

Uma introdução ao estudo da corrupção política nas sociedades democráticas dentro do paradigma do estado de direito

Ana Claudia Santano

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: democracia; corrupção; financiamento de campanhas eleitorais; partidos políticos; transparência.

Abstract

A growing number of academics is demonstrating their interest for studies about corruption. Due to its complexity and breadth, it is needed to divide the current subject of the research, discussing in this text the corruption on its political profile, mainly related to the financing of electoral campaigns and political parties. Thus, the subject here detailed is just to expose some general lines, for introductory issues, about political corruption, from its concept to the analysis of its incentives to its practice. In the end, it has been suggested some points of discussion and reflection, aiming future researches, what hopefully is expected.

Keywords: democracy; corruption; financing of electoral campaigns; political parties; transparency.

Artigo recebido em 16 de janeiro de 2015; aceito para publicação em 2 de março de 2015.

Sobre a autora

Doutora e mestre em Ciências Jurídicas e Políticas pela Universidade de Salamanca, Espanha. Atualmente em estágio pós-doutoral pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Pesquisadora do NINC – Núcleo de Investigações Jurídicas da Universidade Federal do Paraná. Professora de cursos de Pós-Graduação em Direito Eleitoral no Brasil e no exterior.

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 isto, o que se propõe neste artigo é uma breve aproximação a este 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 esta problemática e algumas hipóteses para futuras pesquisas, sem a pretensão de apontar soluções, mas tão somente a de provocar o debate, principalmente neste momento em que se mostra tão propício para isto. Para tanto, primeiramente justifica-se a importância do aprofundamento do tema, fundamentando teoricamente o fenômeno da corrupção política. Logo - e muito resumidamente - expõe-se alguns incentivos para a prática deste tipo de corrupção, terminando o texto com algumas questões em aberto a serem abordadas pela academia.

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, 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, 40-45). 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, 145-163).

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, 322 e ss.). 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, 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, 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 como 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 (J. Laporta, 1997, 28). Agora bem, um enfoque estritamente jurídico da corrupção, que a reduza à mera cleptocracia ou a “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.¹ Junto com isso, não se pode fazer uma análise da corrupção se embasando em noções de moral pessoal. Isso altera profundamente a conclusão do exame (García, 2010, 62-63; Bustos Gisbert, 2010, 72-74).

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, traía 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.²

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

1. Esta também é a opinião de Murillo de la Cueva en AA.VV., 2010, 23. Sobre o tema, cf. GARCÍA, 2000, 71 e ss.

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

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 pública-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 à 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 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.

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 esta é a ponta de

um grande *iceberg*, considerando o vasto alcance do seu conceito (Malem Seña, 2002, 12-16).

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.³ Se esta 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, se centrando no seu conteúdo mais do que solucionar suas definições (Johnston, 2001, 24-26). As noções que aportam a própria sociedade influenciam diretamente nesta conceitualização (já que corrupção não é sinônimo de escândalo (Malem Seña, 1997, 84; Bustos Gisbert, 2010, 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 se vinculava mais a um sentido moral do que a ações individuais. Era uma questão da distribuição das riquezas e do poder.⁴ 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 classificação de condutas (Johnston, 1996; Caggiano, 2002, 219).

Parece claro que a corrupção implica também a violação de um dever, seguindo uma normativa aplicável, realizada com discrição a fim de obter um benefício alheio àqueles obtidos legitimamente

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

4. 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, 71).

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.⁵ 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, 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, 121; Kunicova e Rose-Ackerman, 2002, 4; AA.VV., 2010, 18), algumas vezes não podem ser aplicadas em todos os pressupostos, por não englobar todas as suas formas, como a de financiamento político, por exemplo (Pinto-Duschinsky, 2002, 70-71). 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, 83).

Junto com tais características, a corrupção política também é identificada a partir do 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

5. 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, 115).

forte conotação cívica. O que se fere com a corrupção política é a política propriamente dita, porque se esquece o seu fim último, sua razão de ser e se violam os princípios que a fundamentam.⁶ O maior custo da corrupção na democracia é que tende a beneficiar àqueles mais poderosos, em um claro prejuízo de aqueles que têm menos, tanto em relação à riqueza, quanto também aos recursos políticos (MALEM SEÑA, 1997, 88).

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

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

6. 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, 104-130).

público e o seu caráter vem marcado por se produzir tanto no seio dos partidos, quanto também por ser um meio de influência na agenda política. E é aqui onde se localiza a popular classificação de corrupção feita por HEIDENHEIMER. A corrupção negra, condenada como totalmente corrupta, a cinza, que são situações ambíguas nas que não existe um consenso sobre a reprovação de tal conduta e que não há uma negação aberta, e a corrupção branca, que está livre de reprovação pela sociedade. O que se deve ter em mente essa tipologia ao analisar a corrupção dentro do âmbito de partidos e candidatos (HEIDENHEIMER, 2002, 152; MALEM SEÑA, 2002, 37; e VILLORIA MENDIETA, 2006, 41 e ss.).

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, 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, 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, 197).⁷

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

7. Como exemplo se poderia citar o financiamento de partidos proveniente de narcotraficantes, infelizmente tão comum na América Latina.

da política.⁸ 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, 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, 47-48). 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, 119) e o votante possa castigar aos envolvidos (não votando neles), os votantes continuam sem poder agir se não sabe quem são (ROSE-ACKERMAN, 2001, 183-184).

Para que um financiamento de partido ou candidato possa ser considerado como corrupto, deve ter 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 providencias que beneficiariam aos contribuintes/financiadores do partido, mas também caracterizado por um acordo voluntario. O segundo é o do financiamento de vantagem, realizado através 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, 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.⁹ Como exemplo, poderia se 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

8. Descrevendo as fases que acompanham a centralização da política e a organização da corrupção na busca do eleitorado, veja-se SCOTT, 1978, 558-559.

9. Nesse sentido, cf. DELLA PORTA e VANNUCCI, 1999, 112-113.

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 se comportar de inúmeras maneiras, tornando-se corruptos ou, pelo menos, mantendo aos doadores enriquecidos (ROSE-ACKERMAN, 2001, 48-49).

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 espécie de “extorsão de presentes” (SCOTT, 1978, 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 aos grandes doadores. Deve-se evitar a imposição de restrições que por si só conduzam à ilegalidade. Os limites nas doações se justificam como um caminho para bloquear influências perniciosas.¹⁰ A pesar disso, limites muito severos podem provocar transferências ilegais e não registradas (ROSE-ACKERMAN, 2001, 50-51).

Além disso, os custos de campanha poderiam se reduzir 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.¹¹ Junto a isso, uma

10. 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, 13).

11. 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 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.

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, 51-52).

Neste diapasão, a ineficácia dos mecanismos de controle pode ter a sua origem tanto como 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, 238-239). De fato, é perceptível que a maioria dos países de democracia ocidental conta com mecanismos de controle, geralmente fruto de reformas pouco refletidas sobre como realizar tal controle. Pode se afirmar que existem muitas leis para tão pouco controle (PINTO-DUSCHINSKY, 2002, 80-81).

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, 301). Estes aspectos devem ser avaliados detalhadamente no momento da elaboração das regras sobre financiamento dos partidos.¹²

(MALEM SEÑA, 2002, 132).

12. Para WARE, em um sistema ideal, deveria se atender simultaneamente a três aspectos. O primeiro se refere a fornecer aos partidos os recursos suficientes para que estabelecessem conexões com os votantes. 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. Enfocando 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, 234-235).

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, 183-184). 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, 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.¹³ 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, 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 (AA.VV., 2010, 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, pública, a 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

13. Nesse sentido, sobre um panorama geral, cf. DELLA PORTA e VANNUCCI, 1999, 117 e ss.

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 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, comprovação e 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 condutas que terminam sendo punidas penalmente, o que também é especialmente perigoso para a estabilidade do sistema.¹⁴

Referências

- AA.VV. (2010). Encuesta: Corrupción Política. *Teoría y Realidad Constitucional*. n° 25, 1° semestre. Madrid: UNED. p. 15-55.
- ARGANDOÑA, A. (2001). La Financiación de los Partidos Políticos y la Corrupción en las Empresas. *Papeles de Ética, Economía y Dirección*. n° 6, [s.l.]. p. 1-20.
- BROOKS, R. C. (1978). The Nature of Political Corruption. In: HEIDENHEIMER, A. J. (ed.): *Political Corruption – Readings in Comparative Analysis*. New Jersey: Transaction. p. 56-61.
- BUSTOS GISBERT, R. (2010). Corrupción Política: Un Análisis desde la Teoría y la Realidad Constitucional. *Teoría y Realidad Constitucional*. n° 25, 1° semestre. Madrid: UNED. p. 69-109.
- CAGGIANO, M. H. S. (2002). Corrupção e Financiamento das Campanhas Eleitorais. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*. n° 41, a. 10, out./dez. São Paulo: RT. p. 215-240.
- CAGGIANO, (2003). A acidentada morfologia do processo eleitoral brasileiro: Eleições Gerais de 2002. *Revista da Faculdade de Direito USP*. v. 98. São Paulo: [s.e.]. p. 313-358.
- DELLA PORTA, D.; VANNUCCI, A. (1999). *Corrupt Exchanges*. NY: Aldine de Gruyter.
- GARCÍA, E. (2010). Istorie Fiorentini de Maquiavelo: Una primera definición moderna de corrupción. *Teoría y Realidad Constitucional*. n° 25, 1° semestre. Madrid: UNED. p. 57-67.

14. Por isso concorda-se com MALEM SEÑA, 2002, 108.

- GARCÍA, E. (2000). *El Estado Constitucional ante su 'Momento Maquiavélico'*. Madrid: Civitas.
- GONÇALVES, M. C. N. (2012). Regulamentação do lobby no Congresso Nacional brasileiro: o estudo comparado do modelo norte-americano. Disponível em [http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/8808/regulamentacao_lobby_goncalves.pdf?sequence=1] Acesso em 15 de outubro de 2013.
- HEIDENHEIMER, A. J. (2002). Perspectives on the Perception of Corruption. In: HEIDENHEIMER, A. J.; JOHNSTON, M. (eds.): *Political Corruption – Concepts & Contexts*. 3º ed. New Jersey: Transaction. p. 141-153.
- J. LAPORTA, F. (1997). La Corrupción Política: Introducción General. In: J. LAPORTA, F.; ÁLVAREZ, S. (eds.): *La Corrupción Política*. Madrid: Alianza. p. 19-38.
- JOHNSTON, M. (1996). La Búsqueda de Definiciones: La Vitalidad de la Política y el Problema de la Corrupción. *Revista Internacional de Ciencias Sociales*. n° 149. Disponível em: [http://www.fsa.ulaval.ca/personnel/vernag/eh/f/ethique/lectures/RISS/definiciones.htm] Acesso em 06 de outubro de 2013.
- JOHNSTON, M. (2001). The Definitions Debate – Old Conflicts in New Guises. In: JAIN, A. K. (ed.): *The Political Economy of Corruption*. NY: Routledge. p. 11-31.
- KUNICOVA, J.; ROSE-ACKERMAN, S. (2002). *Electoral Rules as Constraints on Corruption*. 2. New Haven: Yale University Press.
- MALEM SEÑA, J. F. (1997). El Fenómeno de la Corrupción. In: J. LAPORTA, F.; ÁLVAREZ, S. (eds.): *La Corrupción Política*. Madrid: Alianza. p. 71-90.
- MALEM SEÑA, J. F. (2002). *La Corrupción*. Aspectos Éticos, Económicos, Políticos y Jurídicos. Barcelona: Gedisa.
- MICHELS, R. (1972). *Los Partidos Políticos: un Estudio Sociológico de las Tendencias Oligárquicas de la Democracia Moderna*. v. 1. Buenos Aires: Amorrortu.
- MONTERO GISBERT, J. R. (1977). La Financiación de los Partidos Políticos y de las Elecciones en los Estados Unidos. In: VEGA, P. de (ed.): *Teoría y Práctica de los Partidos Políticos*. Madrid: Edicusa – Cuadernos para el Diálogo. p. 389-404.
- PINTO-DUSCHINSKY, M. (2002). Financing Politics: A Global View. *Journal of Democracy*. n° 4, vol. 13, oct. Washington: John Hopkins University Press. p. 69-86.
- ROSE-ACKERMAN, S. (2001). Political Corruption and Democratic Structures. In: JAIN, A. K. (ed.): *The Political Economy of Corruption*. NY: Routledge.
- SCOTT, J. C. (1978). Corruption, Machine Politics and Political Change”. In: HEIDENHEIMER, A. J. (ed.): *Political Corruption – Readings in Comparative Analysis*. New Jersey: Transaction. p. 549-563.
- SMILOV, D. (2002). Structural Corruption of Party Funding Models: Governmental Favoritism in Bulgaria and Russia. In: KOTKIN, S.; SAJÓ, A. (eds.): *Political*

- Corruption in Transition* – A Skeptic's Handbook. Hungary: CEU Press. p. 327-351.
- VAN KLAVEREN, J. (1978). The Concept of Corruption. In: HEIDENHEIMER, A. J. (ed.): *Political Corruption* – Readings in Comparative Analysis. New Jersey: Transaction. p. 38-40.
- VANUCCI, A. (1997). Corruzione, Partiti e Competizione Politica: Osservazioni Sul Caso Italiano. *Quaderni di Scienza Política*. a. IV. n° 1. abr. Pavia: Giufrè Editore. p. 121-170.
- VILLORIA MENDIETA, M. (2006). *La Corrupción Política*. Madrid: Sintesis.
- WARE, A. (1998). Conclusions. In: BURNELL, P., WARE, A. (eds.): *Funding Democratization*, UK: Manchester University Press, 1998. p. 230-241.
- WEBER, M. (1944). *Economía y Sociedad I: Teoría de la Organización Social*. México: Fondo de Cultura Económica, Derechos Fundamentales.
- ZOVATTO, D. (2005). Financiamento dos Partidos e Campanhas Eleitorais na América Latina: Uma Análise Comparada”. *Opinião Pública*. v. 11. n° 2. Campinas. Disponível em:[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762005000200002] Acesso em 16 de outubro de 2013.