

**LOBBY E ASSIMETRIAS NO EXERCÍCIO DE PODER: Uma análise transversal das obras de Sutherland, Lazzarini e Carazza**

**FELIPE FRÓES COUTO**

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MONTES CLAROS (UNIMONTES)

**MARIA TERESA LEÃO WANDERLEY**

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MONTES CLAROS (UNIMONTES)

**CAMILA ARAUJO LEAL**

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MONTES CLAROS (UNIMONTES)

**HINGRIDY GONÇALVES VELOSO**

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MONTES CLAROS (UNIMONTES)

Agradecimento à orgão de fomento:

Agradecimentos à Fundação de Amparo à Pesquisa de Minas Gerais (FAPEMIG) e ao Programa de Bolsas de Iniciação Científica da Universidade Estadual de Montes Claros (BIC-UNI).

# LOBBY E ASSIMETRIAS NO EXERCÍCIO DE PODER:

## Uma análise transversal das obras de Sutherland, Lazzarini e Carazza

### 1 INTRODUÇÃO

O presente ensaio tem como finalidade introduzir e analisar as discussões acerca do poder de lobby de grupos de elites empresariais nacionais em relação ao governo e as assimetrias na representatividade democrática resultantes de tais processos. Para tal, se propõe uma revisão de literatura comparativa entre três importantes obras da literatura nacional e estrangeira: **a)** de Edwin Sutherland, o livro “*Crime de Colarinho Branco*” (2015); **b)** de Sérgio Lazzarini, o livro “*Capitalismo de Laços*” (2011), e **c)** de Bruno Carazza, o livro “*Dinheiro, Eleições e Poder*” (2018). Nosso objetivo geral, ao longo deste trabalho, é demonstrar como a produção legislativa brasileira é impactada pelos interesses – por vezes pouco republicanos – de grupos empresariais, a partir da análise das três obras.

O argumento que desejamos propor, ao longo deste ensaio, é o de que a democracia brasileira é facilmente manuseável por interesses econômicos de elites locais, que criam um *paradoxo discursivo* elaborado por grupos hegemônicos de poder, no qual: **a)** o Estado é responsável por entraves econômicos ao desenvolvimento econômico de empresas nacionais, portanto, deve ser reduzido, ao mesmo passo que **b)** uma análise detida da produção legislativa brasileira indica que a maioria das leis brasileiras surgiram a partir de agendas e pautas do próprio setor empresarial, de modo que este costumeiramente “faz uso” do aparato público para normatizar seus próprios interesses, gerando assim privilégios e protecionismos que impulsionam seus negócios e resultados econômicos.

Nesse íterim, a análise das três supracitadas obras nos revela a existência de ambiguidade discursiva por parte de grandes grupos empresariais, que ou se aproveitam da passividade do governo, como no caso das associações comerciais estadunidenses, que perpetraram vigorosos esquemas de restrição e aniquilação de competidores – muitos agindo através de sistemas privados de justiça, valendo-se de todo um aparato semelhante ao estatal, com a utilização de ‘polícias’, tribunais e ‘regulamentos penais’ para o controle de empresas filiadas e até mesmo de revendedores (SUTHERLAND, 2015) –, ou se aliam a agentes políticos e estatais para obter vantagens indevidas, como nos revelaram, no caso brasileiro, por exemplo, os esquemas de lavagem de dinheiro e pagamento de propina, a partir da divulgação da Operação Lava- Jato, de empreiteiras que pagavam a dirigentes de estatais “propinas em troca de novos contratos, de aditivos que elevam os valores dos contratos já existentes e de limitação de concorrência ou preferência de escolha nas licitações (CARAZZA, 2018).

À vista disso, o presente artigo buscou relacionar as mencionadas obras no que tange a questão do *lobby* empresarial como recurso-meio à articulação de interesses da classe empresarial com a esfera pública – e como tal prática resulta em assimetrias no exercício de Poder de uma democracia –, partindo da ideia comum às mesmas da existência de um aspecto intimamente corrupto ao sistema econômico que envenena as demais searas sistêmicas, ou seja, o político e o social.

Dentro dessa perspectiva, é válido ressaltar a importância de tal discussão nos âmbitos do Direito, da Administração Pública e principalmente das Ciências Políticas, sendo estas as ciências responsáveis, cada uma a sua maneira, pelo equilíbrio e estruturação da vida em comunidade. O contexto político brasileiro atual nos tem mostrado o quão corrompido estão os mecanismos que o regulam, se valendo, por vezes, da superposição aos regramentos jurídicos, que são justamente uma forma de controle social a fim de melhor atender a sociedade em seus desideratos. Assim, este ensaio procurou entender onde e como se estrutura a falha que permite a permanência dessa situação, a fim de contribuir de alguma maneira, mesmo que infimamente, na compreensão do leitor das complicações de nossa democracia.

## 2 SUTHERLAND: Uma Teoria do Lobby Empresarial

Edwin H. Sutherland, ainda na década de 1940, analisou e estudou os estatutos e processos dos setenta maiores grupos empresariais daquele período. O resultado de suas pesquisas abalou sobremodo o ego de uma elite empresarial, donos de verdadeiros impérios. Talvez tenha sido por isso que o seu estudo, que culminou na realização do livro “*White Collar Crime*”, tenha sido rechaçado à época de seu lançamento e, somente na década de 1980, tenha sido resgatado por pesquisadores da Universidade de Yale, que perceberam na obra uma fonte valiosa e ainda atual para se entender os artifícios de um crime pouco visível, principalmente por ter-se como os criminosos os detentores do “*big business*” (FRANÇA, 2014; SUTHERLAND, 2015).

O autor fez uma metódica análise de como o sistema econômico norte-americano era sustentado por uma elite que via, no mecanismo de cartelização e monopolização, os modos mais fáceis e lucrativos de cooptar riquezas, sem as maiores dificuldades advindas de uma competição mútua e justa de um livre mercado. Tais metodologias eram mantidas por uma série de desvios de funções, em sua maioria ilícitos, tais quais os *lobbies*, restrições ao comércio, propagandas enganosas, entre outros.

A premissa do autor é a de que, para o empresariado, a restrição de comércio, massivamente utilizada, como as fusões ou as práticas de uniformização de preços, é o método mais simples de se eliminar a concorrência. Dessa forma, “quando o número de empresas em um ramo é reduzido a uma pequena fração por meio de tais consolidações, acordos sobre preços ficam facilitados como também a discriminação de preços.” (SUTHERLAND, 2015, p. 124). Dentro dessa perspectiva, a estratégia das empresas para obter resultados seria realizar, habitualmente, colusões, tácitas ou explícitas, a fim de afastar a concorrência mútua, bem como regular o preço de vendas (FRANÇA, 2014; SUTHERLAND, 2015).

Sutherland expõe o fato de que os únicos sujeitos avessos ao funcionamento do capitalismo, tal como pregado pelo liberalismo, seriam os socialistas e os próprios donos dos negócios, os grandes empresários, mostrando, dessa forma, como há, na realidade, uma lógica inversa à ética propagada pelo livre mercado (SUTHERLAND, 2015). A atualidade de tal tema e estudo ainda espanta, em parte por descrever propriamente o modo como o empresariado se articula no poder e como tal façanha perpetua os seus efeitos apesar dos anos. A obra traz ao leitor a urgência de se reavaliar e repensar o sistema econômico, escancarando a prática comumente aceita pelo empresariado de cooptar lucros e recursos sem grandes esforços, dispensando a prática competitiva de mercado e se engajando pela busca de privilégios perante o poder público, que são submetidos a subornos e ao *lobby* empresarial.

Sutherland chegou ao resultado de que todas as setenta grandes empresas por ele estudadas haviam passado por algum tipo de processo criminal ou estavam sendo indiciados pela prática de ilícitos à época do estudo (SUTHERLAND, 2015). Os principais e mais relevantes atos cometidos por estas empresas eram a restrição ao comércio, rebaixamento de preço [rebate]; fraude financeira, violação de confiança e infração a regulamentações do período de guerra (FRANÇA, 2014; SUTHERLAND, 2015). Tamanhas condutas, que se mostraram recorrentes nas grandes corporações estadunidenses da década de 1940, trazem à tona uma nova espécie de crime que, à época, ainda não era tipificada, tendo a dificuldade de seu reconhecimento como tal o fato de serem os responsáveis pela execução da prática delituosa, majoritariamente, os grandes e ricos homens de negócios. Assim sendo, o Crime de Colarinho Branco foi posto como um tipo criminal novo, justamente devido às mudanças de paradigmas sociais, subvertendo a retrógrada noção de criminalidade embasada em fatores classistas (COLEMAN, 2005; FRANÇA, 2014; SUTHERLAND, 2015).

O criminoso de colarinho branco não se enxerga como criminoso porque não é tratado com os mesmos procedimentos oficiais como outros criminosos, e porque o seu status é oriundo de outra classe social, não se relacionando de forma pessoal e íntima com aqueles que se definem como criminosos. (SUTHERLAND, 2015, p. 339).

O crime de colarinho branco, como evidenciado por Sutherland, é inegavelmente mais prejudicial à sociedade do que crimes isolados, tais quais homicídios, furtos etc., que, no entanto, por serem crimes cujos efeitos têm rápida visibilidade, causam uma maior comoção do público. O crime de colarinho branco é realizado à surdina, ou melhor, tem os seus efeitos de maneira difusa, de complexa visibilidade e entendimento e, portanto, menos apreço e entendimento da sociedade (COLEMAN, 2005; FRANÇA, 2014; SUTHERLAND, 2015). Tal crime é financeiramente motivado, mas não por uma necessidade específica de suprir alguma carência urgente do criminoso, muito pelo contrário, se enquadra naquelas ações de caráter usurário, com vistas à concentração de riqueza dos grupos que atentam contra a ordem econômica (COLEMAN, 2005; FRANÇA, 2014; SUTHERLAND, 2015).

Outro ponto fundamental para compreender o funcionamento deste famigerado crime se encontra na metodologia das empresas de sopesarem até que ponto a infração das leis lhes seriam benéficas (*rational choices*). A maioria das 70 empresas estudadas foram punidas a pagar indenizações milionárias para ressarcir os prejuízos decorrentes da prática de atividades ilícitas e escusas que interferissem no natural curso da lógica concorrencial (SUTHERLAND, 2015). Desse modo, o crime, tratado pelo Direito Penal, que é público, é levado ao âmbito do Direito Civil.

Dessa forma, Sutherland (2015) salienta a gritante diferença de tratamento condicionada aos criminosos da *upper* e *lower class* (FRANÇA, 2014). Enquanto estes últimos eram legados a implementações correcionais supervisionadas por policiais, juízes e promotores, além de condenados ao encarceramento e rotulados socialmente como marginais, aqueles primeiros, pertencentes a *upper class*, ou não chegavam a responder por uma ação oficial ou, quando respondiam, o âmbito de jurisdição da ação era transferido do penal ao civil, restringindo, logo, a ações indenizatórias. Além disso, quando não chegavam a responder em alguma ação civil, eram meramente advertidos administrativamente (FRANÇA, 2014).

A causa do deslocamento de jurisdição pode ser entendido como um fator não só vantajoso ao infrator, que lhe retirava o carma do rótulo de criminoso, mas também às vítimas, que, ao pertencerem ao elo mais frágil do ponto de vista econômico, se poupavam de um desgastante e, por vezes, moroso processo penal e se viam satisfeitas com a celeridade do ressarcimento em pecúnia provindo de indenização (SUTHERLAND, 2015). Desse modo, o questionamento quanto a arbitrariedade do tratamento devido não era sequer levantado.

O poder político e econômico das grandes empresas lhes confere grande influência sobre a administração pública, ademais sobre os próprios legisladores. Isso resultou em uma prática recorrente do empresariado enquanto classe, que se organiza e utiliza de sua ostensiva influência social para requerer perante o Governo a concretização de suas demandas, prática esta conhecida como *lobby* (SUTHERLAND, 2015). Assim, o *lobby* empresarial é uma útil ferramenta de alteração de leis que favorece a classe ou que as tornem mais flexíveis a seu favor, como caracterizar o crime de colarinho branco como violação cível (SUTHERLAND, 2015). *A priori*, o *lobby* não é uma prática avessa à democracia, cabendo à mesma zelar pelos interesses de todos, inclusive do empresariado (SANTOS e CUNHA, 2015). No entanto, o aparato governamental, sob a mercê do poderio das grandes instituições privadas, logo atende a seus pedidos como uma forma de manter a governabilidade. Isto porque o poder econômico de grandes corporações representa uma fonte permanente de subsídio a campanhas de políticos e partidos, bem como influência financeira incisiva na permanência daqueles em determinados

cargos (SUTHERLAND, 2015). Logo, a maneira como o *lobby* é articulado com vistas a necessariamente priorizar as demandas de um setor específico em detrimento de todo o resto, mostra a gigantesca falha venal inerente ao sistema político-econômico.

### **3 LAZZARINI E O CAPITALISMO DE LAÇOS: Reduzir o Estado para reduzir o Poder**

Partindo da análise dos preceitos de uma livre concorrência, a obra de Lazzarini é uma tentativa de explicar os meandros da jogatina de cooptação engendrada pelos verdadeiros donos do poder no Brasil, ou seja, os grandes empresários (LAZZARINI, 2011). A obra, verdadeiramente inspirada a partir dos escritos de Raymundo Faoro (2001), mostra como uma elite oligárquica e regional, ainda alicerçada pelo que ele acredita ser um verdadeiro clientelismo, espécie de uma política de favores, regula praticamente todo o sistema político e econômico brasileiro, dispendo de sua influência no setor público para fins privados (FAORO, 2001; LAZZARINI, 2011). O autor afirma a existência de uma relação de clientelismo, fruto de um patrimonialismo histórico, entre agentes privados domésticos e o poder público, o que corrompe de forma categórica um sistema que, em tese, deveria se sustentar em livre concorrência, tal qual preceituada pelo liberalismo clássico (LAZZARINI, 2011).

Esse emaranhado de contatos, alianças e estratégias de apoio gravitando em torno de interesses políticos e econômicos é o que denomino *capitalismo de laços*. Trata-se de um modelo assentado no uso de *relações* para explorar oportunidades de mercado ou para influenciar determinadas decisões de interesse. Essas relações podem ocorrer somente entre atores privados, muito embora grande parte da movimentação corporativa envolva, também, governos e demais atores na esfera pública. (LAZZARINI, 2011, p. 4).

Indo além da ideia de um capitalismo de dependência, o autor afirma que fatores domésticos atuam de maneira mais cabal do que qualquer fator externo (como intervenção de capitais estrangeiros e empresas multinacionais). Portanto, faz-se necessário entender melhor a interação entre a tríade que atua no capitalismo de laços, ou seja: o governo, a empresa e o sistema político. Dessa forma, Lazzarini explicita os dois principais meios no qual a relação entre o público e o privado se estreita, sendo eles a pressão em grupos e o clientelismo, ressaltando, porém, o fato de o segundo se sobrepor ao primeiro (LAZZARINI, 2011).

A análise do capitalismo de laços se diferencia das abordagens tradicionais de dependência por trazer o foco do debate para o ciclo de relações criadas entre grupos domésticos, governo e sistema político do país-alvo. O ator estrangeiro estará, a princípio, à margem desse processo, a menos que entenda e seja acolhido por aquele ciclo. Em grande parte, o resultado dessa dinâmica será definido pelos incentivos e motivações dos tomadores de decisão domésticos. Na iminência de entrada externa, a questão básica é se estes usarão o seu poder negocial somente para colher benefícios próprios ou para propagar iniciativas que efetivamente desenvolvam o país. Dessa forma, vale repetir: a globalização será determinada localmente. (LAZZARINI, 2011, p. 96).

A pressão dos grupos de empresários se dá por meio de entidades e associações, como os sindicatos, que se valem da articulação com governantes e políticos para viabilizar seus interesses ante a ordem social. No Brasil, o *lobby* é uma prática que constitui um grande mecanismo de aproximação entre grupos organizados e o governo. Dessa maneira, sindicatos patronais, por exemplo, através dessa prática, podem buscar negociar com o governo algum tipo de proteção, ou mudança em encargos tributários, por exemplo, e que abarcaria toda a classe solicitante (LAZZARINI, 2011).

Em concomitância com os grupos de pressão, o segundo meio de intensificar a relação entre o público e o privado no Brasil é pela via clientelista. Esta, diferentemente da primeira, é exercida para atender grupos específicos, ou seja, não se atende mais a empresa enquanto classe; o que se é feito, então, é atender a uma demanda específica de uma corporação ou grupo empresarial que utiliza de sua influência para obter favores e benefícios em detrimento de seus concorrentes. Determinada empresa, então, negocia junto a políticos ou partidos políticos a prestação e a contraprestação dessa espécie de contrato por eles firmados a fim de que ambos os lados possam alcançar seus objetivos (LAZZARINI, 2011). Evidentemente, como disposto pelo autor, a relação clientelista se sobressai ao primeiro mecanismo tratado, principalmente por ser a base de um capitalismo de laços, no qual os interesses específicos e privados se antepõem aos interesses coletivos (LAZZARINI, 2011). Dessa forma,

Imagine, por exemplo, uma empresa que considere excessiva a carga tributária incidente no seu setor. Essa empresa pode articular esforços via a sua associação ou sindicato setorial para obter redução de impostos. Alternativamente, pode travar contatos políticos para obter incentivos tributários regionais ou linhas de crédito subsidiadas que compensem os maiores impostos [...]. Negociações tributárias gerais são complexas e necessitam acomodar uma miríade de interesses diversos. Muitas vezes, esbarram em restrições orçamentárias do Estado e até mesmo impedimentos constitucionais. Além disso, uma redução generalizada de impostos beneficiará não somente determinada empresa, mas também os seus competidores. A estratégia de articulação clientelista, por outro lado, possibilitará ganhos estritamente privados e, questões éticas à parte, exigirá apenas um toma lá, dá cá localizado (algum tipo de apoio ao político em troca do favor obtido). (LAZZARINI, 2011, p. 42).

Adentrando-se nas estruturas institucionais do sistema político-econômico brasileiro, chega-se às empresas privadas domésticas como a fonte irradiante de propulsão que o movimenta e regula. Utilizando-se de sua influência, as empresas, como já foi dito, se alinham a políticos e/ou partidos, que funcionarão como representantes de seus interesses perante o governo, obviamente não sem algum tipo de benesse em troca (LAZZARINI, 2011). Assim, é por meio de projetos de leis ou propostas de emendas a leis orçamentárias, ou até mesmo a utilização de contatos internos para acessar pessoas influentes no executivo, que o político agirá em favor daqueles que, em troca, pagarão por sua reeleição, por exemplo, por meio das doações de campanhas significativas (LAZZARINI, 2011; LANDIN, 2015).

Lazzarini analisa o efeito das conexões políticas neste cenário. Traz, portanto, um estudo realizado pelos pesquisadores Stijn Claessens, Erik Feijen e Luc Laeven, que utilizaram, como amostragem, as informações das campanhas de 1998 e 2002 no Brasil. De tal estudo, concluiu haver uma relação direta entre as doações feitas e as vantagens financeiras obtidas pelas doadoras. Nesse ínterim, uma maior facilidade de se obter capital financeiro foi dada àqueles grupos empresariais que mais investiram em doações de campanha (LAZZARINI, 2011).

Para o autor, o empresariado se utiliza do Estado como hospedeiro de onde retira recursos para manter a estrutura de benefícios, tal como funciona, inerte (LAZZARINI, 2011). A provocação feita pelo autor é que o liberalismo, tal como tem sido discursivamente defendido nos últimos anos, tem o seu princípio-mor, a livre competição, deixado de lado no contexto brasileiro. Para Lazzarini, a elite oligárquica brasileira, verdadeiros donos do poder, veem na competição um mecanismo difícil de maximizar seus lucros e de perpetuar suas posições de poder. Dessa forma, utilizam do Estado como parasita, tendo o sistema político como meio, para manter sua hegemonia.

No âmbito relacional entre agentes públicos e privados, o autor constata um sistema de trocas de favores privados e de ações ilícitas. O problema levanta um debate que ainda reside mal solucionado na literatura: “*onde colocar a culpa?*”. Por um lado, há o argumento de que a culpa reside no próprio Estado, que se deixa corromper – tal posição é, inclusive, defendida pelo autor; por outro, há também o argumento de que o processo se inicia nos atores privados, nas grandes empresas e corporações, que corrompem o Governo a fim de garantir suas benesses.

Analisando o caso brasileiro em foco, Lazzarini (2011), afirma que muitos empresários percebem vantagens em fazer doações milionárias, muitas vezes via caixa-dois, para campanhas eleitorais. A explicação dominante dada é que as doações servem mais como uma espécie de pedágio aos trâmites burocráticos do Estado. Logo, as doações são “uma forma de se proteger contra ações discriminatórias ou disfunções da máquina estatal.” (LAZZARINI, 2011, p.52).

Com a devida vênia, tal explanação parece sobremodo superficial e desproporcional, tendo em vista as inegáveis vantagens concedidas às empresas pelo governo. Um exemplo disso é o acesso de crédito diferenciado facilitado aos maiores doadores eleitorais. Muitas beneficiárias não possuem um desempenho econômico ou social satisfatório que justifique o privilégio. Além disso, tantas são as empresas que pagam os ‘pedágios’ (lê-se doações de campanha) para ajudar a evitar maiores ‘burocracias’, por exemplo nos processos licitatórios, amiúde sendo justamente estas as escolhidas nas licitações, no caso das empreiteiras (LANDIN, 2015). Há um inegável ganho por parte da classe empresarial. Nesse sentido, afirmar que o lobby é uma prática mercadológica de defesa nos parece inadequado.

A proposta defendida por Lazzarini (2011) constitui uma crítica ao poder do Estado. A lógica seria simples: se o Estado tiver menos poder e menos capacidade de intervenção na economia, menos os empresários precisariam utilizar-se do aparato público para impor seus interesses. Por ora, a conclusão a que se pode chegar é que, apesar do discurso de livre concorrência mantido por grandes empresários, a prática a qual se apegam destoa totalmente da teoria. Na obra fica evidente que, apesar de reputarem ao Estado o papel de “vilão”, justificando seus próprios métodos ilícitos em uma falha institucional governamental, utilizam-se do mesmo como meio para a maximização de seus lucros e regalias e parecem não reclamar das consequências, nem se indignam do modo como se dá o processo. Não se vê pedidos acalorados dos mesmos por reformas que propiciem uma maior e mais justa competição de mercado.

#### **4 RENT SEEKING: A Relação entre Dinheiro, Eleições e Poder em Carazza**

Bruno Carazza, em seu livro “Dinheiro, Eleições e Poder” (2018), traz em foco os fundamentos e bases do modo como se dá o lobby no presidencialismo de coalizão brasileiro. O autor retoma assuntos já explanados por Lazzarini (2011), principalmente no que tange a relação institucionalizada de intimidade entre os agentes públicos e privados, fenômeno este que perpetua uma lógica nociva no que corresponde aos métodos e arranjos necessários à realização da plena democracia. Carazza, diferentemente de Lazzarini, verte à especificidade de escândalos políticos, tais quais os ‘Anões do Orçamento’ e o ‘Mensalão’, tendo em vista o modo como estes esquemas de corrupção eram e ainda são perpetrados, mostrando haver uma lógica venal que funciona como a engrenagem do sistema político brasileiro.

O propósito deste livro é demonstrar como as relações entre dinheiro, eleições e poder ocorrem no país e resultam em legislação e políticas públicas que se afastam do que seria desejável do ponto de vista do interesse geral para atender a pleitos de grupos de interesse bem organizados e com acesso a parlamentares e autoridades. Para isso, um volume imenso de dados sobre doações de campanhas eleitorais, tramitação de projetos, votações e atuação parlamentar foi compilado para dar uma visão ampla do processo (CARAZZA, 2018. p. 15).

Carazza (2018), ao se preocupar em detalhar como tais esquemas eram realizados, traz ao leitor a conclusão de que apesar de serem esquemas diferentes, o *modus operandi* dos agentes envolvidos é de extrema semelhança, demonstrando uma lógica que norteia todo o funcionamento do sistema político brasileiro tal qual se encontra. Além disso, é inevitável a relação que pode ser feita entre a obra de Carazza (2018) e as obras de Sutherland (2015) e Lazzarini (2011), principalmente por discorrerem acerca de uma elite oligárquica e monopolizadora, que visa a perpetuação de uma exclusiva finalidade sistemática de benefícios públicos concentrados em suas mãos.

Assim como Sutherland (2015) nos mostra um Estados Unidos da década de 1940 alicerçado em uma classe empresarial que via nas brechas da lei sua maior oportunidade de lucro, Carazza nos mostra um Brasil do século XXI envolto em uma situação semelhante. O ponto de partida, então, para que se entenda melhor a forma como a elite empresarial se articulou no poder nas últimas eleições, é o uso das empresas e Pessoas Jurídicas para o financiamento de campanhas eleitorais, principalmente através de caixa dois. A partir de então, para que as coisas ficassem mais claras, o autor passou a, de fato, analisar os atores envolvidos nos maiores escândalos políticos nacionais dos tempos recentes (CARAZZA, 2018).

A começar pela Odebrecht, Carazza nos relata a forma como a empreiteira resolveu criar um departamento de Operações Estruturadas com o intuito de regular a entrada de recursos provindos de forma escusa pela empresa. Em outras palavras, era um órgão de empresa responsável por controlar a entrega de pagamentos resultantes de caixa dois, como meio para facilitar suas negociações às sombras da lei. Dessa forma, “as entregas do dinheiro eram realizadas geralmente em hotéis e flats, mas outros lugares mais inusitados também eram utilizados, a critério do freguês e dependendo do volume.” (CARAZZA, 2018, p.32).

Marcelo Odebrecht calcula que o departamento de Operações Estruturadas movimentava entre 0,5% e 1% do faturamento do grupo para fazer pagamentos de caixa dois de campanhas, propinas a políticos e outras despesas, como milícias e bônus a executivos. Para se ter uma ideia da dimensão dos recursos não contabilizados utilizados para fins ilícitos, o grupo registrou uma receita bruta de 132,5 bilhões de reais em 2015. Ou seja, caso não houvesse a Lava Jato, a empresa teria destinado entre 660 milhões e 1,3 bilhão de reais naquele ano para o pagamento de transações escusas, no Brasil e no exterior (CARAZZA, 2018, p.32).

A justificativa dada por Marcelo Odebrecht ao montante de doações de campanha realizadas via caixa dois jaz no fato de preservar a boa imagem da empresa perante o público, ou seja, evitava chamar a atenção do público para o enorme valor dispensado às campanhas, como uma forma de preservar o nome da empresa sem ligação direta a partidos e políticos, por isso a necessidade do caixa dois (CARAZZA, 2018).

O problema crucial do caixa dois, ou *propina*, se encontra no fato de não ser dinheiro carimbado ou reconhecido. É como se estivesse ‘perdido’, dando margem a inúmeras finalidades escusas e, por vezes, pouco republicanas, alheias ao direito e que podem influenciar diretamente nos resultados de eleições, culminando em um processo pouco democrático – isso porque quanto maior a quantidade de recursos injetadas em partidos políticos, maior a chance de promoção de campanhas eleitorais por diversas mídias e, conseqüentemente, da eleição do(a) candidato(a). Esse esquema de propina executado pela Odebrecht, como detalhado por Carazza (2018), passou a ser uma fonte de renda milionária aos principais e influentes partidos e políticos brasileiros. Híberto Silva, responsável pelo departamento de Operações Estruturadas, estimava que:

[...] 20% do valor distribuído pelo seu setor teve como destino as campanhas eleitorais. O restante era propina- pagamento feito a políticos e autoridades para melhorar os resultados financeiros da empresa, seja para conquistar novos projetos e obras, seja para agilizar pagamentos devidos (CARAZZA, 2018, p.33).

No Brasil, a participação de grandes empresas no financiamento de campanhas a partidos e políticos se mostrou significativa, comportando a maior parte do total de doações realizadas. “Nas seis eleições gerais ocorridas entre 1994 e 2014, a participação das empresas no total da arrecadação dos partidos e candidatos variou entre 62% (em 2010) e 76,4% (em 2014)” (CARAZZA, 2018, p.43). O autor, então, ao constatar o tamanho do montante arrecado de doações eleitorais em 2014, percebeu o quão concentrado era o financiamento. Segundo ele, 60% de todo o volume auferido vinha de apenas 483 agentes, sendo desse total 33 pessoas e 450 empresas (CARAZZA, 2018). Salienta o autor, ainda, que apesar da concentração do aporte total de recursos eleitorais em poucos agentes, tais valores ainda podem estar subestimados. Isso porque grandes conglomerados econômicos possuem uma estrutura societária complexa e que, por vezes, possuem em sua constituição diversas empresas, conseqüentemente, diversos CNPJ's diferentes. Dessa forma, tal peculiaridade permitia que um mesmo grupo econômico, sob o uso de inúmeros CNPJ's diversos, doassem quantias milionárias a partidos e campanhas, ultrapassando significativamente o valor alegado na doação oficial (CARAZZA, 2018).

Além da estratégia de se dispor de inúmeros CNPJ's para maquiagem de doações pelo mesmo grupo empresarial, outro estratagema era empregado: a utilização de terceiros, *laranjas*, para a realização de doações de campanhas. Um exemplo citado pelo autor é o caso da Cervejaria Petrópolis, utilizada pela Odebrecht como meio para seu intento ardiloso (CARAZZA, 2018).

O problema aqui exposto é o quanto o sistema político brasileiro é sustentado por uma elite empresarial cujo interesse vai além de uma briga de ideologias políticas. Um dos maiores obstáculos, então, se encontra no fato de como as grandes corporações empresariais controlam o legislativo, judiciário e executivo, por meio da “compra” de políticos e partidos através do financiamento de campanhas. É viável, logo, concluir o quão perigoso é à democracia e aos interesses sociais a assimetria de poder e a capacidade de influências de agentes concentrados que conseguem, tão facilmente, incorporar seus interesses específicos na agenda nacional.

Partindo de tal perspectiva, a conclusão a que se chega é a de que os principais grupos empresariais brasileiros (tais como a Odebrecht, JBS, Camargo Corrêa etc.), por meio das doações eleitorais, passaram a fazer parte de uma agenda política em que seus interesses se sobreponham aos interesses coletivos de um modo geral. Ou seja, doações milionárias implicam necessariamente em favores ou benefícios de alguma espécie para as respectivas doadoras no que tange a produção legislativa ou até mesmo para facilitar negociações relativas ao acesso ao crédito diferenciado, contratos públicos ou benesses em licitações (LANDIN, 2015; CARAZZA, 2018).

Diferentemente do que muitas vezes se é propagado pelo senso comum, para Carazza (2018) o ‘investimento’ realizado em um partido ou político específicos não segue as nuances ideológicas, mas pragmáticas, baseado na probabilidade de quem tem maiores chances de vencer uma eleição, ou seja, o critério empreendido é o da influência de tal partido ou político na esfera pública, uma vez que o vencedor servirá de instrumento para a concretização dos objetivos de seus principais doadores. Dessa forma, uma mesma empresa financiava partidos de ideologias opostas ao mesmo tempo, sendo, como já foi dito, o foco no retorno que o partido daria às empresas estando ele no poder. Um exemplo claro de tal esquema nos é dado pelo autor, no caso da Odebrecht. Bruno Carazza (2018) traz o relato de Marcelo Odebrecht, então presidente do grupo à época, onde este relata como sua empresa, em 2014, financiou massivamente e na mesma proporção as campanhas de Dilma Rousseff e Aécio Neves.

[...] pelo menos quando as eleições são muito disputadas, o dinheiro flui de um candidato para outro conforme as pesquisas eleitorais indicam as chances de vitória de cada um. Esse parece ter sido o caso das eleições presidenciais de 2014, em que o financiamento das campanhas de Dilma Rousseff, Aécio Neves e Marina Silva mostrou-se bastante responsivo às perspectivas de vitória e de realização de um segundo turno à medida que as pesquisas de opinião repercutiam as mudanças de humor do eleitorado ao longo da disputa eleitoral (CARAZZA,2018,p.75).

Mas o caso da Odebrecht não se mostra um caso isolado, atípico. Muito pelo contrário, é um caso recorrente ao funcionamento do sistema político brasileiro. Dados são fornecidos, bem como os relatos de pessoas influentes, de que tal agenda pragmática é seguida rigorosamente por empresas graúdas que visam a permanência no círculo do poder (CARAZZA,2018). Dessa forma, elas se adaptam muito bem ao contexto social da época, travestindo seus interesses como se de acordo estivessem com os interesses do partido político prestigiado no momento, mas que na verdade não passa de artimanha para passar a imagem ao grande público de uma cooperação entre o público e o privado de fins altruístas, em prol de toda a sociedade brasileira.

Empresa nenhuma tem cor partidária. Tem interesse: interesse de contrato, interesse de projeto aprovado, interesse de incentivo fiscal etc. [...] Tanto que, se você for olhar, [...] os mesmos que contribuíram para a presidente Dilma também contribuíram pro Aécio, os mesmos que contribuíram pro Lula contribuíram pro Serra. São as mesmas empresas. Então, o processo não é aqui de um jeito e ali do outro (CARAZZA,2018, p.71).

O relato da citação anterior é de Sérgio Machado, político brasileiro, que tenta retratar a perspectiva de que no jogo do poder, o importante é estar ao lado do time vencedor.

Carazza (2018) vai além ao expor como os chamados ‘Caciques’ dos partidos se articulavam para a angariação de votos e alocação dos recursos resultantes das campanhas eleitorais. Os caciques políticos são agentes protagonistas dentro dos partidos políticos (não necessariamente candidatos) e se formam na política brasileira principalmente devido a sua alta capacidade de cooptação de recursos para o seu partido. Segundo Carazza (2018), a própria “legislação brasileira permite que **a**) os diretórios e os partidos repassem os recursos recebidos de indivíduos, empresas e do Fundo Partidário diretamente para os candidatos e que **b**) os candidatos façam doações entre si” (CARAZZA, 2018, p. 90-92). Logo, a legislação em vigor à época do estudo permitia uma maior discricionariedade em relação aos fundos repassados, dando aos partidos o aval da escolha de determinados critérios a serem observados na distribuição dos recursos recebidos diretamente aos candidatos. Dessa forma, o Cacique tinha como função primordial a realização de coalizões e tráfico de influência, definindo quem, no seu próprio partido, recebe mais ou menos recursos obtidos de indivíduos, empresas e do Fundo Partidário (CARAZZA,2018).

Sendo menos criteriosas as regras de como devem ser alocados os recursos provenientes de doações dentro dos partidos, surge então uma significativa brecha que torna o mecanismo eleitoral ainda mais personalista, onde os vínculos pessoais fazem toda a diferença na escolha de determinados políticos que serão beneficiados com maiores provisões do que os seus correligionários. O resultado óbvio é a facilidade com que os caciques dispõem, a seu arbítrio, de políticos em cargos de liderança no Congresso, sendo estes figuras-chaves na representatividade de interesses próprios de grandes empresas e corporações financiadoras do seu partido político. A lógica existente na esquemática relação entre caciques e seus partidos

pode ser compreendida, do ponto de vista dos doadores, como uma espécie de economia recursal, ou seja, busca-se evitar o desperdício de dinheiro ao se apostar em políticos de forma isolada, sendo, portanto, mais útil deixar a cargo dos caciques partidários a escolha viável de políticos específicos que estarão submetidos ao poder dos mesmos; logo, com a mesma quantidade de doação que iria a um único político, vai-se a um partido, onde é aportada de maneira estratégica e conveniente à políticos com posições centrais de influência na banca parlamentar (CARAZZA,2018).

Os resultados desses financiamentos na máquina pública são variados e acontecem: **a)** na formação de bancadas no Congresso; **b)** na constituição de comissões e suas respectivas presidências; **c)** na movimentação e priorização de determinados projetos de lei propostos pelo Executivo, especialmente pelo mecanismo das medidas provisórias, bem como **d)** na indicação de cargos de confiança que compõem os quadros de trabalhadores na Esplanada dos Ministérios.

Já para as empresas, o resultado é visto: **a)** na regulamentação (facilitação) de exercício de atividades econômicas; **b)** na regulamentação (ou flexibilização) das normas ambientais; **c)** na concessão de privilégios em processos licitatórios e, por fim, **d)** na agenda da extrafiscalidade estatal, especialmente no que diz respeito a incentivos e isenções fiscais (CARAZZA, 2018).

Essa prática empresarial, denominada *rent seeking*, pode ser caracterizada como uma prática política em que grupos de pressão, correntemente o empresariado, por meio de lobby, buscam vantagens e privilégios específicos diante do poder decisório público (MONTEIRO, 2009). Tais benesses podem ser concedidas através de créditos subsidiados, isenções fiscais e de barreiras comerciais que vão facilitar determinado grupo econômico a deter o monopólio de determinado mercado (MONTEIRO, 2009). Dessa forma, o *rent seeking* é uma prática que verte à competição de agentes privados por benefícios de caráter público, geralmente econômicos, dispensando, por exemplo, o critério da rentabilidade de tal agente no desenvolvimento da economia nacional para a concessão dos privilégios.

O que influi, então, na sua prática, por conseguinte, é o poder econômico dos agentes ‘competidores’. Obviamente o poder econômico do grupo de interesse influenciará de modo cabal as decisões políticas. Isso porque, como vimos, política no Brasil é feita somente à custa de muito dinheiro (LAZZARINI, 2011; CARAZZA, 2018). Assim, é manifesto o impacto que as doações de campanha têm na função de tornar certos agentes privados mais efetivos em sua atividade de *lobbying*, ocasionando em uma evidente assimetria de poder (MONTEIRO, 2009).

O *rent-seeking*, sob a perspectiva brasileira, é fruto de um corporativismo empresarial que corrompe o bom funcionamento de uma sociedade ao se primar pelos interesses de um grupo em detrimento dos interesses coletivos. A política resultante da prática do *rent-seeking* é inegavelmente oposta à prática do livre-mercado, tendo como consequência a instituição de oligopólios, que vão reger e controlar o mercado.

## **5 DISCUSSÃO: Assimetrias de poder e o personalismo da democracia brasileira**

O ponto em comum das três obras ressaltadas se encontra na tentativa dos autores de explicitar o modo como as grandes corporações e os gigantescos grupos econômicos se articulam dentro do sistema político para garantir a si próprios a permanência de um estado onde há a certeza de vantagens e benesses. Logo, tais agentes se entranham nas camadas do social, político e econômico, a fim de apoderar-se de todas as instâncias do poder.

Sutherland (2015) enfatiza a existência de um crime pouco noticiado, por múltiplos fatores, sendo o mais contundente, o preconceito de classe. Ora, crime de colarinho branco refere-se aos crimes praticados pela grande elite, ou seja, grandes empresários, detentores dos meios de produção capitalista. O propulsor da transgressão, ou seja, o motivo precípuo pelo

qual se reproduz o crime de colarinho branco entre os grandes empresários é a facilidade em maximizar os lucros quando se transgredem as leis que regem o sistema, se transvestindo com a escusa de que a lucratividade gera empregos e acarreta crescimento econômico.

Por muito tempo, foi difícil enxergar a existência de tal realidade, visto ser o crime de colarinho branco, a priori, crime de cunho econômico, logo, seria incoerente à racionalidade do senso comum que os donos de grandes fortunas perpetrassem mecanismos criminosos para lucrar cada vez mais e de formas escusas. Na teoria, buscam por um liberalismo real, mínima intervenção estatal, a fim de que haja uma livre e natural concorrência de mercado. Na prática, se observa que não é incomum a infração de leis que visam assegurar justamente o que pedem, praticando, de diversas maneiras, atos como a formação de cartéis e de verdadeiros monopólios, onde a combinação e restrição de preços são algumas das atitudes mais corriqueiras.

A liberdade irrestrita dada ao mercado, princípio do liberalismo clássico, tão defendido por Adam Smith, se baseia na ideia primeira de que o mercado é por si só um ente autorregulado, em que o conjunto de vontades individuais e egoístas dos indivíduos acarretam o equilíbrio social. A análise das obras permite afirmar que as ideias de Smith se mostram falhas, principalmente no que tange ao papel que o Governo assume em uma economia liberal, onde há presença de lobby e práticas de *rent seeking* do setor empresarial.

Por outro lado, a total ausência de intervenção estatal no âmbito econômico já se mostrou inviável ao longo da história, uma vez que, legado ao bel-prazer dos agentes detentores do mercado uma irrestrita liberdade, o que se viu na realidade foi a ascensão de grandes monopólios com a finalidade de reduzir a concorrência. Logo, havendo um menor número de concorrentes e maiores conluíus de combinação de preços, os produtos tinham os seus valores aumentados de modo significativo, prejudicando os consumidores, ou seja, a população em geral (HUNT e LATUZENHEISER, 2013).

O Estado, a partir de uma perspectiva keynesiana, intervém em certos aspectos econômicos para que haja a garantia de uma livre concorrência com iguais condições a todos. Nessa conjuntura, pode-se citar a *Sherman Act*, Lei Antitruste estadunidense de 1850, que buscou regular o comércio a fim de alcançar o tão almejado equilíbrio social. Pode-se considerar tal ato o marco histórico para o surgimento de outras leis em diversos países capitalistas, com vistas a aperfeiçoar o *modus operandi* do sistema capitalista (SANTOS, 2008).

Já no ordenamento pátrio atual, tem-se o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência, regulado pela Lei nº 12529/2011, que busca coibir atos que limitem ou prejudiquem de alguma forma a concorrência. Logo em seu artigo 36, é disposto a proibição por parte dos agentes econômicos a dominação do mercado de bens e serviços, o aumento arbitrário dos lucros, além do exercício de forma abusiva da posição dominante.

Lazzarini (2011) ressalta a ideia de que há, no Brasil, a herança patrimonialista. Nesse sentido, abarca a questão de como a simbiose entre o público e o privado influi de maneira negativa no sistema político-econômico brasileiro, permitindo que se faça uso do Estado para concessões e privilégios ao grande empresariado como espécie de troca de prestações. Tal lógica, a princípio, parece contundente. É acreditar numa herança histórica, provinda de Portugal, uma Nação ‘cordial’, como diria Sérgio Buarque de Holanda, acostumada à passividade, decididamente absorta em atitudes que visam uma maior facilidade de acesso a regalias (SOUZA, 2017).

Carazza (2018) busca explicar como funcionam os esquemas eleitorais, como se dá a propagação de propina e o financiamento de políticos e partidos por meio de doações. Ao estudar com afinco os últimos pleitos, da década de 1990 até a atualidade, o autor entende que o sistema político brasileiro não constitui uma democracia simétrica, principalmente devido ao fato de haver uma concordata entre políticos e grandes empresas com visas a se ajudarem, sendo os últimos os principais financiadores dos primeiros com o intuito de ter maior facilidade ao crédito, menor tributação através de uma legislação menos rígida e exclusivista, apoiados por

um sistema político em que a propagando de marketing mais cara e bem feita é que renderá frutos. Ou seja, a necessidade de montantes gigantescos de dinheiro faz com que políticos e partidos, desesperados para serem eleitos, acabem se ‘vendendo’ às grandes corporações empresárias para se financiarem.

A questão da corrupção é assunto recorrente no contexto brasileiro atual. As recorrentes crises e a aversão ao estabelecimento de uma pauta séria de reforma política pelos últimos governos criaram uma ojeriza aos políticos e à própria política em si, evitando-se maiores debates acerca das origens de todo esse sistema corrompido (SOUZA, 2017). Principalmente com a visibilidade dada pela Lava-jato a grandes esquemas de corrupção nos quais participaram políticos ou partidos, a associação parece inevitável. A culpa para tal mal, logo, tem recaído sobre o Estado e seus agentes, realocando o problema real à margem e levantando aspectos dissimulados, como a questão da corrupção inerentemente estatal, para o centro da análise social, servindo, assim, como condição perfeita para o grande empresariado continuar articulando o poder às sombras e sem o mesmo estigma legado aos políticos (SOUZA, 2017).

## **6 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

As obras em voga trazem ao leitor os meandros de como gigantescos grupos empresariais, os verdadeiros donos do poder, agem para se manter em suas posições privilegiadas. Partem do pressuposto de que as grandes empresas, ou seja, o setor privado, atua de modo a direcionar o sistema político, econômico e social em seu próprio benefício, garantindo assim, o exercício arbitrário do poder.

Ao se analisar o funcionamento desse esquema, entende-se que a falha venal é institucional. Ou seja, o sistema capitalista, defendido veementemente pelos liberais, cai em contradição ao pregar a mínima intervenção estatal, como se a economia em si, embasada em uma livre concorrência de mercados, corrigisse espontaneamente as falhas funcionais e garantisse a justa competição. A mão-invisível, na teoria, como diria Adam Smith, seria a mais sublime forma de realidade sócio-político e econômico, conferindo a todos uma forma de vida harmônica e equilibrada (HUNT e LATUZENHEISER, 2013). O que a prática mostra, contudo, é como os empresários, por vezes, burlam a respectiva lógica por eles defendida, mostrando que, na realidade, o tão ideal sistema liberal é, por si mesmo, defectivo, não sendo capaz, sozinho e isoladamente, de corrigir os infortúnios provenientes de uma injusta competição.

A exemplo do exposto, todos os livros aqui relatados, mostram como o privado, ou melhor, as gigantescas corporações econômicas, se aproveitam do poderio conferido pelo sistema para ditar as regras nos demais âmbitos da vida em sociedade. Os enormes monopólios existentes, por exemplo, em que um único ou poucos grandes grupos econômicos detêm o controle, significam também uma enorme quantia de riqueza concentrada em um único agente, mostrando o quão disfuncional é a nossa democracia. A consequência, logo, é o tráfico de influência inevitável exercida de forma exclusiva e autocrática.

A conclusão a que se chega, pelo menos por enquanto, é a de que o empresariado, ideólogo dos preceitos liberais, é, por prática, o agente que os nega, buscando sempre uma maior restrição da competição, a fim de concentrar os lucros em seu poderio. Tal atitude restritiva, portanto, é inegavelmente corrupta, hipócrita, indecorosa e mesmo imoral aos olhos dos que defendem o liberalismo e que não são os detentores dos meios de produção. Essa elite “seleta” se aproveita dessa vantagem prática para comandar, mesmo que de forma indireta, as várias instâncias da vida pública, se valendo de mecanismos nem sempre legítimos para sua finalidade. Ou seja, buscam corromper todo um sistema institucional político, social e econômico a fim de garantir que todos estes atenderão aos seus interesses.

## REFERÊNCIAS:

CARAZZA, B. **Dinheiro, Eleições e Poder**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

COLEMAN, J. W. **A Elite do Crime: Para Entender o Crime de Colarinho Branco**. 5. ed. Barueri-SP: Manole, 2005.

FAORO, R. **Os donos do poder: Formação do patronato político brasileiro**. 3. ed. São Paulo: Globo, 2001.

FRANÇA, L. A. A Criminalidade de Colarinho-Branco: A Proposição Teórica de Edwin Hardin Sutherland. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, 5, n. 1, 2014. 53-74.

HUNT, E. K.; LATUZENHEISER, M. **História do Pensamento Econômico: Uma perspectiva crítica**. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

LANDIN, L. V. B. S. **A Impunidade e a Seletividade dos Crimes de Colarinho Branco**. Pontifícia Universidade Católica de Goiás. Goiânia, p. 134. 2015.

LAZZARINI, S. G. **Capitalismo de Laços: Os donos do Brasil e suas conexões**. 1. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

MONTEIRO, J. V. Rent seeking em tempos de crise. **Revista de Administração Pública**, 43, n. 1, 2009. 257-266.

SANTOS, L. A. **A Legislação Concorrencial no Direito Americano: Análise dos Aspectos Relevantes**. XXI Encontro Regional de Estudantes de Direito / Encontro Regional de Assessoria Jurídica Universitária. Crato-CE: Fundação Araripe. 2008. p. 1-9.

SANTOS, M. L.; CUNHA, L. **Percepções sobre a Regulamentação do Lobby no Brasil: Convergências e Divergências**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Rio de Janeiro, p. 1-58. 2015.

SOUZA, J. **A Elite do Atraso: Da Escravidão à Lava-Jato**. 1. ed. Rio de Janeiro: Estações Brasil, 2017.

SUTHERLAND, E. H. **Crime de Colarinho Branco: Versão sem Cortes**. 1. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2015.