

Nota de Políticas Públicas

n. 01/2017

Partidos políticos perdem por não investirem em ética.

por Carlos Henrique Barbosa e André Spigariol

Sobre o Instituto Mercado Popular

O Instituto Mercado Popular é um laboratório de políticas públicas. Nossa missão é racionalizar e democratizar o debate político e econômico no país, provendo alternativas políticas baseadas no estado da arte da evidência científica ao disseminar essas ideias entre a população e facilitar transformações que contribuam para uma sociedade livre, aberta e justa.

Conselho Executivo

Raduan Meira (presidente em exercício), Luciana Nominato, Pedro Menezes e Irapuã Santana.

Diretoria Executiva

Pedro Menezes (CCO), Luciana Nominato (CPO), Davi Lyra (CRO), Vinícius Daly (Co-CTO), Apolinário Passos (Co-CTO)

Departamento de Pesquisa

Davi Lyra (Pesquisador-Chefe em exercício), Raduan Meira (Diretor de Modelagem Política) e Anthony Ling (Diretor de Urbanismo e Zoneamento).

Disclaimer

As opiniões e recomendações expressas nas Notas de Política Pública do Instituto Mercado Popular são exclusivamente de seus autores e não necessariamente representam a posição do Instituto, de seu conselho executivo ou de seus chefes e diretores.

Licença

Este texto, seus gráficos, bases de dados e códigos de computador são distribuídos sob a licença Creative Commons Atribuição, versão 4.0 Internacional. Você deve atribuir o devido crédito aos autores e ao Instituto Mercado Popular, fornecer um link para a licença, e indicar se foram feitas alterações. Você pode fazê-lo de qualquer forma razoável, mas não de uma forma que sugira que o licenciante o apoia ou aprova o seu uso.

Dados, Códigos e Gráficos

O Instituto Mercado Popular tem um compromisso com a reprodutibilidade das análises e modelos publicados sob sua marca. Os dados utilizados para a construção dos gráficos e modelos estatísticos deste artigo, se não proprietários, serão disponibilizados em www.github.com/omercadopopular. Sempre que possível, os códigos de computador utilizados também serão disponibilizados. Caso você não consiga encontrar os dados em nosso repositório e os queira, contate diretamente os autores.

Como citar esta publicação?

Barbosa, C.; Spigariol Rinaldi, A. (2017). "Partidos políticos perdem por não investirem em ética.". *Nota de Política Pública n. 01/2017*. São Paulo: Instituto Mercado Popular.

Partidos políticos perdem por não investirem em ética.

por Carlos Henrique Barbosa¹
e André Spigariol²

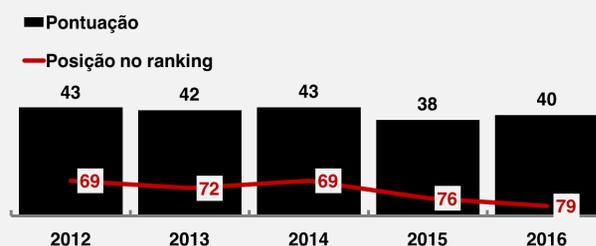
SUMÁRIO EXECUTIVO

- Há uma demanda do eleitorado brasileiro por um ambiente mais ético na política partidária assim como uma maior percepção da corrupção como gerador de desconfiança contra essas instituições.
- A adoção de programas de compliance por partidos políticos é uma opção de custo financeiro relativamente baixo, sem necessidade de alterações legislativas e que pode trazer resultados significativos nas práticas partidárias.
- Não há evidências de que partidos políticos tenham adotado medidas para construir uma cultura de ética e integridade em suas atividades. Dessa forma, saber demonstrar que se preza por ética se tornou uma vantagem comparativa.
- A partir dessa constatação, também é possível afirmar que se a Lei Anticorrupção fosse aplicada hoje, nenhum dos partidos políticos analisados por essa Nota de Política Pública teriam qualquer redução de multa, tampouco capacidade de assinar um acordo de leniência.

INTRODUÇÃO

Não é novidade que o Brasil passa por uma crise de representatividade. O povo está descrente na eficiência e utilidade da maioria das instituições públicas, em especial quanto aos cargos eletivos, tais como governadores, congressistas e presidente. Nesse sentido, levantamentos como da Edelman Trust Barometer (2017)³ comprovam esse sentimento e ainda vão além. A corrupção é evidenciada como um dos principais motivos para essa desconfiança generalizada. Segundo pesquisa Pulso Brasil, da Ipsos (2016)⁴, a **Operação Lava-Jato tem mostrado para 82% dos brasileiros que todos os partidos políticos são corruptos.** Esse levantamento também aponta o aumento na percepção da corrupção como fator político nos últimos quatro anos.

FIGURA 1. BRASIL: DESEMPENHO NO ÍNDICE DE PERCEPÇÃO DA CORRUPÇÃO



Fonte: Transparência Internacional



Percebendo isso, alguns políticos usam do discurso de integridade para garantir seus votos. O exemplo mais emblemático disso é o senador Reguffe (DF), que se sustenta politicamente por sua postura de redução e desistência de diversas verbas e regalias. Ou seja, mais do que propostas legislativas, a busca pelo exemplo de ética se tornou o foco de suas campanhas e tem dado bons resultados, sendo um dos candidatos com maior porcentagem de votos no país.

¹ Mestre em Corrupção e Governança pela University of Sussex e ex-Coordenador de Recuperação de Ativos do Ministério da Justiça (DRCI).

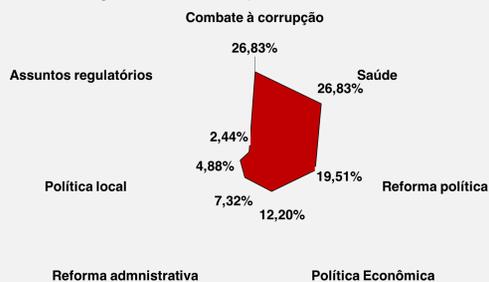
² Jornalista pela Universidade de São Paulo, líder regional da plataforma Gastos Abertos e Relações Públicas do Instituto Mercado Popular.

³ Edelman (2017). Edelman Trust Barometer Global Report. Disponível em <<https://www.edelman.com/global-results/>>. Acesso em 7 de novembro de 2017.

⁴ IPSOS (2016). "Pulso Brasil: Corrupção, PT e a Lava Jato". São Paulo: Ipsos Public Affairs. Disponível em <https://www.ipsos.com/sites/default/files/2017-05/Lava_Jato_ipsos_Pulso_Brasil.pdf>. Acesso em 7 de novembro de 2017.

FIGURA 2. SENADOR REGUFFE (2017): TEMAS MAIS ABORDADOS NOS DISCURSOS EM PLENÁRIO

(% de discursos distribuídos ao longo dos temas abordados)



Fonte: Senado Federal. Temas dos discursos atribuídos pelos autores.



MAS POR QUE PARTIDOS DEVERIAM QUERER ESSA MUDANÇA?

Política partidária é comparável à lógica de mercado.

Partidos são como empresas: ofertam produtos (candidatos) para satisfazer demandas de consumidores (eleitores). Atualmente, a “ética” tem uma demanda alta, mas a oferta é praticamente nula, de modo que nenhum partido consegue “vendê-la” de maneira eficaz o aos eleitores. Portanto, aquele candidato que consiga demonstrar que ultrapassa o mero discurso ético e de fato venha a fazer algo a respeito, terá uma importante vantagem comparativa.

Em outras palavras, investir de forma séria em ética pode ser um ótimo marketing político em função da atual conjuntura.

Por isso, propor soluções legislativas apenas não é mais suficiente para convencer o eleitorado. Inovar com estratégias já adotadas pelo setor privado pode ser uma ótima alternativa para partidos que queiram restaurar a confiança e consolidar um trabalho ético.

Seguindo o Art. 42 da regulamentação da Lei Anticorrupção, empresas não são proibidas de realizar doações para candidatos e partidos políticos, mas devem ter total transparência quanto a isso.

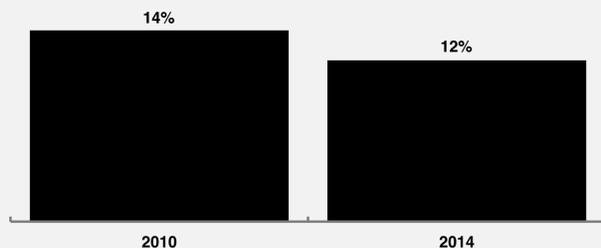
Considerando a crescente tendência de compliance no setor privado, partidos que consigam demonstrar que podem cumprir com as exigências dessa nova lei também podem ter mais uma vantagem comparativa. É mais seguro para um doador se vincular à partidos que saibam atuar com estruturas semelhantes de integridade a manter tratativas com aqueles que apresentam altos riscos. Inclusive, na ocorrência de um ilícito, esse critério pode ser uma atenuante ou agravante para empresas: de que forma essa empresa mitigou os riscos de financiamento de um esquema de corrupção? Quanto que sua empresa sabia a respeito da integridade desse partido político?

Esse ambiente talvez fosse mais fácil de controlar que a solução de extinguir doação de empresas - conforme decidido pelo Supremo Tribunal Federal⁵ ao declarar inconstitucional a legislação que autorizava pessoas

Se, por um lado, Reguffe age sozinho e se torna um exemplo audacioso de marketing político, por outro, os partidos políticos pouco fazem para se adequar a essa demanda do eleitorado, nada mudando em suas estruturas internas e nem adotando medidas para garantir que seus membros e filiados estejam agindo de forma honesta. Mesmo com a lei da Ficha Limpa, a porcentagem de candidaturas ao Congresso indeferidas pela Justiça Eleitoral permanece na casa dos 12% a 14%.

FIGURA 3. BRASIL: PORCENTAGEM DE CANDIDATURAS INDEFERIDAS PELA JUSTIÇA ELEITORAL EM ELEIÇÕES PARA O CONGRESSO NACIONAL

(Em % do total de candidaturas à Câmara e ao Senado)



Fonte: Cálculos do Instituto Mercado Popular com base nos microdados do Tribunal Superior Eleitoral



No setor privado, isso tem sido feito por meio dos programas de integridade - ou programas de compliance -, que consistem numa série de mecanismos e procedimentos que buscam prevenir, identificar e sancionar condutas não somente ilegais, mas também antiéticas e não condizentes com os valores e objetivos de uma empresa. Esse tema ganhou maior destaque no Brasil após a promulgação da Lei Anticorrupção, em 2014, e com os desdobramentos das diversas operações da Polícia Federal e Ministérios Público, como a própria Lava-Jato.

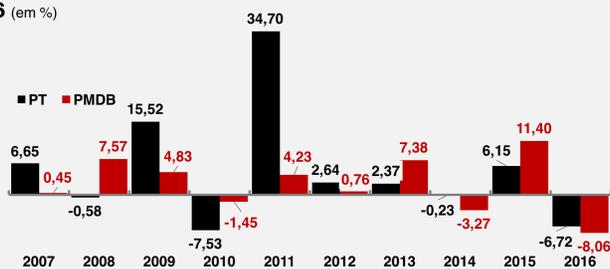
⁵Supremo Tribunal Federal (2015). STF conclui julgamento sobre financiamento de campanhas eleitorais. [online] Notícias STF. Disponível em:

<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=300015>

jurídicas a financiarem campanhas eleitorais - e agravar o ônus público por meio do Fundo Partidário.

Além disso, programas de integridade são úteis para revisão de procedimentos internos e, assim, reduzir custos desnecessários e promover melhor controle das contas, qualidades úteis para partidos com problemas financeiros como PT e PMDB, conforme evidenciado pelos gráficos a seguir, retirados de um artigo publicado no *Spotniks*⁶.

FIGURA 4. PT E PMDB: RESULTADOS ORÇAMENTÁRIOS NO PERÍODO 2007-2016 (em %)



Fonte: Spotniks



Bons programas de integridade possuem mecanismos para prevenção de desvios e gerenciamento de crises. Com isso, danos à reputação do partido político podem ser minimizados e concentrados em seus agentes ao invés de o serem nas instituições em si. Isto é, ao invés do eleitor vincular o desvio ético de um membro ao partido todo - como acontece hoje -, acabariam por perceber o candidato agindo de forma alheia ao que a instituição de fato tem por valor. Este Mercado publicou um *estudo*⁷, por exemplo, que mostrou o efeito negativo para candidatos pertencentes ao PT em eleições municipais, ainda que estes não estivessem diretamente ligados a qualquer escândalo envolvendo a legenda.

Ademais, por terem personalidade jurídica semelhante a empresas, alguns *autores*⁸ defendem que partidos políticos também estão sob o escopo da Lei Anticorrupção. Isso significa que essas entidades podem ser responsabilizadas por atos de corrupção cometidos por seus membros. Da mesma forma que não faz sentido uma empresa manter os lucros obtidos por condutas ilegais de seus funcionários, partidos políticos também devem ser penalizados por benefícios escusos obtidos por seus membros.

Com isso, partidos políticos também seriam capazes de assinar acordos de leniência, a fim de reduzir penalidades por entregar informações sobre outras entidades envolvidas no ilícito em questão. O fato é que a ausência de um programa de integridade dificulta até a assinatura de acordos desse tipo, seja por falta de documentação, seja por falta de mecanismos que comprovem a cessação das práticas ilícitas, ambos fatores indispensáveis para a negociação.

Ou seja, isso permitiria ao partido político decidir por abandonar algum esquema de corrupção que estivesse participando e, ao entregar políticos e outros partidos, além da leniência natural do acordo, angariar votos de confiança de um eleitorado que pode perceber isso como uma atitude louvável.

O Ministério Público Federal, com as *“10 Medidas contra Corrupção”*⁹, tentou emplacar essa discussão ao propor uma alteração da lei para adicionar uma menção direta acerca dessa possibilidade. Uma vez frustradas as negociações desses projetos de lei, o MPF decidiu por tentar essa tese jurídica de que partidos já estariam embarcados na lei e apresentaram *denúncia*¹⁰ contra o Partido Progressista, em março deste ano, pelo envolvimento no esquema de corrupção em torno da Petrobrás.

Isso tudo cria um forte sistema de incentivos para partidos políticos adotarem programas de integridade. Primeiramente, para obter uma vantagem comparativa com a utilização do fator ética em seu marketing – tanto

⁶ Spigariol, A. (2017). “18 gráficos para entender por que PT e PMDB se unem por um novo fundo público para suas campanhas”. Disponível em <<https://spotniks.com/18-graficos-para-entender-por-que-pt-e-pmdb-se-unem-por-um-novo-fundo-publico-para-suas-campanhas/>>.

⁷ Meira, R.; Góes, C. (2016). “Para além das manchetes: fatos e dados sobre as eleições municipais brasileiras (1996-2016)”. *Nota de Política Pública n. 02/2016*. São Paulo: Instituto Mercado Popular. Disponível em: <<http://mercadopopular.org/2016/09/eleicoes-municipais-brasileiras-fatos-e-dados-1996-2016/>>.

⁸ Fogaça, A. (2015). *A Lei Anticorrupção aplica-se aos partidos políticos*. [online] Gazeta do Povo. Disponível em:

<http://www.gazetadopovo.com.br/opiniao/artigos/a-lei-anticorrupcao-aplica-se-aos-partidos-politicos-a9bt9rj5743im9pwnco6no1x>

⁹ Ministério Público Federal (2016). 10 Medidas contra a corrupção: *Responsabilização dos partidos políticos e criminalização do caixa 2*. Disponível em: http://combateacorrupcao.mpf.mp.br/10-medidas/docs/medida_8.pdf.

¹⁰ Terenzi, G. (2017). Qual o impacto da ação civil da Lava Jato contra um partido político. [online] Nexo Jornal. Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/expresso/2017/04/03/Qual-o-impacto-da-a%C3%A7%C3%A3o-civil-da-Lava-Jato-contra-um-partido-pol%C3%ADtico>.

para angariar votos quanto financiamento; em seguida, para prevenir ilícitos e, na ocorrência deles, provar para às autoridades competentes que fizeram todo o possível para evitar tal desvio.

O QUE OS PARTIDOS POLÍTICOS DEVERIAM FAZER?

A própria Lei Anticorrupção e sua regulamentação apresentam o que se espera de um programa de integridade. Somado a isso, são inúmeras as publicações que apontam as melhores práticas em compliance e governança. Para a finalidade deste estudo, reunimos orientações do Banco Mundial em parceria com a OCDE e UNODC¹¹, da Transparência Internacional¹², além da comparação com códigos de conduta de quatro das principais empresas de consultoria e auditoria (KPMG¹³, PwC¹⁴ - que destacamos a página 18 deste documento -, EY¹⁵ e Deloitte¹⁶).

A base para análise adotada é o Código de Conduta e Ética de cada instituição, que apesar de não ser a forma mais completa de avaliar um programa de integridade, tem seu fundamento já que o mesmo se caracteriza como um instrumento necessário para um programa eficiente, contendo orientações sobre como agir de forma condizente com os valores da instituição e passando uma importante mensagem para toda a equipe e parceiros. Em outras palavras, ter um bom código não é prova que há integridade, mas não ter um é evidência de descaso com o assunto.

Não há modelo de Código de Conduta que possa ser aplicado a todas as estratégias de negócio. Cada instituição terá características próprias que fazem com que esse documento tenha alguns elementos a mais ou com o foco em prevenir alguma determinada conduta. Por exemplo, espera-se de uma empresa que participe de várias licitações públicas, que tenha uma boa

descrição acerca do relacionamento com servidores públicos e conflitos de interesse. No setor bancário e financeiro, por exemplo, a preocupação com regulação em lavagem de dinheiro ganha destaque, e assim por diante.

Também, alguns elementos aparecem na maioria dos códigos, como é o caso do canal de denúncia aberto – pelo menos para parceiros e fornecedores. Trata-se de um mecanismo importante para detecção de desvios, principalmente em estágios iniciais, além de ser um fator imprevisível - e portanto um incentivo negativo - para os agentes que decidem por cometer um ilícito. Assim, é de se esperar que o Código de Conduta tenha uma orientação sobre o que fazer ao ter notícia de um provável ilícito; a quem se reportar internamente; garanta um sigilo razoável; proteção contra retaliação e afins.

Além disso, a orientação sobre os limites para presentes e hospitalidade é especialmente importante para partidos políticos. É comum que candidatos e representantes eleitos participem de eventos em que há troca de presentes, tenham uma série de despesas pagas por serem palestrantes e assim por diante. Não ter limites claros sobre o que é aceitável, ou sobre como proceder em cada caso, além da ausência de treinamento específico para isso, aumenta o risco de desvios e incapacidade de exigir qualquer conduta adversa de seus membros.

O QUE OS PARTIDOS POLÍTICOS FAZEM EFETIVAMENTE?

Selecionamos os cinco maiores partidos em termos de representatividade no Congresso Nacional (PT, PMDB, PSDB, PP e PR), além daqueles com registro ou mudança de nome após 2015 (Podemos, PEN/Patriota, Avante, PSL/Livres, NOVO, Rede Sustentabilidade e PMB), para serem analisados. O motivo para o recorte escolhido é contextual: tendo em

¹¹ OCDE, UNODC e Banco Mundial (2013). *Anti-Corruption Ethics and Compliance Handbook for Business*.

¹² Transparência Internacional (2017). Tools - Business Integrity Toolkit. [online] Transparency. Disponível em: https://www.transparency.org/whatwedo/tools/business_integrity_toolkit/0

¹³ KPMG (2015). *KPMG's Code of Conduct*. [online] KPMG. Disponível em: <https://home.kpmg.com/us/en/home/about/kpmgs-code-of-conduct.html>

¹⁴ PwC (2017). *Código de Conduta - O jeito PwC de fazer a coisa certa*. [online] PricewaterhouseCoopers. Disponível em: <https://www.pwc.com.br/pt/quem-somos/codigo-conduta.html>

¹⁵ EY (2017). *Global Code of Conduct*. [online] EY Global. Disponível em: <http://www.ey.com/gl/en/home/global-code-of-conduct>

¹⁶ Deloitte Brasil (2017). *Ética e Integridade I Deloitte Brasil*. [online] Disponível em: <https://www2.deloitte.com/br/pt/pages/about-deloitte/articles/etica-integridade-deloitte-brasil.html>

vista a crise política instalada no país nos últimos anos, vimos o nascimento de novas legendas (caso de Rede, Novo e PMB) e um movimento coordenado de diversos partidos buscando mudanças de nome para se apresentarem ao eleitorado como “renovação”.

Utilizamos informações disponíveis no site de cada partido, pois não há motivo para, tendo um Código de Conduta e Ética, mantê-lo em sigilo. Basilar sua orientação nele, ao contrário, deveria ser motivo de orgulho para o partido. Assim, torná-lo de fácil acesso a todos é crucial.

De forma geral, os códigos de ética partidária têm foco nos desvios das diretrizes do partido em detrimento de condutas ilegais e anti-éticas, que quando abordadas, são rasas. Ademais, os detalhes burocráticos e procedimentalistas ocupam a maior parte dos artigos, engessando investigações internas e a aplicação de sanções.

A linguagem também é legalista, em artigos, com formatação semelhante a de uma lei, o que afasta um caráter mais claro e objetivo. Isso é problemático pois, apesar do nome "código", trata-se, antes de mais nada, de um instrumento de comunicação em que se informa e educa os empregados acerca dos valores importantes para a instituição, para além do que a legislação já criminaliza ou regula. Nesse sentido, uma mensagem do líder da instituição dando apoio à implementação do Código de Conduta, bem como ressaltando os principais pontos desse documento podem ajudar bastante na absorção desses valores pelos membros do partido.

Visto isso, o quadro comparativo segue abaixo:

Critério	PT	PMDB	PP	PR	NOVO
Mensagem da alta administração	Sim	Não	Não	Não	Não
Orientação de conduta para troca de presentes e hospitalidade	Não	Não	Não	Não	Não
Canal de denúncia aberta a não filiados e anônimo	Não	Não	Não	Não	Não
Sanções aplicáveis em caso de desvio.	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim*
Treinamento	Não	Não	Não	Não	Não
Revisão e atualização do Código	2009	1996 (atualizado em 2012)	Não disponível	2015	2016

*Possui sistema de sanções, mas disposto no Estatuto.

No caso do PSDB, PTdoB, Podemos, e PMB, não foi possível encontrar o Código de Ética disponível em site, apesar de menção em Estatuto.

O PEN (futuro Patriota) não disponibiliza e nem cita a existência de um Código de Conduta, entretanto, seu Estatuto diz que o Presidente de Honra tem o direito de contratar, implementar e administrar, com exclusividade, sistemas e políticas de *compliance* e controle interno, a fim de manter a integridade ética e ideológica do partido. Não foi possível ter maiores informações a respeito dos trabalhos realizados a partir dessa cláusula.

Nem o PSL, tampouco seu movimento de renovação - Livres - tem Estatuto disponível. Nem mesmo os “17 Compromissos”¹⁷ desse movimento abordam comprometimento com a ética e com o combate à corrupção. A REDE Sustentabilidade não disponibiliza Código de Ética, apesar de indicar em Estatuto uma Comissão de Ética permanente para apurar as infrações à disciplina, à ética, à fidelidade e aos deveres partidários.

Ou seja, se as instâncias competentes decidirem por aplicar a Lei Anticorrupção contra esses partidos políticos, todos eles não teriam quaisquer reduções em suas multas, justamente por não terem os controles internos que reduzem a probabilidade de desvios. Nenhum partido está minimamente preparado para realizar suas atividades de forma íntegra e reduzindo riscos de desvios, dependendo tão somente da boa índole e habilidade individual de seus membros em não participar de esquemas de corrupção.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Não é nenhuma surpresa que os nossos partidos pouco se importam com ética e integridade. Os sucessivos escândalos já evidenciam isso há tempos. O ceticismo de que programas de compliance podem contribuir muito para a política partidária brasileira é mais uma evidência da falta de credibilidade dos nossos representantes. Porém, há cinco anos, da mesma forma que uma proposta de ética na política parece impossível hoje, era também impossível imaginar que veríamos tantas investigações sobre corrupção gerando

¹⁷ Partido Social Liberal (2017). *Termo de Compromisso | Livres17*. [online] Livres. Disponível em: <http://livres17.org.br/compromissos>

resultados, como as operações Lava-Jato, Zelotes e Carne-Fraca.

Em meio tantas discussões sobre reforma política, repensar a estrutura partidária com base nas melhores práticas de compliance pode gerar ótimos frutos para eleitores e políticos. E a melhor parte disso é que não precisamos de novas leis para que as mudanças necessárias ocorram. O custo também é relativamente baixo perto do orçamento das campanhas e demais despesas de um partido.

O que esse levantamento mostra, de forma objetiva, são os motivos além da moralidade e ética porque partidos políticos deveriam adotar programas de integridade. Antes de mais nada, eles próprios podem se beneficiar ao apostar em ética. Ademais, mostramos por onde devem começar essa mudança: com uma "simples" política interna. Não obstante, não há que se acreditar que isso será a "bala de prata" que trará dias de ética para nossa política, o que não quer dizer, na mesma esteira, que não traria importantes avanços.

Mais do que dinheiro, o político quer se manter em posição de poder e, nesse sentido, todos os partidos políticos perdem a oportunidade de estabelecer uma forte vantagem comparativa por não adotarem melhores práticas de integridade e ética em sua própria atuação. Consequentemente, o eleitor também reduz seu interesse e confiança na política como um todo, o que é péssimo para a democracia.

Não adianta falar tanto em uma reforma política feita pelos mesmos congressistas sem crédito com a sociedade e pouco alterar os controles internos e a forma de se fazer política partidária.

AGRADECIMENTOS

Agradecemos profundamente a Mariana Afonso pela cuidadosa revisão deste artigo, assim como somos gratos aos colegas do Instituto Mercado Popular que colaboraram com comentários e críticas a este estudo. Enfatizamos que quaisquer erros e omissões são de nossa responsabilidade.