



ISSN 2447-9403

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE MATO GROSSO

REVISTA

DEMOCRÁTICA

VOLUME 1 · 2015



Escola Judiciária
ELEITORAL

Desembargador Palmyro Pimenta

TRF6-MG

UMA INTRODUÇÃO AO ESTUDO DA CORRUPÇÃO POLÍTICA NAS SOCIEDADES DEMOCRÁTICAS, DENTRO DO PARADIGMA DO ESTADO DE DIREITO¹

*Ana Claudia Santano*²

RESUMO

Cada vez mais a academia demonstra interesse pelos temas envolvendo corrupção. Devido a sua complexidade e amplitude, faz-se necessária a divisão do objeto de estudo, ocupando-se este texto da corrupção de perfil político, principalmente no que tange ao financiamento de campanhas e partidos políticos. Assim, o objetivo aqui traçado é o de somente expor algumas linhas gerais, a título introdutório, sobre a corrupção política, desde a sua conceituação à análise dos incentivos para a sua prática. Ao final, sugerem-se algumas pautas de debate e reflexão para futuras pesquisas, algo que desde já se augura.

PALAVRAS-CHAVE: 1. Democracia
2. Corrupção
3. Financiamento de campanhas eleitorais
4. Partidos políticos
5. Transparência.

1 O problema da corrupção política

As diversas formas de penetração e manifestação da corrupção política nas democracias ocidentais obrigam a academia a se debruçar sobre o fenômeno em busca de soluções. Atualmente, nota-se um forte impacto desse tipo de corrupção na sociedade brasileira, desde a dinâmica do Parlamento até o próprio comportamento dos cidadãos, aumentando a apatia política e tendências inclusive antissistema.

Além disso, a corrupção política também representa um custo para a democracia, não só no financiamento de campanhas, mas também pela presença do tráfico de influência e da lavagem de dinheiro, os quais terminam sendo impedimentos para reformas sociais e projetos de políticas públicas necessários para atacar os males do Brasil.

Devido a isso, o que se propõe, neste artigo, é uma breve aproximação a esse vasto e tão complexo problema, tão somente por meio de uma aproximação à doutrina especializada. Trata-se de uma tentativa de demonstrar as mais diversas vicissitudes que rondam a essa problemática e algumas hipóteses para futuras pesquisas, sem a

¹ Artigo publicado anteriormente na Revista Paraná Eleitoral, n. 1, v. 4, p. 123-138, 2015.

² Pós-doutoranda em Direito Público Econômico pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná, mestre e doutora em Ciências Jurídicas e Políticas pela Universidad de Salamanca, Espanha; membro integrante da Asociación Iberoamericana de Derecho Electoral – AIDE; pesquisadora no Núcleo de Pesquisas em Políticas Públicas e Desenvolvimento Humano – NUPED, da Pontifícia Universidade Católica do Paraná.

pretensão de apontar soluções, mas tão somente de provocar o debate, principalmente neste momento que se mostra tão propício para isso. Para tanto, primeiramente justifica-se a importância do aprofundamento do tema, fundamentando teoricamente o fenômeno da corrupção política. Logo - e muito resumidamente – expõem-se alguns incentivos para a prática desse tipo de corrupção, terminando o texto com algumas questões em aberto a serem abordadas pela academia.

2 A importância dos estudos sobre corrupção política

No mundo moderno, a presença do capital é inegável. A predominância do capitalismo como forma de organização econômica, na maioria dos países, denota a relevância que o denominado “capital” tem, e não somente em assuntos ou setores econômicos, mas em todos, intervindo nas estruturas do Estado de forma implacável.

A proteção das liberdades individuais, como a liberdade de expressão e o direito ao sufrágio (que forçosamente acompanham as eleições democráticas), faz possível um governo transparente e aberto. A corrupção depende tanto da organização dos processos legislativos e eleitorais quanto da extensão dos interesses dos mais poderosos economicamente no sistema político. Se nenhum grande partido controla a legislatura, pode haver uma série de pequenos, porém, bem organizados, partidos que podem usar do seu poder de negociação para obter benefícios fixos. Junto a isso, existem dois fatores que determinam o interesse sobre os bens públicos em uma legislatura, sendo o primeiro os incentivos produzidos pelas regras eleitorais, e o segundo o caminho pelo qual estas regras interagem com o presidente ou o Parlamento. (ROSE-ACKERMAN, 2001, p. 35-40).

Nos sistemas proporcionais, os partidos centralizados e seus candidatos operam de maneira muito diferente. O aspecto central consiste no nível de competição política e a tolerância dos votantes frente à corrupção. (ROSE-ACKERMAN, 2001, p. 40-5). Robert Michels, autor que afirma que a democracia moderna é dominada por oligarquias partidárias, entende que, para um partido se destacar no sistema representativo democrático, este deve ter um “bom caixa”, um “bom tesoureiro”. Nesta linha de pensamento, o autor diz que, se o partido não tiver influência econômica no cenário político, provavelmente sequer participará do poder. Assim, os partidos que não detêm de grandes quantias em dinheiro acabam se amparando sobre os líderes partidários mais adinheirados, ainda mais com o processo de encarecimento das candidaturas nas eleições modernas. (MICHELS, 1972, p. 145-63).

A influência do capital pode ser verificada em diversos momentos dentro do processo eleitoral. Mônica Herman Salem Caggiano diz que o dinheiro é utilizado como um instrumento para se vencer a disputa pelo poder e prestígio no processo eleitoral. (CAGGIANO, 2003, p. 322). Um dos canais mais usados pelos agentes públicos para praticar atos de corrupção é justamente o da arrecadação de recursos e de suas fontes, já que, aqui, se permite a atuação dos *lobbies*, bem como a direta interferência do dinheiro, como um claro fator de desequilíbrio do ambiente eleitoral. (CAGGIANO, 2003, p. 343). Esta também é uma das incoerências do sistema brasileiro: os *lobbies* – proibidos no ordenamento jurídico brasileiro – existem, ainda que velados, sendo, em muitas vezes, os próprios parlamentares que o fazem, a cambio de um apoio financeiro. (GONÇALVES, 2012).

Por outro lado, aqui cabe outra advertência: ao tratar de corrupção, não se pode cair na tentação de avaliá-la com a pretensão de eliminá-la. É uma utopia pensar que a corrupção poderá ser totalmente extinguida, como tampouco é possível tratá-la em todos os seus aspectos. A corrupção se dá unicamente porque o indivíduo decidiu praticar uma conduta corrupta (BROOKS, 1978, p. 59), independentemente do seu entorno, e é justamente por isso que sempre haverá corrupção. Não é possível construir um sistema de controle eficaz ao extremo, para impedir que um indivíduo tome a decisão de se corromper. Tal sistema é muito mais eficaz quando é interno ao indivíduo do que somente externo. (LAPORTA, 1997, p. 28). Agora bem, um enfoque estritamente jurídico da corrupção, que a reduza à mera cleptocracia ou à “criminalidade” dos governos, é inadequado para captar toda a sua verdadeira dimensão sociológica e moral, bem como as suas implicações para o sistema político. Além disso, há casos de corrupção que são mais graves que outros, dado que não permite que se deva tratar do tema com excessos de alarmismo.³ Junto com isso, não se pode fazer uma análise da corrupção embasando-se em noções de moral pessoal. Isso altera profundamente a conclusão do exame. (GARCÍA, 2010, p. 62-63; BUSTOS GISBERT, 2010, p. 72-4).

Este trabalho, finalmente, irá se limitar ao tratamento da corrupção do tipo ou natureza política. Como a corrupção política se localiza entre o Direito e a política propriamente dita, é importante destacar a ideia de que é corrupta a ação que alguém produz para obter algo e que, portanto, traia os seus princípios a favor de quem proporciona o benefício, danificando o interesse público, não sendo estritamente necessário que a conduta esteja tipificada em lei de caráter penal.⁴

3 As interrogações que circundam a questão da corrupção política

É importante tentar desmistificar algumas das ideias construídas ao longo desses anos sobre o fenômeno da corrupção política, inserindo-a no contexto brasileiro, a partir da identificação de elementos comuns entre a corrupção existente nos países de democracia ocidental e a detectada aqui.

Por outro lado, é importante analisar alguns remédios que estão sendo adotados – ou que se pretende adotar - no Brasil contra a corrupção política. Afinal, o financiamento público de campanhas exclusivo elimina a corrupção? Existe realmente um controle de movimentação de capitais que é eficaz no rastreamento destes da esfera público-privada? É realmente possível, no atual molde político brasileiro, comprar influência por meio de recursos privados e, dessa forma, distorcer a própria dinâmica parlamentar? Terá algum efeito elevar os crimes de corrupção ao nível hediondo?

Não se sabe se a corrupção política é algo vindo desde a sociedade ou é algo vindo desde o sistema que alcança a sociedade, ou se é um sistema que se retroalimenta. Disso dependerá a direção a ser tomada na análise. Além disso, são escassos os trabalhos elaborados em profundidade no Brasil, destoando do interesse que a comunidade

³ Esta também é a opinião de Murillo de la Cueva em AA.VV., (ENCUESTA..., 2010, p. 23). Sobre o tema, cf. García (2000, p. 71).

⁴ Isso é importante principalmente no financiamento dos partidos, em que há muitas hipóteses de condutas que não estão tipificadas em lei, mas que seguramente podem ser classificadas como corruptas. Nesse sentido, cf. Villoria Mendieta (2006, p. 38-41).

internacional tem sobre isso. Considerando a maturidade da democracia brasileira e o atual momento político, é de evidente relevância que pesquisas devem ser desenvolvidas em torno a este problema tão comum entre nós, porém, tão pouco explorado.

No entanto, é fato que há fatores que não estão sendo seriamente considerados, quando se debate sobre corrupção política dentro de um marco de uma democracia jovem, como a brasileira, e que devem forçosamente ser discutidos de forma aberta e sem ilusões, para que se possa evitar que tenhamos os problemas que atualmente assolam a tantos países do velho continente e aprender com as suas lições.

4 Uma breve fundamentação teórica da corrupção política

O problema da corrupção não é novo. Tem acompanhado a evolução das sociedades desde sempre e se relaciona com parâmetros do âmbito da moral, da justiça, da ética, dentre outros. A corrupção pode surgir entre agentes privados, públicos ou ambos; não tem destinatário ou titular certo, como também não tem campo preferencial de atuação. Que a corrupção se constitua ou não em um delito penal é uma questão relativa, porque existem situações fundadas na corrupção que podem ser que não mereçam reprovação jurídica, mas tão somente uma de caráter moral. E essa é a ponta de um grande *iceberg*, considerando o vasto alcance do seu conceito. (MALEM SEÑA, 2002, p. 12-6).

O termo corrupção continua sendo redefinido a partir de novos interesses e conflitos e também pela emergente conceitualização de *accountability* e dos ditados de transparência para os partidos e políticos sobre as suas finanças. A democracia como política não só descansa sobre os ideais de igualdade institucionalizada, mas também sobre a competição aberta. Quando se envolve com interesses privados, a competição democrática também se relaciona com a ideia do “justo”, para agregar os interesses em comum e convertê-los em políticas públicas. Os mercados já incorporam poucos pressupostos de igualdade, tanto no seu procedimento quanto no seu resultado.⁵ Se essa assimetria não existisse, a corrupção não seria um problema. Por isso, deve-se pensar na corrupção como um problema político ou um conceito não resolvido, centrando-se no seu conteúdo mais do que em solucionar suas definições. (JOHNSTON, 2001, p. 24-6). As noções que aportam a própria sociedade influenciam diretamente nessa conceitualização, já que corrupção não é sinônimo de escândalo (MALEM SEÑA, 1997, p. 84; BUSTOS GISBERT, 2010, p. 105), estando também relacionada com a vitalidade do próprio processo político. Não é somente um processo analítico, mas também um processo político propriamente dito. A noção clássica do termo corrupção acunhada desde Aristóteles, Platão e Maquiavel, vinculava-se mais a um sentido moral do que a ações individuais. Era uma questão da distribuição das riquezas e do poder.⁶ No entanto, com as sociedades modernas fragmentadas, tal noção se tem feito mais estreita e alcança somente algumas ações específicas de certos indivíduos (como os que ocupam cargos públicos, por exemplo). Dessa maneira, tal conceito de corrupção acabou por se fundamentar também ao redor de um processo de

⁵ Aqui, a corrupção seria como um maximizador de lucros. (VAN KLAVEREN, 1978, p. 38).

⁶ De fato, segundo Bustos Gisbert, o conceito de corrupção e poder são inseparáveis, porque toda forma de poder tem sofrido corrupção, sendo essa, às vezes, maior; às vezes, menor. (BUSTOS GISBERT, 2010, p. 71).

classificação de condutas. (JOHNSTON, 1996; CAGGIANO, 2002, p. 219).

Parece claro que a corrupção implica também a violação de um dever, seguindo uma normativa aplicável, realizada com discricção a fim de obter um benefício alheio àqueles obtidos legitimamente através do cargo ocupado. (MALEM SEÑA, 2002, p. 35). Ainda que se estabeleça este como o marco inicial da análise, é também, provavelmente, uma base insuficiente, já que há condutas que são corruptas e que não dependem do ordenamento jurídico para que sejam consideradas assim.⁷ Aqui, cabe a observação de que o ordenamento jurídico não é capaz de abarcar todas as hipóteses possíveis de atos de corrupção. (BUSTOS GISBERT, 2010, p. 77). O que se pode afirmar é que há dois pontos-chave na corrupção, sendo o primeiro o interesse público como bem jurídico protegido e o segundo a violação legal, em caso de se tratar da noção jurídica de corrupção.

Se a definição do termo corrupção, por si só, já leva a dificuldades, o significado da corrupção política é ainda mais complicado. As definições mais comuns, como pode ser o uso de cargos públicos para obter benefícios privados (VANUCCI, 1997, p. 121; KUNICOVA e ROSE-ACKERMAN, 2002, p. 4; ENCUESTA..., 2010, p. 18), algumas vezes não podem ser aplicadas em todos os pressupostos, por não englobarem todas as suas formas, como a de financiamento político, por exemplo. (PINTO-DUSCHINSKY, 2002, p. 70-1). No entanto, há alguns elementos que devem estar presentes na corrupção política que será aqui abordada: a conduta deve ser praticada por pessoas ou grupos que estejam no exercício de algum cargo público, seja este de natureza representativa ou de nomeação indireta; tal cargo público deve implicar o exercício de uma autoridade pública, com alguma margem de decisão sobre a gestão de recursos; além disso, deve haver um interesse pessoal do indivíduo que pratica a conduta, e este interesse pode ser direto ou indireto, bem como o benefício, que deve ser outorgado a um terceiro ou a si mesmo, em caso de ser beneficiário direto. Por último, o indivíduo deve ser consciente de que a conduta é contrária às regras estabelecidas pelas que se outorgou a confiança para o exercício do cargo público, e, devido a isso, a conduta será praticada de maneira secreta. (BUSTOS GISBERT, 2010, p. 83).

Junto com tais características, a corrupção política também é identificada considerando o bem essencial afetado, porque o elemento moral não é a ética profissional, mas a ética pública, passando também pelo descumprimento de um dever profissional e com forte conotação cívica. O que se fere, com a corrupção política, é a política propriamente dita, porque se esquece do seu fim último, sua razão de ser e se violam os princípios que a fundamentam.⁸ O maior custo da corrupção, na democracia, é que tende a beneficiar aqueles mais poderosos, em um claro prejuízo daqueles que têm menos em relação tanto à riqueza quanto aos recursos políticos. (MALEM SEÑA, 1997, p. 88).

Considerando tudo isso, parece que o conceito que melhor se aplica à corrupção política é o elaborado por Zovatto, que a define como o mau uso e o abuso de poder, tanto de origem pública quanto privada, com fins partidários ou pessoais, através da

⁷ É aqui que Malem Seña faz a observação de que, sendo o financiamento irregular, ilegal ou corrupto, o elemento comum é o comportamento que entra em contradição com os fins desejados pelo direito (MALEM SEÑA, 2002, p. 115).

⁸ Villoria Mendieta acrescenta essa ideia, afirmando que o combate à corrupção política não pode se dar sem medidas de fortalecimento da democracia; senão, não será bem sucedida. (VILLORIA MENDIETA, 2006, p. 104-130).

violação de normas legais. (ZOVATTO, 2005). Aqui, a corrupção sempre incluirá pressupostos como as contribuições privadas que violem normas existentes de financiamento de partidos, o uso para as campanhas de dinheiro que o representante do partido tenha recebido, devido a uma transação corrupta, um uso não autorizado de recursos do Estado para fins partidários, a aceitação de recursos, a troca de um favor não permitido, no caso da vitória do partido ou candidato beneficiado, contribuições vindas de fontes de financiamento de caráter pouco relacionado com a ética pública, e o gasto de recursos em objetos proibidos, como a compra de votos. (PINTO-DUSCHINSKY, 2002, p. 70-72). Nesse diapasão, pode-se incluir a própria lavagem de dinheiro, feita por meio de candidatos e partidos, desde o crime organizado, o tráfico de influência, que vai muito além da compra de uma agenda política e que pode resultar, inclusive, na construção de uma rede de impunidade para os que financiam a formação eleita do governo, ou até mesmo a expansão dessas organizações em nível transnacional, pelas próprias vias do governo, por meio de incentivos econômicos, benefícios fiscais que favoreçam a atividade delituosa principal, dentre outras hipóteses de corrupção.

5 Sabe-se que existe, mas não se sabe onde? A dinâmica da corrupção política

A corrupção política tem como sujeitos tanto os partidos quanto os entes privados, o bem jurídico afetado é sempre o interesse público e o seu caráter vem marcado por se produzir tanto no seio dos partidos quanto por ser um meio de influência na agenda política. Aqui se localiza a popular classificação de corrupção feita por Heidenheimer. A corrupção negra, condenada como totalmente corrupta, a cinza, que são situações ambíguas nas quais não existe um consenso sobre a reprovação de tal conduta e em que não há uma negação aberta, e a corrupção branca, que está livre de reprovação pela sociedade. Deve-se ter em mente essa tipologia ao analisar a corrupção dentro do âmbito de partidos e candidatos. (HEIDENHEIMER, 2002, p. 152; MALEM SEÑA, 2002, p. 37; VILLORIA MENDIETA, 2006, p. 41).

Quando as instituições democráticas funcionam da forma devida, a corrupção tende a diminuir, sendo a afirmação contrária também verdadeira, ou seja, quando as instituições não cumprem adequadamente com a sua finalidade, a corrupção encontra o seu campo de atuação. Trata-se de uma correlação que não pode ser ignorada. Paralelo a isso, não é possível analisar a corrupção política, sem pensar na relação que os partidos políticos mantêm com os grupos de pressão. (SCOTT, 1978, p. 549). Se os partidos são corruptos, os grupos de pressão estarão presentes.

As regras de financiamento dos partidos são comumente violadas nos países de democracia desenvolvida. É algo sistemático. Em outros países que têm regras dirigidas a atores específicos, não houve uma violação de regras específicas; porém, houve, em maior proporção, a violação de princípios constitucionais relacionados com o processo democrático, como a igualdade de oportunidades, a transparência das atividades governamentais e outros. (SMILOV, 2002, p. 327). No entanto, isso não descarta a ideia de que o financiamento seja legal, mas corrupto, porque atenta contra a natureza e os fins da política. (VILLORIA MENDIETA, 2006, p. 197).⁹

⁹ Como exemplo, poder-se-ia citar o financiamento de partidos proveniente de narcotraficantes, infelizmente tão comum na América Latina.

Os escândalos políticos de corrupção estão frequentemente associados ao financiamento dos partidos e campanhas. As eleições têm de ser financiadas e são muitos os que têm interesse nisso, como também há interessados nos resultados de tal processo. Uma das razões que se pode citar para a proliferação de casos de corrupção é justamente a globalização da economia e a centralização ideológica da política.¹⁰ Com a centralização das ideologias, a função do *marketing* político tem aumentado exponencialmente, fazendo com que seja um elemento determinante para conseguir votos. (VILLORIA MENDIETA, 2006, p. 205). Se a isso acompanha um sistema que tenha regras muito estritas com respeito às contribuições privadas para as campanhas eleitorais pode simplesmente motivar pagamentos ilegais, os quais por sua vez são mantidos em segredo frente aos votantes e os controladores. Por outro lado, os votantes não têm como atuar, se não sabem como agem seus representantes e quem os concedeu recursos econômicos. (ROSE-ACKERMAN, 2001, p. 47-8). Entretanto, o financiamento legal também exerce um efeito corruptor nas campanhas, porque os doadores esperam ser favorecidos no processo legislativo, e ainda que o sistema eleitoral possa combater esse tipo de influência. (DELLA PORTA e VANNUCCI, 1999, p. 119) e o votante possa castigar aos envolvidos (não votando neles), os votantes continuam sem poder agir, se não sabem quem são. (ROSE-ACKERMAN, 2001, p. 183-184).

Para que um financiamento de partido ou candidato possa ser considerado como corrupto, deve haver três pressupostos. O primeiro é o financiamento de captura, seja este legal ou ilegal, de pontos relevantes, políticas públicas ou decisões de governo. Seria como um pagamento antecipado por providências que beneficiariam os contribuintes/ financiadores do partido, mas também caracterizado por um acordo voluntário. O segundo é o do financiamento de vantagem, realizado por meio de lacunas legais para obter vantagem na competição eleitoral. Basta a vantagem, não é necessária a captura supracitada. E a terceira é o financiamento de coação, o mais grave, que é feito por meio da extorsão e/ou ameaça. (VILLORIA MENDIETA, 2006, p. 199-200).

Assim, os interesses dos doadores poderosos alcançam protagonismo somente naqueles sistemas políticos que se predispõem a conseguir os benefícios por meio de políticas públicas.¹¹ Como exemplo, poder-se-ia pensar que é melhor que os representantes sejam responsáveis perante circunscrições pequenas, uma vez que os votantes poderiam controlá-los e conhecer as suas ações, ou que, talvez, o contrário seja melhor, que os representantes tenham um papel secundário, frente aos partidos nacionais com amplas agendas e que os candidatos não tenham o compromisso com grupos particulares ou com votantes. O risco do primeiro cenário é que se governe em direção a grupos específicos, ignorando assuntos públicos gerais. Já no segundo, os partidos “nacionais” também podem comportar-se de inúmeras maneiras, tornando-se corruptos ou, pelo menos, mantendo os doadores enriquecidos. (ROSE-ACKERMAN, 2001, p. 48-9).

Os partidos de perfil nacional no governo não significam uma proteção contra a corrupção no financiamento de campanhas (pensando mais especificamente sobre as doações). Podem, inclusive, facilitar a prática, permitindo políticas para organizar uma

¹⁰ Descrevendo as fases que acompanham a centralização da política e a organização da corrupção na busca do eleitorado, veja-se Scott (1978, p. 558-559).

¹¹ Nesse sentido, cf. Della Porta e Vannucci (1999, p. 112-113).

espécie de “extorsão de presentes”. (SCOTT, 1978, p. 552). São necessários limites estritos, mas estes serão efetivos unicamente se o sistema não é muito competitivo e os votantes não estejam escassamente informados. Sem um limite de gastos, os políticos têm muita liberdade de ação para favorecer os grandes doadores. Deve-se evitar a imposição de restrições que, por si sós, conduzam à ilegalidade. Os limites nas doações se justificam como um caminho para bloquear influências perniciosas.¹² Apesar disso, limites muito severos podem provocar transferências ilegais e não registradas. (ROSE-ACKERMAN, 2001, p. 50-1).

Além disso, os custos de campanha poderiam reduzir-se com a diminuição do seu tempo, mas a eficácia da medida também depende de outros fatores. Em sistemas parlamentares, a data das próximas eleições é incerta; pode-se diminuir o tempo, mas a chave é a dificuldade de fazer valer isso na prática.¹³ Junto a isso, uma forte publicidade pode permitir aos cidadãos não somente votar contra os candidatos que recebem maiores recursos com caráter interesseiro, mas também pode fazer possível que se saiba quais são os “presentes” ou comportamentos que são próximos e daninhos. (ROSE-ACKERMAN, 2001, p. 51-2).

Nesse diapasão, a ineficácia dos mecanismos de controle pode ter a sua origem tanto pela nebulosidade quanto pela ocultação de dados. No entanto, não é suficiente que exista um sistema de controle. Com o desenvolvimento de conceitos como o de *accountability*, a transparência deve contar com um sistema simplificado e de fácil divulgação, porque introduzir ferramentas que terminam dificultando o acesso aos dados por parte do público também é algo muito pouco eficaz, frente aos objetivos que se perseguem. (VILLORIA MENDIETA, 2006, p. 238-9). De fato, é perceptível que a maioria dos países de democracia ocidental conta com mecanismos de controle, geralmente frutos de reformas pouco refletidas sobre como realizar tal controle. Pode se afirmar que existem muitas leis para tão pouco controle. (PINTO-DUSCHINSKY, 2002, p. 80-1).

Por isso, o desafio principal dos sistemas democráticos é justamente conciliar a necessidade de financiamento, sem que isso facilite a venda de políticas aos doadores. O financiamento dos partidos é uma peça fundamental para determinar a direção da sua conduta. Tal decisão pode influenciar no resultado das urnas, e não é igual, se tais forças políticas recebem, periodicamente, uma quantidade considerável de contribuições de pequeno valor ou se recebem poucas doações, mas de valor elevado. (WEBER, 1944, p. 301). Esses aspectos devem ser avaliados detalhadamente, no momento da elaboração das regras sobre financiamento dos partidos.¹⁴

¹² Ainda que se deva reconhecer que, em teoria, as empresas também têm direito de manifestar as suas preferências e apoiá-las economicamente, independentemente se tal direito é limitado ou não. (ARGANDOÑA, 2001, p. 13).

¹³ Igualmente se deve pensar que nas campanhas eleitorais de curta duração existe uma assimetria entre os candidatos “oficialistas” ou aqueles que escolhem tentar a reeleição e aqueles da oposição, porque esses últimos costumam ser menos reconhecidos, havendo uma diferença entre o seu nome e a sua imagem, já que sua aparição ao público, através dos meios de comunicação, pode ser menor. Isso diminui ainda mais o tempo em que os eleitores os conheçam, o que gera, por sua vez, mais “tentação” de recorrer aos recursos irregulares para financiar uma campanha mais agressiva, em determinados sistemas não europeus do Estado de partidos. (MALEM SEÑA, 2002, p. 132).

¹⁴ Para Ware, em um sistema ideal, dever-se-ia atender, simultaneamente, a três aspectos. O primeiro se refere a fornecer aos partidos os recursos suficientes para que estabelecessem conexões com os votantes.

6 A provocação para continuar o debate

A influência que é pretendida pelos doadores privados reflete bem a ideia de que o dinheiro é um elemento determinante para o sucesso eleitoral de um político. (ROSE-ACKERMAN, 2001, p. 183-4). Contudo, em muitos dos países de democracia ocidental, é um fato que os ordenamentos jurídicos mantêm as portas abertas à corrupção e que ainda institucionalizam as desigualdades de um sistema de partidos que, por si só, já era desigual, através da não regulação de pontos inseparáveis ao financiamento de forças políticas. (MONTERO GISBERT, 1977, p. 389).

Parece claro que muitos regimes normativos sobre o tema contêm lacunas importantes que permitem aos partidos a obtenção e também o desvio de recursos públicos para fins, por vezes, pouco éticos. Além disso, o desequilíbrio entre ingressos e gastos em nível local também colabora na proliferação de condutas corruptas.¹⁵ É evidente que um sistema de financiamento será insuficiente, se o regime de transparência e controle é deficiente. Isso permite que os partidos não somente prestem suas contas, mas também que ampliem a sua base de arrecadação de recursos privados, como pode ocorrer com as fundações e associações vinculadas às agremiações partidárias. (MALEM SEÑA, 2002, p. 106-107). Estas costumam captar grandes montantes de recursos, sem que exista um efetivo controle jurídico sobre estas fontes. Tudo isso se complementa com a ausência de sanções para muitas violações das regras de financiamento. (ENCUESTA..., 2010, p. 25-37). Talvez seja esta a maior motivação que os agentes políticos têm para seguir esse tipo de comportamento, que não faz nada mais que deteriorar a democracia como um todo.

Por ser um conceito derivado da sociologia e da ciência política, além do direito, o estudo da corrupção política implica uma problemática particular, desde a análise da sua terminologia, a qual se vê agravada, se forem considerados os novos modelos de corrupção que se somam à tradicional, à pública, à privada. Já outras condutas corruptas que se aliam à política – como é o caso do lavado de dinheiro –, na ordem socioeconômica, produzem efeitos tanto em nível micro como em nível macroeconômico; dentre os que merecem se destacar, a perda do controle da política econômica, a distorção e instabilidade econômica e a instabilidade financeira e risco para o investimento. Isso sem mencionar a permanência e o sustento da sua origem criminal, que só tende a aumentar com os mecanismos que facilitam todo o processo de legitimação desses recursos.

O que se deve considerar também é que o sistema de sanções penais é a última peça de uma longa cadeia, porque se a verificação, a comprovação e o ajuizamento das irregularidades não são eficazes, as penas resultarão igualmente ineficazes. Existe um grande desequilíbrio entre a cifra de supostos delitos que são investigados e as

Além disso, deve-se fazer que a arrecadação de recursos não seja a principal atividade dessas organizações, dando-os, ao mesmo tempo, certo grau de autonomia, em relação aos grupos de interesses. Enfatizando tais objetivos, o autor sugere que haja informes públicos das contribuições para os partidos políticos e candidatos e seus gastos, junto com a proibição de contribuições de determinadas fontes, aquisição de alguns serviços e a limitação de alguns tipos de gastos, completando com medidas de financiamento público (WARE, 1998, p. 234-235).

¹⁵ Nesse sentido, sobre um panorama geral, cf. Della Porta e Vannucci, (1999, p. 117).

condutas que terminam sendo punidas penalmente, o que também é especialmente perigoso para a estabilidade do sistema.¹⁶

REFERÊNCIAS

ARGANDOÑA, A. La Financiación de los partidos políticos y la corrupción en las empresas. **Papeles de Ética, Economía y Dirección**, n. 6, p. 1-20, 2001.

BROOKS, R. C. The nature of political corruption. In: HEIDENHEIMER, A. J. (Ed.). **Political corruption : readings in comparative analysis**. New Jersey: Transaction, 1978. p. 56-61.

BUSTOS GISBERT, R. **Corrupción política**: un análisis desde la teoría y la realidad constitucional. **Teoría y Realidad Constitucional**, Madrid, n. 25, 1. sem. p. 69-109, 2010.

CAGGIANO, M. H. S. Corrupção e financiamento das campanhas eleitorais. **Rev. Dir. Const. Int.**, v. 10, n. 41, out./dez. p. 215-40, 2002.

CAGGIANO, M. H. S. A acidentada morfologia do processo eleitoral brasileiro: Eleições Gerais de 2002. **Rev. Fac. Dir. USP**, v. 98, p. 313-58, 2003.

DELLA PORTA, D.; VANNUCCI, A. **Corrupt exchanges**. New York: Aldine de Gruyter, 1999.

ENCUESTA : Corrupción Política y Derecho Público. **Teoría y Realidad Constitucional**, Madrid, n. 25, 1. sem., p. 15-55, 1. sem. 2010. [Entrevistados : Juan María Bilbao Ubillos et al.; Entrevista à Universidad Nacional de Educación a Distancia. Centro de Estudios Ramón Areces, 2010].

GARCÍA, E. Istorie Fiorentini de Maquiavelo: una primera definición moderna de corrupción. **Teoría y realidad constitucional**, n. 25, 1. sem. p. 57-67, 2010.

GARCÍA, E. **El Estado constitucional ante su ‘Momento Maquiavélico’**. Madrid: Civitas, 2000.

GONÇALVES, M. C. N. **Regulamentação do lobby no congresso nacional brasileiro**: o estudo comparado do modelo norte-americano. 2012. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/8808/regulamentacao_lobby_goncalves.pdf?sequence=1>. Acesso em: 15 out. 2013.

HEIDENHEIMER, A. J. Perspectives on the perception of corruption. In: HEIDENHEIMER, A. J.; JOHNSTON, M. (Ed.): **Political corruption: concepts and contexts**. 3. ed. New Jersey: Transaction, 2002. p. 141-153.

¹⁶ Por isso concorda-se com Malem Seña (2002, p. 108)

J. LAPORTA, F. La corrupción política: introducción general. In: J. LAPORTA, F.; ÁLVAREZ, S. (Ed.). **La corrupción política**. Madrid: Alianza, 1997. p. 19-38.

JOHNSTON, M. La búsqueda de definiciones: la vitalidad de la política y el problema de la corrupción. **Revista Internacional de Ciencias Sociales**. n. 149, 1996. Disponible em: <<http://www.fsa.ulaval.ca/personnel/vernag/eh/f/ethique/lectures/RISS/definiciones.htm>>. Acceso em: 06 out. 2013.

JOHNSTON, M. The definitions debate: old conflicts in new guises. In: JAIN, A. K. (Ed.). **The political economy of corruption**. New York, Routledge, 2001. p. 11-31.

KUNICOVA, J.; ROSE-ACKERMAN, S. **Electoral rules as constraints on corruption**. New Haven: Yale University Press, 2002. v. 2

MALEM SEÑA, J. F. El fenómeno de la corrupción. In: J. LAPORTA, F.; ÁLVAREZ, S. (Ed.). **La corrupción política**. Madrid: Alianza. p. 71-90, 1997.

MALEM SEÑA, J. F. **La corrupción**: aspectos éticos, económicos, políticos y jurídicos. Barcelona: Gedisa, 2002.

MICHELS, R. **Los Partidos Políticos**: un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna. Buenos Aires: Amorrortu, 1972. v. 1.

MONTERO GISBERT, J. R. La financiación de los partidos políticos y de las elecciones en los Estados Unidos. In: VEGA, P. (Ed.): **Teoría y práctica de los partidos políticos**. Madrid: Edicusa, 1977. p. 389-404. (Cuadernos para el diálogo).

PINTO-DUSCHINSKY, M. Financing politics: a global view. **Journal of Democracy**, n. 4, v. 13, p. 69-86, oct. 2002.

ROSE-ACKERMAN, S. Political corruption and democratic structures. In: JAIN, A. K. (Ed.). **The political economy of corruption**. New York: Routledge, 2001.

SCOTT, J. C. Corruption, machine politics and political change. In: HEIDENHEIMER, A. J. (Ed.). **Political corruption**: readings in comparative analysis. New Jersey: Transaction, 1978. p. 549-63.

SMILOV, D. Structural corruption of party funding models: governmental favoritism in Bulgaria and Russia. In: KOTKIN, S.; SAJÓ, A. (Ed.). **Political corruption in transition**: a Skeptic's handbook. Hungary: CEU Press, 2002. p. 327-51.

VAN KLAVEREN, J. The concept of corruption. In: HEIDENHEIMER, A. J. (Ed.). **Political corruption**: readings in comparative analysis. New Jersey: Transaction, 1978. p. 38-40.

VANUCCI, A. Corruzione, partiti e competizione politica: osservazioni sul caso italiano. **Quaderni di Scienza Política**, ano 4, n. 1. abr. p. 121-70, 1997.

VILLORIA MENDIETA, M. **La corrupción política**. Madrid: Síntesis, 2006.

WARE, A. Conclusions. In: BURNELL, P.; WARE, A. (Ed.). **Funding democratization**. Manchester, UK: Manchester University Press, 1998. p. 230-41.

WEBER, M. **Economía y sociedad** : teoría de la organización social. México: Fondo de Cultura Económica, 1944. v. 1.

ZOVATTO, D. Financiamento dos partidos e campanhas eleitorais na América Latina: uma análise comparada. 2005. **Opinião Pública**. v. 11. n. 2. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762005000200002>. Acesso em: 16 out. 2013.