento e Munição
Organização Beni LTDA	Serviço de Limpeza e Conservação
Companhia de Canetas Compactor	Material de escritório
Uni Empreendimentos Ltda	Comércio e Representações

Fonte: elaboração própria a partir de dados do TSE.

Nota-se no Quadro 17 que, para os deputados que não se envolveram em escândalos de corrupção, as empresas são, em geral, de maior porte. Isto pode ter relação com questões como a reputação e a manutenção de *status quo*, haja vista que dentre os deputados *Clean* existem políticos de maior destaque, que se inserem, por exemplo, na lista de “Cabeças do Congresso” elaborada pelo DIAP.

Quadro 17 - Empresas que mantiveram financiamento à Deputado Federal-RJ Clean candidato a reeleição em 2006 por principal Setor/Atividade

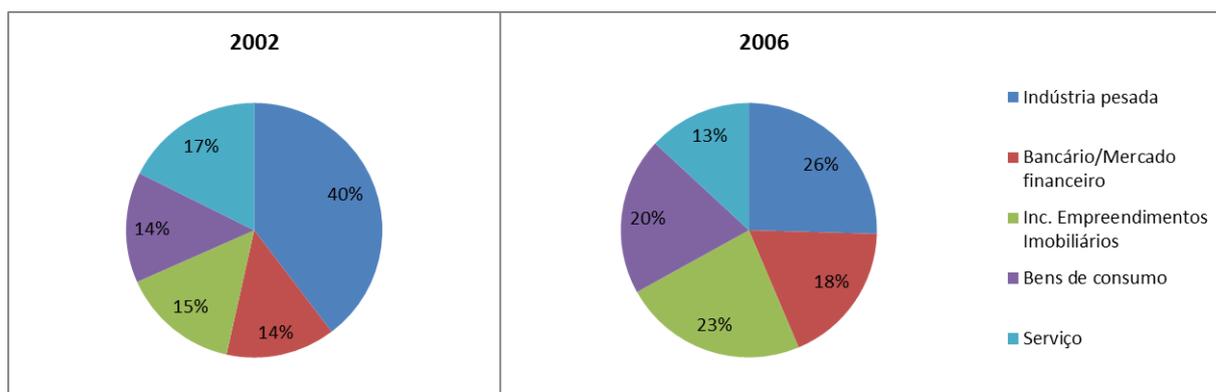
Principal Setor/Atividade	Empresa	Valor total (R\$) 2002	Valor total (R\$) 2006
Indústria pesada	Aurizonia Empreendimentos Ltda	440.000	350.000
	Cia Brasileira de Metalurgia e Mineração		
	Gerdau S/A		
	Cia. Brasileira de Petróleo Ipiranga		
	Embraer Empresa Brasileira Aeronáutica		
Bancário/ Mercado financeiro	Docas Investimentos S/A	153.000	250.000
	Banco Itau S/A		
	Bovespa		
	Companhia Brasileira de Liquidação e Custódia		
	União de Banco Brasileiros/Unibanco		
Incorporação de Empreendimentos Imobiliários	CNR Empreendimentos Imobiliários Ltda	165.000	320.000
Bens de consumo	Klabin S.A.	155.503	275.200
	Alpa Consultoria Informat. Represent. Ltda.		
	Luanova Ind. Comerc.Prod.Alim.Ltda (“Panco”)		

Principal Setor/Atividade	Empresa	Valor total (R\$) 2002	Valor total (R\$) 2006
Serviço	Mk Publicitá Prod., Public. E Propag. Ltda.	195.500	179.500
	Sinal Audiotec Ltda.		

Fonte: <http://empresasdobrasil.com/>

Observa-se uma variedade nos ramos de atuação destas empresas. No Gráfico 8, os valores totais de financiamento são distribuídos por setores/atividades. A partir dos percentuais encontrados, pode ser feito um contraste com o padrão de financiamento verificado no Brasil, facilitando a leitura dos dados. A mesma análise não foi desenvolvida para o Grupo A, pois o reduzido número de casos torna sem sentido agrupá-los percentualmente, além de os setores encontrados não serem os que conhecidamente predominam quando considerado o padrão de financiamento do país.

Gráfico 8 – Participação de setores que mantiveram financiamento à Deputado Federal-RJ *Clean* candidato a reeleição em 2006



Fonte: Elaboração própria, TSE, <http://empresasdobrasil.com/>

Apesar de um encolhimento da participação da indústrias pesadas em 2006, este setor continuou sendo aquele com a maior fatia das doações de campanha a deputados não envolvidos em escândalos de corrupção. Em segundo lugar, o setor imobiliário aparece, contudo, sua grande presença em ambos os períodos se deveu apenas às altas quantias doadas pela *CNR Empreendimentos Imobiliários Ltda.* Excluindo as empresas de construção, que não financiaram duas vezes o mesmo candidato, a distribuição de setores na manutenção de financiamento ao Grupo B se aproximou do que é reconhecido como padrão de financiamento no Brasil, com ampla participação da indústria pesada, setor bancário e setor de bens de consumo. O setor de serviços também aparece de forma destacada, especialmente no ano de 2002.

6.3 Participação das empresas em Pactos Sociais

Algumas empresas são signatárias de pactos contra a corrupção que, além de diretrizes para o financiamento, se preocupam em contribuir “para um desenvolvimento social, econômico e ambiental sustentável” (INSTITUTO ETHOS, 2002, p. 6). Até que ponto, no que tange ao controle do financiamento de campanhas, a empresa está socialmente inserida? O Instituto Ethos e a Transparência Internacional desenvolveram a cartilha A Responsabilidade Social das Empresas no Processo Eleitoral – edição de 2012, que é um manual voltado para empresas que querem implementar regras para estimular a integridade e a prevenção da corrupção no contexto eleitoral. A importância da análise está na possibilidade de a divulgação de adesão “aos pactos anticorrupção e de responsabilidade empresarial influir sobre o comportamento de sua cadeia de valor e seu setor” (INSTITUTO ETHOS, 2002, p. 6). Sabe-se que, na prática, a aderência a estes pactos não é muito ampla, além de pouco divulgada. Ainda assim, a pesquisa desejou saber se de alguma forma esta questão esteve, minimamente, presente. Para tal, procurou-se avaliar se houve diferença entre as empresas que mantiveram financiamento para os deputados *Dirty/Tainted* em comparação com as que mantiveram o financiamento aos deputados *Clean*.

Em relação à participação em pactos sociais de *accountability* das empresas que mantiveram a doação de campanha para a 53ª legislatura para parlamentares envolvidos em escândalos de corrupção (Grupo A) durante o mandato na 52ª legislatura (2003-2007), nenhuma delas estava inserida nos pactos analisados. Das 16 empresas que repetiram o financiamento para deputados não envolvidos em escândalos de corrupção (Grupo B), apenas duas são integrantes de pactos anticorrupção pesquisados, integrando a lista do Pró-Ética: Embraer e Klabin S.A. Percebe-se, então, que esta dimensão não teve a relevância esperada. Entretanto, ao se comparar com o resultado do Grupo A, em que não havia qualquer empresa se preocupando com esta questão, o dado pode demonstrar algum grau de coerência, já que empresas ditas “socialmente responsáveis” não aparecem mantendo o financiamento para deputados envolvidos em escândalos de corrupção. Este dado pode ser um resultado aleatório, mas é mais provável que grandes empresas tenham maior preocupação com a sua reputação, no que Grant e Keohane (2005) denominam de *market accountability*.

7 ACCOUNTABILITY E SUA DIMENSÃO SOCIAL

“É essa atitude pessimista e cínica, e não a ampla corrupção, que pode efetivamente acabar com as democracias liberais, transformando-as numa casca esvaziada de substância e verdade, aquilo que os marxistas ridicularizavam com o apelido de democracia “formal”. É uma atitude inconsciente em muitos casos, que se traduz como desinteresse e apatia em relação à vida pública, ceticismo em relação às instituições, relutância em pô-las à prova. Quando consideráveis parcelas de uma sociedade devastada pela inconsequência sucumbem ao catastrofismo e à anomia cívica, o campo fica livre para os lobos e as hienas.” (LLOSA, 2013, p. 128)

A democracia formal (traduzida em regras bem definidas e alto grau de institucionalização do sistema político e partidário) avançou no país, sem que houvesse correspondência direta com uma democracia substantiva, *i.e* – maior transparência e controle social sobre as relações entre o Estado, os agentes econômicos e as grandes empresas. No tocante à *accountability*, uma pergunta que emerge diz respeito ao papel da sociedade civil: onde esta se insere no relacionamento entre o poder político e o econômico? Em um contexto de democracia, o instituto do sufrágio poderá garantir a não-continuidade de representantes que não assegurem os interesses da sociedade.

Porém, como abordado no Capítulo 2, existem alguns problemas no funcionamento ideal do mecanismo de *accountability* vertical. Robert Dahl (1989) cita dois estágios, o eleitoral e aquele entre as eleições, como condições necessárias e suficientes para maximizar a democracia no mundo real. Discutiu-se, aqui, em que medida o processo eleitoral é insuficiente para garantir a observação das condições 4 e 5 da Poliarquia, quais sejam: o direito de vocalização de preferências e democratização da informação, respectivamente.

A inexistência do instituto do *recall*⁷⁹ no Brasil, por exemplo, impõe aos cidadãos a espera do ciclo eleitoral de quatro anos para poder substituir os políticos que se desviem do interesse público. Esta situação é deletéria ao se considerar que escândalos ocorridos nos anos iniciais do mandato acabam sendo esquecidos, ou substituídos por outros escândalos, até o final do período do governo. A alternativa para a existência de *accountability* neste caso, e que não envolva as eleições – ou a *accountability* horizontal – é esperar o controle exercido por seus pares, em uma potencial expulsão do partido ou cassação do mandato, ou ainda aguardar os trâmites do Poder Judiciário, que é famoso por sua morosidade em nosso país.

⁷⁹ Procedimento no qual os eleitores podem cassar o mandato de um representante eleito por meio de voto direto, antes do fim do período do seu mandato. O processo costuma ser iniciado quando um número suficiente de eleitores assinam uma petição para tal. Os EUA e alguns cantões da Suíça são exemplos de locais em que essa prática é adotada.

Não obstante, o “controle social” tem sido entendido como uma forma de aprofundamento da democracia (*accountability social*), podendo ser exercido tanto pela sociedade civil, de forma desorganizada, como também por meio de institutos que pesquisam corrupção, transparência, gastos de campanha etc. Este tipo de organização procura responder à demanda de participação e vigilância pública buscando o aperfeiçoamento da democracia brasileira no que se refere às relações entre a economia e a política. De forma concreta, a maior contribuição ocorre com a produção de informação de qualidade e comunicação para ajudar a mobilizar a sociedade. A mídia também tem um papel fundamental quando entendida como um “gatilho” para a mobilização da sociedade e, com isso, a ativação de mecanismos formais de punição (*accountability horizontal*), em adição à estragos na reputação.

Embora sob o ponto de vista institucional o Brasil tenha eleições livres, um Congresso e um Judiciário independentes e todas as demais garantias constitucionais típicas das democracias representativas, o arcabouço formal nem sempre está refletido nas práticas do “mundo real”. Nesta seção, serão expostos alguns exemplos de organizações que se destacam em incentivar a busca por *accountability social*, em especial, atentando para formas de divulgar e combater a corrupção, em seu sentido mais amplo. Antes, porém, será apresentado um panorama acerca da evolução deste tipo de iniciativas e de como o conceito de *accountability social* entrou na Agenda Pública.

7.1 Accountability Social: “gatilho” para outras formas

Após o início da chamada “onda de protestos” no Brasil, em junho de 2013, os temas contestação pública, ativismo e movimentos sociais voltaram à pauta no país. Embora, tradicionalmente, o “fazer política” seja relegado às instituições do estado e organizações internacionais, este tipo de ação coletiva não é novidade na prática política. Com os processos de democratização vividos pela América Latina, Leste Asiático e Europa do Leste e do Sul, a partir de meados da década de 1980, foi favorecido o incremento de participação e a proliferação de atores sociais com demandas mais diversas. O cenário político internacional viu-se permeado por atores que clamavam tanto por assuntos mais localizados quanto por temas globais, como a defesa dos direitos humanos e a globalização.

De acordo com José Maria Gómez e Ana Carolina Delgado (2011), cientistas políticos, mais recentemente, têm destacado a relevância e a vinculação do ativismo social para o processo político à temática da “*accountability social*”. O entendimento dominante associa a *accountability* ao âmbito das instituições democráticas. O termo “social” deve, então, ser incorporado para se referir ao papel da ação coletiva de organizações da sociedade civil na ampliação e fortalecimento da democracia. Na prática, a inclusão do “social” deve favorecer não apenas a implementação de um modelo democrático mais participativo, mas também chamar atenção para as críticas das práticas políticas convencionais, da representação política em crise - ou em “mudança”, como advoga Bernard Manin (1995). Mais ainda, deve ser questionada a própria construção e qualidade dos regimes democráticos.

Gomez e Delgado (2011) apontam algumas lacunas na literatura dominante sobre *accountability*: suas análises comparativas possuem como ponto de referência contextos e desenhos institucionais que não necessariamente seriam aplicáveis de modo integral às particularidades destas novas democracias, com trajetórias e sociedades distintas. Neste sentido, o termo “*accountability social*” poderia suprir tal lacuna, entendo-o como:

[...] um mecanismo de controle não eleitoral, ainda que vertical, que repousa nas ações da múltipla gama de associações de cidadãos e movimentos e na mídia, ações que tem como objetivo expor o malfeito governamental, trazendo novas questões para a agenda pública ou ativando a operação de agências horizontais. Emprega ferramentas institucionais e não institucionais (SMULOVITZ; PERUZZOTTI, 2000, p. 150, tradução nossa).

A definição acima, ao contrário, trata não apenas da questão do monitoramento, mas, procura trazer a participação da sociedade civil organizada para o centro do debate, incluindo-a de forma ativa no processo político.

A necessidade de ampliação do debate justifica-se não só pela presença crescente dos atores coletivos, mas pelo fato de, por vezes, suas demandas levarem a respostas do poder público, que vão desde a demissão de políticos e burocratas, a pressão do Legislativo, até a criação de um aparato institucional, com órgão de fiscalização e leis que coíbam os atos de corrupção (GOMEZ; DELGADO, 2011, p. 6)

Dessa maneira, não se procura subestimar a importância de outras formas de “*accountability*” (vertical e horizontal), mas de incorporar uma percepção de complementariedade destas. Destarte, a “*accountability social*” passa a ser inserida na agenda das organizações e de ONGs internacionais como um elemento a ser incentivado na medida em que

a exposição do malfeito e, conseqüentemente, a cobrança de uma resposta dos governos e burocratas, contribuiriam para um aperfeiçoamento do funcionamento da máquina pública: além de otimizar a distribuição de gastos (...) a atuação de organizações, movimentos e mídia também traria uma perspectiva de maior inclusão

social para as camadas mais pobres e marginalizadas da população destes países. (GOMEZ; DELGADO, 2011, p. 7)

Neste contexto, tornou-se frequente nos documentos dos organismos internacionais a menção a projetos locais de “*accountability social*” ocorridos no ‘mundo em desenvolvimento’ e considerados bem sucedidos, como o Orçamento Participativo, no Brasil.

Gutierrez (1998) faz uma resenha de várias experiências desse tipo realizadas na América Latina (México, Argentina, Nicarágua etc.) por organismos da sociedade civil constituídos expressamente para vigiar a transparência dos processos eleitorais. A autora documenta, em especial, o caso da Observadoria Cidadã da Eleição presidencial, que se constituiu na primeira experiência de participação da cidadania e de controle político sobre um processo eleitoral na Colômbia, que, por sua vez, se dispôs a realizar uma observação eleitoral integral. De fato, ela incluía acompanhamento e vigilância sobre a) a procedência e utilização dos recursos econômicos; b) a imparcialidade e o equilíbrio informativo dos meios de comunicação, c) o cumprimento das normas que regem os processos eleitorais e d) a promoção do voto responsável. A iniciativa partiu, no início de 1998, de algumas organizações da sociedade civil.

A ideia de “*accountability social*” emerge como uma das questões centrais no debate atual, na medida em que impende aos atores coletivos buscar soluções para o aprofundamento e questões relacionadas, como o combate à corrupção e o alcance do desenvolvimento, especialmente no âmbito dos países em desenvolvimento, pelo fato de serem democracias jovens e cujo desenho institucional é, por vezes, entendido como ineficaz para a promoção dos bens públicos.

Além das eleições, outros recursos com efeito coercitivo e respaldo legal estariam à disposição dos cidadãos. Os autores citam “o direito de vetar tanto funcionários eleitos como autoridades designadas, as ações consagradas constitucionalmente para assegurar a prevalência dos direitos coletivos, os recursos administrativos e também uma institucionalidade controladora e judicial fortes e independentes” como exemplos de recursos do controle social, já que podem resultar em sanções legais à administração pública, capazes, por sua vez, de dotar de eficácia as sanções simbólicas que eventualmente o controle social possa aplicar.

A eficácia do controle social está diretamente ligada à independência e autonomia que os sujeitos sociais mantenham em relação aos autores estatais. Portanto, o controle precisa ser externo à administração pública para que a relação com ela seja reguladora e não constitutiva. Alguns de tais recursos são diretos (podemos também incluir as eleições), outros são indiretos. O assunto realmente crítico é se todos eles, ou pelo menos alguns, estão disponíveis ou não.

Um ator essencial para garantir a liberdade democrática de expressão, condição basilar para a “*accountability social*”, é a mídia. Esta funciona como um dos principais veículos para a cobrança de prestação de contas do poder público. Muitas ações do governo no Brasil apresentam um caráter reativo à pressão exercida pelas organizações sociais, reforçadas pelas informações publicadas em jornais e revistas. O caso do Mensalão é um exemplo emblemático especialmente quando se observa o número de horas televisionadas e manchetes de jornais dedicados a este (MIGUEL, COUTINHO, 2007).

Peruzzotti (2004) salienta que, ao fornecer informações, a mídia atua dando visibilidade às denúncias e funciona, por vezes, como canal produtor das mesmas, obtendo o apoio da opinião pública de maneira a exercer uma pressão efetiva sobre as autoridades. Cabe destacar o argumento de Sikkink e Keck (1998), para as quais uma das táticas mais utilizadas pelos atores sociais coletivos é a sensibilização da opinião pública, a fim de reforçar a legitimidade das causas defendidas e gerar maior exposição e pressão ao alvo das campanhas.

Diante das crescentes mobilizações que reivindicam a prestação de contas do poder público e, dessa forma, maior participação no jogo político democrático doméstico, o termo “*accountability social*” desafia uma interpretação centrada primordialmente nas instituições. Desse modo, atribui dinamismo à literatura sobre o tema, expondo suas lacunas e um cenário político mais complexo, no qual o combate à corrupção apresenta-se, por um lado, como das questões inseridas nos projetos de monitoramento e prestação de contas, exercidos pela sociedade (o que pode ser verificado nas manifestações de junho de 2013 no Brasil). Por outro, esta mesma questão e a atuação da sociedade está atrelada às pressões internacionais.

Gomez e Delgado (2011) avaliam como este fenômeno mostra-se no Brasil⁸⁰, a partir da análise de um caso de pressão contra a corrupção – a queda de ministros no governo Dilma

⁸⁰Os autores comparam este com casos de igual repercussão na Índia e África do Sul. A constatação é de que, se na Índia coube à mídia seguir os rumos tecidos pelo movimento anticorrupção e pela Lei da Informação, no Brasil o principal papel foi dos meios de comunicação. (GOMEZ; DELGADO, 2011)

Rousseff– no qual os meios de comunicação parecem ter ocupado papel decisivo no monitoramento e cobrança de prestação de contas do governo.

As iniciativas de monitoramento e combate à corrupção, recentemente representadas pela mídia e por campanhas como a da Ficha Limpa, possuem raízes anteriores, como nos sugere a formação do Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral (MCCE) e de organizações no plano local. Esse seria o caso de Nossa São Paulo, Rio Como Vamos, entre outros que emergiram no cenário brasileiro como exemplos de organizações voltadas para a prestação de contas de governos e burocratas, não apenas como ações esporádicas.

É nesse quadro de surgimento de um ativismo cívico mais organizado em torno do tema, demandando o que muitos chamaram de “ética na política”, que se inserem tanto os episódios aqui explorados quanto a “novidade”, apresentada pelas manifestações de 2013, com reivindicações generalizadas. Não se pode desprezar a emergência de um cenário de crescente implementação de instituições por parte dos governos em escalas distintas em que se destacam iniciativas como a do Orçamento Participativo ou a criação pelo governo federal do Portal da Transparência⁸¹, site cujas informações permitem ao cidadão acompanhar os gastos do poder público e, dessa forma, exercer maior controle para coibir os atos de corrupção.

O estabelecimento de instituições pode contribuir para o combate à corrupção, entretanto, as constantes denúncias parecem advertir que a eficácia de tal combate não se restringe à arquitetura institucional. Some-se a esta a atuação cada vez mais destacada da sociedade civil e, em especial, da mídia na pressão e exposição dos atos ilícitos na administração pública, assumindo por vezes o papel de denunciante.

Tais denúncias, divulgadas de maneira constante pela imprensa, podem ter diferentes repercussões. Ainda reportando ao exemplo das denúncias de irregularidades, tráfico de influência, enriquecimento ilícito e desvio de verbas públicas envolvendo ministros do governo Dilma Rousseff, houve a substituição destes, apontada pela mídia como uma “faxina promovida pelo Executivo”. Tal episódio mostrou-se como um gesto de prestação de contas por parte do governo (GOMEZ; DELGADO, 2011). Assim, o afastamento dos ministros reforça argumentos de que a pressão social pode ativar outras formas de *accountability*, como a horizontal (SMULOVITZ; PERUZZOTI, 2003; GOMEZ; DELGADO, 2011).

⁸¹ <http://www.portaltransparencia.gov.br/>

Desse modo, não obstante os resultados, o caso em questão sinaliza um processo em que é crucial um elo entre mídia e organizações sociais. Nesse sentido, o acesso à informação aparece como um fator facilitador da ação social.

uma análise sobre a relevância atribuída à mídia na prestação de contas deve vir acompanhada pela posição que ocupa no cenário político doméstico. Sua centralidade pode levar a uma relação na qual os “suspeitos de corrupção” passem a ser logo vistos como “corruptos”, passando a desempenhar um julgamento moral. (GOMEZ; DELGADO, 2011, p. 15)

Daí a importância da mídia apenas como ativadora de outros mecanismos de sanção, e não julgando os casos. Os institutos que estudam e combatem a corrupção poderiam se apresentar com alternativa a este tipo de informação, de caráter sensacionalista, como será analisado na próxima seção.

7.2 Organizações sociais que concorrem para algum tipo de accountability

Escolheu-se apontar exemplos de organizações, fora do âmbito governamental, que concorram para alguma forma de *accountability*, concebida em seu sentido mais amplo, como indicado no Capítulo 2. Utilizou-se, como critério de escolha, citações desta organização em artigos acadêmicos, aparecimento na internet (especialmente por se desejar aferir como estas alcançam o maior número de pessoas) e percepção pessoal sobre a relevância de suas ações. A escolha destas organizações, portanto, não obedeceu a uma metodologia rígida, e totalmente livre de subjetividade, o que não modifica o objetivo deste capítulo: oferecer uma visão sobre novas formas de *accountability*, especialmente aquela que recebeu a alcunha de “*accountability* social”.

A descrição de cada uma dessas organizações será baseada, primordialmente, no que elas mesmas oferecem (ou o “Quem somos”, de seus sites). Com base na descrição que fornecem, é perceptível que suas práticas, inclusive as de gestão interna, vão ao encontro de modelos de *accountability*, democracia deliberativa e transparência, especialmente no que tange às formas de se financiarem: autônomas, rejeitando qualquer tipo de ingerência econômica externa e/ou escusa.

a) Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral (MCCE)

Entidades nacionais de diversos segmentos, em um número de 50, integram o Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral (MCCE), formando uma rede com movimentos, organizações sociais, organizações religiosas e entidades da sociedade civil.

Este movimento reivindica para si a responsabilidade de ter mobilizado a sociedade brasileira em favor da aprovação das duas únicas leis de iniciativa popular anticorrupção no país. A primeira é a Lei nº 9.840/99, conhecida como “Lei da Compra de Votos”, que permite a cassação de registros e diplomas eleitorais pela prática da compra de votos ou do uso eleitoral da máquina administrativa. A segunda delas é a Lei Complementar nº 135/2010, a famosa “Lei da Ficha Limpa”. Após estes dois casos bem-sucedidos, o projeto para a Reforma do Sistema Político Brasileiro – mais uma iniciativa popular – é a atual bandeira do movimento.

O MCCE foi instituído durante o período eleitoral de 2002, mas suas raízes remontam a um projeto capitaneado pela Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) em 1997, o Projeto “Combatendo a corrupção eleitoral”. Da Secretaria Executiva do Comitê Nacional em Brasília, há a integração com as 51 entidades que compõem a rede nacional do MCCE e também com os comitês estaduais, municipais e locais em todas as regiões do país. São mais de 300 comitês estaduais, municipais e locais. Os comitês estão presentes em todos os estados brasileiros e são constituídos de forma voluntária por representantes da sociedade civil, pastorais, sindicatos, associações e outros grupos organizados.

Sua atuação é pautada pelos seguintes eixos, segundo sua própria descrição:

- **Fiscalização:** O objetivo deste eixo é assegurar o cumprimento da Lei 9840/1999 e da Lei Complementar 135/2010 (Ficha Limpa), por meio do recebimento de denúncias, acompanhamento de processos e encaminhamentos de representações aos órgãos competentes.
- **Educação:** Visa contribuir com a consolidação de uma consciência dos eleitores de que “voto não tem preço, tem consequências”. Para isso, são realizadas ações nos municípios como encontros, palestras e seminários, em parceria com os Comitês 9840 (Comitês MCCE). Material impresso, como cartilhas, folderes e cartazes, são distribuídos durante os eventos.

- Monitoramento: Com este eixo, o MCCE realiza tanto o acompanhamento das ações do parlamento brasileiro em relação à Lei 9840 e à LC 135/2010, como o controle social do orçamento público e da máquina administrativa. Objetiva evitar desvio de recursos com finalidades eleitorais e acompanhar as ações de seus candidatos.

O seu principal desafio é articular a luta por eleições limpas com o combate a todas as formas de corrupção. Para tal, acompanha a atuação do Tribunal Superior Eleitoral e pressiona por adoção de medidas que favoreçam a lisura do processo eleitoral.

b) Instituto Mais Democracia

Mais um dos diversos exemplos de organizações da sociedade civil com o intuito de fomentar a *accountability* é o instituto Mais Democracia, cujo mote é transparência e controle cidadão de governo e empresas. Entre seus diversos estudos divulgados, um deles é intitulado “quem são os proprietários do Brasil?”, no qual acredita desmistificar a resposta recorrente a essa pergunta, qual seja “a lista das maiores empresas, por faturamento, publicadas anualmente pela imprensa brasileira”. O suposto da pesquisa é que “ainda que neste rol estejam de fato alguns dos maiores capitalistas nacionais, nem sempre os proprietários últimos são ali encontrados”.

Em outras palavras, existe uma grande dificuldade em combater os “culpados” porque eles estão “escondidos”. Segundo tal instituto, estes grupos e suas conexões com o Estado operam sob a estratégia de “desaparecimento”, o que tem como consequência isentar seus agentes máximos de qualquer responsabilidade sobre os danos sociais, econômicos, culturais e ambientais gerados pelas ações das empresas que controlam.

A pesquisa sobre “proprietários últimos” leva em consideração a receita dos maiores grupos de capital aberto existentes no Brasil, mas incorpora as participações societárias cruzadas que os grupos privados têm entre si, incluindo também a participação do Estado brasileiro, através de suas estatais. O conglomerado Telefônica, a Previ (fundo de pensão dos funcionários do Banco do Brasil), o grupo Telemar, a holding Bradesco e a família Gerdau aparecem na pesquisa como os maiores proprietários últimos do Brasil.⁸²

Na pesquisa, considerou-se somente grupos privados e desta surgiram nomes que em geral não frequentam o noticiário. Entre eles estão a Wilkes Participações (sociedade de Abílio Diniz com os franceses do Casino no controle do Pão de Açúcar), a Blessed Holdings

⁸² A lista completa está em www.proprietariosdobrasil.org.br.

(leia-se frigoríficos JBS e Bertin), o Santander e os conglomerados de Jereissati e Grupo Ultra. Mais de 51% do poder acumulado está concentrado nos 12 primeiros nomes da lista.

Nota-se a participação e articulação de diferentes frações do Estado nacional com esses diversos grupos. Não obstante à participação acionária que detêm neles, percebe-se o financiamento direto através do BNDES (segundo o relatório da pesquisa, o eixo central dessa grande articulação de poder), além de outros bancos estatais e variados tipos de subsídios, diretos e indiretos. Em suma, o seu objetivo é expor para a sociedade as estruturas de poder econômico do setor privado e suas influências nas orientações de estratégia econômica e de desenvolvimento.

c) Transparência Brasil

Segundo a descrição em seu site, a Transparência Brasil é uma organização independente e autônoma, fundada em abril de 2000 por um grupo de indivíduos e organizações não-governamentais (cujos nomes são divulgados no site) comprometidos com o combate à corrupção. A necessidade de uma organização como a Transparência Brasil pode ser bem compreendida pelas características do Brasil. Entre os apoiadores, são encontrados diversos cientista políticos de renome no país.

Esta organização se preocupa essencialmente com as nossas regras eleitorais, em especial no que diz respeito ao financiamento de campanhas. Suas ações são apoiadas na concepção de que a transparência dos atos das três esferas do Estado é pequena, o que, para eles, em grande parte se deve a padrões de comportamento arraigados e, em menor medida, a falta de coordenação entre os interessados em mudar a situação.

Outro fator considerado importante por esta organização é a estrutura do Estado. O sistema federativo brasileiro impõe certas legislações aos demais níveis, mas a autonomia de estados e de municípios (atentando para a condição *sui generis* de termos aqui os municípios como entes federados) confere a estes grande independência na formulação de regulamentos e na adoção de práticas administrativas. Isso levaria à ineficiência dos controles locais.

Assim, as disparidades brasileiras nos terrenos social e econômico refletiriam-se diretamente nos instrumentos disponíveis para o combate à corrupção. Seus fundadores consideram que uma imprensa moderna se faz presente nas principais cidades, mas não se

distribui uniformemente entre as diversas regiões do país. O diagnóstico da realidade brasileira para esta instituição, é de que a

lei vale pouco e é na prática inacessível para a grande maioria da população. O grau de transparência é baixo, um problema que afeta não apenas o Executivo como também o Legislativo, o Judiciário e o Ministério Público. Em alguns círculos empresariais, o poder de corromper é encarado como vantagem competitiva.⁸³

No seu estatuto aparece como um dos objetivos ajudar as organizações civis e os governos de todos os níveis a desenvolver metodologias e atitudes voltadas ao combate à corrupção. Não desconsiderando o tamanho da população, do território e da economia brasileira, além das enormes disparidades regionais do país, a Transparência Brasil prioriza as seguintes áreas de atuação, com o fito de cumprir sua missão:

- Realização de levantamentos empíricos sobre a incidência do problema da corrupção em diferentes esferas. São exemplos: a corrupção eleitoral, a perspectiva do setor privado, diagnósticos municipais e outros.
- Condução de programas de combate à corrupção em parceria com entes públicos.
- Intervenção, por seus representantes, nos acontecimentos relevantes envolvendo corrupção e que afetam o país.
- Criação de instrumentos de Internet para propiciar o monitoramento do fenômeno da corrupção. As seguintes ferramentas são disponíveis na Internet:

Quadro 18 – Principais projetos e informações disponibilizadas pela Transparência Brasil

Projeto	Resumo
Excelências	Históricos da vida pública de todos os parlamentares federais e estaduais. Noticiário sobre corrupção que os envolve, processos a que respondem na Justiça, multas recebidas por Tribunais de Contas, declarações de bens, padrões de financiamento eleitoral, frequência ao trabalho etc. Vencedor do Prêmio Esso de Jornalismo 2006.
Às Claras	Banco de dados com informações e análises sobre o financiamento eleitoral.
Deu no Jornal	Banco de dados com noticiário sobre corrupção e controle publicado nos principais veículos impressos do país, entre janeiro de 2004 e outubro de 2012.
Meritíssimos	Acompanhamento do desempenho dos ministros do Supremo Tribunal Federal.

Fonte: elaboração própria a partir de dados coletados no site da Transparência Brasil.

⁸³ TRANSPARENCIA BRASIL. **Quem somos**. São Paulo, [2000]. Disponível em: <<http://www.transparencia.org.br/>>. Acesso em: 20 ago. 2013.

Além destes bancos de dados, o Instituto disponibiliza diversas publicações como artigos e manuais. Mais uma vez, a produção e o acesso à informação podem ser vistos como o principal eixo de atuação destas organizações.

d) Transparency International

Esta é uma das mais famosas organizações de *accountability* no mundo, criada em 1993, quando o assunto corrupção era um tabu e não havia convenção global visando ao combate à corrupção, e nem maneira de medi-la em escala global. A missão a que a organização se propõe é acabar com a corrupção e promover transparência, *accountability* e integridade a todos os níveis e setores da sociedade. Até meados de 2007 a Transparência Brasil estava atrelada a esta organização, quando resolveu seguir caminho próprio.

Além de diversas publicações, o site da *Transparency International* exibe um mapa interativo do mundo, o qual fornece um panorama completo sobre a corrupção, com alguns índices, perspectivas e desafios atuais, do país selecionado, no combate à corrupção. Sobre o Brasil, expõe o que considera os principais desafios frente à corrupção, no que diz respeito ao governo e política, ao financiamento de campanhas e aos governos locais e contratações públicas. Aponta aspectos que, na sua avaliação, avançaram positivamente, quais sejam, integridade nos negócios (*business integrity*), *accountability* na política, participação cívica, acesso à informação e transparência governamental. Por fim, faz algumas recomendações, citando, entre outras, propostas de regulamentações para o financiamento de campanhas.

Além disso, esta organização é responsável pelo Índice de Percepção de Corrupção (*corruption perceptions index*) que mede os níveis percebidos de corrupção no setor público em 177 países e territórios e pelo Barômetro de Corrupção Global (*Global Corruption barometer*), o maior *survey* monitorando a opinião pública mundial sobre a corrupção já feito, em que se entrevistou mais de 114 mil pessoas em 107 países sobre suas visões acerca do assunto.

e) Avaaz

Esta organização se define como uma “comunidade de mobilização online”, que atua para chamar atenção para novas questões, para canalizar as preocupações públicas dispersas em uma única campanha específica e concentrada. Assim, enquanto outros grupos da sociedade civil mundial são formados por redes com nichos de causas específicas e escritórios nacionais, com equipe, orçamento e estrutura de tomada de decisão próprios, a Avaaz tem

uma única equipe de atuação mundial, com a missão de trabalhar com qualquer questão de interesse público. Isso permitiria a organização de campanhas com maior agilidade, flexibilidade, foco e escala.

O processo decisório também é conduzido de forma democrática. São definidas prioridades gerais através de pesquisas entre todos os seus membros, e apenas as iniciativas que recebem uma forte reação positiva são implementadas em grande escala. Não são aceitos recursos de governos, nem de empresas: a organização é inteiramente financiada pelos próprios membros, com prestação de contas democrática. Consequentemente, não há pressão externa para que a Avaaz mude suas prioridades para se adequar a algum interesse que não aquele definido por seus membros.

Com assuntos que vão desde massacres na Síria à poluição na Amazônia, o tema corrupção eleitoral e mobilizações com caráter pró aprofundamento da democracia no Brasil também são frequentes. Uma de suas campanhas, a aprovação da PEC 76/2013, conhecida como PEC do voto aberto, foi bem sucedida. Esta seria uma Emenda Constitucional que retira da Constituição a expressão “voto secreto” para os processos de cassação de parlamentares e para a análise de vetos presidenciais.

f) Instituto Ethos

O Cadastro Nacional de Empresas Comprometidas com a Ética e a Integridade (Cadastro Pró-Ética)⁸⁴ é uma iniciativa do Instituto Ethos e da Controladoria-Geral da União com o objetivo de avaliar e divulgar as companhias voluntariamente engajadas na construção de um ambiente de integridade e confiança nas relações comerciais, inclusive nas que envolvem o setor público.

O Pró-Ética busca dar visibilidade às empresas que compartilham a ideia de que a corrupção é um problema que deve ser prevenido e combatido não só pelo governo, mas também pelo setor privado e por toda a sociedade. Ao aderir ao cadastro, a organização assume o compromisso público e voluntário, perante o governo e a sociedade, de que adota medidas para prevenir e combater a corrupção, em favor da ética nos negócios.

⁸⁴ Algumas **empresas já cadastradas no Pró-Ética**: 3M do Brasil, AES Eletropaulo, AES Sul, AES Tietê, Banco do Brasil, Banco do Nordeste (BNB), Banco Santander (Brasil), Caixa Econômica Federal, Celesc, CPFL Energia, Dudalina, Duratex, EDP Energias do Brasil, Granbio Investimentos, Infraero, Johnson Controls Building Efficiency, Siemens.

A parceria entre o Instituto Ethos e a CGU surgiu para reagir contra o alto custo social, político e econômico gerado pela corrupção, e pago, de uma maneira ou de outra, por empresas, governos e cidadãos. Assim como suas consequências, a corrupção não tem suas causas apenas no setor público: trata-se de um mal que é produto dos mais diversos setores da sociedade e só será mitigado se todos trabalharem juntos para esse objetivo.

O Pró-Ética faz parte de um conjunto de ações voltadas para prevenir a corrupção e promover a ética e a integridade no meio corporativo e representa um marco para novos tempos nas relações entre Estado e setor privado, assim como nas relações entre empresas e sociedade. O objetivo da iniciativa é consolidar e divulgar os nomes das empresas que adotam voluntariamente medidas reconhecidamente desejadas e necessárias para que se crie um ambiente de integridade e confiança nas relações entre o setor público e o setor privado, além de conscientizar as empresas de seu papel no enfrentamento da corrupção ao se posicionarem afirmativamente pela prevenção e pelo combate às práticas ilegais e antiéticas e em defesa de relações socialmente responsáveis.

Para participar do cadastro é necessário que as empresas possuam uma série de ferramentas para prevenir a corrupção internamente, tais como Código de Conduta, políticas de auxílio ao poder público no combate à lavagem de dinheiro; Sistemas de controle interno e auditoria.

7.3 Aprofundamento da accountability

Casos de corrupção em países denominados subdesenvolvidos inserem-se num contexto mais amplo, no qual os atos ilícitos fazem parte do cotidiano das relações políticas. A corrupção figura como parte de um discurso que a associa ao menor grau de desenvolvimento destes países.

Estes argumentos se relacionam, adicionalmente, à fragilidade de suas instituições democráticas, sua instabilidade política, econômica, social, bem como à falta de efetividade da lei. A corrupção se mostraria como um entrave para o desenvolvimento, a democracia, o Estado de Direito, o cumprimento dos direitos humanos mais básicos, entre outros, reforçando a diferença em relação aos desenvolvidos.

Ao mesmo tempo, o estudo sobre diferentes formas de accountability parece sinalizar, num primeiro momento, a existência de outro fenômeno nestes países: a ascensão e o fortalecimento de organizações e movimentos sociais no combate à corrupção, demandando transparência, o fim da impunidade, o direito à informação.

Destaca-se também o papel crescente e, por vezes, decisivo da mídia junto a esses atores coletivos em direção aos agentes governamentais e burocráticos. Assim, o uso do termo “*accountability* social” se torna crucial para uma análise sobre corrupção e mecanismos de prestação de contas, deslocando o foco atribuído às instituições tradicionais, uma vez que os ‘novos atores’ ganham um espaço maior no jogo político. (GOMEZ; DELGADO, 2011, p. 4)

Trata-se, portanto, de articular o tema da corrupção ao da prestação de contas reivindicada pelas sociedades, evitando reduzir a discussão ao aspecto meramente institucional. Mas para isso, é vital a interpretação do contexto em que estamos inseridos. Pesquisas que estudem o comportamento dos atores sociais, suas motivações e demandas são fundamentais para a produção de informações que, por sua vez, podem auxiliar a aumentar o controle da própria sociedade.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O conceito de *accountability* fornecido por Andreas Schedler é sintético e, ao mesmo tempo abrangente. “‘A’ presta contas a ‘B’ quando está obrigado a informar sobre suas ações e decisões (sejam passadas ou futuras), a justifica-las e a sofrer o castigo correspondente em caso de má conduta.” (SCHEDLER, 2004, p.19). Este conceito é prático porque se adequa às situações cotidianas. Quem é “A”? Quem é “B”? O que é má conduta? Qual é o castigo para este tipo de má conduta? Estas respostas dependerão do contexto em análise.

Entendida nesta tese, no Capítulo 2, como um conceito que pode abarcar situações diversas, discutiu-se diferentes controlados (os A’s), diferentes controladores (os B’s) e possibilidade de controles alternativos (os “castigos”) para a corrupção (“má conduta”). Imperioso ressaltar que a parte fundamental do conceito que a tese tratou foram os mecanismos de *enforcement* e as sanções, pois sem estes a *accountability* é estéril.

Ao se constatar a debilidade de mecanismos formais de *accountability* na América Latina, foi apontada a recente tendência de introdução de mecanismos informais que almejam apoiar e exercer formas de pressão para o aprimoramento das instituições democráticas e de controle do poder. Entre os mecanismos informais, a reputação pode exercer um papel relevante como forma de “punição” para os desvios de conduta. A mídia e algumas organizações sociais também se destacam, especialmente no acesso à informação (condição *sine quae non* para a *accountability*).

No Capítulo 3, debateu-se o efeito do formato de financiamento de campanhas eleitorais atualmente praticado no Brasil. Ainda que legalizado, o aporte financeiro por pessoas jurídicas tende a comprometer o parlamentar em causas que se desviem dos interesses da maior parte da população. Embora não necessariamente se configure corrupção receber este dinheiro, a expectativa dos patrocinadores por um “retorno” ao seu investimento torna os parlamentares suscetíveis a ocorrência de eventos de corrupção.

A razão para a existência dos mecanismos de *accountability* pode ser entendida como a necessidade de controle do abuso do poder econômico. Desta feita, tais mecanismos só têm efetividade quando há espaço para sanções, isto é, sem *enforcement* não faz sentido tratar de *accountability*. O combate à corrupção demandaria aperfeiçoar as atuais instituições políticas

e econômicas, com foco na transparência nas prestações de contas do financiamento de campanhas, e o sistema judiciário, com sanções concretas a fim de reduzir o sentimento de impunidade.

Os Capítulos 4, 5 e 6 foram reservados para a apresentação da metodologia e resultados da pesquisa formulada para a tese. Especificamente para a presente investigação, os “controlados” foram ex-deputados federais representantes do estado do Rio de Janeiro no período entre 2002 e 2006 que se envolveram em escândalos de corrupção divulgados pela mídia ou respondiam a processos por crimes contra a Administração Pública neste interregno.

Na vertente procedimental da Democracia, os controladores comumente esperados são os eleitores, com base no mecanismo de *accountability* denominado vertical. Contudo, a “novidade” do trabalho foi buscar apreender a possibilidade de ocorrência de outro tipo de controle: aquele exercido pelos empresários financiadores de campanhas eleitorais. Nesse sentido, a suposição da pesquisa foi de que os “castigos”, dependendo dos controladores, poderiam ir desde a redução do número de votos, pelos eleitores, ao decréscimo de doações para as campanhas, por parte dos financiadores.

Com o objetivo de aferir tal proposição, escolheu-se como ponto de partida a 52^a legislatura – quando ocorreram os escândalos de corrupção, amplamente divulgados, conhecidos como Mensalão e Sanguessugas. Nesta, o índice de reeleição de deputados federais para todas as unidades da federação ficou abaixo da média dos anos anteriores (NUNES, CASTRO, 2014). A partir da verificação destes números, diversos estudos conseguiram captar a ocorrência de *accountability* vertical, isto é, uma punição nas urnas para deputados que foram relacionados com escândalos de corrupção, mais notadamente o Esquemas dos Sanguessugas. Este resultado não foi diferente para o caso fluminense. No tocante ao financiamento de campanha dos deputados punidos, entretanto, eram inexistentes análises que captassem tanto os aportes de recursos quanto a manutenção de financiadores de campanhas entre duas eleições consecutivas.

Automaticamente, um questionamento que surge é o que poderia ter acontecido de excepcional na situação específica da ocorrência da punição aos deputados, em um ambiente em que esta é rara. Uma suposição é a de que algumas peculiaridades destes atores podem contribuir para que se tornem *accountable*. Com esta intenção, a apresentação de dados foi realizada separadamente. Reuniu-se, de um lado, informações referentes aos envolvidos em

escândalos de corrupção e, por outro lado, elementos sobre os não envolvidos, categorizados como Grupo A e Grupo B, respectivamente.

Os dados levantados aqui apontaram para a conclusão de que o Grupo A seria um pouco mais homogêneo internamente, em comparação com o Grupo B. Esta homogeneidade foi sugerida ao se observar os números de mandatos como Deputado Federal e o números de partidos em que foram filiados, e ao caracterizar a sua atuação no Parlamento e sua base eleitoral. Esta análise não pretendeu associar quaisquer destas características ao envolvimento em casos de corrupção, mas perceber se poderia existir um conjunto de atributos que tivesse facilitado a punição.

A existência ou não de formas de *accountability* para ambos os grupos foi testada pela conjunção das quatro variáveis, entendidas como potenciais formas de sanção, quais sejam: desempenho eleitoral, número de empresas financiadoras, aporte de recursos para a campanhas e manutenção de financiador de campanha.

De maneira geral, quando se considera o **desempenho eleitoral** entre os pleitos em análise, observa-se que há redução do número de votos para todos os integrantes do Grupo A. Em contraste, não há redução da votação para a maioria dos integrantes do Grupo B.

Sob a perspectiva do **número de empresas** que financiaram as campanhas dos dois grupos de parlamentares, verificou-se a redução do número de empresas financiadoras para a maioria dos integrantes do Grupo A. Para o Grupo B, a redução foi exceção. Este dado pode significar a rejeição à candidaturas consideradas inviáveis ou o desejo manifesto de não ter sua empresa relacionada com escândalos de corrupção. Ambas as alternativas apresentam o componente sanção, por parte da empresa.

Em se tratando dos **aportes de recursos**, constatou-se que houve uma redução para a maioria dos integrantes do Grupo A, e aumento para a maior parte dos integrantes do Grupo B. Este elemento se revela ainda mais expressivo quando é difundido o conhecimento de que a arrecadação para campanhas políticas só aumenta a cada eleição no Brasil.

Entre as quatro variáveis elencadas, somente a questão da **manutenção do financiador** entre campanhas não apresentou um padrão desigual na comparação entre os grupos, embora uma análise mais aprofundada indique que as empresas que mantêm o financiamento para o Grupo B são mais conceituadas e costumam movimentar mais dinheiro

em diferentes campanhas eleitorais.

A redução do número de votos de forma maciça para o grupo dos envolvidos nos escândalos remete à *accountability* em sua modalidade vertical. Contudo, puderam ser verificadas outras formas de sanção nos episódios analisados pela tese. Uma breve investigação sobre a trajetória de todos os parlamentares considerados *Dirty/Tainted*, e não apenas daqueles que tentaram se reeleger, mostrou outras possibilidades de punição, além da ocorrida “nas urnas”.

Em primeiro lugar, uma punição pelos pares, com casos tanto de perda de posição de liderança e expulsão, pelo partido, como de cassação de mandato em Plenário. Outra situação observada foi a “auto-punição” ou renúncia. Na realidade, esta representa uma estratégia para escapar da cassação do mandato, a qual torna o político inelegível por oito anos. Por fim, a redução de financiamento para campanhas eleitorais, que tanto pode estar ligada ao custo para a reputação da empresa quanto fazer parte de uma aposta sobre o custo e benefício de financiar um parlamentar com manchas em sua reputação. Em todas as ocasiões, a mídia esteve presente ao deflagrar outros mecanismos de sanção, em especial a instauração de CPIs, o que tem sido a resposta padrão do Congresso Nacional aos apelos midiáticos de escândalos de corrupção de grande repercussão.

Embora se admita que variáveis não incluídas na pesquisa possam estar associadas aos tipos de punição verificados, o principal alvo de investigação foi a busca por similaridades entre parlamentares em seus respectivos grupos. Obviamente, estas relações não são evidentes, especialmente ao se tratar de um tema cuja disponibilidade de dados é dificultada pelo caráter de potencial ilegalidade. Ademais, a punição pelo eleitor não é facilmente identificável, por fatores que vão desde o quociente eleitoral, que não transforma votos em cadeiras de forma direta, até a associação entre menos dinheiro para campanhas levar a menor votação, de maneira indireta –*i.e* pela diminuição da visibilidade do candidato. Em outras palavras, poderia existir uma correlação positiva entre dinheiro e votos, contudo, a análise casuística levou a crer que os dois tipos de punição ocorreram de forma paralela.

O encarecimento das campanhas é visível a cada eleição (SAMUELS, 2006), tornando a competição eleitoral desequilibrada. Nesse sentido, ao angariar menos doações entre as eleições, o denominado Grupo A se mostrou fora do padrão observado para as demais candidaturas. A análise do Grupo B, por sua vez, confirmou a regra das eleições no

Brasil – aumento dos recursos para financiamento de campanhas.

Com a punição nas urnas (e em certa medida também a punição financeira), o caso investigado representou exceção, pois corruptos raramente ou nunca são punidos – seja pelos financiadores seja pelos eleitores – por possuírem capital político enraizado e por disporem de meios de *compensar materialmente* seus eleitores (PEREIRA e BHAVNANI, 2008). Apesar da assunção da fraqueza ou inexistência da *accountability* no Brasil, em especial quando se trata de eleições proporcionais, o estudo demonstrou que esta pode ocorrer, ainda que sob condições especiais.

A maior parte dos políticos que foi punido participou do escândalo dos Sanguessugas. As sanções podem ter sido facilitadas pelos motivos elencados: (1) **A tempestividade das denúncias.** A exposição do escândalo dos Sanguessugas na mídia e a apuração do caso pela CPI ocorreu no ano das eleições concorrendo para o impacto na decisão dos eleitores. (2) **A natureza do escândalo.** A facilidade de compreensão do esquema pelo cidadão médio favoreceu a punição. O Mensalão se apresentou como um esquema avançado, de difícil inteligibilidade, enquanto a Máfia dos Sanguessugas era identificada como aquela em que os políticos desviavam verba destinada para a compra de ambulâncias. Além disso, pesa o fato de sua consequência ser mais diretamente observada, afetando uma área sensível para a maioria da população: a saúde. (3) **As características dos punidos.** Observou-se que os deputados punidos integravam o time dos menos influentes no Congresso. Outra característica particular é que muitos destes baseavam sua atuação em localidades específicas, haja vista a passagem em algum momento por cargos típicos de municípios, como prefeitos ou vereadores, aferida pela análise de sua trajetória, ou pela observação da geografia de sua votação. De forma genérica, concentravam seus votos no interior do estado ou em municípios da Região Metropolitana que não o Rio de Janeiro, enquanto o outro grupo apresentou maior concentração de votos na capital do estado.

Em contraste, o grupo que não foi relacionado aos escândalos, não sendo punidos com a redução no valor de seus financiamentos, eram deputados financiados pelas empresas de maior porte. Estes apresentaram, em geral, mais passagens pela Câmara e atuação baseada no debate de temas com abrangência nacional e cuja atuação no Congresso mereceu destaque no *ranking* elaborado anualmente pelo DIAP.

Nesta pesquisa, entendeu-se que a trajetória parlamentar do candidato, especialmente

deputados que ocupam importantes cargos no Congresso, pode ser vista como um fator atrativo para o financiamento das empresas em termos de retorno ao seu investimento. A análise das empresas que mantiveram o financiamento das campanhas entre as eleições em questão referendou esta premissa. Verificou-se que, além da redução do valor do financiamento, as empresas com uma menor participação no “mercado do financiamento eleitoral” eram as que mantinham o financiamento aos deputados denominados *Dirty/Tainted*.

No Capítulo 7, ratificou-se a importância da *accountability* social, por meio de exemplos de movimentos e organizações sociais. A produção e acesso à informação qualificada são entendidos como condicionantes da *accountability*, em especial na sua dimensão social. No domínio do relacionamento entre políticos e empresários, no entanto, o que predomina é a não existência de *accountability*. Por outro lado, observa-se o surgimento de iniciativas fora do âmbito do governo com a finalidade de incentivar a participação social, monitorar casos de corrupção e produzir e difundir informações.

Considerou-se, portanto, a informação condição necessária, embora insuficiente, para assegurar as sanções formais, que englobam o sistema judiciário, isto é, mecanismos de *accountability* horizontal. Entendida desta forma, a presente pesquisa, ao buscar dados acerca do financiamento de campanhas de deputados envolvidos em escândalos de corrupção, pode ser considerada uma modesta contribuição na direção de fortalecer os instrumentos de *accountability*, na sua vertente social.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Alberto. Amnésia eleitoral: em quem você votou para deputado em 2002? E em 1998? In: SOARES, G. A. D.; RENNÓ, L.R. (orgs.). **Reforma política: lições da história recente**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2006.

AMES, Barry. A Organização partidária local nas eleições presidenciais brasileiras de 1989. **Dados: Revista Brasileira de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 37, n. 1, p 4-41. , 1994.

_____. **The deadlock of democracy in Brazil: interests, identities, and institutions in comparative politics**. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2001.

_____. **Os entraves da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

ANASTASIA, Fátima. Responsabilização por controle parlamentar. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; GRAU, Nuria Cunill (coords.). **Responsabilização na Administração Pública**. São Paulo: CLAD/Fundap, 2006. p. 113-164.

ANDRADE, José Batista de. O lixo como fator decisivo nas eleições para prefeitos. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 12, n. 1882, 26 ago. 2008. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=11644>>. Acesso em: 21 out. 2008.

ARANTES, Rogério B. Corrupção e instituições políticas: uma análise conceitual e empírica. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA, 7., 2010, Recife. [**Trabalhos apresentados**]. Recife, 2010.

ARAÚJO, Gustavo Viola de. **Transparência e Educação no Combate à Corrupção no Brasil**. Rio de Janeiro, 2005. Monografia (1. Concurso de Monografias e Redações) – Controladoria Geral da União, Brasília, DF, 2005.

AVRITZER, Leonardo. Cenas de ilicitude explícita. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 24 de março de 2012.

BARÔMETRO GLOBAL DA CORRUPÇÃO. **Relatório**. Disponível em: <<http://www.transparency.org/research/gcb/overview> >. Acesso em: 29 jul. 2011.

BHAVNANI, Ravi; PEREIRA, Carlos. Private gains for public benefits: re-election, accountability, and corruption. In: ANNUAL CONFERENCE OF THE INTERNATIONAL SOCIETY FOR NEW INSTITUTIONAL ECONOMICS, 12, 2008, Toronto. **Anais...** Toronto: ISNIE, 2008. Disponível em: <http://polisci.msu.edu/downloads/ISNIE%20PereiraBhavnani_Paper%20june%2021%202008.pdf>. Acesso em: 17 abr 2011.

BIEZEN, Ingrid V.; KOPECKY, Peter. The state and the parties: public funding, public regulation and rent-seeking in contemporary democracies. **Party Politics Review**, London, v. 13, n. 2, p. 235-254, 2007.

BLODEL, Jean. Evaluando el poder efectivo de los Congressos. **Política: revista de Ciencia Política**, Santiago de Chile, v. 47, p. 9-28, 2006.

BOBONIS, Gustavo J.; FUERTES, Luis R. Cámara; SCHWABE, Rainer. **Does exposing corrupt politicians reduce corruption?** Duke University, 2009. mimeo.

BOURDOKAN, Adla. Trajetória de Carreira e Arenas Políticas. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA, 5., 2006, Belo Horizonte. [Trabalhos apresentados]. Belo Horizonte, 2006.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; GRAU, Nuria Cunill (coords.). **Responsabilização na Administração Pública**. São Paulo: CLAD/Fundap, 2006.

BRINKERHOFF, Derick. **Taking Account of Accountability: A Conceptual Overview and Strategic Options**, March, 2001.

Disponível em:

<http://www1.usaid.gov/our_work/democracy_and_governance/publications/ipc/wp-14.pdf>

Acesso em: 15 nov. 2012.

BUTTO, Michele; PEREIRA, Carlos; TAYLOR, Matthew M. Accountability behind closed doors? Legislator power and voting procedure. In: ANNUAL CONFERENCE OF THE INTERNATIONAL SOCIETY FOR NEW INSTITUTIONAL ECONOMICS, 14, 2010, Stirling. **Anais...** Stirling: ISNIE, 2010. Disponível em

<http://extranet.isnie.org/uploads/isnie2010/butto_pereira_taylor.pdf>. Acesso em: 17 abr 2011.

CAIN, Bruce; FERREJOHN, John; FIORINA, Morris. **The personal vote: constituency service and electoral independence**. Harvard: Harvard University Press, 1987.

CAREY, John; SHUGART, Mathew. Incentives to cultivate a personal vote: a rank ordering of electoral formulas. **Electoral Studies**, Oxford, v. 14, n. 4, p. 417-439, 1995.

CARVALHO, Nelson Rojas de. **E no início eram as bases**. Rio de Janeiro: Renavan, 2003.

CASTRO, Mônica Mata Machado de; NUNES, Felipe. Candidatos corruptos são punidos?: accountability na eleição brasileira de 2006. **Opin. Pública**, Campinas, v. 20, n. 1, Apr. 2014.

COMISSÃO PARLAMENTAR MISTA DE INQUÉRITO “DAS AMBULÂNCIAS”.

Relatório dos trabalhos da CPMI “Das Ambulâncias”. Brasília, 2006. Disponível em:

<http://download.uol.com.br/fernandorodrigues/sanguessugas/relatorio_parcial_sanguessugas_10ago2006.pdf>. Acesso em: 10 out 2013.

CORDEIRO, Nathalia. **Reforma Política no Brasil: o debate na Câmara dos Deputados (2000-2006)**. 2008. Dissertação (Mestrado em Ciência Política)- Instituto de Filosofia e Ciências Sociais, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008.

DA GRAÇA, Luis Felipe Guedes. Eleições, formas de atuação e accountability: discutindo formas de controle sobre presidentes e deputados federais no Brasil. **Sociedade e cultura**, Goiânia, v. 12, n. 1, p. 13-24, 2009.

DELGADO GUTIERREZ, Adriana. Participación ciudadana y control político: la experiencia de la Veeduría a la Elección Presidencial en Colombia. **Revista Javeriana**, Santa Fé de Bogotá, ano 66, n. 646, 1998.

DIAP. **DIAP divulga lista dos “cabeças” do Congresso Nacional e dos parlamentares em “ascensão”**. Brasília: DIAP, 2014. Disponível em: <<http://www.diap.org.br/images/stories/Cabeas%202014%20-%20lista.pdf>>. Acesso em: 18 mar 2014.

_____. **Radiografia do Novo Congresso: Legislatura 2003-2007**. Brasília: DIAP, 2002. Disponível em: <http://www.diap.org.br/index.php?option=com_jdownloads&Itemid=217&view=finish&cid=266&catid=41>. Acesso em: 18 mar 2014.

_____. **Radiografia do Novo Congresso: Legislatura 2007-2011**. Brasília: DIAP, 2006. Disponível em: <http://www.diap.org.br/index.php?option=com_jdownloads&Itemid=217&view=finish&cid=267&catid=41>. Acesso em: 18 mar 2014.

DINIZ, Eli. **Globalização, reformas econômicas e elites empresariais**: Brasil anos 90. Rio de Janeiro: FGV, 2000.

DINIZ, Eli; BOSCHI, Renato. **Empresários, interesses e mercado**: dilemas do desenvolvimento no Brasil. Belo Horizonte: UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2004.

DOWNS, A. **An economic theory of democracy**. New York: Harper, 1957.

FERRAZ, Claudio, e FINAN, Frederico . Electoral Accountability and Corruption: Evidence from the Audits of Local Governments. **American Economic Review**, v.101, n.4, p. 1274-131, 2011.

FERRAZ, Claudio, FINAN, Frederico. Exposing Corrupt Politicians: The Effect of Brazil’s Publicly-Released Audits on Electoral Outcomes. **Quarterly Journal of Economics**, v.123, n.2, p.703–745, 2008.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

GRANT, Ruth; KEOHANE, Robert . Accountability and abuses of power in world politics. **American Political Science Review**, New York, v. 99, n. 1, p. 29-43, 2005.

GOMEZ, José Maria Gómez , DELGADO, Ana Carolina. **Accountability social e o problema da corrupção em Índia, Brasil e África do Sul**. [Rio de Janeiro]: Núcleo de Análises de Economia e Política dos Países BRICS, 2011. Disponível em: <<http://bricspolicycenter.org/homolog/uploads/trabalhos/3912/doc/967796029.pdf>>. Acesso em: 20/02/2014

HELLWIG, Timothy; SAMUELS, David. Electoral. Accountability and the Variety of Democratic Regimes. **British Journal of Political Science**, London, v. 38, Issue 01, p. 65-90, 2007.

HODGSON, Geoffrey M.; JIANG, Shuxia. The economics of corruption and the corruption of economics: an institutionalist perspective. **Journal of Economic Issues**, Salisbury, v. 41, n. 4, p. 1043-1062, 2007. disponível em: < <http://www.geoffrey-hodgson.info/user/image/instcorruption.pdf>>. Acesso em: 12 maio 2012.

HOSSEIN-ZADEH, Ismael. **The political economy of U.S. Militarism**. New York: Palgrave Macmillan, 2006.

HUNTINGTON, Samuel P. **Political Order in Changing Societies**. New Haven: Yale University Press, 1968

INSTITUTO ETHOS; TRANSPARENCY INTERNATIONAL. **A responsabilidade social das empresas no processo eleitoral**. São Paulo: Berlim, 2010.

INSTITUTO ETHOS. **A responsabilidade social das empresas no processo eleitoral**. São Paulo, 2002. Disponível em:

<http://www.uniethos.org.br/_Uniethos/Documents/eleitoral.pdf>. Acesso em: 16 mar. 2011.

JAIN, Arvind K. Corruption: A Review. **Journal of Economic Surveys**, Wiley Blackwell, v. 15, n.1, p. 71-121, February 2001.

JORGE, Vladimir. **Meios de comunicação de massa e Poder Legislativo: Uma análise da cobertura do Congresso Nacional pelos jornais brasileiros, 1985 a 1990**. 2003. x, 236 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2003.

KECK, Margaret; SIKKINK, Kathryn. **Activists beyond borders**. Ithaca: Cornell University Press, 1998.

KLITGAARD, R. **Controlling corruption**. Berkeley: University of California, 1988.

KNOKE, David, et al. **Comparing policy networks: labor politics in the U.S., Germany, and Japan**. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

KRASNER, Stephen. **Defending the national interest**. Princeton: Princeton University Press, 1980.

KRUEGER, A. The political economy of the rent-seeking society, **American Economic Review**, Princeton, v. 64, p. 291-303, 1974.

LA PORTA, Rafael; LOPEZ-DE-SILANES, Florencio, SHLEIFER, Andrei; VISHNY, Robert W. Legal Determinants of External Finance. **Journal of Finance**, n.52, p.1131-50, 1997.

LEFF, Nathaniel H. Economic Development Through Bureaucratic Corruption. **The American Behavioural Scientist**, p. 8-14, 1964.

LEOPOLDI, Maria Antonieta P. **Política e interesses: as associações industriais, a política econômica e o Estado na industrialização brasileira**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

LIJPHART, Arend. **Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries**. New Haven: Yale University Press, 1999.

LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil de; ANASTASIA, Fatima. A participação eleitoral: a ampliação do mercado, indicadores de participação e distorções do sistema de representação. **Teoria & Sociedade**, Belo Horizonte, v. 4, p. 33-104, out. 1999.

- LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. Processo orçamentário e comportamento Legislativo: emendas individuais, apoio ao Executivo e programas de governo. **Dados: Revista Brasileira de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, p. 737-776, 2005.
- LINDBLOM, Charles; DAHL, Robert. **Politics, economics and welfare**. Chicago: University of Chicago, 1976.
- LINDBLOM, Charles. **Politics and markets: The World's Political-Economic Systems**. New York: Basic Books, 1977.
- _____. **The market system: what it is, how it works, and what to make of it**. New Haven: Yale University, 2001.
- LIPSET, Seymour Martin; LENZ, Gabriel Salman. Corruption, culture, and markets. In: HARRISON, Lawrence E.; HUNTINGTON, Samuel P. **Culture matters: how values shape human progress**. New York: Basic Books, 2000.
- LLOSA, Mario Vargas. **A civilização do espetáculo**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2013.
- MAINWARING, Scott. Introduction: Democratic Accountability in Latin America. In: MAINWARING, Scott; WELNA, Christopher. **Democratic accountability in Latin America**. New York: Oxford University Press, 2003. cap. 1.
- _____. Presidentialism, multipartism, and democracy: the difficult combination. **Comparative Political Studies**, London, v. 26, n. 2, p. 198-228, 1993.
- MANCUSO, Wagner. O empresariado como ator político no Brasil: balanço da literatura e agenda de pesquisa. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 28, p. 131-146, 2007.
- MANIN, Bernard. As metamorfoses do governo representativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 10, n. 29, 1995.
- MANIN, Bernard; PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C. Eleições e representação. **Lua Nova**, São Paulo, n. 67, p. 105-138, 2006.
- MAURO, Paolo. Corruption and Growth. **The Quarterly Journal of Economics**, p. 681-712, Aug. 1995.
- MAYHEW, David. **Congress: the electoral connection**. New Haven: Yale University, 1974.
- MELO, Marcus André. O viés majoritário na política comparada: responsabilização, desenho institucional e qualidade democrática. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 22, n. 63, p. 11-29, 2007.
- MIGUEL, Luis Felipe; COUTINHO, Aline de Almeida. A crise e suas fronteiras: oito meses de "mensalão" nos editoriais dos jornais. **Opinião Pública**, Campinas, v. 13, n. 1, p. 97-123, 2007.
- MIGUEL, Luís Felipe. Impasses da accountability: dilemas e alternativas da representação política. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 25, p. 25-38, 2005.
- MILIBAND, R. **The state in capitalist society**. New York: Basic, 1969.

MYRDAL, Gunnar. **Objectivity in Social Research**. New York: Pantheon, 1969.

MONROE, B. L.; ROSE, A. G. Electoral system and unimagined consequences: partisan effect of district proportional rule. **American Journal of Political Science**, Malden, MA, v. 46, n. 1, p. 67-89, 2002.

MONTINOLA, G; JACKMAN, R. W. Sources of corruption: a crosscountry study. **British Journal of Political Science**, Cambridge, n. 32, p. 147-170, 2002.

NICOLAU, Jairo. Como controlar o representante?: considerações sobre as eleições para a Câmara dos Deputados no Brasil. **Dados: Revista Brasileira de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 219-236, 2002.

_____. “O eleitor brasileiro se acostumou a votar no ‘menos ruim’”. Entrevista. **Revista do Instituto Humanitas Unisinos**, ano 12, n. 398, 13 ago. 2012. Disponível em: <http://www.ihuonline.unisinos.br/index.php?option=com_content&view=article&id=4554&secao=398>. Acesso em 20 set 2013.

NYE, Joseph. **Soft power: the means to success in world politics**. New York: Public Affairs Press, 2004.

O’DONNELL, Guillermo. Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales: una perspectiva Latinoamericana con referencias a países poscomunistas. **Desarrollo Económico**, Buenos Aires, v. 33, n. 130, p. 163-184, 1993.

_____. Poliarquias e a (in)efetividade da lei na América Latina. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 51, p. 37-62, 1998.

_____. Horizontal accountability: the legal institucionalization of mistrust. In: MAINWARING, Scott; WELNA, Christopher (Eds.). **Democratic accountability in Latin America**. Oxford: Oxford University Press, 2003.

OLKEN, Benjamin. Monitoring Corruption: Evidence from a Field Experiment in Indonesia. **Journal of Political Economy**, v. 115, p. 200-249, 2007.

PASQUINO, Gianfranco. Teoria dos grupos de pressão. In: UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA. **Curso de Introdução à Ciência Política**, Brasília: Editora UnB, 1984.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes na arena legislativa: a conexão eleitoral no Brasil. **Dados: Revista Brasileira de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 4, p. 735-771, 2003.

PEREIRA, Carlos; RENNÓ, Lúcio. O que é que o reeleito tem? Dinâmicas político-institucionais locais e nacionais nas eleições de 1998 para a Câmara dos Deputados. **Dados: Revista Brasileira de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 44, n. 2, p. 133-172, 2001.

PEREIRA, Carlos; RENNÓ, Lúcio. O que é que o reeleito tem? O retorno: o esboço de uma teoria da reeleição no Brasil. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 27, n. 4, p. 664-683, 2007.

PERSSON, Torsten; ROLAND, Gerard; TABELLINI, Guido. **Separation of Powers and Political Accountability**. Munich : CES, 1997.

PERUZZOTTI, Enrique. Redefiniendo la representación política: la sociedad civil argentina y el sistema representativo en los noventa. **Política y gobierno**, Mexico, vol.X, n.1, p.43-72, 2003.

PESSANHA, Charles. Accountability e Controle Externo no Brasil e na Argentina. In: GOMES, Ângela de Castro (ed.). **Direitos e Cidadania**, Rio de Janeiro: FGV, p.139-167, 2007

_____. Fiscalização e Controle: O Poder Legislativo na Argentina e no Brasil Contemporâneos. In: CONGRESSO DEL CONSEJO EUROPEO DE INVESTIGACIONES SOCIALES SOBRE AMERICA LATINA - CEISAL, 6., 2010, Toulouse, França. **Anais...** Toulouse: CEISAL, 2010. Sessão: El Poder Legislativo y su Funcionamiento a Treinta Años de Democracia en la Region.

_____. Controle do Judiciário: O Conselho Nacional de Justiça. In: AVRITZER et alii (eds). **Dimensões Políticas da Justiça**, Rio de Janeiro: Civ. Brasileira, p.505-512, 2012.

PINHO, José Antonio Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. Accountability: já podemos traduzi-la para o português?. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 6, p. 1343-1368, 2009.

POPE, J. **Confronting corruption**: the elements of a national integrity system. Berlin: Transparency International, 2000. (TI Source book 2000)

POULANTZAS, Nico. **Political power and social classes**. London: New Left, 1973.

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

PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C.; MANIN, Bernard (eds). **Democracy, accountability and representation**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

PRZEWORSKI, Adam. Public Support for Economic Reforms in Poland. **Comparative Political Studies**, London, v. 29, p. 520-543, 1996.

PUTNAM, Robert D. **Making democracy work. Civic traditions in modern Italy**. Princeton: Princeton University Press, 1993

RODRIGUES, Leôncio. Partidos, ideologia e composição social. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 17, n. 48, p. 31-47, 2002.

RODRIGUES, S. B; COLLINSON, D. Having fun? humour as resistance in Brazil. **Organization Studies**, Los Angeles, v. 16, n. 5, p. 739-768, 1995.

RUBIO, Delia Ferreira. Financiamento de partidos e campanhas. **Novos Estudos Cebrap**, São Paulo, n. 73, p. 6-16, 2005.

SAMUELS, David. Financiamento de campanhas no Brasil e propostas de reforma. In: SOARES, Gláucio Ary Dillon; RENNÓ, Lúcio. (Org.). **Reforma política: lições da história recente**. Rio de Janeiro: FGV, 2006. p. 176-192.

_____. Ambition and competition: explaining legislative turnover in Brazil. **Legislative Studies Quarterly**, Iowa City, v. 25, n. 3, p. 481-498, 2000.

SAMUELS, David. **Ambition, federalism and legislative politics in Brazil**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

SANTOS, Fabiano. **O poder legislativo no presidencialismo de coalizão**. Belo Horizonte: Ed.UFMG, 2003.

_____. A agenda oculta da Reforma Política. **Plenarium**, Brasília, ano 4, n. 4, p. 60-69, 2007.

SANTOS, Rodrigo Dolandeli dos. **A Economia Política das Eleições 2002**: Um Estudo Sobre a Concentração de Financiamento de Campanha para Deputado Federal. 2009. Dissertação (Mestrado em Ciência Política)-Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, 2009.

SCHEDLER, Andreas "¿Qué es la rendición de cuentas?". **Cuadernos de Transparencia**, IFAI, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, Jan. 2004. Disponível em: <http://works.bepress.com/andreas_schedler/6>. Acesso em: 20 out. 2011.

SCHMITTER, P. C. **Interest conflict and political change in Brazil**. Stanford: Stanford University Press, 1971.

SCHUMPETER, J. **Capitalism, socialism and democracy**. Londres: Allen & Unwin, 1943.

SCOTT, J. **Comparative Political Corruption**. Englewood Cliffs, NJ : Prentice-Hall, 1972.

SHEPSLE, K.; WEINGAST, B. Structure-Induced Equilibrium and Legislative Choice. **Public Choice**, Charlottesville, v. 37, p. 503-519, 1981.

SHLEIFER, Andrei; VISHNY, Robert W. Corruption. **Quarterly Journal of Economics**, v.108, n.3, p. 599-617, August 1993.

SILVA, Marcos Fernandes Gonçalves da . A Economia Política da Corrupção. **Estudos Econômicos da Construção**, São Paulo, v.2, 1996. Disponível em: <<http://www.transparencia.org.br/docs/MFernandes1.pdf>>. Acesso em 20 out. 2011.

SOUZA, Cíntia Pinheiro Ribeiro de. **A Evolução da Regulação do Financiamento de Campanha no Brasil (1945-2006)**. 2010. Dissertação (Mestrado em Ciência Política)-IUPERJ, Rio de Janeiro, 2010.

STREECK, W.; THELEN, K. Introduction: Institutional Change in Advanced Political Economics.. In: STREECK, W.; THELEN, K. (Org.). **Beyond Continuity – Institutional Change in Advanced Political Economics**. Oxford: Oxford University Press, 2005, p. 1-39.

SILVEIRA, Flávio. **O Novo Eleitor Não-Racional**. 1996. Tese (Doutorado em sociologia)-Universidade de São Paulo, São Paulo, 1996.

SMULOVITZ, Catalina; PERUZOTTI, Enrique. Societal and horizontal controls: two cases of a fruitful relationship. In: MAINWARING, Scott; WELNA, Christopher (Ed.).

Democratic accountability in Latin America. New York: Oxford University Press, 2003. cap. 10.

SMULOVITZ, Catalina; PERUZOTTI, Enrique. Societal Accountability in Latin America. **Journal of Democracy**, Baltimore, v. 11, n. 4, p. 147-158, Oct. 2000.

SPECK, Bruno Wilhelm. Financiamento de campanha. In: ANASTASIA, Fátima; AVRITZER, Leonardo (Org.). **Reforma Política no Brasil**. Belo Horizonte: UFMG, 2006. p. 153-158.

_____. **Caminhos da transparência: análise dos componentes de um sistema nacional de integridade.** Campinas: Ed. Unicamp, 2002.

SPECK, Bruno Wilhelm. Três ideias para oxigenar o debate sobre dinheiro e política no Brasil. **Em Debate**, Belo Horizonte, v.2, n.3, p. 6-13, 2010.

SPECK, Bruno Wilhelm; MANCUSO, Wagner Pralon. A study on the impact of campaign finance, political capital and gender on electoral performance. **Brazilian Political Science Review**, São Paulo, v. 8, n. 1, p. 34-57, 2014.

STOKES, Susan C. Perverse accountability: a formal model of machine politics with evidence from Argentina. **American Political Science Review**, New York, v. 99, n. 3, p. 315-325, 2005.

TAYLOR, Matthew M. The evolution of accountability institutions in new democracies: Brazil's web of accountability, 1985-2009. In: INTERNATIONAL CONGRESS OF THE LATIN AMERICAN STUDIES ASSOCIATION, 28., 2009, Rio de Janeiro. **Anais...** São Paulo: USP, 2009

TAYLOR, Matthew M.; BURANELLI, Vinícius C. Ending up in Pizza: Accountability as a Problem of Institutional Arrangement in Brazil. **Latin American Politics and Society**, Coral Gables, v. 49, p. 59-87, 2007.

TERRON, Sonia; SOARES, Gláucio. As bases eleitorais de Lula e do PT: do distanciamento ao divórcio. **Opinião Pública**, Campinas, v. 16, n. 2, p. 310-337, 2010.

TRANSPARENCIA BRASIL. **Quem somos**. São Paulo, [2000?]. Disponível em: <<http://www.transparencia.org.br/>>. Acesso em: 20 ago. 2013.

VASCONCELLOS, Fabio. O agendamento midiático do “escândalo do mensalão”: notícia e construção de realidade na crise de 2005. In: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISADORES EM JORNALISMO, 5., 2007, Sergipe. **Anais...** Brasília: Associação Brasileira de Pesquisadores em Jornalismo, 2007.

VOGEL, D. **Fluctuating fortunes: the political power of business in America.** New York: Basic, 1989.

_____. **Kindred strangers: the uneasy relationship between politics and business in America.** New Jersey: Princeton University, 1996.

VOGEL, D. Political science and the study of corporate power: a dissent from the new conventional wisdom. **British Journal of Political Science**, London, v. 17, n. 4, p. 385-408, 1987.

WEIR, Margaret; SKOCPOL, Theda. State structures and the possibilities for 'Keynesian' responses to the great depression in Sweden, Britain, and the United States. In: EVANS, Peter B.; RUESCHEMAYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda (Org.). **Bringing the state back in**. Cambridge: Cambridge University, 1985.

WINTERS, Matthew S.; WEITZ-SHAPIRO, Rebecca. Lacking Information or Condoning Corruption When Do Voters Support Corrupt Politicians? **Comparative Politics**, Chicago, v. 45, n. 4, p. 418-436, July 2013.

XAVIER, Roberto. **Accountability e Regime de Não Proliferação Nuclear**: uma avaliação do modelo de vigilância mútua brasileiro-argentina de salvaguardas nucleares. 2014. 199 f. Tese (Doutorado em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento)-Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014.

APÊNDICE A - FONTES DE COLETA DE DADOS

Dados sobre	VARIÁVEIS	Link para o site de pesquisa	Banco de Dados/Órgão responsável
1)Parlamentares	1.1) <i>Identidade</i>	<u>Profissões</u>	Câmara Federal
		<u>Quociente eleitoral</u>	TSE
		<u>Dados gerais</u> (ocupação, origem e votação, gastos da campanha, patrimônio declarado e resultado da eleição)	Consórcio de Informações Sociais (CIS/ USP)
	2.1) <i>Atuação</i>	a) <u>Emendas individuais</u>	Câmara Federal
		b) <u>Projeto de lei</u>	<u>Necon-Iesp/UERJ</u> Câmara Federal
		c) <u>Conexão eleitoral</u>	TSE -Perfil do Eleitorado
		d) <u>Avaliação ("Cabeças" do Congresso)</u>	<u>Radiografia - DIAP</u>
		2) Empresas	a) Setores de atividade/natureza jurídica
<u>CNPJ</u>	Receita Federal		
<u>Consulta prestação de contas</u>	DIAP		
b) Estratégia da empresa	<u>Ação Social das Empresas</u>		IPEA
	<u>As Claras</u>		Transparência Brasil
	<u>Social Accountability International</u>		SAI
	<u>Núcleo de estudo do Empresariado, Instituições e Capitalismo</u>		Neic (IESP-UERJ)
	<u>Responsabilidade Social das Empresas</u>		Ethos & Transparency International
	<u>Empresas signatárias do Pacto Empresarial pela Integridade e contra a Corrupção</u>		Empresa Limpa
	<u>Responsabilidade Social das Empresas no processo eleitoral</u>		Instituto Ethos

APÊNDICE B – PRINCIPAIS INICIATIVAS DE DISSEMINAÇÃO DA *RESPONSABILIDADE SOCIAL EMPRESARIAL*

Os *Business Principles for Countering Bribery* compõem um conjunto de diretrizes práticas para auxiliar as empresas a combater o suborno, desenvolvidos pela Transparency International, em cooperação com a *Social Accountability International* (SAI).

O Fórum Econômico Mundial lançou a *Partnering Against Corruption Initiative* (*Paci*), cujo objetivo é auxiliar as empresas no combate ao suborno e contribuir para a melhoria dos padrões empresariais de integridade, transparência e *accountability*.

O *Pacto Global* (*Global Compact*) das Nações Unidas abrange “dez princípios universalmente aceitos”, voltados para empresas nas áreas de direitos humanos, trabalho, meio ambiente e combate à corrupção.

O projeto *Open Windows*, diferente das iniciativas coletivas, anteriormente citadas, é um relatório produzido pelo *Center for Political Accountability*, que propõe um código de conduta para regulamentar o gasto político e proteger os interesses empresariais e seu valor para os acionistas. Apesar de endereçado ao modelo norte-americano pode servir de inspiração para as empresas brasileiras.

ANEXO A – DEPUTADOS FEDERAIS DO RIO DE JANEIRO NA 52ª LEGISLATURA E ENVOLVIMENTO EM CASOS DE CORRUPÇÃO

Deputado Federal RJ na 52ª legislatura (eleito ou suplente)	Dirty/Tainted
Aldir Cabral - PFL	Não
Alexandre Cardoso - PSB	Não
Alexandre Santos - PMDB	Não
Almerinda De Carvalho - PMDB	Acusado no relatório parcial da CPI das Sanguessugas. Será investigado pelo MPF
Almir Moura – Sem Partido	Acusado no relatório parcial da CPI das Sanguessugas. Será investigado pelo MPF
André Costa - PDT	Não
André Luiz – Sem Partido	Não
Antonio Carlos Biscaia - PT	Não
Arolde De Oliveira – PFL	Não
Bernardo Ariston – PMDB	Não
Carlos Nader – PL	Acusado no relatório parcial da CPI das Sanguessugas. Será investigado pelo MPF
Carlos Rodrigues – PL	Acusado de participação no esquema do mensalao
Carlos Santana - PT	Não
Chico Alencar - PSOL	Não
Deley – PSC	Não
Dr. Heleno - PSC	Inocentado no relatório parcial da CPI dos Sanguessugas, mas com pedido de abertura de inquérito aceito pelo STF.
Edson Ezequiel - PMDB	Não
Eduardo Cunha - PMDB	Não
Eduardo Paes - PSDB	Não
Elaine Costa - PTB	Acusado no relatório parcial da CPI das Sanguessugas. Será investigado pelo MPF
Fernando Gabeira - PV	não
Fernando Gonçalves - PTB	Acusado no relatório parcial da CPI das Sanguessugas. Será investigado pelo MPF
Fernando Lopes - PMDB	Não
Fernando William - PSB	Não
Francisco Dornelles - PP	Não
Fred Kohler - PMDB	Não
Itamar Serpa - PSDB	Inocentado no relatório parcial da CPI dos Sanguessugas, mas com pedido de abertura de inquérito aceito pelo STF.
Jair Bolsonaro - PP	Não
Jandira Feghali – PC do B	Não
João Mendes de Jesus – Sem Partido	Acusado no relatório parcial da CPI das Sanguessugas. Será investigado pelo MPF

Deputado Federal RJ na 52ª legislatura (eleito ou suplente)	Dirty/Tainted
Jorge Bittar - PT	Inq 2205: crime eleitoral, descumprimento de ordem judicial
José Divino – Sem Partido	Acusado no relatório parcial da CPI das Sanguessugas. Será investigado pelo MPF
Josias Quintal - PSB	Inocentado no relatório parcial da CPI dos Sanguessugas, mas com pedido de abertura de inquérito aceito pelo STF.
Juíza Denise Frossard - PPS	Não
Julio Lopes - PP	Inq 2313: processo penal, natureza não informada
Laura Carneiro - PFL	Pet 3004: crime contra a AP, improbidade administrativa Acusado no relatório parcial da CPI dos Sanguessugas. Será investigado pelo MPF.
Leonardo Picciani - PMDB	Não
Lindberg Farias - PT	Não
Luiz Rogério - PSB	Não
Luiz Sérgio - PT	Não
Márcio Fortes - PSDB	Não
Maria Lucia - PMDB	Não
Miriam Reid - PSB	Não
Miro Teixeira - PDT	Não
Moreira Franco - PMDB	Não
Nelson Bornier - PMDB	Inq 2137: crime contra AP: desvio de verbas Inq 2168: crime contra AP, irregularidade em licitações
Paulo Baltazar - PSB	AP 355: crime de responsabilidade e descumprimento de decisão judicial Acusado no relatório parcial da CPI dos Sanguessugas. Será investigado pelo MPF.
Paulo Feijó – PSDB	Acusado no relatório parcial da CPI das Sanguessugas. Será investigado pelo MPF
Paulo Rattes – PSB	Não
Reinaldo Betão – PL	Acusado no relatório parcial da CPI das Sanguessugas. MPF
Reinaldo Gripp – PL	Acusado no relatório parcial da CPI das Sanguessugas. Investigado pelo MPF
Renato Cozzolino - PDT	Não
Roberto Jefferson – PTB	Acusado de participação no esquema do Mensalão
Rodrigo Maia – PFL	Não
Ronaldo Cezar Coelho - PSDB	Não
Sandro Matos – Sem Partido	Não
Simão Sessim – PP	Não
Vieira Reis – Sem Partido	Não

Fonte: Michele Butto, Carlos Pereira e Matthew Taylor (2010)

ANEXO B – CRITÉRIOS DE BUSCA NO SITE DO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL

ELEIÇÕES 2002


Tribunal Superior Eleitoral
 O Tribunal da Democracia

[Mapa do site](#) | [Página inicial](#) | [Conteúdo principal](#) | [Portal JE](#)

[English](#) | [Acessibilidades](#)


[Eleitor](#) | [Eleições](#) | [Partidos](#) | [Jurisprudência](#) | [Legislação](#) | [Transparência](#) | [Institucional](#)

[Acompanhamento processual e Push](#) | [Diário da Justiça Eletrônico](#) | [Inteiro teor de decisões](#) | [Pesquisa de Jurisprudência](#) | [Petição eletrônica](#) | [Sessões de julgamento](#)

[Eleições / Eleições anteriores / Eleições 2002 / Contas de campanha eleitoral](#) 20 de outubro de 2011 - 10h54

Eleições 2002 - Prestação de Contas Eleitorais

Escolha o tipo da Consulta
 Candidato Comitê Doador Fornecedor

UF: RIO DE JANEIRO Candidato: Tipo: Receita

- Marque a opção de consulta desejada: candidato ou comitê financeiro.
- A seguir, selecione o Estado desejado ou BRASIL para prestações de candidatos a presidência.
- Clique no botão (...) para ver a lista de candidatos/comitês disponíveis.
- Escolha então o tipo de registro:
 .Receita: lista os doadores de campanha, com a data, valor e tipo da doação recebida.
 .Despesa: lista os fornecedores, com data, valor e tipo da despesa realizada.
- Clique no botão "Pesquisar".

UF: RIO DE JANEIRO Candidato: Tipo: Despesa

Preparar para Impressão Exportar Arquivo

 1 ~ 20 de 24 **Receitas do Candidato 1111 JULIO LUIZ BAPTISTA LOPES**

Fonte: SPCE 2002 (**RIO DE JANEIRO**) 30/11/2002

Valor Total de Receitas do Candidato : **517.962,36**

Nome	CPF/CNPJ	Data	Valor	Tipo
IBEG ENGENHARIA E CONSTRUÇÕES LTDA	33607565000190	22/08/2002	50.000,00	dinheiro
GRENDENE CALÇADOS S/A	72273196000107	28/08/2002	6.450,00	estimado
SUPERMERCADO ZONA SUL SA	33381286000151	29/08/2002	50.000,00	cheque
SUPERMERCADO ZONA SUL SA	33381286000151	06/09/2002	30.000,00	cheque
GUILHERME RODRIGUES DE NOVAES BARROS	35112123753	11/09/2002	3.000,00	dinheiro
GUILHERME RODRIGUES DE NOVAES BARROS	35112123753	12/09/2002	200,00	dinheiro
JULIO LUIZ BAPTISTA LOPES	59245220753	13/09/2002	6.500,00	cheque
SUPERMERCADO ZONA SUL SA	33381286000151	18/09/2002	30.000,00	cheque
IBEG ENGENHARIA E CONSTRUÇÕES LTDA	33607565000190	18/09/2002	30.000,00	dinheiro
KLABIN SA	89637490000226	19/09/2002	10.474,80	estimado
DAI RIO COM E SERVIÇOS	02549817000149	30/09/2002	2.018,00	estimado
SUPERMERCADO ZONA SUL SA	33381286000151	01/10/2002	35.000,00	cheque
SUPERCONSULTORIA LTDA	01950439000148	02/10/2002	3.225,36	estimado
SUPERCONSULTORIA LTDA	01950439000148	02/10/2002	5.316,38	estimado
AMBRA ASSOCIAÇÃO DOS MUSICOS MILITARES DO BRASIL	30504617000105	02/10/2002	21.560,00	estimado
PAULO CEZAR DA SILVA	97106127787	03/10/2002	2.880,00	estimado

ELEIÇÕES 2006

tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-antiores/eleicoes-2006/consulta-a-prestacao-de-contas-final-de-candidatos-e-comites-financeiros-eleicoes-2006

Mapa do site | Página inicial | Conteúdo principal | Portal JE | Pesquisar...

Tribunal Superior Eleitoral
O Tribunal da Democracia

VOTO LIMPO English | Acessibilidades

Eleitor Eleições Partidos Jurisprudência Legislação Transparência Institucional

Acompanhamento processual e Push | Diário da Justiça Eletrônico | Inteiro teor de decisões | Pesquisa de Jurisprudência | Petição eletrônica | Sessões de julgamento

ELEIÇÕES

Biometria e urna eletrônica
Contas eleitorais
Eleições 2014
Eleições anteriores
Eleições 2012
Eleições 2010
Eleições 2008
Eleições 2006
Eleições 2004
Eleições 2002
Eleições 2000
Eleições 1998
Eleições 1996
Eleições 1994
Eleições suplementares
Estatísticas
Minirreforma eleitoral
Plebiscitos e referendos

Eleições / Eleições anteriores / Eleições 2006 / Consulta a prestação de contas final eleições 2006 8 de março de 2012 - 17h50

Escolha o tipo de consulta
Candidato Candidatos que não prestaram contas Comitê Financeiro Comitê Financeiro que não prestaram contas
Doador Fornecedor

Pesquisa prestações de contas de candidato

UF: RJ Candidatura: ---Selecione--- Partido: ---Selecione---

Candidato: JULIO LUIZ BAPTISTA LOPES Tipo: Receita

Pesquisar Limpar

UF: Selecione a Unidade da Federação correspondente ao candidato.
Partido: Selecione o partido correspondente ao candidato.
Candidato: Digite o número ou o nome do candidato, em seguida selecione na lista o candidato.
Tipo: Selecione o tipo da consulta entre: Despesa ou Receita.
Clique no botão pesquisar para localizar as informações.
Clique no botão limpar para uma nova pesquisa.

Acompanhamento processual e Push | Diário da Justiça Eletrônico | Inteiro teor de decisões | Pesquisa de Jurisprudência | Petição eletrônica | Sessões de julgamento

Eleições / Eleições anteriores / Eleições 2006 / Consulta a prestação de contas final eleições 2006 8 de março de 2012 - 17h50

ELEIÇÕES

Biometria e urna eletrônica
Contas eleitorais
Eleições 2014
Eleições anteriores
Eleições 2012
Eleições 2010
Eleições 2008
Eleições 2006
Eleições 2004
Eleições 2002
Eleições 2000
Eleições 1998
Eleições 1996
Eleições 1994
Eleições suplementares
Estatísticas
Minirreforma eleitoral
Plebiscitos e referendos

UF: RJ Candidatura: ---Selecione--- Partido: ---Selecione---

Candidato: Tipo: Receita

Pesquisar Limpar

UF: Selecione a Unidade da Federação correspondente ao candidato.
Partido: Selecione o partido correspondente ao candidato.
Candidato: Digite o número ou o nome do candidato, em seguida selecione na lista o candidato.
Tipo: Selecione o tipo da consulta entre: Despesa ou Receita.
Clique no botão pesquisar para localizar as informações.
Clique no botão limpar para uma nova pesquisa.

Informações prestadas pelo candidato JULIO LUIZ BAPTISTA LOPES Partido PP - RJ

Valor total das receitas R\$ 1.173.714,60

Nome	CPF/CNPJ	Data	Valor	Tipo
ASS.BRASILEIRA DOS FABRIC.DE MATER.E EQUIP.PARA SANEAMENTO	42331322000163	12/09/2006	10.000,00	Recursos de pessoas jurídicas
BCO.CRUZEIRO DO SUL	62136254000270	22/08/2006	300.000,00	Recursos de pessoas jurídicas
BERGHER MATTOS E DELAMBERT ADVOGADOS ASSOCIADOS	03041731000173	18/07/2006	50.000,00	Recursos de pessoas jurídicas
CAEMI-MINERAÇÃO E METALURGIA S/A	31865728000100	18/08/2006	100.000,00	Recursos de pessoas jurídicas
CIA.BAHIA TABACOS ESPECIAIS LTDA	96833058000195	26/09/2006	50.000,00	Recursos de pessoas jurídicas
CIA.BRASILEIRA DE PETROLEO IPIRANGA	33069766000181	15/09/2006	20.000,00	Recursos de pessoas jurídicas
CIA.BRASILEIRA DE PETROLEO IPIRANGA	33069766000181	16/08/2006	30.000,00	Recursos de pessoas jurídicas

ANEXO C - IDENTIDADE (GRUPO A E GRUPO B)

Grupo A	Profissões	Mandatos	Partidos	Cabeças
Almir Moura	Radialista e Ministro Evangélico	1	3	-
Carlos Nader	Advogado e Empresário	2	2	-
Dr. Heleno	Advogado e Contador	2	5	-
Elaine Costa	Professora e Funcionária Pública	1	4	-
Fernando Gonçalves	Médico	3	2	-
Itamar Serpa	Químico Industrial	3	6	-
Josias Quintal	Policial Militar	1	4	-
Laura Carneiro	Advogada e Servidora Pública	3	5	-
Nelson Bornier	Advogado e Empresário	3	5	-
Paulo Baltazar	Médico, Professor e Bancário	2	1	-
Reinaldo Betão	Empresário	1	2	-
Reinaldo Gripp	Médico	2	5	-
Grupo B	Profissões	Mandatos	Partidos	Cabeças
Alexandre Cardoso	Médico	3	2	10 vezes
Alexandre Santos	Empresário	3	3	-
André Costa	Diplomata	1	2	-
Antonio Carlos Biscaia	Advogado, Professor Universitário e Procurador de Justiça	2	1	2 vezes
Arolde De Oliveira	Economista, Engenheiro, Professor, Oficial do Exército e Especializado em Telecomunicação	6	4	-
Bernardo Ariston	Radialista e Bacharel em Direito	1	3	-
Carlos Santana	Metalúrgico	4	1	-
Chico Alencar	Professor e Escritor	1	3	1 vez
Deley	Atleta Profissional de Futebol e Técnico de Futebol	1	5	-
Edson Ezequiel	Professor Universitário e Engenheiro	2	3	-
Eduardo Cunha	Economista	1	3	-
Fernando Gabeira	Jornalista	2	4	3 vezes
Fernando Lopes	Economista e Professor Universitário	4	3	-
Fernando William	Médico	1	2	-
Jair Bolsonaro	Militar e Professor de Educação Física	4	7	-
Jorge Bittar	Engenheiro Eletrônico	2	1	6 vezes
Julio Lopes	Administrador de Empresas e Professor	1	3	1 vezes
Leonardo Picciani	Agropecuária	1	1	-
Luiz Sérgio	Delineador naval	2	1	-

Grupo B	Profissões	Mandatos	Partidos	Cabeças
Márcio Fortes	Engenheiro civil	3	2	4 vezes
Miriam Reid	Professora e Assistente Social	2	5	-
Miro Teixeira	Advogado e Jornalista	8	6	11 vezes
Paulo Rattes	Advogado e Engenheiro Agrônomo	2	4	-
Renato Cozzolino	Militar e Professor	1	5	-
Rodrigo Maia	Bancário	2	4	5 vezes
Sandro Matos	Empresário e Comerciante	1	6	-
Simão Sessim	Advogado e Professor	7	9	-

Fonte: elaboração própria a partir do site da Câmara dos Deputados e site do DIAP.