

## A CAÇA À RENDA: A CAPTAÇÃO DO PODER POLÍTICO E ECONÔMICO PELO SETOR EMPRESARIAL

### *INCOME HUNT: THE CAPTURE OF POLITICAL AND ECONOMIC POWER BY THE BUSINESS SECTOR*

**CHANTAL CORREIA DE CASTRO**

Aluna do Programa de Mestrado em Direito Empresarial e Cidadania do Centro Universitário Curitiba – UNICURITIBA. Advogada pós-graduada em Direito dos Contratos pela FGV Law e especialista em Direito Internacional Público pela The Hague Academy.

#### **RESUMO**

Enquanto o poder de compra da população e a sua mobilidade social permanecem estagnadas, o lucro das grandes empresas bate um recorde atrás do outro – engana-se quem acredita que não há contribuição governamental neste crescimento. As grandes e poderosas corporações não vivem desvinculadas do setor público, muito pelo contrário, apropriam-se dele em busca de maiores benefícios. Os governantes, por sua vez, tão pouco escolhem viver à margem da geração de riqueza. No capitalismo de compadrio, a influência e o poder político são capturados pelos interesses de elites empresariais. O presente trabalho busca entender se as instituições democráticas e seus fundamentos sofrem do mesmo mal.

**Palavras-chave:** *Rent-seeking*; Patrimonialismo; Capitalismo; Política; Democracia.

#### **ABSTRACT**

*While the purchasing power of the population and its social mobility remain stagnant, the profit of large companies is breaking one record after another – those who believe that there is no government contribution to this growth are wrong. Large and powerful corporations do not live disconnected from the public sector, on the contrary, they appropriate it in search of greater benefits. The rulers, in turn, do not choose to live outside the generation of wealth either. In crony capitalism, political influence and power are captured by the interests of business elites. This paper seeks to understand whether democratic institutions and their foundations suffer from the same problem.*

**Keywords:** *Rent-seeking. Patrimonialism. Capitalism. Policy. Democracy*

## 1 INTRODUÇÃO



O capitalismo e a globalização fomentaram o surgimento de corporações de proporções nunca vistas e, tal qual o seu tamanho, cresceu também o seu poder de influência em diversos setores da sociedade. Destaca-se o poder de influência que atualmente o setor privado exerce sobre o governo e a constante captação de políticas públicas a seu favor. Muito se sabe sobre a influência do poder público sobre o setor privado, por meio dos mais diversos níveis de intervenção estatal, mas o quanto se sabe sobre a influência do setor privado no poder público?

De acordo com um levantamento realizado pela organização londrina *Global Justice Now*, das 100 maiores entidades econômicas do mundo, 69 são empresas e apenas 31 são países. Sabemos hoje que existem muitas empresas que são maiores que diversos países, a Amazon, por exemplo, é maior que Portugal, o Walmart é maior que a Espanha e a Apple maior que a Bélgica (GLOBAL JUSTICE NOW, 2020). Isso poderia não ser um problema se, na busca por mais lucros, não houvesse exploração de mão de obra barata, desrespeito aos direitos humanos, destruição do meio ambiente e captura política em benefício próprio (GLOBAL JUSTICE NOW, 2015).

É preciso, no entanto, atentar-se aos efeitos menos explícitos do domínio exercido por empresas privadas. Seria ingênuo pensar que estas grandes corporações não influenciam as decisões políticas, a elaboração das leis e o dia a dia dos cidadãos. O exercício do poder governamental hoje é permeado pela participação empresarial que se engaja cada vez mais ativamente para influenciar o desenho e a implementação de políticas públicas – seja por meio do lobby, do financiamento de campanhas políticas, do apoio a *think tanks* e institutos de pesquisa (nos Estados Unidos) ou da promoção de bancadas parlamentares no Congresso (no Brasil) (CARAZZA, 2018).

De fato, é normal que em uma democracia os poderes Executivo e Legislativo sejam permeáveis às demandas da sociedade e nesta incluem-se as associações de classe, as organizações da sociedade civil, os sindicatos e as empresas (CARAZZA, 2018), o que se questiona é: a que interesses toda essa influência está servindo? A mobilização de parlamentares e de membros do Poder Executivo é exercida de forma muito mais robusta pelo setor privado se comparada os demais atores da sociedade o que faz com que apenas os seus interesses sejam atendidos e crie-se um ambiente extremamente desigual.

O relacionamento entre público e privado gera um círculo vicioso. O controle sobre o processo de feitura de políticas públicas, das leis e dos acordos internacionais pelo setor empresarial atende unicamente aos seus interesses econômicos que, por sua vez, gera concentração econômica que, então, volta a fortalecer a influência política dos mesmos atores econômicos. O jogo político de influências seria impulsionado por essa elite empresarial ou pelo sistema no qual ela se encontra? Em outras palavras, são os empresários que ditam as regras do jogo ou apenas jogam de acordo com elas? São os empresários que devem adequar-se às leis e ao funcionamento das instituições democráticas de um país ou são eles os que devem forçar o governo a funcionar de acordo com a sua vontade?

O controle dos mecanismos centrais da dinâmica política pelo empresariado é o que pode ser entendido como a “privatização” da democracia, contrariando os seus princípios mais fundamentais. Pela simples observação acerca de qual setor da sociedade tem colhido os maiores frutos nos últimos, constatamos que são as grandes corporações que ditam os rumos da política e da economia (GIRIDHARADAS, 2020).

Grandes corporações até podem ser bem-intencionadas, mas não devem ter nas mãos o poder de governar. O mundo corporativo sempre será interesseiro, frio e devastador, não há que se iludir com o seu comprometimento pela melhora na qualidade de vida ou no salvamento do mundo (GIRIDHARADAS, 2020). Deve-se ter em mente que a única coisa melhor do que controlar dinheiro e poder é controlar a distribuição de dinheiro e poder; assim como a única coisa melhor do que ser uma raposa é ser uma raposa convidada a cuidar das galinhas (GIRIDHARADAS, 2020).

O presente trabalho tem por objetivo entender como as elites dominam a economia e a política e qual o impacto de sua influência no funcionamento da democracia no Brasil. Por meio de pesquisa bibliográfica e documental, empregando-se o método dedutivo, objetiva-se realizar uma breve radiografia da atuação do setor privado junto aos órgãos governamentais. É possível que exista uma democracia participativa plena coexistindo com companhias e grupos empresariais tão poderosos cada qual com seus próprios interesses?

## 2 INFLUÊNCIA EMPRESARIAL E O RENT SEEKING

Os pesquisadores Daron Acemoglu e James Robinson (2012) buscaram entender por que alguns países se desenvolveram mais do que outros. Para os autores, os países que são dominados por uma elite política e econômica interligada e não inclusiva produzem políticas públicas e regulações que beneficiam apenas uma pequena parcela da população o que não se traduz em desenvolvimento para a nação (ACEMOGLU; ROBINSON, 2012).

Para ACELMAGU e ROBINSON (2012), as nações fracassam hoje porque suas instituições econômicas extrativistas são incapazes de engendrar os incentivos necessários para que as pessoas poupem, invistam e inovem, e suas contrapartes políticas lhes dão suporte à medida que consolidam o poder dos beneficiários do extrativismo. O domínio de instituições extrativistas leva à extorsão de recursos do restante da sociedade, à falência do Estado e ao caos político. A concentração de poder gera uma profunda desigualdade de renda, aumentando a probabilidade de ganhos no jogo político de uma elite já dominante.

As instituições econômicas inclusivas são as que anulam as mais egrégias relações econômicas extrativistas, como a escravidão e a servidão, reduzem a importância dos monopólios e fundam uma economia dinâmica (ACEMOGLU; ROBINSON, 2012). São elas que fazem com que as elites econômicas não tenham muito a perder ao compartilharem o poder político. Para ACELMAGU e ROBINSON (2012), o progresso só é possível se fundamentado em instituições econômicas inclusivas que, por sua vez, criam instituições políticas inclusivas, gerando um mecanismo de círculo virtuoso.

Entretanto, ao considerarmos países democráticos, assim como o Brasil, é difícil identificarmos de uma maneira tão palpável a existência de instituições tão declaradamente extrativistas, pelo menos é o que se espera das democracias consolidadas e sem falhas. Porém, mesmo nestes países observa-se o domínio de

grandes corporações e os privilégios que lhes são outorgados pelo governo. Nestes ambientes democráticos desenvolveu-se o que se conhece por *rent-seeking*<sup>1</sup>.

Traduzido literalmente como “caça à renda”, de acordo com MENDES (2014) o *rent-seeking* é a atividade empregada por uma pessoa, um grupo ou uma empresa na tentativa de obter renda econômica pela manipulação do ambiente político que, por sua vez, regula a sua atividade. Por meio do investimento de seus esforços, tempo e/ou dinheiro, busca-se garantir uma renda econômica exclusivamente para si e para o seu grupo. O emprego deste tempo e dinheiro pode se dar, por exemplo, quando uma empresa pede ao governo uma proteção tarifária, quando sugere uma troca de favores ou quando paga propina a funcionários com poder decisório (MENDES, 2014).

Por meio do *rent-seeking* viabilizam-se isenções e subsídios, controle de preços e protecionismos, financiamentos e alocações de recursos por parte do governo de forma pouco transparente e à margem do orçamento federal (FREITAS, 2019). A grande questão é que o *rent-seeking* estimula a participação em uma quantidade fixa de riqueza, ao invés de criar mais riqueza, não se trata, portanto, de *profit-seeking* (busca por mais lucros) no qual busca-se extrair valor em transações benéficas para todos. Não há, portanto, geração de riqueza para o restante da sociedade, mas uma distribuição desproporcional da riqueza existente em favorecimento de algum grupo determinado com o conseqüente detrimento de riqueza social (MENDES, 2014).

O *rent-seeking* difere-se do *lobby* que é entendido como uma atividade de petição ao poder público com o objetivo de obter determinadas medidas e decisões e pode ser exercido dentro da lei e da ética por pessoas e empresas de forma legítima. Sua regulamentação é inclusive recomendada pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) aos seus países membros. Trata-se de um intermediário que busca defender o interesse privado de determinado grupo ou organização perante o Poder Público, sem se tratar, única e diretamente, da captação de riquezas em benefício exclusivo.

---

<sup>1</sup> Termo cunhado por Anne Krueger em seu artigo “The Political Economy of the Rent-Seeking Society” publicado na revista The American Economic Review, vol. 64, nº 3 em junho de 1974. Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/1808883?seq=1>>.

O *lobby* foi também associado aos grandes escândalos de corrupção, ao tráfico de influência e a meios ilícitos de garantia de interesses particulares. Esta falta de clareza de definição, porém, é uma das razões que faz com que o *lobby* seja entendido de uma maneira pejorativa. Porém, é preciso que se reconheça que não há processo democrático sem a defesa de interesses por grupos de pressão que atuam de forma coordenada entre a sociedade e o governo. Apesar destes grupos serem atores-chaves da democracia, não há como negar que a influência política com o uso de poder econômico, o abuso de relacionamento pessoal e a troca de favores com o uso de verba pública devem ser combatidos.

Um dos problemas da atividade do *rent-seeking* é que ela acarreta na má-alocação de recursos na economia, reduz a produtividade e prejudica o crescimento econômico a longo prazo (MENDES, 2014). Os recursos que empresas e grupos de pressão gastam com este tipo de atividade poderiam ser investidos em pesquisa e desenvolvimento, ao final e ao cabo, as corporações mais favorecidas não serão as que têm os melhores projetos e produtos, mas as que conseguem melhores conexões políticas, prejudicando a sociedade e o livre mercado (MENDES, 2014).

Na democracia moderna, o mercado de ideias não pode ser limitado a um grupo seleto de “campeões nacionais” ou, pior ainda, àqueles que pagam uma mesada a um parlamentar ou mantêm um departamento de operações estruturadas para atender a pedidos de políticos. Da mesma forma que somente a competição aberta e justa gera melhores produtos e menores preços na economia capitalista, acreditamos que a ampla competição de ideias pode gerar melhores políticas públicas bem como confiança ao setor privado, gerando assim um ciclo virtuoso. (RIZZO; VELASCO, 2018)

Ao enxergar mais benefícios na troca de favores com o poder público do que na atuação no mercado, as empresas preferem investir o seu tempo e recursos na construção de um bom relacionamento com o governo do que na sua expansão e competitividade. O investimento neste tipo de conduta é o que a jornalista Malu Gaspar (2020) chamou de “tecnologia empresarial”. A autora, que em livro recentemente lançado analisou a história da Odebrecht culminando no processo da Lava-Jato, entende que a empresa passou de construtora a uma empresa de relacionamentos, pois era a atividade

que lhe rendia maiores lucros. Seus maiores clientes deixaram de ser empresas e países interessados em viabilizar grandes obras para tornar-se políticos e governantes.

Norberto [Odebrecht] escrevera em seus livros que os “empresários” da Odebrecht não deviam medir esforços para manter o cliente satisfeito. “Aquilo que o cliente exigente quer e precisa, aquilo que esse cliente considera valioso, é o decisivo”. E o cliente, ele deixa bem claro, era o governante, não o Estado. “O cliente é sempre uma pessoa ou conjunto perfeitamente individualizado de pessoas capazes de decidir se os serviços e bens produzidos representam, para elas, riqueza efetiva”. (GASPAR, 2020, n.p)

O acesso aos membros do Poder Público é, no entanto, difícil e exige destreza. O que se espera é que a grande maioria dos governantes seja bastante ocupada e tenha pouca disponibilidade para encontros pessoais, porém as grandes empresas já entenderam este relacionamento vale ser trabalhado. Com a garantia de um bom interlocutor e a depender da troca e favores, uma empresa pode deixar de se preocupar com o desenvolvimento tecnológico e preços competitivos para vencer licitações e firmar grandes contratos públicos. É infinitamente mais vantajoso garantir benefícios regulatórios e fiscais, influenciar decisões políticas e ter acesso a informações privilegiadas dos planos de governo do que trabalhar e empreender de maneira regular e lícita (BROWN; HUANG, 2017).

Uma reportagem publicada pela revista *Político Magazine* constatou que entre os anos de 2009 e 2015 executivos de mais de 200 empresas norte-americanas visitaram a Casa Branca para reuniões com o Poder Executivo pelo menos uma vez (BROWN; HUANG, 2017). Concluiu-se que as empresas cujos executivos estiveram na Casa Branca eram menos propensas a cortar investimentos durante períodos de incerteza política e econômica se comparadas às empresas que não prestaram visitas, o que sugere que empresas com boas conexões políticas conseguem navegar melhor em mares conturbados ao ter acesso a informação privilegiada (BROWN; HUANG, 2017).

A manutenção da liderança exige maturidade empresarial e humildade. Vocês terão de desenvolver relacionamentos político-estratégicos próprios, indispensáveis para a continuidade do nosso compromisso de crescer servindo clientes. Estes relacionamentos serão legítimos e produtivos na medida em que sejam desenvolvidos com base na confiança entre as partes. De nada adianta ter um mero relacionamento comercial, baseado em interesses. Lembrem-se, confiança, não se conquista apenas por meio de contatos rápidos, pontuais, em

cima de uma agenda repleta de pedidos. A confiança se conquista antes de tudo pelo respeito, pelo convívio, pelo conhecimento mútuo. Nossa disposição em ouvir, atender e resolver as questões dos nossos interlocutores fatalmente se transformará, quando necessário, em disposição deles para entender e considerar nossas questões [fala de Emílio Odebrecht]. (GASPAR, 2020, n.p)

A globalização fez com que algumas empresas adquirissem uma escala de mercado, de produção e de lucros sem precedentes, paralelamente cresceu também o seu peso político. A crescente mobilidade do capital e conseqüente competição por investimentos, por exemplo, aumentou o poder estrutural do capital privado ao fazer com que grupos de investidores ganhassem uma “autoridade para recompensar ou punir” políticas econômicas de países por sua simples capacidade de mover fábricas ou recursos de um país para outro (CARAZZA, 2018). O poder econômico gera naturalmente assimetria social e concentração de riquezas, mas acarretou também no controle do governo e na privatização do interesse e dos recursos públicos.

A apropriação de uma fatia desproporcional dos benefícios e da riqueza é exercida pelo grande poder econômico das empresas que podem, por exemplo, ameaçar retirar investimentos de determinado país caso certas condições não sejam cumpridas (CARAZZA, 2018). Para que as empresas se beneficiem primeiro, para depois beneficiar os políticos envolvidos, elas acabam influenciando nas decisões sobre a elaboração e modificação das leis, sobre sua interpretação e aplicação e sobre o desenho e execução das políticas públicas (CARAZZA, 2018).

A expansão dos lobbies, a compra dos políticos, a invasão do judiciário e o controle dos sistemas de informação da sociedade representam alguns dos instrumentos mais importantes da captura do poder político geral pelas grandes corporações. Mas o conjunto destes instrumentos leva, em última instância, a um mecanismo mais poderoso: a apropriação dos próprios resultados da atividade econômica, por meio do controle financeiro em pouquíssimas mãos. (CARAZZA, 2018)

O lobby e o *rent-seeking* são atividades que se só existem em democracias, já que em países autoritários não haveria nem que se falar em negociação por troca de favores por baixo dos panos ou tentativas de influencias, tudo é realizado às claras e todo o poder é outorgado ao governo e seus governantes. Ainda assim, estas atividades representam um desafio a ser observado de perto pelas democracias e pelos Estados em que o setor

empresarial, como reflexo de um livre mercado, é forte e pode desafiar a estabilidade e usurpar os interesses públicos. É no seio das instituições democráticas que a influência será exercida e cada um dos três Poderes pode ser cooptado pelo setor empresarial.

Se por um lado é bastante óbvio que as empresas que tenham melhores conexões com o governo acabem beneficiadas, a pergunta que resta é: o valor criado por estas empresas é também benéfico para o restante da população? Ao influenciarem o poder público, estariam as empresas informando o governo sobre interesses da sociedade civil para que os legisladores tomem melhores decisões (BROWN; HUANG, 2017) ou trata-se apenas da obtenção de benefícios individuais? Se são as corporações que influenciam a atividade pública, que tipo de influência está sendo gerada?

Como já foi dito, a defesa de interesses privados é legítima, garantida pelo direito de empreender, pelo direito de associação e pela liberdade de expressão. Empresas podem se relacionar de maneira transparente com autoridades do governo com o objetivo de influenciar políticas públicas que beneficiem o seu setor de atuação. O bom relacionamento entre setor público e privado pode gerar parcerias e sinergias que ajudarão no desenvolvimento de um país gerando valor para toda a sociedade, afinal de contas empresas geram empregos e valor para a sociedade. O que não deve ser permitido é que o interesse privado se sobreponha ao coletivo, ao princípio da res pública e aos limites legais (MELO; SELIGMAN, 2015).

A relação e a conexão entre uma organização social e um organismo de governo com o objetivo de modificar uma política pública somente se justifica se gerar uma sinergia, que significa cooperação, e é um termo de origem grega (*synergía*). Sinergia pode ser definida como um trabalho ou esforço para realizar uma determinada atividade cujo resultado é o momento em que o todo é maior que a soma das partes. A grande discussão é quem tem legitimidade para se apropriar dessa nova energia criada. (SELIGMAN; BANDEIRA, 2018)

Quando uma organização busca autoridades governamentais com o objetivo de passar de um cenário regulatório que irá unicamente beneficiá-lo, ou seja, aumentar a sua produtividade, isso não é *lobby*, ou seja, uma boa e saudável relação institucional, isto é, antes de tudo, favorecimento, clientelismo, corporativismo ou, diretamente, corrupção (SELIGMAN; BANDEIRA, 2018).

### 3 O PATRIMONIALISMO E O CAPITALISMO DE COMPADRIO NO BRASIL

O Estado brasileiro tem um papel relevante na vida cotidiana de todos os que nele habitam: controla pelo menos 40% da riqueza nacional, burocratiza a criatividade e o investimento; interfere, estimula e atrapalha o desenvolvimento (MELO, 2018). As empresas brasileiras não estão isentas desta influência e sentem na pele a presença do Estado como um obstáculo burocrático, um entrave ao desenvolvimento e uma barreira ao ganho e ao lucro (MELO, 2018).

O governo tem a capacidade de restringir a livre importação e exportação de bens e serviços mediante tarifas e custos aduaneiros, de criar ou cancelar licenças e permissões para restringir o acesso ao mercado, de distribuir ou cortar créditos subsidiados ou conceder isenções tributários entre outros. Considerando que o Estado concentra grande número de decisões que impactam os negócios das empresas, com o passar do tempo, “o conjunto das interferências estatais criou uma cultura de dependência e de degradação política e moral difícil de ser combatida porque passa a fazer parte da vida social como elemento estrutural” (GARSCHAGEN, 2015, p. 107).

Por outro lado, o Estado é também uma fonte quase que inesgotável de recursos e oportunidade de negócios. A grande intervenção do Estado na economia contribui para a constituição de segmentos privilegiados, a captura de agências públicas por minorias organizadas (*reverse capture*) e para definir o quanto políticas públicas beneficiam interesses específicos (FREITAS, 2019). De forma geral, quanto maior o grau de intervenção do governo na economia, maiores são as oportunidades para que grupos pratiquem o *rent-seeking* para apropriar-se de riquezas.

A atuação coordenada do setor privado junto aos governos estaduais, ao poder Executivo Federal e a parlamentares viabiliza a obtenção de diversos tipos de vantagens econômicas e políticas, como benefícios fiscais, empréstimos subsidiados e regulamentações favoráveis. Essa interação entre a elite política e empresarial no Brasil gera um círculo vicioso de alta interdependência além de graves distorções de desigualdade de representação e de influência no governo que acabam minando os princípios básicos da democracia.

As relações entre a iniciativa privada e o poder público são permeadas por uma série de pequenas e grandes confusões: residem já na existência de um patrimonialismo tão atávico quanto renitente, mas também na confusão conceitual-oportunista de que um regime democrático implica defesa de interesses particularistas, transformando-os em privilégios; assim como a prevalência desses particularismos sobre o interesse geral. (MELO, 2018, n.p)

No patrimonialismo não há igualdade, as elites têm maior acesso a relacionamentos pessoais e melhor habilidade de articulação para alocar os recursos do Estado em detrimento do restante da população. Este tipo de prática difunde-se rapidamente em uma democracia jovem como a brasileira e em um modelo político onde impera a burocracia, o clientelismo e o desrespeito aos recursos públicos (MELO; SELIGMAN, 2015).

No Brasil, porém, não é de hoje que as elites se apropriam do Estado em busca da satisfação de seus interesses particulares. Grupos sociais como partidos, famílias, empresas ou grupos de pressão social apenas falsamente defendem o interesse da sociedade frente ao poder público (MELO; SELIGMAN, 2015). O patrimonialismo e a submissão do Estado aos interesses particulares foram herdados dos portugueses e tornaram-se tão habituais que a população já não se espanta com as notícias sobre este tipo de favorecimento. Acostumados com os escândalos de corrupção envolvendo políticos e com o descaso com o dinheiro público, os brasileiros não se dão conta do tamanho da perda de eficiência do governo quando os interesses e o bem público são desviados.

Entende-se que o patrimonialismo interfere nas instituições, por estas também é afetado e constitui uma barreira importante para o “funcionamento” das instituições e impede que os avanços sociais e econômicos alcançados pelo país tenham um desempenho sustentável. Ou seja, os progressos socioeconômicos não devem estar sujeitos a rupturas reiteradas, devem estar suficientemente amparados por regras e órgãos que afetem a realidade de forma a garantir proteção contra os efeitos indesejáveis da competição e das contingências econômicas globais, e que contribuam para o incremento contínuo do desenvolvimento (FREITAS, 2019, p. 202).

O sistema econômico que impera no Brasil é o do capitalismo de compadrio ou do capitalismo de laços que estabelece uma relação clientelista entre o setor empresarial e o poder público em troca de benefícios diretos ou indiretos. O capitalismo de compadrio

volta-se para os negócios e não para o mercado. O sistema é composto por *lobbies* ilegais, instituições de monopólios, intercâmbio de informações privilegiadas, troca de favores e influência política e outros fatores que distorcem a economia de mercado, geram políticas públicas injustas, crescimento lento e desigualdade social (RIZZO; VELASCO, 2018). Os diferentes atos podem não envolver transações financeiras em si, mas caminharão sempre junto aos recursos públicos e lado a lado com a corrupção.

As grandes empresas brasileiras, como se pôde verificar nos casos deflagrados pela operação Lava Jato, acabam especializando-se em relações públicas e influência política ao invés de buscar o desenvolvimento e a competitividade no mercado. Para alguns, o sistema brasileiro se assemelharia mais a uma plutocracia, sendo Pluto o deus grego da riqueza, ou seja, a democracia teria de transformado em um império do dinheiro (CARAZZA, 2018). Quanto maior forem e mais poder tiverem, mais as empresas se recusarão à submeter-se às leis e passarão a acreditar – e defender – que são distintas em relação ao restante da sociedade (MELO, 2018).

Se o sucesso nos negócios está diretamente relacionado à proximidade dos negociantes com os representantes do governo (RIZZO; VELASCO, 2018), é possível crescer neste sistema sem o compadrio?

Pela exposição midiática obtida com a Operação Lava Jato — e também por terem levado às últimas consequências essa estratégia de *rent seeking* para multiplicarem seus negócios —, JBS e Odebrecht talvez sejam o emblema desta época do capitalismo brasileiro. (...) o sistema político brasileiro tende a impor elevados custos difusos sobre a sociedade, a fim de cobrir a geração de benefícios concentrados para pequenos grupos organizados. (CARAZZA, 2018).

O presidencialismo de coalisão adotado no Brasil é um sistema altamente permeável à influência de grandes grupos de interesses; o tamanho do Estado, por si só, já é fonte quase inesgotável de oportunidades de corrupção (CARAZZA, 2018). Mudam os atores de ambos os lados, os empresários e os governantes, mas o sistema perdura e continuará instigando a corrupção. Quanto maior for a participação do Estado na economia do país, mais inevitável é este relacionamento (MELO; SELIGMAN, 2015).

O sistema eleitoral brasileiro de característica personalista e com partidos e ideologias fracas faz com que os candidatos também sejam bastante influenciados por financiamentos da elite empresarial. A troca de favores está posta: empresas financiam

políticos e estreitam laços com governantes e parlamentares para que estes, uma vez no poder, representem os seus interesses e não os dos seus eleitores<sup>2</sup>. A necessidade de financiamento de campanhas certamente leva ao aumento da corrupção e já não sabemos se são os empresários que se aproximam dos políticos para comprar apoio por meio de doações ou se são os políticos que buscam financiamento e acabam tendo que se relacionar com o empresariado.

Diante da influência econômica sobre o resultado das eleições e o comportamento parlamentar é urgente que sejam criadas medidas para reduzir as oportunidades de *rent seeking* no sistema político brasileiro. Para CARAZZA (2018), o sistema eleitoral deveria ser mais barato e composto de partidos com ideologias bem definidas para a identificação do eleitorado.

LISBOA e LATIF (2013) entendem que o *rent-seeking* surgiu no Brasil por que as regras do jogo premiam o acesso às políticas públicas, mas ele persevera e se expande por que acreditou-se que somente com a intervenção estatal o país sairia do subdesenvolvimento, o que, no longo prazo, acabou gerando desigualdades econômicas, alto custo de produção e lento crescimento de produtividade.

A democracia e suas instituições, por sua vez, não foram capazes de alterar este *modus operandi* porque a sociedade não necessariamente enxerga e entende o funcionamento deste sistema. Para LISBOA e LATIF (2013), “a dificuldade para dimensionar o impacto político e o custo social das diversas modalidades de intervenções governamentais decorre da sua natureza difusa e, quase sempre, pouco transparente”.

É importante esclarecer, no entanto, que o presidencialismo de coalizão não implica necessariamente em uma degradação patrimonialista da democracia ou dificulta o saudável mecanismo de freios e contrapesos (PINHO; SACRAMENTO, 2018). O que ocorre é que a democracia brasileira é jovem e precisa reforçar e/ou reformar suas instituições, bem como melhorar as conexões entre as esferas pública e privada de forma que seja a mais eficaz para o desenvolvimento social e o crescimento econômico (PINHO; SACRAMENTO, 2018).

---

<sup>2</sup> Em 2015, o Supremo Tribunal Federal julgou a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4650 considerando inconstitucional as contribuições de pessoas jurídicas para campanhas eleitorais.

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para BOBBIO (1986), com a implementação do Estado de Bem-estar Social e a subordinação dos interesses privados aos interesses públicos, houve a revanche dos interesses privados através da formação de grandes grupos econômicos que utilizam os aparatos públicos para alcançar os seus objetivos. No Brasil, há ainda uma incompreensão do que vem a ser a democracia, que deve ser um regime de qualidade e não apenas de uma maioria, um regime de deveres e não apenas de direitos e menos ainda de privilégios (MELO, 2018).

O patrimonialismo, o clientelismo e o corporativismo são vícios que prejudicam o funcionamento da ação tanto das empresas como do Estado e que causam o mau entendimento da ideia de democracia (MELO, 2018). Os grandes desafios desta forma de governabilidade passam pela redução das oportunidades de predação do Estado e pela reversão dos incentivos de cooptação, reduzindo o valor das moedas de troca utilizadas nas negociações entre público e privado.

Entender o estágio e o funcionamento da nossa jovem e frágil democracia é importante para que profissionais e cidadãos saibam que direção e que medidas tomar. Restringir as imensas oportunidades de *rent seeking* existentes no presidencialismo de coalizão ajudaria a reduzir a seleção adversa e o risco moral na política brasileira: menos cargos em comissão, menos estatais, menos regulação, vedação a regimes tributários especiais, menos subsídios, mais transparência e avaliação no orçamento público (CARAZZA, 2018).

Uma sociedade de privilégios é certamente o oposto de uma sociedade democrática, onde a igualdade se processa no “universalismo de procedimentos” por parte do Estado; na igualdade de todos os indivíduos perante a lei. Todavia, a defesa de particularismos, como se fosse isto algo plenamente natural da democracia, faz com que se conforme no Brasil uma grande confusão: a sua “confusão democrática”. (MELO, 2018, n.p)

Empresas têm direitos e é legítimo que defendam seus interesses; é absolutamente admissível que busquem lucros e que movimentem vultosos recursos — o setor privado cria empregos, produzem bens e serviços e, na verdade, é ele, e não os

governos, o responsável pela economia, base para o desenvolvimento social (MELO, 2018). Porém, a eclosão de escândalos de corrupção nos últimos anos envolvendo o governo e empresas de grande porte demonstra o quanto esta relação entre o público e o privado está contaminada.

É preciso regular e fiscalizar a prática do *rent-seeking* impedindo que apenas um pequeno grupo com acesso privilegiado beneficie-se da máquina pública, o que pode ser feito por meio de mais transparência aos atos públicos, garantia de acesso indiscriminado e independência política de autoridades governamentais. É preciso que se regulamente uma política de relacionamento do setor privado com o setor público para mitigar riscos, especialmente na área de contratos, regulação e *revolving door* (expressão utilizada para designar o fluxo entre ocupantes de cargos no setor público e no privado) (RIZZO; VELASCO, 2018).

Entretanto, quaisquer regulamentações criadas para tentar frear as transgressões terão sido inúteis sem uma adequada fiscalização. Se uma maior quantidade de leis beneficia o Estado, que acaba transgredindo discricionariamente as que não pretende cumprir e ao mesmo tempo torna mais difícil o seu controle, quem sai prejudicado é o cidadão.

A política pública requer regras de governança que reduzam a possibilidade do malfeito, seja pela troca indevida de favores, seja pela distribuição de benefícios para o setor privado sem a contrapartida de ganhos sociais que compensem os recursos públicos despendidos. Essa governança passa por princípios e protocolos. A concessão de benefícios deve ser precedida por estudos independentes que avaliem, com fatos e dados, os possíveis benefícios a serem obtidos e os custos de oportunidade dos recursos públicos. A boa técnica disponibiliza os instrumentos para avaliar os resultados esperados. (LISBOA, 2018, n.p)

A população deixará de apoiar o livre mercado quando sentir que não está sendo beneficiada enquanto uma pequena elite leva todos os ganhos. A desigualdade gera instabilidade social e ressentimentos e pode abalar a democracia liberal (GURRÍA, 2008). A sociedade, por sua vez, precisa estar atenta à atuação dos seus parlamentares e tomar para si a responsabilidade no desenvolvimento do sistema político sem vê-lo como uma dimensão externa da vida social (GARSCHAGEN, 2015). Por todas estas razões, a sociedade civil deve entender como o poder público e suas relações com o setor privado

funcionam, é diante da sua inércia e indiferença que a relação do Estado com as grandes empresas cresce e ganha poder.

O governo e as instituições políticas nasceram para cumprir com objetivos específicos, que é a proteção dos nossos direitos fundamentais, e por isso tinham poderes limitados atribuídos pelo povo (GARSCHAGEN, 2015). Porque deixamos que isso mudasse? As razões para o crescimento do aparelho estatal e do setor privado são claras: a falta de vontade de participação política de uma população apática. Se a sociedade é inerte em relação à política “não serão os políticos de hoje que tornarão o sistema virtuoso para servir a uma sociedade alheia ao que acontece e que só se escandaliza quando os problemas aparecem na imprensa” (GARSCHAGEN, 2015, p. 113).

Cada cidadão deve conhecer os beneficiários e os resultados das políticas públicas. Somente assim haveria uma forma de prestação de contas social o que poderia fazer com que velhos privilégios deixassem de existir e coibiria o aparecimento de novos (LISBOA; LATIF, 2013). A população que aceita o papel de grande motor da sociedade assumido pelo governo é também responsável pela confusão entre o papel do Estado e o da sociedade, sobre o que cabe a cada um (GARSCHAGEN, 2015).

Cumpram-se destacar que em sistemas patrimonialistas ou neopatrimonialistas as ações dos agentes se desenvolvem em uma matriz permeada pela confusão entre o público e o privado, assentada em uma sociedade civil frágil que, se sabe, não alcança o que está sendo perpetrado. Assim, os atores se movem com muito maior desenvoltura e facilidade em busca da espoliação do Estado, da coisa pública. O patrimonialismo no Brasil tem mostrado não só uma grande resiliência (Pinho, 1998) como uma capacidade de se reinventar, longe de ser um resíduo ou um apêndice, uma página virada na nossa construção social e política (PINHO; SACRAMENTO, 2018, p. 190).

É preciso despertar na sociedade a consciência de que a mudança do *status quo* e o desenvolvimento dependem de um fortalecimento das instituições democráticas e de cobrança em relação às práticas dos políticos e das grandes empresas. A população pode ser o maior sistema de vigilância e *compliance* que já existiu. Tendem a ser menores as chances de práticas patrimonialistas em sistemas transparentes com eficientes mecanismos de fiscalização e controle, assim como punição para desvios de verbas públicas (FREITAS, 2019).

Vale dizer que as práticas patrimonialistas não encontram correspondência com as melhores regras de funcionamento da democracia. Mesmo sabendo-se que os regimes democráticos demandam mais tempo de negociação, a experiência histórica demonstra que a construção de instituições democráticas sólidas garante desempenhos econômicos mais consistentes ou sustentáveis com menores custos sociais (FREITAS, 2019, p. 222-223).

A gestão do presidencialismo de coalizão num ambiente institucional estável, dotado de regras claras e impessoais e de rigoroso controle e fiscalização pode ser, inclusive, fator de enfraquecimento das práticas patrimonialistas (PINHO; SACRAMENTO, 2018). O modelo ideal é o de transparência e igualdade de oportunidades e acesso aos segmentos do governo.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James. **Por que as nações fracassam: as origens do poder, da prosperidade e da pobreza**. Rio de Janeiro: Alta Books, 2012.

BOBBIO, Norberto. **O Futuro da Democracia: Uma defesa das regras do jogo**. 6ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BROWN, Jeffrey R.; HUANG, Jiekun. **When CEOs visit the White House, their companies profit**. Politico Magazine. Arlington, 2017. Disponível em: <https://www.politico.com/magazine/story/2017/05/08/why-trump-white-house-visitors-logs-should-public-215116>. Acesso em: 01 dez 2020.

CARAZZA, Bruno. **Dinheiro, eleições e poder**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

FREITAS, João Paulo O. **O presidencialismo de coalizão diante do patrimonialismo**. São Luís: Revista Húmus, 2019. v. 9, n. 25. Disponível em: <http://www.periodicoeletronicos.ufma.br/index.php/revistahumus/article/view/9141>. Acesso em: 01 dez 2020.

GARSCHAGEN, Bruno. **Para de acreditar no governo: por que os brasileiros não confiam nos políticos e amam o Estado**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Record, 2015.

GASPAR, Malu. A organização: **A Odebrecht e o esquema de corrupção que chocou o mundo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2020. *E-book* não paginado.

GIRIDHARADAS, Anand. **Os vencedores levam tudo**: a farsa de que a elite muda o mundo. Rio de Janeiro: Alta Books, 2020.

GLOBAL JUSTICE NOW. **Reining in Corporations**. Londres, 2015. Disponível em: <https://www.globaljustice.org.uk/reining-corporations>. Acesso em: 01 dez 2020.

GURRÍA, Angel. **Launch of Growing Unequal? Remarks by Angel Gurría, OECD Secretary-General**. Paris, 2008. Disponível em: <https://www.oecd.org/ELS/SOC/LAUNCHOFGROWINGUNEQUALREMARKSBYANGELGURRIOECDSECRETARY-GENERAL.HTM>. Acesso em: 01 dez 2020.

LAZZARINI, Sérgio G.; MUSACCHIO, Aldo. **O Leviatã nos negócios no Brasil: práticas passadas, mudanças futuras**. In: SELIGMAN, Milton; MELLO, Fernando (org.). **Lobby desvendado: democracia, políticas públicas e corrupção no Brasil contemporâneo**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Record, 2018. *E-book* não paginado.

LISBOA, Marcos. *Prefácio*. In: SELIGMAN, Milton; MELLO, Fernando (org.). **Lobby desvendado: democracia, políticas públicas e corrupção no Brasil contemporâneo**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Record, 2018. *E-book* não paginado.

LISBOA, Marcos; LATIF, Zeina A. **Democracy and Growth in Brazil**. São Paulo: Insper, 2013. Disponível em: [https://www.insper.edu.br/wp-content/uploads/2013/07/Democracy\\_and\\_Growth\\_in\\_Brazil.pdf](https://www.insper.edu.br/wp-content/uploads/2013/07/Democracy_and_Growth_in_Brazil.pdf). Acesso em: 01 dez 2020.

MELO, Carlos. **Relações governamentais: significado, funcionamento e problemas da democracia no Brasil**. In: SELIGMAN, Milton; MELLO, Fernando (org.). **Lobby desvendado: democracia, políticas públicas e corrupção no Brasil contemporâneo**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Record, 2018. *E-book* não paginado.

MELO, Carlos; SELIGMAN, Milton. **Relações governamentais no Brasil: ontem, hoje. E amanhã?** Site JOTA. 2015. Disponível em: [https://www.jota.info/paywall?redirect\\_to=//www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/relacoes-governamentais-no-brasil-ontem-hoje-e-amanha-29052015](https://www.jota.info/paywall?redirect_to=//www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/relacoes-governamentais-no-brasil-ontem-hoje-e-amanha-29052015). Acesso em: 01 dez 2020.

MENDES, Marcos. **O que é “rent-seeking”?** São Paulo, 2014. Disponível em: <http://www.brasil-economia-governo.org.br/2014/03/25/o-que-e-rent-seeking/>. Acesso em: 01 dez 2020.

PINHO, José Antônio G. de; SACRAMENTO, Ana Rita S. **O círculo vicioso da corrupção no Brasil: limites estruturais e perspectivas de rompimento**. Brasília: Revista do Serviço Público, 2018. v. 69. p. 181-209. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/3262>. Acesso em: 01 dez 2020.

RIZZO, Alana; VELASCO, Joel. **As empresas conseguem migrar de *crony capitalism* para práticas íntegras de interação com o governo?** In: SELIGMAN, Milton; MELLO, Fernando (org.). *Lobby desvendado: democracia, políticas públicas e corrupção no Brasil contemporâneo*. 1ª ed. Rio de Janeiro: Record, 2018. *E-book* não paginado.

SELIGMAN, Milton; BANDEIRA, Mateus A. **Por que se relacionar com o Estado é importante?** In: SELIGMAN, Milton; MELLO, Fernando (org.). *Lobby desvendado: democracia, políticas públicas e corrupção no Brasil contemporâneo*. 1ª ed. Rio de Janeiro: Record, 2018. *E-book* não paginado.

WORLD BANK GROUP. **Doing Business 2020. Comparing Business Regulation in 190 Economies.** Washington, 2020. Disponível em: <https://portugues.doingbusiness.org/pt/reports/global-reports/doing-business-2020>. Acesso em: 01 dez 2020.