

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

ROBERTO NAMI GARIBE FILHO

**O mecanismo de compra de influência: o dinheiro e as decisões de políticas públicas
no Brasil**

São Paulo

2022

ROBERTO NAMI GARIBE FILHO

**O mecanismo de compra de influência: o dinheiro e as decisões de políticas públicas
no Brasil**

Versão Corrigida

Tese apresentada à Faculdade de Filosofia, Letras e
Ciências Humanas da Universidade de São Paulo
para obtenção do título de doutor em Ciência
Política

Orientadora Prof.^a Dra. Marta Teresa da Silva
Arretche

São Paulo

2022

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Catálogo na Publicação
Serviço de Biblioteca e Documentação
Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo

G232m Garibe Filho, Roberto Nami
O mecanismo de compra de influência: o dinheiro e as decisões de políticas públicas no Brasil / Roberto Nami Garibe Filho; orientador Marta Teresa da Silva Arretche - São Paulo, 2022.
215 f.

Tese (Doutorado)- Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo.
Departamento de Ciência Política. Área de concentração: Ciência Política.

1. Políticas Públicas. 2. Influência Política. 3. Decisões . 4. Brasil. I. Arretche, Marta Teresa da Silva , orient. II. Título.

Nome: Garibe Filho, Roberto Nami

Título: O mecanismo de compra de influência: o dinheiro e as decisões de políticas públicas no Brasil

Tese apresentada à Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo para obtenção do título de doutor em Ciência Política

Aprovado em:

Banca Examinadora

Professor Dr.: _____

Instituição: _____

Julgamento: _____

Professor Dr.: _____

Instituição: _____

Julgamento: _____

Professor Dr.: _____

Instituição: _____

Julgamento: _____

Agradecimentos

A tese é um trabalho introvertido. Sempre envolto em questionamentos constantes sobre a própria capacidade em resolver os problemas que nós mesmos criamos. Porém, mesmo aparentemente solitário, o trajeto até a tese requer a contribuição, atenção e dedicação de algumas pessoas.

Primeiro, não seria possível cursar o doutorado sem ter contado com a licença das minhas tarefas como membro da carreira de gestor público federal. Dessa forma, devo essa ao Estado brasileiro. Um privilégio, sem dúvida, em um país desigual como este em que vivemos. Estou ciente disso e espero conseguir devolver esse investimento ao retomar minhas funções. Aliás, retorno em um momento mais aprazível, quando o conhecimento deve voltar a ser valorizado como elemento essencial para o incremento da gestão pública.

Não menos importante, devo também agradecer ao Departamento de Ciência Política da USP e a todos os servidores públicos que ajudaram a construir e manter essa destacada instituição. Merece menção honrosa o processo de seleção da pós-graduação, no qual notei o profundo respeito com os critérios, o que não é pouco, além da consideração com a diversidade do percurso formativo dos candidatos. A impressão que carrego comigo é a melhor possível. Trata-se de um efervescente centro de ideias, com professores dedicados e alunos destacados, com os quais tive o prazer de aprender e admirar os excelentes trabalhos de pesquisa que cada um deles desenvolve.

Além das “instituições”, quero agradecer à minha orientadora, Marta Arretche, a quem já admirava antes de chegar ao DCP. Professora e Pesquisadora, assim mesmo, com “P” maiúscula; diligente e atenciosa, tornou o caminho até a conclusão do trabalho muito mais tranquilo.

Antes da seleção ao doutorado, contei com as prestimosas dicas e torcida da Lara Mesquita; a guarida em tempos nebulosos do Donato; e aos textos providenciais da Ana Camila Miguel e da comadre Ursula Peres.

Durante o curso, agradeço a convivência, a troca e o aprendizado com os colegas do grupo de estudo sobre desigualdade.

Na execução da tese, agradeço à atenção da Mariana Chaise e às dicas da Daniele Costanzo; à Miriam Belchior e ao professor Giorgio Romano, pelo acesso aos entrevistados, todos sujeitos incógnitos e destacados militantes em suas áreas de atuação, a quem também dedico minha admiração; ao professor Limongi, pela leitura e preciosas sugestões de textos; e ao Pedro Serrano.

Aos amigos picaretas, Zé, Cássio e Maurício, que ouviram pacientemente minhas lamentações; ao casal Rose e Giorgio, pela sempre pronta acolhida e quitutes insuperáveis; ao Bruno, pela prosa cotidiana.

Ao fim, meu carinho à minha esposa, revisora das minhas ideias tortas, à amada companheira de uma longa estrada, a querida e risonha Lu; e aos nossos lindos, amados e talentosos filhos, André e Clarice. Procurei um lugar tranquilo para escrever, iludido que a solidão traria a necessária concentração. Mas era no meio da balbúrdia cotidiana, interrompido pelos diálogos sobre o incrível desempenho do Palmeiras ou por solos de violão ao fundo, até pelas providências corriqueiras, era bem ali que o coração amornava e vinha a segurança indispensável para continuar. Sempre será por vocês.

Já sei o que o senhor pensa do Estado nacional. "Acima de tudo o amor à pátria e o infinito desejo de glória!" Esta frase é de Virgílio. O senhor corrige-a pelo acréscimo de um pouco de individualismo liberal, e surge a democracia. Mas isso não modifica os fundamentos de sua relação com o Estado. Pois o senhor não parece chocar-se com a circunstância de que a alma do Estado é o dinheiro. Ou tenciona, acaso, desmenti-la?

[...]

"O dinheiro será o imperador" é uma profecia do século XI. O senhor nega que ela literalmente já se realizou, e que dessa forma se cumpriu por completo a demonização de nossa vida?

Frases do personagem Naphta em um dos embates com Settembrini.
A montanha mágica, de Thomas Mann

Nos barracos da cidade
Ninguém mais tem ilusão
No poder da autoridade
De tomar a decisão

E o poder da autoridade
Se pode, não faz questão
Se faz questão, não consegue
Enfrentar o tubarão

Nos barracos da cidade, de Gilberto Gil

Aos meus pais

RESUMO

O escopo desta tese é analisar os registros disponibilizados pela Operação Lava Jato com a intenção de compreender como atores públicos e privados utilizam o mecanismo de compra de influência com o intuito de fechar acordos no mercado da política tendo por objetivo obter decisões de políticas públicas.

Parte-se do entendimento de que os dados dos processos investigativos, se observados sob as lentes da ciência política, revelam como a forma de atuação dos mais afluentes testa os limites da disputa política na democracia. A literatura, especialmente referente à captura do Estado, aponta para uma relação entre decisões de governo e o interesse dos mais ricos. Porém, os estudos empíricos raramente desvendam a caixa preta que explica os mecanismos pelos quais o poder do dinheiro se transforma em decisões favoráveis àqueles que o detêm.

A tese, portanto, procura suprir essa ausência explicativa, ao destacar o meio pelo qual ocorre o encadeamento entre o poder do dinheiro e as decisões, explicitando o “acordo de benefício mútuo” como parte essencial do mecanismo de compra de influência. Diferentemente das abordagens que indicam um protagonismo proeminente de lado a lado – ora o público captura o privado, ora o privado captura o público –, o acordo mostra que tal visão unilateral não resiste à análise dos fatos. Ao contrário dessa visão, o acordo requer equilíbrio e confiança entre as partes envolvidas. Por essa razão, os resultados em termos de decisões nem sempre são os esperados pelos agentes envolvidos, uma vez que a complexidade dos caminhos para alcançá-los requer negociações constantes, requisito distante do automatismo previsto na teoria da captura.

Por meio da descrição de três casos distintos de decisões de políticas públicas, pretende-se contribuir para o preenchimento do espaço deixado pelos estudos empíricos revelando-se, nesta tese, as características fundamentais do mecanismo utilizado pelos atores. As principais conclusões encontradas podem ser sumarizadas da seguinte forma: a compra de influência é um acordo de benefício mútuo, no qual as benesses são compartilhadas entre os partícipes, de modo proporcional aos recursos financeiros e organizacionais empregados; as bases simplificadas desse acordo estão na troca de decisões por um fluxo de dinheiro para custear a atividade política; o acordo demanda tempo e segurança recíproca, o que, aliados à trajetória errática do caminho até as decisões, torna o

dinheiro uma condição necessária, mas não suficiente para a efetividade da influência. Esses são os principais aspectos sobre o funcionamento do mecanismo que pressionam os limites da competição política sob a democracia.

Palavras-chave: Políticas públicas. Influência política. Decisões.

ABSTRACT

The scope of this thesis is to analyze the records made available by Car Wash to understand how public and private actors use the mechanism of buying influence to close agreements in the political market in order to obtain public policy decisions.

It is based on the understanding that the data from investigative processes, if observed under the lens of political science, reveal how these actors test the limits of political dispute in democracy. The literature, especially regarding the state capture points to a relationship between government decisions and the interest of the richest. However, empirical studies rarely unravel the contents of the black box that explains the mechanisms by which the power of money turns into decisions favorable to those who own it.

The thesis highlights the means by which the link between the power of money and decisions is shown, explaining the "mutual benefit agreement" as an essential part of the mechanism of buying influence. Unlike the approaches that indicate a prominent role side by side – sometimes the public captures the private, sometimes the private captures the public – the agreement shows that such an unilateral view does not resist the analysis of the facts. Contrary to this view, the agreement requires balance and trust between the parts involved. For this reason, the results in terms of decisions are not always those expected by the agents involved, since the complexity of the paths to achieve them requires constant negotiations, a requirement far from the automatism provided for in the capture theory.

The description of three distinct cases of public policy decisions is intended to contribute to filling the space left by empirical studies, revealing, in this thesis, the fundamental characteristics of the mechanism used by the actors, as well as demonstrating the purchase of influence in motion. The main conclusions found can be summed up as follows: buying influence is an agreement of mutual benefit, in which benefits are shared among participants, proportionally to the use of financial and organizational resources; the simplified basis of this agreement is in the exchange of decisions for a money flow to fund political activity; the agreement requires time and trust, which, together with the erratic trajectory of the path to decisions, makes money a necessary condition, but not sufficient for the effectiveness of influence. These are the main aspects of the functioning of the mechanism that push the limits of political competition under democracy.

Keywords: Public policy. Political influence. Decisions.

Lista de ilustrações

Quadro 1 – Sequência temporal com os principais episódios do relato (referente ao crédito-prêmio de IPI)

Quadro 2 – Sequência temporal com os principais episódios do relato (referente à JBS e ao Ministério da Agricultura)

Tabela 1 – Relação de estaleiros e número de sondas contratadas

Tabela 2 – Investimentos da Petrobras e do Governo Federal em (%) do PIB

Lista de siglas e acrônimos

Ação Direta de Inconstitucionalidade (Adin)

Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (Gatt)

Associação Brasileira das Indústrias Exportadoras de Carne (Abiec)

Associação Brasileira de Frigoríficos (Abrafrigo)

Associação Brasileira dos Laboratórios Farmacêuticos Nacionais (Alanac).

Associação dos Criadores de Mato Grosso (Acrimat)

Associação Nacional dos Confinadores (Assocon)

Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT)

Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)

Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (CAPADR)

Comissão de Assuntos Econômicos (CAE)

Comissão de Valores Mobiliários (CVM)

Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI)

Companhia Estadual de Águas e Esgotos (Cedae)

Companhia Petroquímica do Nordeste (Copene)

Companhia Siderúrgica Nacional (CSN)

Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade)

Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf)

Conselho Nacional de Autorregulação Publicitária (Conar)

Conselho Nacional de Pecuária de Corte (CNPC)

Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF)

Controladoria Geral da União (CGU)

Crédito-Prêmio (CP)

Entrepasto de Carnes e Derivados (ECD)

Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp)

Fundação Getúlio Vargas (FGV)

Fundo da Marinha Mercante (FMM)

Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS)

Fundo Monetário Internacional (FMI)

Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI)

Instituto Brasileiro de Petróleo, Gás e Biocombustíveis (IBP)

Instrução Normativa (IN)

Medida Provisória (MP)

Minha Casa Minha Vida (MCMV)

Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA)

Ministério da Fazenda (MF)

Ministério das Minas e Energia (MME)

Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC)

Ministério Público Federal (MPF)

Movimento Democrático Brasileiro (MDB)

Organização Mundial do Comércio (OMC)

Organização Nacional da Indústria do Petróleo (Onip)

Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB)

Partido da República (PR)

Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB)

Partido dos Trabalhadores (PT)

Partido Liberal (PL)

Partido Progressista (PP)

Partido Republicano da Ordem Social (Pros)

Partido Social Democrático (PSD)

Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN)

Programa de Mobilização da Indústria Nacional de Petróleo e Gás Natural (Prominp)

Programa de Modernização e Expansão da Frota de Navios Petroleiros (Promef)

Programa de Recuperação Fiscal (Refis)

Refinaria Presidente Getúlio Vargas (Repar)

Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento de Infraestrutura da Indústria Petrolífera nas Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste (Repenec)

Secretaria de Defesa Agropecuária (SDA)

Serviço de Inspeção Federal (SIF)

Sindicato Nacional da Indústria de Produtos para Saúde Animal (Sindan)

Sociedades de Propósito Específico (SPEs)

Superior Tribunal de Justiça (STJ)

Supremo Tribunal Federal (STF)

Tribunal Regional Federal (TRF)

Sumário

INTRODUÇÃO.....	17
As principais indagações, características e conclusões relativas ao mecanismo da compra de influência.....	25
PARTE 1 - APROXIMAÇÃO AO MECANISMO.....	32
CAPÍTULO 1 – A BASE DE INFORMAÇÕES.....	33
1.1 A Operação Lava Jato como fonte principal de informação.....	34
1.2 A base de dados e o percurso da análise.....	35
1.3 A veracidade das informações.....	40
1.4 Consideração sobre as diferenças de abordagens.....	44
CAPÍTULO 2 – AS REFERÊNCIAS TEÓRICAS.....	46
2.1 A corrupção e a teoria da captura.....	46
2.2 O financiamento privado da política.....	52
2.3 Democracia e desigualdade.....	56
CAPÍTULO 3 – O MECANISMO COMO ACORDO.....	59
3.1 Acordo ou extorsão?.....	60
3.2 A disputa em dois momentos.....	68
3.3 Os tipos de cargos disputados.....	71
3.4 As bases do acordo.....	72
3.5 A proteção como estratégia dos acordos.....	76
3.6 Personagens e as funções que desempenham.....	80
3.6.1 Operadores do dinheiro.....	81
3.6.2 Operadores de políticas públicas.....	84
3.6.3 Operadores políticos.....	87
3.6.4 Operadores do interesse privado.....	90
3.7 A centralidade do dinheiro.....	93
3.8 Por que os políticos precisam de dinheiro?.....	97
3.9 Conclusão.....	100
PARTE 2 - O MECANISMO EM MOVIMENTO.....	104
Considerações preliminares.....	105
CAPÍTULO 4 – A BRASKEM E O CRÉDITO-PRÊMIO DO IMPOSTO SOBRE PRODUTOS INDUSTRIALIZADOS – IPI.....	107
4.1 Preâmbulo.....	107
4.2 O protagonismo do grupo Odebrecht.....	108

4.3 O caso do crédito-prêmio de IPI e a disputa jurídica	114
4.4 A atuação no Executivo e no Legislativo.....	118
4.5 Principais características da influência	127
4.6 Conclusão.....	133
CAPÍTULO 5 – A JBS E O MINISTÉRIO DA AGRICULTURA.....	137
5.1 Preâmbulo.....	137
5.2 A colaboração premiada e o Ministério da Agricultura.....	141
5.2.1 A federalização da inspeção animal no Brasil	144
5.2.2 A exportação de despojos	152
5.2.3 A proibição da utilização de vermífugos	158
5.3 Conclusão.....	160
CAPÍTULO 6: SONDAS DA PETROBRAS	165
6.1 Antecedentes ao novo modelo de produção dos navios-sondas	166
6.2 O posicionamento dos diferentes atores	169
6.3 As condições para participação de cada parceiro econômico no projeto.....	172
6.4 A influência dos empresários em movimento	178
6.5 Conclusão.....	185
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	188
ANEXOS	195
REFERÊNCIAS	209

INTRODUÇÃO

A quem cabe decidir os destinos de uma nação ou sobre temas mais usuais, como as regras que definem o futuro dos negócios, a qualidade da educação ou os direitos dos trabalhadores? Em suma, como questionou o sociólogo norte-americano Robert Dahl: quem governa¹? Sob a democracia pretende-se que a resposta seja o povo. Intermediado pelo voto, os integrantes dessa entidade mítica teriam o condão de expressar a vontade coletiva e conduzir as decisões em favor das políticas que atendam às suas preferências.

Entretanto, a resposta encontrada pela ciência política torna a mediação entre voto e decisão mais complexa. Algumas teorias, mesmo quando partem de concepções distintas de democracia, evidenciam, mas não sentenciam, a importância do voto em relação às decisões. Por exemplo, autores como Schumpeter e Dahl discordam a respeito do sentido da democracia – o primeiro a define como um método competitivo, e o segundo a classifica como um projeto ideal a ser permanentemente buscado –, porém, ambos direcionam suas observações às decisões políticas, atribuindo à disputa por influenciá-las papel central nas respectivas formulações. Para Schumpeter (2017, p. 366), o voto seria um mecanismo para organizar a concorrência entre elites políticas pela prerrogativa de tomar tais decisões. Para Dahl (1997, p. 26), competição e contestação são os meios para se alcançar a plenitude da democracia, cujas condições necessárias de existência incluem a oportunidade de os cidadãos formularem suas preferências e elas serem consideradas pelos governos.

Em ambas as concepções, a capacidade de conduzir as decisões – intermediada pelo voto ou por outra forma de concorrência – é algo em jogo na democracia. No entanto, tal prerrogativa, desigual em sua essência, deveria encontrar seu limite no próprio processo competitivo. Mesmo sendo o menos pluralista ao interpretar o exercício da influência, Schumpeter (2017, p. 403) é explícito ao concluir como a ação de grupos que utilizam métodos deletérios podem enfraquecer o mecanismo de competição, sobretudo por frustrar a vontade popular. O caráter privilegiado obtido por alguns é compreendido como parte da regra, porém, a depender dos meios empregados para se alçar a tal posição, pode ir contra o aceitável em uma disputa salutar na arena política. Dadas as lacunas existentes no sistema representativo em conter certos arroubos sob a democracia

¹ A pergunta completa é: *“In a political system where nearly every adult may vote but where knowledge, wealth, social position, access to officials, and other resources are unequally distributed, who actually governs?”* (DAHL, 2005, p. 19).

(MANIN; PRZEWORSKI; STOKES, 1999), a busca por estar mais bem situado no propósito de fazer valer seus interesses no processo decisório – um dos principais objetivos na disputa política – pode ter a burla da vontade da maioria como expediente mais comum e não como exceção.

Se o voto não alcança a posição de ser o instrumento para mediar as preferências ou para igualar os cidadãos na arena de disputa, é importante nos voltarmos para compreender o que diferencia o acesso de determinados grupos sociais às decisões. Portanto, a pergunta inicial a motivar o percurso investigativo da presente tese é: qual é o atributo que confere a certos agentes a possibilidade de se sobrepuser ao sistema de escolha e terem acesso privilegiado a tais espaços de decisão, exercendo seu poder de influência desigual sob a democracia? Defendo que tal vantagem consumada por alguns atores deve-se à posse de dinheiro e à disposição de utilizá-lo para esse fim.

No entanto, não é um diferencial da tese atribuir à posse do dinheiro a correlação com uma posição privilegiada no que se refere ao processo decisório. Vários trabalhos constataam sobre as razões das decisões de Estado favorecerem quem possui o atributo da riqueza, como os de Gilens (2012), Bartels (2018), Page *et al.* (2018), além de Hacker e Pierson (2020), conforme se verá posteriormente em mais detalhes. Porém, apesar de cumprir a valorosa tarefa de identificar a tendência de favorecimento dos mais abastados, esses estudos apenas inferem a maneira pela qual as decisões se materializam. Ou seja, a explicitação de seus meandros dificilmente é encontrada nos estudos empíricos. Existe, desse modo, uma lacuna na literatura em expor por quais caminhos o poder do dinheiro se transforma em decisões. Mais precisamente, os estudos não descrevem quais são os mecanismos que tornam as decisões das políticas públicas aderentes aos interesses dos mais afluentes. É exatamente esse o ponto com o qual esta tese pretende contribuir.

O objetivo da pesquisa, portanto, é apontar as principais circunstâncias que caracterizam as relações entre decisores públicos e agentes privados na busca por interferir nas decisões de Estado. Há que se ressaltar que não se trata de todos os agentes privados, mas somente daqueles que dispõem do atributo primordial para disputar a capacidade de influência: a posse de dinheiro. Mais especificamente, a pergunta crucial não respondida pela literatura é: quais mecanismos permitem aos grupos mais afluentes da sociedade o exercício desigual da influência sobre os processos decisórios?

A política, sob qualquer linha de análise, contempla perfeitamente a disputa por ocupar posições de comando ou por interceder nas decisões de governo. A abordagem que distingue o objeto desta pesquisa de outros estudos é, em primeiro lugar, a exposição

dos meandros dos acordos indispensáveis para fazer valer esse intento, ou seja, quais são as táticas de aproximação, a estratégia dos agentes e seus objetivos; e, em segundo lugar, demonstrar como o dinheiro é um fator destacado para a participação nesse jogo.

A ausência de análises observada na literatura no mesmo sentido do que se está propondo aqui se deve, sobretudo, à escassez de material de pesquisa que exponha os mecanismos pelos quais tal predomínio é exercido. Os cálculos dos agentes não saem em notícias na mídia ou revelam-se em entrevistas estruturadas. A possibilidade de contribuição para o tema se abre justamente pela necessidade de registros capazes de expor a construção de acordos para determinadas decisões, o que, inescapavelmente, nos aproxima dos recentes episódios de investigação da corrupção no Brasil, especialmente referentes à Operação Lava Jato. Apesar do reconhecido viés da operação, a ser tratado no primeiro capítulo, há um rico material a ser explorado e que serve a relevantes análises da ciência política. Parte dos aspectos trazidos à tona pelos dados inéditos escapam às observações apressadas ou àquelas ditadas pelo tom espetaculoso conferido aos achados investigativos, geralmente atrelado às disputas políticas comezinhas.

A especificidade do tema proposto, portanto, está relacionada essencialmente com a interpretação dispensada aos eventos revelados pela Operação Lava Jato; em particular, à mudança de perspectiva da observação desses registros, o que abre a oportunidade de se extrair dali as respostas aos problemas apresentados. O foco exacerbado dado aos desvios de conduta cometidos por alguns agentes públicos limita a análise a aspectos circunstanciais, mais relacionados à legalidade de determinados atos. Contrariamente à ênfase midiática estabelecida na cobertura dos fatos², partimos da ideia de que as informações reveladas pelos processos investigativos não desnudam relações de corrupção e, sim, fornecem um amplo campo de estudo sobre o funcionamento da democracia e, principalmente, sobre a conexão entre o uso do dinheiro para o financiamento da atividade política e sua relação com as decisões de políticas públicas.

A base de dados constituída pelos inúmeros processos investigativos internos à Operação Lava Jato possui a peculiaridade de revelar elementos difíceis de serem obtidos

² A cobertura a qual faço referência é a que privilegiou o tom de espetacularização sobre os fatos e não suas consequências para o funcionamento da democracia. A mídia agiu como um importante ator político a sustentar o sistema investigativo. Para uma análise da espetacularização dos atos de corrupção e sobre o papel da mídia, sugiro dois artigos: “A Lava Jato e a mídia”, de Feres Júnior *et al.* (2018), e “Lava Jato: escândalo político e opinião pública”, de Batista *et al.* (2018); ambos publicados na coletânea “Operação Lava Jato e a democracia brasileira”. Para a importância do comportamento da mídia na sustentação política das operações investigativas, também indico a análise feita pelo ex-juiz Sérgio Moro, no artigo referente à operação italiana: “Considerações sobre a Operação *Mani Pulite* de 2004”.

por qualquer outro meio. Sendo assim, ao mesmo tempo que se restringir à utilização dessa base pode parecer um limite à pesquisa, abre-se a perspectiva de se compreender especificamente o que a ciência política tem a dizer a respeito das revelações feitas. Ou melhor, de que modo a ciência política pode interpretar tais informações concernentes aos processos investigativos.

Nesse sentido, a partir do material disponibilizado, como depoimentos, denúncias, petições, acordos de colaboração, entre outras peças processuais, podemos identificar o *modus operandi* dos principais atores envolvidos nas investigações, em aspectos que extrapolam os processos corruptivos e, por sua vez, desvendam qual o objetivo último das suas movimentações.

Conforme veremos no primeiro capítulo, os registros foram organizados de sorte a revelar os temas específicos afetos aos interesses, em torno dos quais alguns personagens desse enredo organizam sua capacidade de influência. Em suma, é possível percorrer os caminhos do dinheiro até o ponto em que as decisões de políticas públicas atendem às preferências dos mais afluentes. Trata-se da exposição inédita dessa trajetória.

Para melhor explorar o percurso, foram selecionados casos de políticas públicas e de decisões de governo que aparecerem no material disponibilizado a partir da Operação Lava Jato. Há inúmeros episódios relatados, mas nem todos possuem a qualidade exigida para servir de referência aos objetivos propostos. Os três casos escolhidos, descritos na segunda parte da tese, conseguem demonstrar a influência em movimento e expor a função das peças que compõem o mecanismo. Cada um deles oferece a possibilidade de observar a transformação da posse do dinheiro em decisões e ressaltar o papel dos diferentes atores nas etapas do processo decisório. Os três casos retratados diferem entre si no que tange ao escopo e, conseqüentemente, à arena decisória demandada para cada 'deliberação, o que salienta suas nuances. Dessa forma, tanto a trajetória quanto as diferenças internas dos casos selecionados oferecem uma visão particular sobre cada processo decisório, ao mesmo tempo que expõem o mecanismo geral da influência em movimento.

O poder do dinheiro sobre o processo decisório, portanto, é a variável chave na condução da pesquisa. E, segundo se conclui ao final do trabalho, não é uma faculdade à disposição de quem dela deseje se assenhorar, haja vista que, além de a posse dos recursos ser um requisito indispensável, estar em posição de exercer alguma influência requer vencer disputas políticas entre diferentes interesses. O objetivo para aqueles que competem – seja um indivíduo ou um grupo – é o de buscar uma posição estratégica e,

por que não dizer, privilegiada, como interlocutor dos agentes decisores. A finalidade exclusiva de competir por tal posicionamento é garantir políticas endereçadas aos seus interesses e obter as mais variadas vantagens.

De todo modo, para ser mais preciso acerca do objeto de estudo, não se busca compreender o funcionamento de uma influência qualquer, mas somente daquela que decorre de um processo de compra. É esse diferencial que acaba por associá-la aos mais ricos, pois a posse do dinheiro circunscreve o grupo social com possibilidade de lançar mão desse importante atributo. No entanto, há outra delimitação no interior desse conjunto específico de indivíduos na medida em que a influência está disponível apenas a uma parcela de seus membros, porque nem todos podem ou estão dispostos a lançar mão dos instrumentos necessários para garantir a interferência almejada. Conforme se verá, a influência em seu exercício pleno requer um grande esforço de organização e, sobretudo, a aplicação de significativa quantidade de recursos financeiros.

Assim, os elementos apresentados até este ponto são suficientes para introduzir a ideia de compra de influência, cuja definição é o uso do dinheiro para custear a atividade política em troca do acesso aos canais de decisão das políticas públicas.

Em vista disso, cada um dos membros desse seletivo grupo de atores faz um cálculo próprio ao decidir sobre a melhor forma de empregar seus recursos para participar da competição por influência. Parte desse cálculo precisa levar em consideração o que está se buscando no futuro, pois para cada par das variáveis alocadas “esforço organizacional” e “recursos financeiros”, obtém-se como resultado uma determinada forma e intensidade de influência à disposição. A existência de uma proporção entre os meios empregados na compra e os fins obtidos em termos de decisão é uma das primeiras constatações deste estudo.

A relação entre os “meios” e “fins” não é direta. Não basta colocar dinheiro de um lado e automaticamente colher decisões do outro. Os casos relatados, como dissemos, nos mostrarão nuances nas diferentes trajetórias, visto que há uma série de determinantes a atuar nesse processo. As variações nos caminhos da influência estão no centro desta análise e serão tratadas em dois momentos distintos do texto: na primeira parte, ao se detalharem as relações políticas que possibilitam a ela emergir, ou melhor, achar as condições para ser empregada (exposto principalmente no capítulo 3); e, na segunda, em concordância com o que apontamos, ao se relatarem os casos de políticas públicas que permitem observar o fim último da sua utilização, bem como sua gradação, seus limites

e suas características no encontro com os processos de tomada de decisão (capítulos 4 a 6).

A análise comparativa entre os casos de políticas públicas cumpre a função de testar diversos percursos entre o poder do dinheiro até as decisões. Ao passar por diferentes complexidades, contextos e reações dos grupos de interesse envolvidos em cada um deles, um conjunto de propriedades afloram, podendo se depreender traços comuns e específicos em cada relato. Ao final, os matizes revelados colaboram na composição do quadro que exhibe os mecanismos de funcionamento da compra de influência e, como veremos, traz uma importante contribuição aos estudos.

A literatura consultada, abordada com mais detalhe no capítulo 2 desta tese, se aproxima do tema basicamente por três modos diversos: a) a corrupção e a teoria da captura, suas causas e efeitos; b) o financiamento da política e sua relação com os resultados eleitorais; e c) a ideia de que, sob a democracia, a desigualdade econômica e política estão relacionadas. O desafio está em descrever a maneira pela qual essas três abordagens se interligam, tendo como amálgama a ideia de compra de influência.

A compra de influência é mais aderente ao conceito de captura do Estado, segundo o qual os industriais compram a regulação que os beneficiam (STIGLER, 1971). Esta tese não tem uma discordância direta acerca do conceito de captura do Estado, mas, antes, procura ampliar sua compreensão no sentido de demonstrar relações mais densas entre os “demandadores de regulação” e os “decisores”, para usar os mesmos termos dos teóricos. Conforme o que será constatado ao longo deste trabalho, os limites da teoria da captura são revelados quando constatamos que a compra de influência deriva de um acordo entre decisores públicos e agentes privados, pois os benefícios são mútuos e os recursos de poder à disposição dos dois lados são equivalentes. Esse aspecto afronta o princípio de ambas as teorias, porque assim como as concepções sobre a corrupção exacerbam o poder do decisor público (TANZI, 2013 e GRAYCAR, 2015), a teoria da captura atribui ao agente privado a primazia do interesse e da ação. Portanto, os estudos abordam a relação entre os atores por uma visão unilateral da ação, isto é, o público captura o privado ou o privado captura o público. Essa unilateralidade da relação não resiste à análise dos fatos, a qual mostra se tratar de um acordo de mútuo interesse entre as partes. Por essa razão, o desfecho nem sempre é o esperado pelos agentes privados, uma vez que a complexidade dos caminhos para alcançá-lo difere do automatismo previsto na teoria da captura. Na verdade, a disputa pela influência envolve múltiplos interesses de ambos os lados.

A linha de discussão sobre financiamento da política corrobora a relevância do dinheiro para os resultados eleitorais (SPECK, MANCUSO, 2013; MANCUSO, 2015) e procura entender as motivações e vantagens recebidas pelos financiadores (ZAVONIA; MCKELVEY, 1969; SILBERMAN; DURDEN, 1976 apud ARAÚJO, 2013); porém, não consegue apontar a conexão entre o apoio financeiro e as benesses obtidas (PRZEWORSKI, 2011; MANCUSO 2015). As conclusões desta tese colaboram na elucidação dos limites da teoria da captura do Estado, pois demonstram que a compra de influência provém de acordos por decisões que acontecem no tempo, nem sempre sendo possível precisar qual foi o desfecho obtido e sua ligação com os interesses dos financiadores.

Por último, os estudos referentes à democracia revelam, por sua vez, como as desigualdades econômicas e políticas estão associadas e apontam, especialmente, para a propensão das decisões de Estado atenderem aos interesses dos mais afluentes (RAWLS, 2008; O'NEILL, 2017; FREEMAN, 2013; KALECKI, 1943; SCHUMPETER, 2017; MILANOVIC, 2019). O ponto de contato mais importante dessa literatura com a tese é o fato de autores como Hacker e Pierson (2010), Page e Gilens (2017), além de Bartels (2018) identificarem um viés predominante na direção das decisões de Estado. Em outro caso, as pesquisas encontram disparidades entre as preferências de eleitores por certas políticas e aquelas de fato implementadas pelos governantes eleitos (GILENS, 2012), embora nenhum desses trabalhos que identificam essas tendências das decisões expliquem quais são os passos que conduzem a essa primazia dos agentes privados.

Assim, é a partir deste ponto que tomamos o bastão e conseguimos contribuir com a teoria ao expor os mecanismos da compra de influência. O aspecto comum entre as três abordagens mencionadas é apresentarem algumas partes dos seus trajetos exploratórios iluminadas pelas informações aqui utilizadas. Os trechos desse percurso do dinheiro até as decisões, explorados na tese, são recorrentemente alvo apenas de inferências por esses estudos. Portanto, mesmo quando se mostram acertadas, as deduções feitas não permitem a compreensão dos passos dados pelo dinheiro até se obterem as decisões. Conforme apontamos, vale reafirmar, isso ocorre na abordagem dos estudos sobre a democracia, por não se aproximarem da explicação desse encadeamento entre interesses e decisões e, da mesma forma, a linha de financiamento da política apresenta dificuldade em estabelecer a relação entre financiamento e benefícios recebidos.

No caso dos estudos sobre corrupção e a teoria da captura, propõe-se aqui algo além do que se preencher alguns espaços deixados pelas respectivas análises, isto é,

indica-se uma mudança de abordagem. Ao redirecionarmos o foco da corrupção para a compra de influência, desnuda-se um conjunto de processos relevantes para o estudo da ciência política, ampliando-se, sobremaneira, as possibilidades da análise. Przeworski resume bem a o mérito da mudança proposta:

Sin embargo, reducir el papel político del dinero a casos de 'corrupción' es sumamente enganoso. Conceptualizado como 'corrupción', la influencia del dinero es algo anómalo, fuera de lo común. Se nos dice que cuando los grupos de presión sobornan a legisladores o burocratas, se corrompe la democracia. Luego no hay nada que decir cuando los grupos de presión hacen donativos políticos dentro del marco de la ley. (PRZEWORSKI, 2011, p. 69).

O foco no acordo, escondido sob o véu da corrupção, reforça a aproximação do tema da pesquisa com a ciência política. Além disso, permite contornar o que seria uma inescapável análise do ponto de vista do direito ou da legalidade de determinados atos. Ao se afastar da abordagem jurídica, o objetivo concentra-se nas consequências dos registros dos processos investigativos sobre a construção das relações de poder, além de seus possíveis impactos para a democracia, e, não menos importante, para a desigualdade.

Ademais, sempre que tratada no texto, a desigualdade será compreendida como sendo de acesso às decisões, pois a compra de influência tem a prerrogativa de burlar a competição política entre os diferentes grupos, alçando alguns deles a uma situação privilegiada. Isso ocorre porque o produto comprado – influência política – pode ser usado como um instrumento para promover o acúmulo de benesses, podendo ocorrer por meio da ascensão de lideranças, da aprovação de projetos de lei, da alteração de regras que regulam a dinâmica concorrencial em determinados mercados, de subsídios, do desenho de políticas públicas favoráveis a certos interesses, de medidas administrativas ou mesmo da nomeação de gestores públicos comprometidos com a proteção de determinados interesses.

Feita a aproximação introdutória ao tema da pesquisa e retirado o manto da corrupção que limita a análise, algumas questões emergem e provocam o observador que utiliza as lentes da ciência política. É oportuno ressaltar, por fim, que o ineditismo desta observação está justamente em se aprofundar em um material de pesquisa que expõe as entranhas dos cálculos dos agentes na disputa por decisões públicas, permitindo avançar em aspectos nos quais a literatura consegue apenas intuir, mas não detalhar.

As principais indagações, características e conclusões relativas ao mecanismo da compra de influência

A contribuição que se pretende alcançar com esta tese, a partir da análise dos dados disponibilizados pelos processos investigativos realizados pela Operação Lava Jato, foi organizada em algumas perguntas e suas respectivas respostas, que ora apontam as características fundamentais sobre o mecanismo, ora apresentam conclusões concernentes aos efeitos sobre o processo decisório. São elas:

Qual o mecanismo utilizado pelos mais afluentes para transformar o poder do dinheiro em decisões de políticas públicas?

A resposta a essa questão se encontra sob o conceito de compra de influência, de acordo com o qual os mais afluentes aproximam-se dos agentes públicos se disponibilizando a financiar a atividade política em troca do acesso aos canais de decisão das políticas públicas.

O conceito de compra de influência é bastante intuitivo e pode ser inferido a partir das constatações da literatura. Nesse sentido, é entendido como a descrição de um mecanismo de funcionamento amplo que, se pode dizer, reproduz a engrenagem geral e, todavia, precisa ter seu desenho decomposto e explicitado por outras perguntas a fim de se obter as indispensáveis e sucessivas aproximações desse importante conceito para melhor caracterizá-lo.

A influência é uma mercadoria disponível a todos, cuja relação entre os negociantes se esgota no ato de compra; ou é algo exclusivo, cujos termos de troca exigem uma relação mais complexa entre atores públicos e privados?

A pergunta possui várias dimensões. A primeira refere-se ao objetivo da ação, concluindo-se que a compra de influência é um acordo entre os agentes. Especificamente, é um acordo de benefício mútuo, distante da ideia de extorsão, tão esperada pela literatura quando esta observa os processos corruptivos.

A segunda dimensão diz respeito à exclusividade, ou melhor, se a compra de influência está ou não disponível a todos. Na verdade, assim como toda compra, é necessário recursos financeiros para que seja efetuada; porém, como veremos, a compra

de influência requer também capacidade de organização. Ambas são condições consideradas mínimas para se obter acesso a esse instrumento. Entre estas exigências para se habilitar como integrante do restrito clube e aquelas necessárias para o pleno exercício da influência, há um amplo leque de possibilidades de atuação. Superar o sarrafo inicial confere aos agraciados a prerrogativa de efetivar acordos; entretanto, aqueles que o fazem se distinguem na forma de exercê-la e nos objetivos pleiteados. Alguns almejam, por exemplo, simplesmente a facilitação de empréstimos ou uma atuação mais complacente de órgãos de fiscalização. Outros, por sua vez, pretendem usufruir da influência com o propósito de criar canais privilegiados de acesso ao poder, negociar medidas para seu proveito direto e barrar decisões que os prejudiquem, operando assim como proteção a qualquer eventual revés. Isso inclui atuar em complexos processos legislativos ou mesmo em medidas administrativas para fazer valer uma simples mudança na interpretação de regras, de modo a beneficiar determinados interesses. Há ainda partícipes que exercem pressão sobre disposições que cerceiem a concorrência ou concedam um posicionamento privilegiado a alguma empresa. Enfim, o método de atuação pode variar entre o mais simples até aquele que exige recursos de poder mais apurados.

Corroborando a afirmação de que a pergunta em questão enseja várias dimensões, podemos citar que a intensidade de atuação dos diferentes atores privados para se obter decisões favoráveis se dá em função da quantidade de recursos alocados, conforme veremos ainda na sumarização das conclusões desta introdução. Ou seja, quanto maior os meios empregados, mais intrincados podem ser os pleitos buscados. Essa relação entre dispor de meios financeiros destacados e alcançar fins mais elaborados, em última instância, explicita o fato de a compra de influência ser, sobretudo, um processo desigual. Sempre ressaltando que a desigualdade aqui observada é exclusivamente aquela que se dá entre os próprios afluentes – grupo social habilitado a exercer a atividade em questão –, tanto nos instrumentos de que dispõem quanto nas decorrências de seu uso.

Apesar de identificado, o nível de desigualdade não foi testado neste trabalho – no sentido de se aferir a correlação entre os recursos empregados e a diferença no sucesso das apropriações das políticas entre os membros desse distinto grupo. Efetivamente, a avaliação foi elaborada de forma qualitativa, isto é, a partir da dinâmica dessa concorrência por influência, concentrando-se nos meios utilizados pelos distintos atores privados e analisando-se a efetividade dos resultados alcançados.

A questão, então, além da dimensão da desigualdade, nos permite acrescentar às conclusões a certeza de que o mecanismo de compra de influência é um acordo de benefício mútuo entre agentes públicos e privados.

Quais características do mecanismo permitem asseverar que se tratar de um acordo?

A resposta a essa questão deve ser dada ao listar três características encontradas nos registros consultados que levam a atestar a condição de acordo:

1. A compra de influência não se encerra em um único ato. A relação é de confiança. Por essa razão, se desenvolve no tempo a partir de sucessivas aproximações. Se fosse um único ato, as relações se esgotariam de imediato. Porém, como notamos que os frutos são colhidos no tempo, a ideia do acordo explica melhor a relação entre os agentes. Isso pode ser observado no capítulo 4, por exemplo, ao se descrever o primeiro caso envolvendo a atuação da Odebrecht concernente às mudanças de regras do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), especificamente suas movimentações para defender a Braskem, empresa petroquímica do grupo, no que diz respeito a eventuais prejuízos. Os interesses, nesse contexto, destacam-se por serem mais complexos e por colocarem em movimento amplos recursos de poder acumulados com o passar do tempo. Os laços de confiança foram estabelecidos desde os primeiros movimentos ocorridos para a criação da empresa, ou seja, uma década antes da ocorrência do fato principal em questão – a controvérsia sobre o crédito-prêmio do IPI. Tal disputa se prolongou por quase quatro anos e testou o fôlego da estrutura organizacional montada pelo grupo para atuar nas decisões em diferentes instâncias de poder. Além desse caso específico, as estratégias de aproximação envolvendo o financiamento das atividades de diferentes grupos políticos, relatadas no capítulo 3, também são importantes evidências sobre a longevidade da relação e a necessidade de confiança entre as partes para fechar os acordos. Nesse sentido, tais aspectos contrariam a ideia de trocas fortuitas, realizadas em um balcão de negócios, e colocam a busca da influência no centro da análise das disputas políticas.

2. Os acordos não envolvem extorsão, pois seus termos demonstram que os benefícios são mútuos. Além disso, os acordos são fechados entre agentes com recursos de poder equivalentes, portanto, há equilíbrio nas relações. Essas características decorrem da pergunta anterior, pelo fato de os acordos serem construídos ao longo do tempo por uma relação que vai se estreitando até o ponto de não parecer que se está

comprando ou vendendo algo. O ato de compra está diluído em sucessivos movimentos de aproximação e transforma-se numa sociedade entre os envolvidos, pois os recursos dominados por ambos os atores são mutuamente demandados. De um lado, os mais afluentes desejam determinadas decisões; de outro, os agentes públicos requerem fluxo constante e regular de recursos para financiar sua atividade política no decorrer do tempo. Esses são os termos do acordo.

O aspecto do equilíbrio entre os recursos de poder disponível aos dois conjuntos de agentes foi explicado, nesta introdução, quando se tratou da literatura sobre a corrupção e a teoria da captura, aspectos que voltarão a ser discutidos no capítulo 2. Ambos preveem certo desequilíbrio de parte a parte, porém os relatos acessados não demonstram isso. Assim, nos capítulos 1 e 3 recuperam-se alguns dos depoimentos dados por diferentes atores sobre a natureza cordata das relações construídas entre os lados, além de se expor a dificuldade na identificação do produto da troca, vestígio dos atos que se pretendem corruptivos.

3. Os acordos requerem uma estratégia de aproximação que leve em conta os diferentes momentos da disputa política. O deslocamento da compreensão desse processo de extorsão para o acordo acaba por evidenciar a influência como um atributo a ser buscado e negociado pelas partes, ou seja, algo que não prescinde de um plano de ação. Portanto, toda a estratégia de aproximação dos decisores mediante o financiamento da política precisa ser entendida como parte de um longo processo, como se verá no capítulo 3. Um deles está relacionado ao fato de os agentes privados buscarem calcular os efeitos políticos referentes aos apoios dados aos diferentes grupos políticos, sempre atentos a não causar desequilíbrios e potenciais conflitos entre eles. Da mesma forma, os apoios são, em parte, apostas na possibilidade de ascensão de determinados operadores políticos, o que só ocorre com o tempo. Isso leva a outra abordagem, feita no mesmo capítulo 3, em que se trata da disputa política em dois momentos: o eleitoral e o da ocupação de posições decisórias. Em ambos, demandam-se recursos e apoios com o fim último de obter os resultados, distribuídos em proporção aos meios empregados, sejam eles financeiros ou de poder.

Quais as principais constatações a partir da influência em movimento?

Essa pergunta nos permite mudar a abordagem das características dos mecanismos, tratadas até o momento, e passar a apresentar algumas considerações sobre o seu uso.

1. O dinheiro é condição necessária, mas não suficiente para obter decisões. O acordo entre as partes, além de um meticuloso e contínuo trabalho, requer que se estabeleçam relações de confiança para sustentá-lo; além do emprego de uma diligente organização dos meios daqueles que almejam participar do jogo. Portanto, a disponibilidade de recursos é condição mínima para se habilitar ao exercício da influência; porém, de acordo com o que se conclui após a análise dos casos, não é suficiente para garantir os resultados em termos de obtenção das decisões pleiteadas. Essa é uma importante conclusão da tese.

Conforme veremos, há duas condições a serem superadas para se pertencer ao seletivo grupo dos habilitados: possuir os meios e empregá-los no tempo de modo coordenado. Todavia, superadas essas exigências, o desfecho em termos de decisões de políticas públicas depende de um conjunto de outros aspectos, como será demonstrado nos estudos de casos expostos na segunda parte desta tese. No capítulo 4, por exemplo, ao expormos o caso que envolve contornar os efeitos da suspensão do crédito-prêmio de IPI por decisão das cortes superiores, observa-se um conjunto de reveses sofridos, em sucessivas tentativas, por representantes dos exportadores na relação com o governo e ao Congresso Nacional. No contexto descrito, a atuação da burocracia constrange os decisores nas diferentes alternativas propostas. No capítulo 5, por sua vez, que trata sobre a atuação do grupo JBS no Ministério da Agricultura, a estratégia da empresa foi a de obter regulações que fortalecessem sua posição competitiva e permitissem avançar sobre o espaço da concorrência. Porém, nota-se a pronta reação dos concorrentes, impondo recuos relativos às medidas tomadas, mesmo com a JBS pressionando a agenda de decisões. Enfim, no capítulo 6, o caso dos navios-sondas da Petrobras incorpora um elemento distinto pelo fato de o governo, pela primeira vez, apresentar seus objetivos contra as expectativas dos empresários. Ao definir uma política pública de conteúdo local para fomentar a indústria naval, os empresários são pressionados a participarem de um novo modelo de construção de sondas e precisam lidar com os riscos dessa empreitada. Nas três circunstâncias relatadas, em que pese a demonstração de que o caminho entre o poder do dinheiro e as decisões é tortuoso e pleno de contratempos, nenhum desses pontos

supera a vantagem tática de se estar no comando da agenda de decisões. O dinheiro não as garante, mas, sim, o lugar na mesa onde elas ocorrem.

2. *Quanto mais recursos, mais acesso a decisões complexas. Logo, há relação entre a capacidade de influência e os meios empregados.* Nessa perspectiva, nota-se uma correlação entre os atores que empregam mais recursos financeiros e organizacionais e a complexidade dos processos decisórios a que conseguem acessar. A atuação da Odebrecht, relatada no capítulo 4, por exemplo, demonstra esse aspecto quando se analisa o caso desde as movimentações visando a constituição da Braskem. Ou seja, é plausível inferir que os decisores públicos respondem proporcionalmente melhor aos interesses de atores com maior capacidade de compra de influência. Essa nuance decorre da conclusão de que aqueles que empregam mais meios para a compra de influência estão mais bem posicionados para obter decisões.

Da mesma forma, o tipo de organização requerida por parte daqueles que pleiteiam a influência varia de acordo com o tipo de arena decisória na qual pretende atuar. No capítulo 5, outro destacado ator no processo de compra de influência, a JBS, diferentemente da Odebrecht, possui interesses mais concentrados, o que torna menos densa a estrutura organizacional demandada para se aproximar dos decisores públicos. Os interesses defendidos pela empresa praticamente se concentram na relação com uma secretaria específica do Ministério da Agricultura.

Por fim, no capítulo 6, o posicionamento alcançado pelas construtoras permitiu sugerir mudanças na política proposta. As empresas subsidiárias constituídas pelas empreiteiras estavam interessadas no setor de petróleo e gás, porém, preferiram manter o modelo de negócio vigente até então. A política de exigência de conteúdo nacional do governo alterou seus planos e os agentes privados tiveram seu acesso franqueado à mesa, para discutir a maneira aceitável de participarem do novo arranjo. Ao mesmo tempo que o governo impôs a construção em território nacional de navios-sondas, também abriu as portas para ouvir dos empresários os termos defendidos para tornar o negócio viável.

Em resumo, depois de elencar as indagações e suas respectivas respostas referentes ao mecanismo da compra de influência, podemos sumarizar as características predominantes do mecanismo e as constatações da tese, isto é: a compra de influência é um acordo de benefício mútuo, no qual as benesses são compartilhadas entre os partícipes, de modo compatível ao emprego diligente de recursos financeiros e organizacionais; as bases simplificadas desse acordo estão na troca de decisões por um fluxo de dinheiro para

custear a atividade política; o acordo demanda tempo e confiança, o que, aliados à trajetória errática do caminho até as decisões, torna o dinheiro uma condição necessária, mas não suficiente para o exercício da influência. Além dessas constatações que podem ser entendidas como sendo as características centrais do mecanismo de compra de influência, os casos em destaque reforçam alguns traços complementares, tais como: a conexão entre meios empregados e complexidade das decisões alcançadas, além de a prerrogativa de determinar a agenda ser uma vantagem tática relevante, o que evidencia a desigualdade entre os mais afluentes

Por fim, cabe delinear como o trabalho se organiza. A análise, como apontado, busca sistematizar as informações obtidas da transcrição e organização dos depoimentos de agentes públicos e privados ocorridos durante a Operação Lava Jato. Há uma divisão em duas partes principais na abordagem do tema. A primeira diz respeito à compreensão das características gerais referentes à atuação dos atores, de ambos os lados, bem como a forma pela qual são construídos os mecanismos de influência, buscando descrever os diferentes tipos envolvidos. Essa abordagem permite expor como as relações entre os agentes privados e decisores públicos se consolidam, além de demonstrar a importância do dinheiro para a construção dos laços entre os dois grupos.

A segunda parte se baseia, por sua vez, no estudo de casos de políticas públicas e decisões governamentais, escolhidos a partir de elementos presentes nos relatos investigativos. Os casos contribuem com as conclusões ao mostrar as nuances da influência em movimento. O sentido é comprovar, por meio da análise comparativa, o movimento da engrenagem construída pelos atores. Nesse ponto reside a contribuição fundamental deste trabalho, qual seja, compreender as estratégias e expor em detalhes a maneira de alcançar o fim último da utilização do capital de influência: as decisões de políticas públicas.

Além desta introdução, a tese está dividida do seguinte modo: o primeiro capítulo trata da utilização da base de dados e dos cuidados na utilização das informações; no segundo, aborda-se a revisão teórica das principais linhas de discussão aderentes ao tema; no terceiro capítulo, será exposta a primeira forma de abordagem do tema, com a explanação das bases do acordo existente entre as partes e suas características; do quarto capítulo ao sexto, por sua vez, será demarcada a segunda forma de abordagem do tema, por meio da qual se fará a análise de três casos distintos de políticas públicas; e, finalmente, serão apresentadas as considerações finais.

PARTE 1
APROXIMAÇÃO AO MECANISMO

CAPÍTULO 1 – A BASE DE INFORMAÇÕES

Neste primeiro capítulo serão expostas as razões para se utilizar como base da pesquisa as informações disponibilizadas pela Operação Lava Jato, concentrando-se nos motivos que tornam esse material especial a ponto de merecer a centralidade da análise.

Além das razões sobre a utilização dessa base, outro ponto relevante a ser tratado a seguir é o método para se aproximar dessas informações. O principal aspecto a ser destacado é o cuidado indispensável na análise de um material repleto de armadilhas, dado o contexto de disputa política no qual está inserido e, não menos importante, o viés das declarações, estimulado pelo prêmio oferecido aos delatores pelo instituto da colaboração premiada.

Conforme demonstrado na dissertação de Rodrigues (2019), há um comportamento incomum do Poder Judiciário por ter atuado fortemente para influenciar a disputa eleitoral. Ao analisar o voluntarismo e a discricionariedade exacerbada na condução dos processos realizada pelo núcleo paranaense da Justiça, a pesquisadora constata que tal comportamento levou à condenação, em prazo inédito, do então candidato líder nas pesquisas de intenção de voto na eleição presidencial de 2018³. Esse fato, assim como outros episódios apontados nas mensagens trocadas entre o ex-juiz federal Sérgio Moro e os integrantes do Ministério Público, por meio do aplicativo Telegram e publicadas pelo site de notícias *The Intercept*⁴, ilustram os desafios e os cuidados a serem tomados na utilização de um material que é parte de um enredo político complexo.

A parcialidade na condução dos processos foi atestada por uma sequência de decisões do Supremo Tribunal Federal (STF) ao anular, um a um, os atos praticados pelo ex-juiz. Dentre as inúmeras constatações presentes nos votos dos ministros, destaca-se um trecho da primeira decisão da segunda turma do STF, ao acolher o pedido de *habeas*

³ Em 31 de agosto de 2018, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) negou a possibilidade de candidatura do ex-presidente Lula (PT), baseado na Lei da Ficha Limpa (Lei Complementar 135, de 2010). A última pesquisa Datafolha publicada uma semana antes da decisão do TSE apontava a liderança do petista, com 39% das intenções de voto; seguido do então candidato Bolsonaro (PSL – atual União Brasil), com 19%. Disponível em: <https://datafolha.folha.uol.com.br/eleicoes/2018/08/1979559-39-votariam-em-lula-sem-petista-bolsonaro-lidera-disputa-presidencial.shtml>. Acesso em: 11 abr. 2022.

⁴ O próprio vazamento das mensagens obtidas por hackers foi alvo de uma operação comandada pela Polícia Federal – batizada de *Spoofing* –, com o intuito de prender os autores da invasão do celular do ex-ministro do governo Bolsonaro (e ex-juiz responsável pela Lava Jato), Sérgio Moro. A operação tinha o objetivo inicial de estancar o processo de vazamento das mensagens e demonstrar a encomenda política da invasão. Porém, as informações obtidas acabaram sendo utilizadas como provas para caracterizar a atuação parcial do ex-juiz na condução dos processos investigativos que culminou com a prisão de Lula, meses antes da eleição presidencial de 2018.

corpus do presidente Lula, que vai ao encontro da questão do protagonismo da Comarca de Curitiba no que tange a um caso de delação: “A Segunda Turma já decidiu que o ex-juiz Sergio Moro abusou do poder judicante ao realizar, de ofício, a juntada e o levantamento do sigilo dos termos de delação do ex-ministro da Fazenda, Antonio Palocci, às vésperas do primeiro turno das eleições de 2018”⁵. Portanto, não se pretende discorrer exaustivamente sobre as inúmeras questões envolvendo a imparcialidade na condução dos processos no âmbito da Lava Jato, mas apenas esclarecer o conhecimento desses fatos notórios para a consecução da análise das informações, motivo central dos cuidados a serem elencados.

1.1 A Operação Lava Jato como fonte principal de informação

As armadilhas apontadas, ainda que significativas, podem ser minimizadas e contornadas, conforme veremos. Vale salientar que o risco em se enveredar no cipal de informações disponibilizadas por uma operação combatida pelos métodos utilizados levou em conta a extrema pertinência dos resultados e a possibilidade de abrir uma agenda de discussão relevante para o debate da ciência política.

O ineditismo dos fatos está consubstanciado em vários atos, por exemplo, na explicitação dos cálculos políticos que perpassam as relações entre os agentes privados e decisores públicos. As informações também jogam luz sobre a dinâmica da ascensão de lideranças políticas e seus respectivos grupos de atuação, preponderantemente no Legislativo. Da mesma maneira, a participação do dinheiro na política ganha cor, sobretudo, à medida que surge o detalhamento dos intrincados mecanismos utilizados pelos principais atores para fazê-lo circular de modo ágil. A importância do poder econômico, sempre tomada como um dado da paisagem, passa a ter uma dimensão mais precisa quanto a sua presença. Muitos desses aspectos, a serem demonstrados aqui de forma direta, são comumente alvo de inferência pelo senso comum, porém, a partir dos registros processuais das investigações, aparecem de forma cristalina.

Portanto, há um valor inequívoco nos arquivos, mesmo lidando com um conjunto de elementos com potencial para desaconselhar sua utilização. Superadas essas amarras iniciais, os registros propiciam o intento de medir o nexu dessa nova categoria – a compra de influência – com as decisões de Estado. Além desse ponto, há outro que é cabal para

⁵ Inteiro teor do acórdão “*habeas corpus* 164.493 Paraná”. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15346606406&ext=.pdf>. Acesso em: 11 abr. 2022.

a utilização como fonte primeira: o material disponibilizado pela Operação Lava Jato difere do de outras investigações pela abrangência dos atores envolvidos e por aspectos a serem analisados a seguir, muitos dos quais devem ser atribuídos ao aprimoramento dos instrumentos investigativos.

1.2 A base de dados e o percurso da análise

Em que pese haver inúmeros processos investigativos levados à frente nos últimos anos, poucos fornecem um conjunto tão amplo de informações sobre a relação entre diferentes núcleos de poder⁶ e setores econômicos. Em parte, a diferença entre os fatos expostos pela Lava Jato e as demais operações se deve ao uso sistemático do instrumento da colaboração premiada, segundo o qual há um acordo entre réu e acusação, de modo que aquele pode vir a ser beneficiado com a redução ou o perdão da pena que lhe for imputada. Em menor proporção, as investigações envolvendo o Banestado, que culminou em uma Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI) inconclusa⁷, também utilizaram tal expediente processual; todavia, a investigação não produziu os mesmos efeitos por vários motivos. Um deles foi o aprimoramento – dez anos depois – do referido instituto da colaboração premiada por meio da edição da Lei 12.850, de 2013. Dessa maneira, o uso desse instrumento, agora aperfeiçoado, confere particularidade aos resultados da Lava Jato, somado à longa duração das investigações⁸. Ambos os aspectos explicam a disponibilidade de informações mais robustas para a análise que se pretende aqui desenvolver.

Outro diferencial da Operação Lava Jato foi partir de fatos no interior do governo, enquanto a investigação do chamado “escândalo do Banestado” envolvia crimes financeiros dos mais diversos autores e várias formas de atuação, cujas conexões até poderiam levar a relações de poder; porém, estas não eram o ponto de partida das investigações, nem se pretendia que se tornassem seu aspecto central.

⁶ Tratamos como núcleos de poder ou grupos políticos as diversas formas de aglutinação dos mandatos legislativos, os quais, muitas vezes, extrapolam os partidos ou as regiões de atuação dos parlamentares, podendo, eventualmente, ser integrados por representantes de diferentes Casas legislativas, unindo, portanto, senadores e deputados federais.

⁷ A CPMI, instaurada em 2003, foi consequência de investigações conduzidas pelo Banco Central, pelo Ministério Público Federal e pela Polícia Federal, envolvendo remessa ilegal de divisas e lavagem de dinheiro por meio de utilização das extintas contas CC-5 (denominação das contas criadas pela Carta Circular nº 5 do Banco Central). O relatório final dessa CPMI não foi votado no Congresso. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/pesquisa/-/materia/58911>. Acesso em: 30 mar. 2022.

⁸ A operação Lava Jato assinou 399 acordos de colaboração premiada, sendo 209 na instância de Curitiba, 180 no Rio de Janeiro e apenas 10 em São Paulo. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/lava-jato/resultados>. Acesso em: 17 maio 2022.

A maior parte do material – base desta pesquisa – foi produzida pela atuação da 12ª Vara Federal de Curitiba. O núcleo de todo o processo investigativo da Lava Jato está nos contratos da Petrobras, tendo como responsável pelas denúncias o Ministério Público Federal (MPF) do Paraná. O marco inicial das investigações foi o depoimento do operador Alberto Youssef – personagem conhecido desde a investigação do Banestado –, cujas revelações levaram ao primeiro acordo de colaboração premiada firmado pelo diretor da estatal, Paulo Roberto Costa, de quem provieram sucessivos comprometimentos de importantes figuras da política e do setor privado⁹.

Os desdobramentos dos processos investigativos expandiram-se por outras áreas econômicas e por diferentes comarcas, como Rio de Janeiro e São Paulo, as quais passaram a conduzir linhas próprias de investigação¹⁰. As ramificações dos processos envolveram sucessivamente outras localidades, níveis de governo e setores econômicos. Ao chegar aos dois estados mencionados, os inquéritos alcançam empresas dos setores de varejo, transporte público, saúde, rodovias, entre outros. Tal espraiamento é revelador ao desenhar uma teia de relações infindáveis, inclusive expondo ligações locais dos mesmos grupos empresariais que atuavam na esfera federal¹¹. O fato é que a dimensão dos desdobramentos multiplica as informações de interesse para a pesquisa e acaba formando uma base de dados bastante complexa para ser remontada sob a lógica da análise descrita inicialmente.

Além da amplitude do material, a primeira dificuldade encontrada foi notar a diferença qualitativa entre o que se apresenta nas transcrições dos inúmeros depoimentos e nos processos gravados em mídia digital. As transcrições das sessões para as peças processuais focam na extração de pontos específicos à condução investigativa sob a lógica

⁹ Para conhecimento da evolução das operações no tempo, conferir: <http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/lava-jato/linha-do-tempo>.

¹⁰ É possível observar um padrão no espraiamento dos processos a partir do núcleo central da investigação. As ações investigativas sob a responsabilidade do MPF do Paraná se concentraram apenas na Petrobras, parecendo raros os desvios acerca desse foco, notadamente como no caso do setor elétrico, com as investigações envolvendo a construção da Usina Nuclear Angra 3. Por outro lado, as investigações do MPF do Rio de Janeiro e de São Paulo, mesmo seguindo, inicialmente, a linha a partir das denúncias do setor do petróleo, passam a envolver outros setores econômicos e novos agentes com base na constatação de que as relações de compra de influência estão disseminadas no interior da máquina pública dos respectivos governos de cada estado.

¹¹ Um caso revelador da manutenção de acordos envolvendo as mesmas construtoras relacionadas em inquéritos federais foi o Programa de Desenvolvimento Viário Estratégico Metropolitano, desenvolvido pelo governo do Estado de São Paulo, em parceria com a Prefeitura de São Paulo, para a realização de um conjunto de obras, incluindo projetos da linha 6 do metrô, túneis na avenida Roberto Marinho e na avenida Sena Madureira, melhorias nas marginais Pinheiros e Tietê, entre outras. A descrição dos arranjos pode ser acessada no seguinte inquérito: https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/wp-content/uploads/sites/41/2018/05/peca_30_Inq_4463-1.pdf. Acesso em: 8 abr. 2022.

do juízo e, nesse sentido, as informações essenciais para esta tese, muitas vezes, são deixadas de lado nos escritos. Parte daquilo que importa ao trabalho aparece em rodeios e detalhamento de histórias utilizadas pelos acusados ou testemunhas para ilustrar um determinado ponto dos depoimentos. Isso posto, vale destacar que, o objeto primeiro da análise, sempre que possível, são os vídeos e áudios produzidos nas sessões, ou seja, o caminho é ir direto à fonte. O problema referente às diferenças dos registros foi constatado já na aproximação inicial feita ao material disponível, que se dava a esmo, pois naquele momento não se contava ainda com um plano de abordagem.

A partir da identificação desses dois problemas – a complexidade e dimensão da base de informações e a diferença de registros – foi definida a forma de abordagem do material. A primeira questão passou a ser por qual ponto adentrar o novelo de informações. A constatação inicial foi perceber a inutilidade de seguir a linha investigativa, isto é, o encadeamento lógico das operações. É preciso asseverar que não se pretende recompor os passos da investigação segundo a lógica processual, na verdade, nem seria de serventia para o objetivo da pesquisa aqui desenvolvida. Se assim o fosse, partiríamos do primeiro depoimento de Alberto Youssef, tomaríamos os envolvidos por ele na análise subsequente e seguiríamos as peças de indiciamento e defesa de cada um dos personagens envolvidos sucessivamente. Porém, o foco, voltamos a enfatizar, não é a razão que move o direito, mas, sim, a análise sob a ótica da ciência política. Esse ponto de observação, ao mesmo tempo que permite a isenção da tarefa cartesiana de colocar em ordem cada passo dos processos investigativos, expõe uma miríade de possibilidades para organizar as informações, já que as evidências indispensáveis para esta pesquisa estão espalhadas nos depoimentos, em inúmeros processos judiciais. Ademais, a dificuldade de adentrar os processos por meio das peças escritas se mostrou um caminho não recomendado, pelas razões já apontadas. Teoricamente, as peças de um processo judicial, como a acusação ou a sentença, deveriam resumir os pontos fundamentais sobre os relatos fornecidos pelos réus, a fim de subsidiar de maneira lógica a conclusão punitiva. No entanto, como o ordenamento dos fatos nas referidas peças se dá sob a lógica do processo legal, os elementos que servem às hipóteses levantadas para esta tese não estão – na sua maior parte – explicitados no sequenciamento dos documentos jurídicos; assim, precisaram ser garimpados a partir de outras linhas de aproximação do material, sempre utilizando, vale ressaltar, os depoimentos gravados como diretriz. Extratos de falas em meio a longas audiências têm grande valor e, como dissemos, muitas vezes são ignorados pelos processos judiciais. Logo, além de haver uma diferença entre os registros escritos e

os relatos gravados, o fio condutor da pesquisa não se atém ao que é central para o processo legal.

Por exemplo, ao me deparar com uma informação – como a lista de tarefas desempenhadas pelo doleiro Alberto Youssef, considerado o operador de dinheiro do Partido Progressista (PP) –, o passo seguinte da pesquisa se envereda por compreender o que outros operadores declararam sobre o mesmo assunto. Seguindo essa lógica, foram se consolidando as linhas de comportamentos comuns de diversos personagens em posições distintas.

O primeiro passo dado para ordenar as informações foi, portanto, selecionar os depoimentos gravados dos principais tipos de personagens, tais como os operadores do dinheiro e os diretores da Petrobras, privilegiando aqueles tidos sob a condição de colaborador. Ademais, os primeiros empresários indiciados foram importantes para começar a testar determinadas ideias e, em seguida, buscar as conexões com as informações geradas por algumas figuras da política. Nesse último caso, o critério de privilegiar a condição de colaborador foi abrandado porque os políticos em condição de réu colaborador são em menor número, ainda que contribuam com valiosas revelações. A escuta desse material permitiu entender a atuação dos principais tipos de atores do processo, os quais foram separados em categorias distintas, como veremos mais adiante, no capítulo 3.

Posteriormente, a partir de uma organização inicial, notam-se os setores específicos e temas em que esses atores primordialmente desempenham suas atividades, os grupos políticos aos quais pertencem e, sobretudo, os tipos de políticas defendidas ou os nichos decisórios em que atuam.

Da mesma maneira que ocorreu a aproximação aos personagens identificados e às suas formas de atuação, ao se intensificar o contato com o material disponível, foram se revelando fatos que poderiam se configurar em promissores estudos de casos. Entretanto, parte deles, apesar de terem alcançado notoriedade na mídia, não apresentavam informações suficientes para preencher os critérios de uma análise condizente com a profundidade exigida na pesquisa¹². Os esforços de averiguação se sucederam, utilizando

¹² Alguns desses casos valem ser destacados para exemplificar a dicotomia entre o interesse midiático e o da presente pesquisa, como aqueles constantes na delação do ex-ministro Antonio Palocci sobre as supostas negociações para o arquivamento da Operação Castelo de Areia, no âmbito da investigação do Banestado. A mídia explorou o fato com várias matérias; todavia, este, assim como outros relatos que encontraram eco na imprensa, apresentou poucos elementos concretos para suprir as exigências de um estudo de caso. Por outro lado, relatos feitos pelos executivos da empresa JBS em relação ao Ministério da Agricultura passaram despercebidos na mídia por envolverem personagens pouco expressivos na

o método de tentativa e erro, até se escolher quais permitiam a devida análise, tanto em relação ao que importa à ciência política, quanto à disponibilidade de informações para prosseguir com a investigação.

O processo de busca por casos de políticas públicas possibilitou também o extenso recolhimento de trechos dispersos sobre fatos relevantes para se compreender o mecanismo da compra de influência. A opção escolhida para organizar o material foi a de agregar, paulatinamente, peças justapostas para compor um mosaico cujo desenho geral apresenta as características essenciais do mecanismo. Portanto, a primeira parte da pesquisa mapeou os principais atores do que estou chamando de acordo de benefício mútuo e seus interesses. Os atores que delineiam os traços do acordo são os que denominamos de “operadores da política” e “operadores do interesse privado”. Ambos são os definidores dos termos da troca do indispensável fluxo de recursos para financiar a política por acesso às decisões governamentais. Além desses grupos de atores, identificamos outros dois: os “operadores do dinheiro” e os “operadores de políticas públicas”. Esses últimos são os responsáveis por colocarem em movimento os meios para a concretização do acordo, ou seja, a circulação dos recursos financeiros e as decisões de políticas públicas.

Os exemplos de cada um desses grupos de operadores, sua forma de atuação e os termos sobre as bases do acordo por influência, isto é, todos os elementos que compõem a primeira parte da pesquisa, serão apresentados no capítulo 3. Num segundo momento, uma vez desvendado o mecanismo básico que dá sustentação ao acordo de interesse mútuo e seus principais personagens, foram selecionadas políticas que revelam diferentes tipos de relações entre os agentes públicos e privados. Trata-se de casos que permitem observar o exercício da influência e revelam nuances que distinguem modalidades de ação a partir do núcleo básico exposto acima. O caso do crédito-prêmio do IPI, tratado no capítulo 4, por exemplo, consolida a ideia sobre como o tempo é um importante fator na construção das relações de confiança e sobre o fôlego exigido das estruturas organizadas pelos agentes privados para sustentarem, por um longo período, a pressão por decisões que exigem maior complexidade institucional. Já o caso seguinte, da JBS, exposto no capítulo 5, demonstra como medidas aparentemente simples e de difícil compreensão técnica, tomadas com certa autonomia por decisores ocupantes de cargos com pouca

política, no entanto, propiciam uma vasta possibilidade de análise e foram incorporados ao trabalho, merecendo, aliás, um capítulo específico (capítulo 5).

visibilidade, possuem efeito na organização do rentável mercado de proteína animal. Por último, no capítulo 6, as decisões que envolvem a definição da política de conteúdo local para o mercado de petróleo e gás desnudam os laços entre os decisores públicos e agentes privados. O cálculo revelado pelos e-mails trocados entre os membros do corpo diretivo da Odebrecht aponta para ponderações sobre a política, que leva o grupo a correr riscos em nome da boa relação construída com os decisores públicos até então. Em comum, os três casos exibem o final do tortuoso caminho entre a compra de influência e sua utilização na busca por decisões.

Resumidamente, o material foi organizado obedecendo a duas etapas de abordagem da base de dados: na primeira parte, faz-se uma caracterização geral, ou seja, aquilo que foi encontrado em comum para estabelecer as bases do acordo de benefício mútuo; na segunda, os estudos de casos sobre as definições de políticas públicas apresentam o que há de particular na relação dos diferentes agentes privados com os decisores públicos.

Dessa forma, o que separa o percurso da presente pesquisa daquele adotado no processo judicial, vale repetir, é a opção por seguir uma linha própria ao se percorrer todo o material disponibilizado pelas investigações. Conseqüentemente, o leitor não encontrará na tese um mapa que conecte as diferentes etapas investigativas, as quais ficaram conhecidas publicamente pela criatividade com que foram batizadas; e, sim, aspectos que se destacam por sua importância para o objeto de pesquisa, mas que, muitas vezes, não tiveram grande divulgação midiática.

1.3 A veracidade das informações

No que diz respeito ao cuidado com a veracidade das informações, há considerações a serem feitas tomando por base alguns comportamentos e estratégias utilizadas pela defesa, pela acusação e, inclusive, pelo próprio ex-juiz Sergio Moro. No caso deste – que abandonou a carreira de juiz federal para se tornar ministro da Justiça no primeiro ano do governo Bolsonaro (2019-2022) –, o padrão de sua atuação se mostrou parcial e tal postura pode ser observada na condução de inúmeras sessões de depoimentos¹³. Além disso, ao examinar mais profundamente o material, foram sendo

¹³ As revelações trazidas a público pelas mensagens publicadas pelo site *The Intercept* demonstram uma atuação conjunta com a acusação. Mesmo que haja alguma dúvida sobre a veracidade das informações obtidas por hackers, recomendo o acesso aos depoimentos mais polêmicos, conduzidos pelo citado ex-juiz, em especial a sessão de interrogatório do ex-senador Delcídio do Amaral. A sessão está dividida em quatro partes, sendo a última especialmente esclarecedora sobre os embates com a defesa do ex-

identificadas formas recorrentes de atuação de todas as partes envolvidas nos processos, compondo padrões perceptíveis sobre as estratégias dos principais envolvidos no teatro do julgamento. Abordarei, a seguir, os padrões mais significativos, que mereceram maior cuidado e atenção ao lidar com a base de informações.

A primeira dessas considerações refere-se ao fato de um acusado tratar de determinado tema mais de uma vez, em depoimentos distintos. Sempre que isso ocorre, optou-se por adotar os relatos mais recentes ou aqueles cuja revelação fora feita sob o instrumento da colaboração premiada – instituída pela Lei 12.850, de 2013, conforme mencionado, e aperfeiçoada pela Lei 13.964, de 2019¹⁴. Mesmo estando sob juramento, em todas as situações de depoimentos realizados no curso do processo legal, há uma notória mudança de comportamento do réu quando está sob as regras do instituto da colaboração. A partir desse momento, o réu sai de uma posição apenas defensiva e passa a colaborar plenamente com as investigações. Para passar pelo crivo do Ministério Público, nesse novo papel, é indispensável ao delator apresentar um enredo que una inúmeras pontas de depoimentos prestados por outros réus sobre um determinado tema. Portanto, o réu colaborador lida com uma situação mais difícil, pois ele passa a testemunhar nas peças de acusação de outros envolvidos e deve apresentar provas a serem testadas pela validade e utilidade, atributos indispensáveis para gozar dos benefícios previstos nas regras de colaboração premiada¹⁵. Ao ser submetido a essa complexidade de situações, os depoimentos necessariamente precisam se tornar mais detalhados e acabados, no sentido de que passam pelo enfrentamento do contraditório ao tomar contato com a defesa de outros réus, em seguidas oportunidades. Por essa razão, quando há alguma dúvida sobre a coerência de determinadas informações, optou-se pelos depoimentos mais recentes, fornecidos sob o instituto da colaboração premiada.

Os pontos levantados acima são apenas o começo em relação aos cuidados tomados quanto à veracidade das informações. Conforme citado, o reconhecimento dado

presidente Lula, no que se refere à condução viesada do ex-juiz nos interrogatórios. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=YUUZTFFWNN0>. Acesso em: 18 jan. 2020.

¹⁴ Dentre os mecanismos de colaboração, estão definidos os acordos de leniência e a delação premiada. As análises se restringiram às delações premiadas. As leis citadas podem ser encontradas nos seguintes links: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12850.htm e http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Lei/L13964.htm#art14.

¹⁵ “A “delação premiada” possibilita algum benefício processual ou penal (redução de pena, perdão judicial, aplicação de regime penitenciário brando etc.) ao acusado (ou indiciado) que contribui com informações sobre a prática delitativa (identificação de cúmplices e dos crimes por eles praticados, revelação da estrutura e do funcionamento da organização criminosa, prevenção de novos crimes, recuperação dos lucros obtidos com a prática criminosa [...] etc.)” (KERCHE e MARONA, 2018, p. 91).

pelo Ministério Público aos testemunhos está assentado no conjunto de requerimentos para a homologação da condição de colaborador; uma vez que, no processo judicial, há a expectativa de que as afirmações realizadas sob tal instituto sejam a última expressão da verdade dita pelo réu ou indiciado. No entanto, para esta pesquisa, tal expectativa é apenas o ponto de partida para checagens dos fatos com outras fontes. Sabe-se que certos relatos necessitam de maior prudência por conterem intenções não explicitadas e, principalmente, por conta do conluio existente entre o juízo¹⁶ e o Ministério Público no direcionamento dos testemunhos dados. Parte desse conluio se traduziu em estratégias para preencher lacunas investigativas, com depoimentos forçados pela acusação, como o notório caso de o ex-juiz ter sugerido uma testemunha ao procurador¹⁷.

Muitas das informações podem ser checadas por outras fontes e pela verificação de mais de um depoimento dos envolvidos no decorrer do processo. Vale destacar que, quando isso ocorrer, tais checagens estarão referenciadas nas análises feitas nos capítulos subsequentes. Entretanto, nem todas as informações são passíveis de comparações entre fontes de diferentes processos investigativos, fazendo com que o caminho da pesquisa seja sempre feito sobre uma camada fina de gelo. Assim, recorreremos, quando foi possível, a entrevistas com pessoas participantes de determinados processos decisórios¹⁸. Tais entrevistas, quando utilizadas, também serão referenciadas, porém sem revelar a identidade dos entrevistados, mesmo que parte deles tenha afirmado não se importar com a publicação dos seus nomes.

Outro quesito referente aos cuidados relativos à veracidade dos relatos apresentados diz respeito ao viés dos interesses daqueles que estão em diferentes lados do processo legal. Há uma perceptível contaminação dos dados ocasionada pela estratégia de defesa dos réus e, da mesma forma, pela linha de condução dos processos adotada pelo Judiciário. Nesse sentido, é indispensável o acompanhamento da sequência de depoimentos, o que permite notar a mudança de postura de alguns réus em relação a

¹⁶ A palavra “juízo” está sendo utilizada no sentido de ser um “órgão do poder judiciário onde o juiz ou o tribunal exercem suas atribuições”, segundo o dicionário Houaiss.

¹⁷ Para maiores detalhes, acessar a matéria disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-jun-28/testemunha-moro-indicou-dallagnol-foi-procurada-mpf>. Acesso em: 5 maio 2022.

¹⁸ Foram entrevistadas seis pessoas entre dirigentes da Petrobras, que ocuparam os cargos em diferentes momentos, um representante do setor naval, um destacado diretor dos principais grupos econômicos citados e uma liderança sindical dos servidores públicos federais. Todos eles conheciam os processos decisórios tratados na segunda parte deste trabalho e puderam contribuir com algumas confirmações dos relatos analisados.

determinados fatos. Isso é demonstrado quando, estando sob o instituto da colaboração premiada, ele confessa que usou evasivas nos depoimentos anteriores¹⁹.

Há outro tipo de precaução que se deve tomar quanto a algumas sessões específicas de depoimentos. Nota-se um padrão particular de comportamento por parte dos réus ao iniciarem as negociações com o Ministério Público, objetivando aderir à colaboração premiada. Geralmente, antes da formalização do acordo de colaboração, a defesa do réu solicita um depoimento – aparentemente espontâneo – sob alegação de esclarecer certos fatos. O réu aproveita esse momento para mudar a postura até então defensiva para colaborativa, mesmo sem ter assinado ainda qualquer acordo. Esse comportamento pode significar a existência de uma negociação sigilosa entre a defesa e o Ministério Público, sendo que a mudança de comportamento aparece com o objetivo de publicizar a intenção de se tornar um réu-colaborador. É como se ele usasse essa sessão para confirmar publicamente sua boa vontade e, concomitantemente, enviasse um sinal inequívoco aos membros do Ministério Público sobre sua disposição. Estes, por sua vez, tomam tal atitude como uma senha do propósito de colaborar, o que evitaria o desgaste de iniciar tratativas de negociação e depois ver frustrados os esforços em caso de arrependimento do réu. Para esta pesquisa, se tais mudanças de postura passam despercebidas, as informações coletadas nos diferentes momentos podem conter imprecisões por ignorar o contexto no qual foram obtidas.

Também se percebe esse tipo de viés na condução dos depoimentos realizados pelo juízo, que deixa de explorar questões relevantes ou adota estratégias de preservação do réu-colaborador ante a determinados intentos dos advogados de defesa dos outros réus, implicados nas novas declarações apresentadas. Além disso, a condução do juízo procura preencher lacunas das peças de acusação, ocasionadas por um testemunho frágil ou pela ausência de provas, forçando certas afirmações ou repetindo frases com palavras mais incisivas do que aquelas proferidas pelos réus²⁰.

Enfim, o intuito, neste ponto, é evidenciar a noção de que os processos judiciais não estão imunes às vicissitudes da disputa política e que a análise foi feita de modo a

¹⁹ Em depoimento, o ex-governador Sérgio Cabral (MDB-RJ) confessa ter combinado com outros réus alguns fatos relatados anteriormente, tal como com Sérgio Côrtes, ex-secretário da Saúde, enquanto estavam no mesmo presídio. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=D5EuSmfKfa4>. Acesso em: 8 out. 2020.

²⁰ Para esse ponto, recomendo acesso aos vídeos da delação de Delcídio do Amaral, citados em nota anterior.

procurar identificar e filtrar os vieses e outras intenções que podem contaminar as informações empregadas neste estudo.

Em que pesem os cuidados apontados, este tópico – referente à veracidade das informações – deve ser entendido igualmente ao anterior – sobre a organização dos dados –, isto é, a análise de veracidade realizada sob o prisma da ciência política não se assemelha à do processo legal. Para a ciência política, importam a análise geral da coerência das informações e as conclusões mais abrangentes sobre as regras que regem o objeto estudado. Isso difere da veracidade das informações buscadas pelo processo legal, sendo indispensável a este encontrar elementos de prova cabal sobre cada relato. Ao menos, em tese.

Nesse sentido, vale salientar um aspecto que pode eximir de qualquer desconfiança existente sobre o uso do material. A diferença de interesse entre o tema desta pesquisa e aquele perseguido pelo juízo torna mais difícil a contaminação das informações que de fato têm valor para as conclusões do presente trabalho. Isso porque a questão processual trata sobre quem cometeu determinado delito, a mando de quem e da forma como foi efetuado o pagamento. As questões sobre decisões de políticas públicas ou aquelas que incidem sobre a qualidade da democracia, por sua vez, recorrentemente escapam aos julgamentos e são efetivamente o escopo deste trabalho.

1.4 Consideração sobre as diferenças de abordagens

O distanciamento do processo legal foi salutar para o desenvolvimento da pesquisa aqui exposta, conforme argumentamos acima, porém há um caminho do processo investigativo permanentemente repetido nas infindáveis audiências. O fio das investigações persegue com insistência a questão do porquê de se pagar aos agentes públicos. É compreensível tal foco judicial, pois é nesse ponto que se comprova o dolo.

Essa pergunta recorrente do juízo é digna de nota, visto que, em certa medida, se aproxima do objeto deste trabalho como um aspecto relevante por uma razão bastante específica: a ausência de uma resposta objetiva reforça a ideia da existência de um acordo. Indagar sobre o pagamento, ao mesmo tempo que une a linha investigativa adotada pelo juízo ao objeto desta pesquisa, também os afasta. A ideia parece contraditória, mas ficará clara com a explicação a seguir.

Na introdução, quando se trata das perguntas da pesquisa, uma delas procura entender o motivo do uso do dinheiro. Embora a preocupação seja diferente, o juízo também persegue esse assunto, uma vez que sua comprovação é central para a atribuição

da culpa. Nesse sentido, portanto, compreender o papel do dinheiro aproxima as duas abordagens. Porém, diante da ausência de uma resposta conclusiva aos interrogatórios, ambas se distanciam, já que o juízo não explora a hipótese defendida neste trabalho, segundo a qual a compra de influência é um acordo de benefício mútuo; mas, sim, parte do pressuposto de que existe um processo de extorsão. Se a relação assim o fosse, não haveria razão para os réus não a ratificarem, pois eles confessam inúmeras situações tão ou mais relevantes para qualquer condenação. Logo, a falta de uma resposta conclusiva aos questionamentos da acusação sobre haver extorsão reforça a possibilidade da confirmação da hipótese de pesquisa. O tema será retomado.

De modo geral, o caráter inédito do material consultado contribui para preencher uma importante lacuna da literatura sobre o tema. As linhas de estudos podem inferir o comportamento dos atores envolvidos e constatar resultados em termos de benesses alcançadas pelos agentes privados, mas raramente encontramos estudos empíricos que consigam extrair a forma pela qual se transmuta influência em vantagens. Assim, esse é justamente o diferencial pelo qual se justifica a decisão de se utilizar tal base de dados com as precauções apenas listadas.

CAPÍTULO 2 – AS REFERÊNCIAS TEÓRICAS

O tema desta tese dialoga, de forma mais direta, com a teoria da captura e, concomitantemente, contribui com a literatura que trata sobre a corrupção. Além disso, a questão da compra de influência aqui analisada também permeia algumas análises realizadas em outras duas linhas de pesquisa. Isso posto, as referências teóricas apresentam três linhas diferentes: a primeira diz respeito ao tratamento dado pela ciência política e pela economia à corrupção; a segunda linha trata do financiamento privado da disputa política; e a terceira, a fim de situar o tema de modo mais amplo, procura estabelecer um vínculo normativo e discute a relação entre democracia e desigualdade de acesso ao poder.

2.1 A corrupção e a teoria da captura

A primeira aproximação teórica ao tema demonstra que as abordagens dadas à corrupção pela literatura, na maioria das vezes, passam distante do conceito de compra de influência. Se é assim, a pergunta seria por que abordar esses estudos? A resposta está justamente na importância em elucidar a distinção entre os enfoques para demarcar os conceitos utilizados na tese. Trata-se, portanto, de uma maneira de sublinhar a diferença entre os estudos referentes à corrupção e aqueles sobre a captura, além de ressaltar a contribuição dada para problematizar a teoria da captura mediante o conceito de compra de influência.

As duas abordagens dialogam, grosso modo, com uma questão cara à tese. Ao apontarmos que a compra de influência é um acordo de benefício mútuo entre agentes privados e decisores públicos, o pressuposto utilizado é o de que há um equilíbrio entre as forças de cada um dos lados. Os estudos sobre a corrupção e a teoria da captura, por sua vez, indicam um desequilíbrio de poder, sobrepondo os decisores públicos aos agentes privados. Nesse sentido, o primeiro tipo de estudo, resumidamente, parte do poder de decisão como atributo do agente público, capaz de constranger o privado a pagar para obter determinada decisão; enquanto o segundo, mesmo compreendendo o poder de quem possui a função de regular, ressalta o protagonismo do agente privado em enredar o decisor. Ambos os desequilíbrios citados se contrapõem a algumas condições do mecanismo de compra de influência, principalmente, a necessidade da confiança entre os agentes e o tempo para maturação de qualquer acordo. Além disso, o pressuposto da relação descrita pelas duas abordagens é o de ser pontual e concentrado no tempo, cujo

produto decisório almejado está circunscrito a um setor, prescindindo de estratégias mais amplas que envolvam interesses relacionados à disputa política.

A explicação pela abordagem conjunta da teoria da captura com os trabalhos que tratam da corrupção, neste tópico, deve-se, sobretudo, a uma falta de precisão recorrente na classificação realizada sobre os diferentes estudos de casos daquilo que pode ser considerado corrupção, captura ou influência (CARPENTER; MOSS, 2013). Interessa explicitar, assim, a existência desse problema pelo fato de estarmos detalhando o mecanismo de compra de influência, o que deve ser entendido como um conceito mais abrangente, porque coloca a importância da influência do dinheiro nas decisões públicas no centro da controvérsia. Dessa forma, independentemente de haver uma classificação correta dos diversos fatos, as lentes da compra de influência, ao se colocar o dinheiro como condição central, permitem focar nas consequências do seu uso no processo decisório. Essa é a diferença crucial entre os estudos em questão e a abordagem aqui proposta, segundo a qual o dinheiro é uma variável fundamental. Uma vez pontuado sobre como se situa a relação da compra da influência com a corrupção e o problema da captura, voltemos à exposição das principais questões levantadas, relativas a cada um desses temas, começando pela abordagem dada à corrupção.

Os estudos, em geral, preocupam-se com os efeitos econômicos da corrupção, sua relação com a institucionalidade ou com os níveis de desenvolvimento econômico nos diferentes países. A tônica está voltada, em regra, à tentativa de medir os impactos da corrupção ou a se discutir causas e meios de combatê-la. Apenas mediante uma linha que tangencia esses estudos, consubstanciada na tese da captura do Estado, há alguma aproximação crítica dessa abordagem, conforme veremos mais à frente. Desse modo, segue-se um panorama sobre a literatura, ressaltando os aspectos com maior serventia para a discussão proposta.

Podemos começar por Tanzi (2013) e Graycar (2015), cujos textos ajudam a constatar a contribuição dessa literatura e como se deu o amadurecimento do debate. Do ponto de vista histórico, o economista italiano, Vito Tanzi, faz um breve resumo sobre a evolução das discussões acerca da corrupção e demonstra como, até 1990, poucos estudiosos se importavam em estudá-la, como Rose-Ackerman e Klitgaard (1978;1988 apud TANZI, 2013). Posteriormente, de acordo com o autor, vários fatores relacionados ao processo mais intenso de internacionalização da economia ou à governança multilateral podem ter despertado o interesse pelo tema. Nesse sentido, há empenho em

produzir conceitos bastante amplos que permitam monitorar o comportamento da corrupção no mundo com alguma uniformidade²¹.

A partir de Adam Graycar (2015), temos um guia das principais discussões presentes na literatura sobre o tema. Grande parte dos trabalhos referenciados pelo autor estão focados na correlação entre corrupção e economia, e procuram demonstrar seus efeitos sobre a renda (MAURO, 1995) ou sobre o desenvolvimento (TANZI; DAVOODI, 2001). Esses estudos, porém, não comprovam uma relação de causa e efeito. Na verdade, caminham mais no sentido de fornecer um quadro de características no qual a corrupção tem a probabilidade de ser encontrada, relacionando-a a certos padrões institucionais das nações ou a um determinado estágio de desenvolvimento econômico.

Além disso, a preocupação com o amadurecimento das instituições também está presente nas discussões sobre o porquê da corrupção. Alguns estudos procuram associar sua existência a uma debilidade institucional, seja relativa à democracia (TREISMAN, 2000)²², seja ao nível de intervenção regulatória do Estado na atividade econômica. Autores como Kaufmann e Kraay (2002) tentam compreender a relação de causa e efeito entre o aumento da renda da população e a construção de uma institucionalidade potente para se contrapor à corrupção; no entanto, admitem que mesmo em países onde houve crescimento da renda, outros fatores impedem que se chegue a condições de governança mais sólidas, revelando, assim, que existe um provável interesse de suas elites em manter uma institucionalidade fraca, como forma de extrair seus ganhos.

Em um estudo publicado pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), Gupta *et al.* (1998) procuram mostrar a relação entre os índices de corrupção e os indicadores de desigualdade e de pobreza. Na análise, há uma profunda associação entre as duas variáveis, cuja explicação se dá por canais distintos, como a partir de um sistema tributário favorável aos mais ricos, a presença expressiva de dinheiro no lobby governamental, o baixo gasto social ou o acesso desigual à educação, entre outras razões que conectam a permeabilidade de determinadas estruturas e as condições de pobreza e desigualdade.

A literatura também trata do possível impacto da corrupção sobre a desigualdade como consequência do baixo crescimento econômico (MAURO, 1995; GUPTA *et al.*,

²¹ Esta definição é citada por Tanzi (2013, p. 36): “(T)he definition of corruption has been generally associated with the absence of equal and fair treatment for all individuals on the part of public officials...”.

²² O autor afirma que a correlação negativa entre democracia e corrupção só se observa nos países que contam com prolongados períodos de democracia.

1998). Alguns autores apontam para o efeito de instituições pouco confiáveis sobre o crescimento; porém, a explicação não se resumiria a esse ponto e, sim, a uma alocação inadequada dos investimentos, no sentido de estarem sendo norteados pela expectativa de obtenção de rendas ilegais, em vez do retorno para fortalecimento do sistema produtivo, o que resultaria em um nível subótimo de atividade econômica como retorno do investimento (TREISMAN, 2000). Oskar Kurer (1993) também fala do efeito da corrupção em políticas públicas subótimas²³.

Esses estudos apresentam uma paisagem geral e contribuem para entender os efeitos da corrupção e o propósito das variações da sua incidência em diferentes países ou ambientes institucionais. Outras linhas, entretanto, tangenciam a teoria da captura. Estudos como o dos economistas Shleifer e Vishny (1993), que procuram relacionar a estrutura de governo e o controle dos agentes privados sobre as agências reguladoras, evidenciam que tal controle pode funcionar como uma barreira à entrada de novos competidores no mercado. Nesse contexto, Tanzi (2013) afirma que há uma distinção na forma com que a corrupção afeta diferentes segmentos da sociedade. Os grandes empresários encontram proteção dos governos contra as extorsões da burocracia e, contrariamente aos pequenos empreendedores, conseguem utilizar sua influência para extrair ganhos extras, seja recorrendo a regras fiscais específicas, regulações favoráveis ou subsídios²⁴. Embora se aproximem das discussões que pretendemos utilizar, nenhum dos estudos se aprofunda em tentar compreender de que modo o fenômeno está imbricado com a política, nem quais os tipos de relacionamento com os decisores públicos.

Boa parte da literatura pode ser agrupada em uma linha que procura as causas e os efeitos da corrupção, estabelecendo correlações com o estágio de desenvolvimento econômico e até mesmo com a desigualdade. Além do mais, destaca-se um foco propositivo, sempre baseado no pressuposto de que a corrupção pode ser contraposta por fortalecimento institucional.

²³ Na conclusão do texto citado, o autor expõe a seguinte ideia: *“Corruption has been shown to have more serious effects upon allocation than simply drawing resources into rent-seeking activities. If politicians anticipate gains from corruption in the policy making process, sub-optimal policies will be the result”* (KURER, 1993, p. 271).

²⁴ No amplo panorama sobre a corrupção realizado por Tanzi (2013), o autor também trata de estudos que compreendiam a corrupção em países em desenvolvimento como sendo algo benéfico. Essa abordagem foi descartada ante as evidências que demonstravam o contrário. Porém, mesmo deixando de lado tais conclusões, o possível efeito positivo em termos de acelerar processos ou vencer barreiras burocráticas, na verdade, externa o cálculo dos que dispõem de recursos suficientes para não se incomodarem com desembolsos extras, desde que isso signifique uma posição de vantagem. Trata-se de um cálculo que devemos levar em consideração, pois denota uma estratégia ativa dos agentes econômicos.

Fisman e Golden (2017) elaboraram um compêndio a respeito da corrupção, procurando traçar uma tipologia das formas de agir. Trata-se de uma visão geral sobre diversas questões, muitas delas presentes em outros estudos. Um dos pontos que mais chama atenção é o esforço em separar a prática do lobby – associada ao empenho dos países mais desenvolvidos em disciplinar e atribuir aura de legalidade a atuação do dinheiro – e o pagamento de propina, como sendo uma atividade própria dos países que se mantêm na pobreza. A tentativa de separar as duas formas de atuar é um ponto que se confronta ao conceito de compra de influência aqui desdobrado. Ambas as práticas, independentemente de haver ou não uma legislação reguladora, portanto, sendo ou não atividades consideradas legais, são, antes de tudo, estratégias equivalentes na busca por influência nas decisões. Em vez de procurar entender a proximidade dos objetivos, os estudos jogam um véu de legalidade, denominando como lobby uma parte desses atos e como corrupção os de outra ordem e, dessa maneira, afastam-se do intuito de compreender a lógica da influência do dinheiro sobre as decisões de Estado²⁵.

Os fatos descritos nesta tese refutam duas premissas que parecem sempre presentes nos processos corruptivos e de captura. A primeira é a de que não há necessariamente um desequilíbrio de força em favor do agente público. Conforme verificado pelos dados disponibilizados, o desbalanço de força pode pender para os dois lados – tanto para os agentes públicos quanto para os privados –, não havendo uma prevalência, como se deduz na maior parte dos estudos citados. A segunda premissa a ser refutada decorre da primeira: se há um desequilíbrio de forças, a relação entre os agentes, provavelmente, se dá pela extorsão, no caso, pela submissão dos agentes privados. Porém, a pesquisa não encontra essa relação de predomínio, mas, sim, um acordo entre as partes, o que atenua qualquer desequilíbrio e torna a influência o principal atributo a ser buscado mutuamente, por uma estratégia política comum aos agentes de ambos os lados.

Isso leva a uma linha tangente aos estudos apresentados acima. Mesmo não sendo uma diretriz pertencente às análises sobre corrupção, a teoria da captura aponta para resultados mais próximos aos da compra de influência, sem se ater aos mecanismos de construção das condições para se efetivar tal distorção.

Stigler, teórico da regulação, expõe a racionalidade microeconômica por trás do que se convencionou chamar de teoria da captura. O sentido geral, comum ao pensamento

²⁵ Para se aprofundar na discussão referente às implicações dos diferentes caminhos sobre a legalização do lobby, recomendo o didático texto de Mancuso e Gozetto (2018).

utilitarista, é que o Estado é uma “fábrica” de produção de regulação e, portanto, segundo a visão dessa linha de pensamento, promove distorções no funcionamento dos mercados. No estudo em que discute a teoria da regulação, o autor define sua tese central da seguinte forma: “... *as a rule, regulation is acquired by the industry and is designed and operated primarily for its benefit*” (STIGLER, 1971, p. 3). O resultado disso são apropriações de vantagens desbalanceadas em favor de alguns grupos econômicos ou empresas em detrimento de outras e do coletivo, no caso, os consumidores. Essa abordagem reconhece – mas não discute – o Estado como arena onde atuam diversos interesses organizados, além de não levar em conta as vicissitudes próprias da disputa política, na qual nem sempre os interesses dos “capturadores” prevalecem. Essa crítica à teoria da captura é aderente aos achados desta pesquisa; afinal, ao concentrar a observação nos mecanismos de compra da influência desnudados pelo material investigativo, colaboramos com a exposição dos caminhos percorridos pela tomada de decisão ao se pensar as políticas públicas.

Em resumo, há duas grandes ideias extraídas dos estudos sobre a corrupção e a teoria da captura que dialogam com esta pesquisa: na primeira, há um desequilíbrio de força em prol dos agentes públicos que culmina em um processo de corrupção; na segunda, por sua vez, defendida pela teoria da captura, prevê-se uma relação de desequilíbrio de força para os empresários, dado o desfecho preponderantemente favorável da regulação para atender a seus interesses. Explicando melhor, a teoria da captura parte do reconhecimento da força da regulação exercida pelos decisores públicos, o que seria uma confirmação de seu poder; no entanto, o protagonismo para obter as decisões é sempre dos empresários, restando àqueles um papel mais modesto na participação do acordo da captura, cujas estratégias se resumiriam à preservação de suas posições de poder.

Nesta tese as duas ideias são contestadas e é demonstrado como o processo de compra de influência faz as relações entre agentes públicos e privados se compensarem quanto a desequilíbrios momentâneos, de modo que os seus resultados, mesmo quando persistem a atender um lado, estão sempre em disputa. Especificamente no que diz respeito à teoria da captura, há um alinhamento das conclusões aqui encontradas em relação aos estudos que criticam os limites da teoria (CARPENTER; MOSS, 2013)²⁶. Em

²⁶ Os autores, na introdução desse compêndio, analisando os verdadeiros efeitos e limites da teoria da captura, são assertivos: “*Our conception of how capture works in practice, and what limits it, remains very far from complete*” (CARPENTER; MOSS, 2013, p. 3).

especial, os resultados obtidos para esta tese sobre o mecanismo de compra de influência não confirmam o pressuposto de que haveria o automatismo, sugerido pela teoria, relativo à estratégia dos atores da iniciativa privada em colher os frutos da captura, visto que o desfecho observado em termos de decisões se dá ao longo do tempo, sob determinadas condições de emprego dos meios e, portanto, não ocorre de modo direto nem seguro.

As características do mecanismo, portanto, dão concretude à ausência de explicações sobre como ocorre o fenômeno da captura, justamente o ponto considerado frágil pelos críticos da teoria da captura, dada a falta de empirismo desta abordagem. Seus críticos afirmam que há o reconhecimento de que o fenômeno ocorre, porém, compreender a forma pela qual ele se dá, seus limites e principais áreas de ocorrência, abre diversos caminhos para interpretações alternativas à simples captura (LIMA; FONSECA, 2021).

Consequentemente, a contribuição desta tese à referida literatura está em expandir as possibilidades de análise das motivações e estratégias dos mais afluentes na busca por influência para além de uma fortuita e ocasional relação de troca.

2.2 O financiamento privado da política

Dentre as formas de uso de dinheiro para influenciar as decisões de governo, a linha que analisa o financiamento da política recorrendo-se a recursos privados é a que mais se aproxima do que estamos tratando como compra de influência. É o meio mais direto para explicar a parte do mecanismo que trata da aproximação entre os grupos políticos e os interesses empresariais.

No Brasil, a vigência de regras eleitorais emprestou legitimidade para tal aproximação. Mesmo contrariando o princípio constitucional, inscrito no art. 14, § 9, o qual garante a necessidade de proteger “a normalidade e a legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico” (BRASIL, 1988), o financiamento privado manteve-se sob regras que definiam limites fluidos para seu uso²⁷. Tal arranjo legal perdurou com algumas mudanças e incrementos até 2015, quando a Ação Direta de Inconstitucionalidade (Adin) n. 4.650 foi julgada procedente pelo Supremo Tribunal Federal (STF) e proibiu as empresas de financiarem diretamente as candidaturas.

²⁷ As referidas regras estão previstas na Lei 9.504, de 1997 (Lei das Eleições) e, ainda, pela Lei 9.096, de 1996 (Lei Orgânica dos Partidos Políticos), (apud FIGUEIREDO FILHO, 2005).

As alterações legais são recentes e não puderam ter seus efeitos avaliados; porém, até o momento em que esteve em vigor, as regras permitiram uma notável evolução das doações. Se nas eleições de 2002 os candidatos, em todos os pleitos, receberam como doação das empresas, no total, cerca de R\$ 904 milhões; em 2014, esses valores ultrapassaram R\$ 3 bilhões, o que indica um aumento de mais de 340% nas doações privadas²⁸.

A proeminência dos dados relativos à utilização dos recursos financeiros em campanhas políticas atrai a atenção de um filão destacado da produção acadêmica em ciência política, o qual procura compreender a importância relativa dos valores destinados ao financiamento da atividade política, seus efeitos sobre os resultados eleitorais e sobre as definições das políticas públicas.

Embora observe um notável aumento no financiamento do processo eleitoral, Speck (2012) analisa que o custo por voto das eleições brasileiras, se confrontado aos montantes gastos em propaganda realizada por empresas privadas, não é alto quando comparado com a importância do processo em questão. Para o caso norte-americano, o autor recupera a pergunta feita por Tullock (1972) a respeito de o porquê ser tão reduzido o dinheiro doado às campanhas. Ansolabehere *et al.* (2003) concluem que as doações não acompanham na mesma proporção a evolução do PIB, além de serem predominantemente individuais, ainda que se analisem os Comitês de Ação Política (PACs)²⁹.

Os dados de financiamento de campanha acabam sendo uma *proxy* da relação do poder com os interesses privados, pois parte dos levantamentos demonstram que há uma conexão entre os recursos oficialmente destinados às campanhas e o tipo de decisões para as quais conseguem acesso ou referente ao tempo despendido pelos decisores com tais grupos (LANGBEIN, 1986; CLAWSON, 1999; HANSEN, 1991 apud FIGUEIREDO FILHO, 2005). Os autores concluem, porém, que as doações compram tanto o acesso aos políticos quanto às suas agendas, e não às decisões políticas em si. Figueiredo Filho ainda afirma não ser fácil “mensurar a qualidade e a quantidade desse acesso político e são poucos os estudos que estabelecem relações diretas entre as doações de grupos de interesse e o acesso dado a seus membros” (2005, p. 3). Trata-se, portanto, do diagnóstico sobre uma importante lacuna desses estudos em linha com as contribuições desta tese. Langbein, ao final da recuperação da parte do debate citado acima, se avizinha da

²⁸ Dados retirados de Speck (2016). O autor deflacionou os dados para valores de outubro de 2015.

²⁹ Tradução da sigla em inglês *Political Action Committee* (PAC).

conclusão do presente trabalho ao expor que a relação de atendimento aos interesses é mútua e que ambos os lados, financiadores e decisores, se equivalem em força, ainda que por razões próprias.

Além do acesso aos políticos e à agenda do poder, as pesquisas sobre a influência do dinheiro na política passam em revista um conjunto amplo de motivações dos agentes ao contribuir com as campanhas e suas consequências. Embora haja uma difusão de estudos sobre os tipos de decisões e o cálculo feito por contribuir, podemos dizer que duas linhas teóricas se destacam: uma aborda as doações como forma de investimento e procura relacioná-las às benesses recebidas (ZAVONIA; MCKELVEY, 1969; SILBERMAN; DURDEN, 1976 apud ARAÚJO, 2013); outra se atém à importância do financiamento para os resultados eleitorais (SPECK, MANCUSO, 2013; MANCUSO, 2015).

Independente das razões das doações, a questão da causalidade entre financiamento e benefícios aos doadores ou aos resultados eleitorais ainda está para ser esclarecida: por um lado, o efeito sobre a chance de vitória não é isolado com a devida eficácia, e, por outro, a relação entre decisões políticas e contribuições também acabam esbarrando na definição da determinação de causa e efeito (PRZEWORSKI, 2011), embora haja relativa unanimidade sobre a importância dos recursos em relação ao número de votos (SPECK; MANCUSO, 2013)³⁰.

Para o caso brasileiro em específico, Mancuso (2015) faz um apanhado acerca das pesquisas existentes relacionadas ao financiamento privado de campanhas políticas. Uma das vertentes expostas refere-se aos estudos que avaliam as vantagens empresariais obtidas com a contribuição financeira de candidatos. O autor se depara com a mesma dificuldade apontada por Przeworski (2011), ao mostrar que os estudos por ele listados não especificam qual a relação direta entre o financiamento e os benefícios alcançados pelos doadores. Outra constatação do texto quanto à lacuna na agenda de pesquisa refere-se à indicação de que os doadores procuram construir laços mais consistente e gerais com as agremiações políticas (SAMUELS, 2001).

Os dois aspectos levantados no apanhado da literatura feito por Mancuso reforçam a importância dos achados desta tese, principalmente quando se trata a compra de influência como um acordo entre as partes. No que se refere à observação do autor sobre

³⁰ Os autores afirmam que o efeito do financiamento sobre os votos obtidos pode ser progressivamente significativo de acordo com o tamanho da cidade.

as vantagens conseguidas pelos agentes privados, algumas características encontradas na tese ao descrever o mecanismo ajudam a explicar a falta de ligação direta entre benesses e o financiamento. A primeira dessas características está no fato de as relações serem construídas no tempo, o que torna indefinido quando o favorecimento acontece. Além desse aspecto, parte do benefício pleiteado é por proteção dos agentes, marcada, algumas vezes, por demandar uma inação dos decisores frente a determinadas questões, ou seja, há uma dificuldade para os pesquisadores em se identificar um “não ato” ou uma omissão como retribuição a um financiador. Além disso, o retorno pode vir de modo escondido, em tecnicidades complicadas de serem assinaladas. Por fim, a prerrogativa da influência comprada está em participar das decisões, algo pouco tangível para as análises feitas na maior parte dos estudos.

Samuels (2001), analisando os dados de 1998, concernentes ao Brasil, traça o perfil da relação dos financiadores com a política e como as regras vigentes poderiam, até aquele momento, criar um viés ideológico. A questão colocada está em linha com a agenda de pesquisa referente à determinação existente entre financiamento e “serviços” esperados ou quanto os recursos influenciam as campanhas, porém procurando compreender a possibilidade de fortalecer uma determinada força política. Essa tendência foi refutada. Contrariamente, os textos que analisam dados mais atuais mostram uma tendência de espraiamento dos recursos entre diferentes forças partidárias (CARAZZA, 2016 e 2018), enfraquecendo a tese sobre a relação entre doação e ideologia³¹, o que torna ainda mais nebulosa a explicação relativa à forma como os interesses dos financiadores são atendidos. No que diz respeito à ideologia, os registros analisados apontam para uma estratégia de busca de equilíbrio entre as distintas forças políticas.

A dinâmica das decisões no Legislativo também pode afetar o modo pelo qual se dá essa relação. Segundo Limongi e Figueiredo (2004), o funcionamento do nosso Parlamento esvazia as funções das comissões, em que as discussões das propostas seriam realizadas com mais vagar e transparência, e atribui maior peso de coordenação ao presidente da Câmara dos Deputados e ao colégio de líderes, que definem a agenda e o sistema de tramitação das matérias. Essa conclusão se alinha à estratégia observada na pesquisa em se buscar os acordos por influência preferencialmente nos níveis hierárquicos mais altos. Além disso, reforça o papel dos operadores da política, conforme

³¹ Sarmiento e Osório (2013), em texto que discute a Ação Direta de Inconstitucionalidade (Adin), julgada pelo STF e que culminou com o fim do financiamento corporativo, apresentam um conjunto de dados que também comprovam a dispersão das doações.

veremos no próximo capítulo, isto é, o de coordenar bancadas de deputados, as quais são configuradas por critérios além dos presumíveis.

A literatura sobre financiamento de campanhas corrobora a importância do dinheiro para os resultados eleitorais; porém, é bastante frágil a tentativa de estabelecer a relação entre os recursos empregados e as benesses obtidas. Nesse sentido, a descrição do mecanismo de compra de influência colabora para se compreender parte da lacuna apontada nos estudos.

2.3 Democracia e desigualdade

As ideias de democracia e igualdade política são indissociáveis. A literatura expõe as mais diversas formas de como o acesso ao poder reflete a desigualdade social. A primeira aproximação ao tema vem pela via da filosofia política, cuja principal contribuição é a da teoria da justiça, pensada por Rawls, ao apontar para a relação entre desigualdade e poder, bem como os limites para se chegar à justiça igualitária em uma sociedade capitalista (RAWLS, 2008; O'NEILL, 2017; FREEMAN, 2013). Segundo o filósofo, qualquer sistema social que não parta da garantia de princípios norteados por critérios de justiça e igualdade não terá como resultado justiça nem igualdade. E o capitalismo, conforme conclui Rawls, não apresenta as condições básicas para fazer valer tais princípios.

Além de o capitalismo ser pouco afeito ao acesso igualitário ao poder, a própria dinâmica econômica é um importante vetor a gerar distorções. Alguns autores, mesmo não se atentando às condições de acesso igualitário a oportunidades, demonstram como os detentores de capital possuem uma posição privilegiada em uma sociedade capitalista. A “chantagem do investimento”, de acordo com as observações de Kalecki (1943), ou a tendência à desigualdade causada pelo baixo crescimento (PIKETTY, 2014) são exemplos da dependência do Estado e do processo de acumulação relacionados às decisões privadas de investimento (SCHUMPETER, 2017; MILANOVIC, 2019).

Em resumo, é possível comprovar como os detentores de capital possuem um conjunto de prerrogativas que os diferenciam em relação ao acesso ao poder e, portanto, na definição de regras que os favoreçam. De partida, como colocado acima, há uma dependência do sistema econômico relativa às decisões dos capitalistas (PRZEWORSKI, 1988) e, assim, a produção e a distribuição do seu produto estão atreladas à decisão de investimento que, em última instância, é também uma decisão política. Desse modo, os princípios igualitários requeridos por Rawls para uma sociedade justa são sobrepujados

pela dinâmica de funcionamento do capitalismo e consolidam uma posição de acesso privilegiado às decisões de Estado.

Scheve e Stasavage (2017) dão um bom mapa sobre em quais casos encontramos um limite à possibilidade de convivência entre a desigualdade e a democracia. Dentre os fatores considerados pelos autores, estão os mecanismos de captura da democracia pelos mais ricos, de forma desproporcional ao seu princípio fundamental: “uma pessoa, um voto”. Os autores apontam que o sintoma dessa captura seria o bloqueio de medidas redistributivas, cujo mecanismo que leva a esse resultado não é difícil de ser deduzido, mas, sim, de ser comprovado.

Przeworski (2011), por sua vez, assinala como a desigualdade econômica em si, independente do uso do dinheiro, causa uma desigualdade política por outros meios, como pelo tempo disponível para participação ou pela busca de informação. Porém, o autor registra que, embora seja difícil separar quais os efeitos na desigualdade política, é ainda mais complicado expor os meios pelos quais o dinheiro na política produz seus efeitos.

O encadeamento entre a desigualdade de acesso ao poder e a produção de outras disparidades está nas decisões das políticas públicas. Gilens (2012), a partir de um questionário sobre o posicionamento dos eleitores americanos de diversas classes sociais a respeito de temas diversos, mostra como é maior a probabilidade do governo adotar políticas defendidas pelos mais ricos. Essa percepção, assim como a evolução da desigualdade econômica, sobretudo nos Estados Unidos, estimulou alguns estudos para compreender o fenômeno. Dentre os vários aspectos pesquisados, a evolução da estrutura tributária, que passou a poupar os mais ricos do esforço de contribuição fiscal, foi um dos focos predominantes (SCHEVE e STASAVAGE, 2016; SAEZ e ZUCMAN, 2019). Alguns autores registram como a estratégia de ação organizada pelos mais ricos foi bem-sucedida na defesa de seus interesses por intermédio de medidas governamentais que os beneficiavam (HACKER e PIERSON, 2010; PAGE *et al.*, 2018). Dessa maneira, as consequências na democracia representativa por conta da falha em responder aos desejos da maioria também passaram a receber atenção como sendo o principal efeito colateral da captura dos decisores (PAGE e GILENS, 2017; ACHEN e BARTELS, 2016; BARTELS, 2018).

Se agregarmos as conclusões desses autores concernentes à democracia nos Estados Unidos, por exemplo, encontramos, em resumo, a inversão da ideia de “uma cabeça, um voto” para “um dólar, um voto”. Em última instância, trata-se de uma transformação da democracia em plutocracia.

Page e Gilens (2017) apontam a relação entre desigualdade de renda e de poder, formando uma espiral descendente pelo desvirtuamento dos canais de representação. Em outras palavras, a

concentração de renda levaria também a uma concentração de poder e à permeabilidade das decisões pela influência do dinheiro. A espiral identificada pelos autores está na sequência circular de determinações: a concentração econômica causa concentração de poder, o que por sua vez levaria a novas decisões concentradoras de renda ao atender aos interesses dos mais ricos. Aqui reside o ponto ao qual nos referimos na introdução, ao citar as contribuições de Dahl e Schumpeter, e apontar o uso desmedido do poder econômico sobre as decisões, como uma possível burla aos métodos da competição democrática.

Enfim, a contribuição desta pesquisa não está em corroborar as teses dos autores sobre os rumos da democracia norte-americana ou brasileira, e, sim, colaborar para que se esmiúcem as maneiras pelas quais ocorre a influência dos mais ricos nas decisões. Assim, toma-se o bastão a partir do ponto em que tais estudos não conseguem avançar. Ademais, verifica-se um lapso na circularidade exposta entre a desigualdade de renda e de poder, justamente em relação ao modo como a utilização do dinheiro se conecta com o ato da decisão. Não há, portanto, uma explicação sobre o encadeamento de ações a determinar os resultados trazidos à baila pelos estudos listados acima. Todos eles apenas inferem sobre um processo, cujo agente relevante é o dinheiro, o que culmina em determinada decisão. Essa é a lacuna a ser preenchida pela base de dados utilizada nesta pesquisa. Aliás, a fonte de informação inédita gerada pelas operações investigativas permite explicitar os meandros dos acordos e detalhar o mecanismo de compra de influência, que está apenas inferido na literatura citada.

CAPÍTULO 3 – O MECANISMO COMO ACORDO

Este capítulo tem como objetivo expor as características do mecanismo, bem como as bases e a finalidade nas quais se sustentam o cálculo dos agentes para o acordo de compra de influência. Isso passa por compreender como os agentes se aproximam, sobre o que tratam, qual o papel desempenhado pelos principais tipos de atores e culmina na constatação sobre a importância do dinheiro nas relações entre os decisores públicos e os representantes do setor privado.

A explicitação das dimensões essenciais para entender o acordo, conforme apontamos na introdução, estarão baseadas exclusivamente no material investigativo propiciado pela Operação Lava Jato. Assim, a ideia de compra de influência será construída utilizando-se os aspectos presentes em inúmeras passagens e posições registradas no âmbito da referida operação. O esforço neste momento está em justapor as peças de um mosaico constituído pelos fragmentos colhidos na base de dados.

A partir daqui, expomos um esboço dos contornos dos acordos, os quais podemos classificar como sendo a dinâmica de aproximação. A impressão inicial ao nos defrontar com os fatos da Operação Lava Jato revela uma intensa movimentação para estabelecer laços entre dois grupos. Ao mesmo tempo em que se aproximam, nota-se uma disputa no interior de cada um dos grupos, tanto entre os agentes públicos – que almejam postos de comando na estrutura de Estado –, quanto entre os agentes privados – que se esforçam por estabelecer canais com aqueles que estão justamente nos referidos postos de comando, sempre procurando sobrepor seus interesses aos de outros agentes privados. Portanto, a disputa interna por galgar posições alimenta a força de atração entre os grupos. Parte-se desse preceito para apresentar a base na qual se assenta a dinâmica inicial do mecanismo, ou seja, trata-se da racionalidade e da técnica de disputa e de aproximação entre os dois diferentes grupos de atores.

No decorrer do capítulo, serão agregadas características a esse núcleo denominado acima como “dinâmica de aproximação”, sempre procurando qualificá-lo sucessivamente a partir dos elementos trazidos pelo material investigativo. Dessa maneira, ao final, a paisagem acabada do mosaico formará um desenho que nos permita visualizar os principais achados deste trabalho e configurar de forma completa o mecanismo de compra de influência.

3.1 Acordo ou extorsão?

O primeiro ponto para se construir a caracterização geral do processo de compra de influência é confrontar as teses centrais produzidas sobre a investigação. Parece justo que um estudo como este, cujas conclusões se dão dentro dos limites do material fornecido pela Operação Lava Jato, tenha, por deferência, seu ponto de partida centrado na distinção de concepções existentes entre o juízo – que talvez possamos chamar de o produtor do material – e o presente trabalho. Dessa forma, pretendo extrair as primeiras características do mecanismo de compra de influência pelos aspectos contraditórios entre as duas visões.

Conforme ressaltado no final do primeiro capítulo, a ideia de perseguir o dinheiro como elemento central é um dos poucos pontos em comum entre a linha de condução desta pesquisa e a do processo das investigações judiciais. Colocada a semelhança entre os dois, a primeira distinção está em perceber a aparente surpresa dos investigadores com a natureza dos atos de financiamento de campanha. A matriz do espanto está em notar que independentemente da origem dos recursos, legais ou oriundos de caixa 2, os interesses que motivaram as doações eram os mesmos.

Não satisfeitos em se assombrar com um fato que o bom senso já inferia, a linha de condução adotada pelo juízo e pelo Ministério Público – como se apenas existisse uma possibilidade para justificar os atos considerados ilícitos – tenta, a todo momento, buscar evidências para justificar a disposição dos atores privados em promover pagamentos regulares como sendo consequência de extorsão por parte dos agentes públicos. Por essa razão, quase a totalidade dos agentes – tanto públicos como privados – envolvidos com a Petrobras foram inquiridos sobre o porquê da existência de pagamentos regulares. As respostas nunca vão na direção da hipótese dos interrogadores e os acusados contestam reiteradamente sobre terem utilizado o poder do cargo que ocupavam para forçar o pagamento de propina. Ao contrário, os agentes públicos interrogados, para frustração dos investigadores, classificavam essa relação como algo natural, próprio do mundo dos negócios³². Além disso, negam qualquer conduta no uso de suas atribuições com o fito de

³² Em delação, Pedro Barusco, ex-gerente executivo da Petrobras, conta que a prática de pagamento de propina era “endêmica e institucionalizada” na estatal. E, em resposta a um possível aumento dos pagamentos nos anos recentes, afirma que a “engenharia [refere-se ao setor da empresa] administrava contratos de 3 bilhões de dólares ao ano em 2003 e, em 2011, esse valor era mensal”. Portanto, segundo o colaborador, o aumento era proporcional: “[...] é matemático isso”. Disponível em: https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/wp-content/uploads/sites/41/2015/02/858_ANEXO4.pdf. Acesso em: 7 jan. 2022.

tentar prejudicar um agente privado que, porventura, tenha descumprido alguma condição acordada.

O resultado encontrado não varia em relação aos diretores da Petrobras, também recorrentemente indagados se exerciam pressão sobre as empresas para receberem pagamentos indevidos. As respostas sempre são negativas e sugerem mais uma vez a naturalidade da relação – tanto em termos dos valores devidos, como no que se refere à fluidez dos pagamentos³³. Com base, portanto, nas refutações colhidas dos atores em diferentes posições, a necessidade de remunerar agentes públicos parece ser uma informação que circula no mercado³⁴ e os acordos giram em torno das mesmas cifras³⁵. Além de não constar dos registros a utilização da posição de poder com o intuito de forçar algum tipo de acerto, há relatos em sentido contrário ao controle por parte dos agentes públicos³⁶. Por exemplo, em sua delação, Pedro Barusco, ex-dirigente da Petrobras, afirma que no cômputo geral se recebia apenas 20% dos valores acertados³⁷.

A ausência de extorsão ou achaque se coaduna com a estratégia revelada nos depoimentos de alguns agentes privados sobre a intenção em se manter boas relações com alguns agentes políticos, garantindo um fluxo regular de recursos financeiros. Nesse contexto, temos como exemplo o depoimento de Joesley Batista, um dos proprietários da JBS, empresa do setor alimentício, ressaltando que ele foi um dos principais doadores

³³ Dentre os depoimentos dos principais atores envolvidos nas denúncias, apenas no relato do operador de políticas públicas, Fernando Baiano, – referente à relação com a construtora Andrade Gutierrez e com o diretor da Petrobras, Paulo Roberto Costa, – há menção ao fato de ele ter sido portador de mensagens sobre o atraso do cronograma de pagamentos; porém, isso é tratado pelo depoente como algo episódico. Conferir o depoimento sobre anexos da delação premiada, realizado em 11 de novembro de 2015. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=CgJpnUpEWh4>. Acesso em: 13 out. 2020.

³⁴ Júlio Camargo, outro operador de políticas públicas, ao ser inquirido pelo ex-juiz Sérgio Moro sob a condição de colaborador, afirma que nunca precisou alertar aos empresários para os quais intermediava negócios sobre a necessidade de pagar propina, “porque isso era uma coisa absolutamente conhecida pelo mercado” e os serviços cobrados nas atividades de intermediação embutiam os valores a serem pagos aos dirigentes da Petrobras. Disponível em: [Depoimento de Julio Camargo à Justiça Federal - Parte 1 - YouTube](#). Acesso em: 27 ago. 2020.

³⁵ A alíquota de 1% a 3% destinada a pagamentos indevidos parece ser uma cifra aceitável por todo o mercado. Os relatos apontam que os pagamentos giravam em torno disso e, em alguns casos, quando há um disparate em relação a essa média, apresenta-se algum tipo de justificativa.

³⁶ Entre os inúmeros depoimentos, os prestados pelo ex-presidente da Sete Brasil, João Ferraz, demonstram inclusive certa indignação do ex-juiz ante as respostas de que não havia pressão ou regalia em troca dos pagamentos. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=IX623IjDtAc&t=1s>. Acesso em: 26 mai. 2022.

³⁷ Depoimento de Pedro Barusco, ex-gerente de engenharia, subordinado ao diretor de Serviço da Petrobras, Renato Duque, em julho de 2015, na condição de delator. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=fKVlw_FAWU (parte 1) e <https://www.youtube.com/watch?v=liBtlHVkQIA> (parte 2). Acesso em: 15 ago. 2020.

para as campanhas de Aécio Neves, filiado ao Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), não obstante nunca ter recebido qualquer favor do político mineiro³⁸.

A ideia de se manter relações estáveis com parte da burocracia também aparece em alguns depoimentos do próprio corpo diretivo da Petrobras. Pedro Barusco, mais uma vez, diz que recebia pagamentos desde 1995, quando participava de percentuais de repasse para os “funcionários da casa”. Ao ser questionado pelo então juiz Sergio Moro – atualmente senador pelo União Brasil – sobre o porquê de as empresas pagarem, o réu assegura não saber, pois se tratava das empresas mais qualificadas do mercado e, talvez, o fizessem pelo fato de sempre ter sido assim³⁹.

Em determinadas passagens, nota-se o esforço dos responsáveis pelos interrogatórios para encontrar como motivo do pagamento a compra de uma suposta omissão por parte do corpo diretivo da Petrobras em relação à prática de formação de cartel, conhecida como o “clube das empreiteiras”. Trata-se, na verdade, da combinação entre as empresas para garantir a repartição dos resultados dos processos licitatórios entre seus membros. Quando indagados se haviam feito vista grossa sobre a existência do clube, alguns agentes declararam que apenas desconfiavam dessa possibilidade; mas, ainda que soubessem, afirmam que, embora fossem gerentes ou diretores, não tinham o poder de inserir ou retirar uma empresa de um processo licitatório, pois a lista de participantes habilitados vinha pronta da área técnica⁴⁰.

Além desse alegado impedimento de alterar o rol de concorrentes, cabe lembrar que há um regramento diferenciado de licitação para a empresa⁴¹, elaborado para dar celeridade ao processo de contratação, coadunado com a exigência de um ambiente concorrencial no qual a estatal está inserida. Esse regramento, ao mesmo tempo que torna

³⁸ Depoimento disponível em: <https://youtu.be/2r82l3mUjIM> e <https://youtu.be/egTNpQXQKW8>. Acesso em: 23 set. 2019. Essas afirmações foram confirmadas por Ricardo Saud, diretor de Relações Institucionais da JBS, disponível em: <https://youtu.be/tQ5j16ZND-0>. Acesso em: 25 mai. 2022.

³⁹ Depoimento de Pedro Barusco na ação contra a empresa Odebrecht. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=e-ZxQwytww&t=1s>. Acesso em: 30 out 2020.

⁴⁰ Em alguns depoimentos que descrevem a divisão da propina, é identificado um percentual a ser distribuído para a “casa”, isto é, aos funcionários da empresa, que receberiam uma parte do dinheiro. Estes poderiam ser os responsáveis por operar a entrada e saída das empresas dos cadastros necessários à habilitação para os processos concorrenciais. Porém, em nenhum momento aparece o comprometimento de técnicos. Assim, essa pode ter sido uma estratégia combinada entre os réus colaboradores que pertenciam aos quadros diretivos da estatal para preservarem pessoas que teriam tido um envolvimento esporádico. Independentemente dessa possibilidade, os relatos sempre apontam o rigor técnico nas licitações, nos projetos e na precificação das obras.

⁴¹ Decreto 2.745, publicado em 24/08/1998, que regulamenta o regime simplificado de licitações da Petrobras. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2745.htm. Acesso em: 30 out. 2020.

os ritos processuais mais simples, acaba tendo como efeito limitar a concorrência. Segundo o Decreto 2.745, de 1998, as empresas precisam estar cadastradas para participar dos certames licitatórios. Para cumprir essa exigência, os interessados são obrigados a passar por uma seleção prévia, devendo comprovar um conjunto de requisitos técnicos e capacidade financeira. Tal seleção limita o número de participantes por exigir habilitação das empresas e, desse modo, a lista de concorrentes aptos passa a ser conhecida publicamente, facilitando a atuação do mencionado “clube das empreiteiras”. Portanto, uma possível interferência dos quadros dirigentes, ainda que tenha havido, aparenta ser desnecessária para organizar o cartel das empresas. O regramento já propiciava o conluio, principalmente nas obras com maiores valores e complexidade técnica.

Outro motivo que ajuda a afastar a hipótese dos pagamentos regulares para permitir a ação do referido clube é o fato relatado por alguns agentes de que, antes do governo Lula (2003-2010), o mercado de obras se achava paralisado. Naquele momento, em concordância com o registro do colaborador Júlio Camargo⁴², havia uma concorrência ferrenha entre as empresas pelos raros contratos. O período posterior, todavia, foi de abundância de obras, o que tornava desnecessário e contraproducente o ímpeto por disputas entre as empresas para obter os contratos.

Assim sendo, os pagamentos regulares mantinham tanto a boa relação entre eles como o ambiente tranquilo, mesmo não havendo um compromisso claro e direto sobre algum ato administrativo específico. Os parágrafos anteriores talvez não esgotem as possibilidades pelas quais uma relação de extorsão poderia encontrar as condições para ser exercida. Todavia, procuram afastar ao menos as razões trazidas pelo juízo⁴³, cuja insistência deve-se ao apego a determinadas teses que embasam a peça acusatória.

A primeira dessas teses adicionais refere-se ao fato de os malfeitos serem produto de uma organização hierarquizada, procurando alocar operadores de políticas públicas em lugares estratégicos do processo decisório, cuja função seria responder a um comando centralizado.

Os relatos, ao contrário dessa suposição, mostram a atuação de grupos de interesse com autonomia de estratégia no interior das empresas privadas e no setor público. A independência de alguns agentes públicos acaba por surpreender quem cultiva a noção de

⁴² Disponível em: [Depoimento de Julio Camargo à Justiça Federal - Parte 2 - YouTube](#). Acesso em: 27 ago. 2020.

⁴³ Dado que não foram encontrados relatos referentes a algum tipo de pressão sobre as empresas para o pagamento de propina, uma hipótese para tal ausência seria que a pressão viria dos políticos. Porém, não há qualquer indicação nos relatos de que eles tenham feito algo nesse sentido.

que todos os acordos são sempre definidos por um comando político. É evidente que há uma linha geral para nortear parte dos acordos, mas nas entrelinhas há um espaço bastante razoável de atuação. Em depoimento na ação contra Sérgio Cabral – ex-governador do estado do Rio de Janeiro, eleito pelo então Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB)⁴⁴ –, o ex-diretor de Abastecimento da Petrobras, Paulo Roberto Costa⁴⁵, afirma que aprovou a destinação de um saldo de propina a receber para a campanha de reeleição ocorrida em 2010. O depoente narra que participou de uma reunião com o grupo político do então governador no Rio de Janeiro e que, a partir dessa conversa, decidiu autorizar a destinação de uma parte do valor (R\$ 30 milhões) devido a ele pelas empresas que executavam obras para a Petrobras naquele estado. É um dado interessante da autonomia desse agente, tendo em vista a ausência de menção sobre qualquer pedido de anuência de alguém que supostamente deveria estar no comando político desses acordos. O depoente explica ainda que sua decisão pelo apoio se baseou no cálculo sobre o notório aumento da importância do governador no Movimento Democrático Brasileiro (MDB). Em outro depoimento, Pedro Corrêa, deputado cassado do Partido Progressista (PP), de Pernambuco, confirma essa autonomia do diretor, apontando que, depois de 2005, quando o seu partido perdeu força por estar implicado nas denúncias do Mensalão, Paulo Roberto Costa passou a investir em uma “bancada própria” de apoio, visando disputar futuramente o cargo de presidente da Petrobras⁴⁶.

Soma-se a essa tese da promotoria uma segunda – mencionada quando tratamos da literatura sobre a corrupção –, a qual se sustenta no fato de haver um desequilíbrio de poder em favor dos agentes públicos. E mais, que tal desequilíbrio seria usado como vetor de força para pressionar os agentes privados. Em nenhum momento o juízo considera as hipóteses trazidas neste trabalho sobre um possível acordo entre as partes. São essas as ideias que movem a peça acusatória a buscar as ações de extorsão e os comandos centralizados para ordenar os atos corruptivos.

As relações entre os agentes se dão dentro de certos parâmetros e não devem ser ignoradas situações nas quais o desequilíbrio de posições de poder pode gerar condições mais favoráveis de negociação para um ou outro lado. De toda forma, segundo os fatos apontados, é concebível contrariar o argumento sobre a prevalência da posição exercida

⁴⁴ Vale lembrar que, até agosto de 2017, o agora MDB era nomeado como PMDB. Doravante utilizarei apenas MDB.

⁴⁵ Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=DAJFPdCSXRMpara>. Acesso em: 27 out. 2020.

⁴⁶ Depoimento de Pedro Corrêa na ação contra Lula em 01/09/2016. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=CwsqKO6jNLI>. Acesso em: 27 out. 2020.

pelos agentes públicos. Dizer que não há um desequilíbrio de força tal que enseje uma ação de coação não significa que sempre se constata um equilíbrio de posições entre os agentes públicos e privados. Na verdade, as situações observadas demonstram que há um jogo entre os dois lados para alcançar um melhor posicionamento e, a partir daí, procuram maximizar os ganhos dessa relação. O resultado disso são variações desse equilíbrio ao longo do tempo, a depender da situação e da conjuntura na qual negociam.

Certas passagens dos relatos possibilitam constatar que em determinados momentos a relação de desequilíbrio esperado se inverte, isto é, pode haver em algumas situações uma posição de força em benefício dos agentes privados. Figuras proeminentes, como Joesley Batista, deixam escapar pistas dessa relação invertida. Nas gravações – que são parte do acordo de colaboração do empresário – sobre a conversa com o então presidente Michel Temer (MDB), famosa pelo vazamento para a grande mídia⁴⁷, o réu conta que os pagamentos regulares ao ex-deputado Eduardo Cunha (MDB-RJ) e seu operador Lúcio Funaro – ambos se achavam presos naquele momento – estavam sendo feitos segundo o acordado, embora, como avisa o empresário, o saldo da operação que permitiu essa continuidade dos pagamentos estivesse chegando ao fim. Ao compreender o recado dado por Joesley sobre a necessidade de se organizar novos negócios capazes de propiciar recursos para manterem as despesas, Temer aponta o então deputado Rodrigo Rocha Loures (MDB-PR) como interlocutor⁴⁸ para tratar da agenda de Joesley com o governo.

No primeiro encontro entre Joesley e o interlocutor indicado, o empresário propõe um negócio que geraria o crédito necessário ao grupo político de Temer, capaz de fazer frente aos compromissos financeiros com Cunha e Funaro⁴⁹. Na conversa com Loures, para enfatizar a necessidade de as solicitações andarem com urgência, Joesley sugere sutilmente que, sem proporcionar fluxos de recursos, não seria possível manter os presos suficientemente calmos, o que parecia ser do interesse do então presidente, conforme

⁴⁷ O dia do vazamento da gravação (17 de maio de 2017) ficou conhecido pelo mercado financeiro como *Joesley day*, dado o abalo causado no pregão da bolsa de valores de São Paulo.

⁴⁸ A definição de um novo interlocutor era um dos temas da agenda do empresário. Pelos relatos, até aquele momento o interlocutor para a relação entre a JBS e Temer (MDB) era Geddel Viera (MDB-BA), preterido por ter se tornado alvo de investigações da Lava Jato. Cabe esclarecer que o termo “agenda com o governo” é utilizado recorrentemente pelo empresário.

⁴⁹ Segundo a delação premiada de Joesley Batista, os repasses a Cunha, até então, eram provenientes da aprovação da isenção do IPI na cadeia de frango, para o qual o réu pagou R\$ 20 milhões. Os repasses a Funaro, por sua vez, eram debitados de um empréstimo conseguido por meio do FI-FGTS, fato confirmado pela delação do próprio Lúcio Funaro.

revela a gravação⁵⁰. Ou seja, há uma pressão por parte do empresário em um momento de vulnerabilidade de Temer⁵¹.

Mesmo havendo um possível desequilíbrio de forças, não se percebe uma imposição de condições, mas sim uma tentativa conjunta em resolver as pendências. Além disso, os agentes estão cientes sobre o caráter cíclico das situações que possibilitam estar bem-posicionados em um determinado momento e não em outro. Por essa razão, nota-se o empenho por outro atributo que remete à condição de acordo na relação entre os agentes: a busca por estabilidade. Joesley Batista, também em sua delação, ao descrever a necessidade de encontrar-se com Michel Temer, diz ser necessário dar continuidade a “sua agenda com o governo”. Ter uma agenda com o governo denota um planejamento de ações a ocorrerem no tempo, além de demonstrar a interação de longo prazo com um interlocutor capaz de atender aos objetivos traçados pela empresa. Não é diferente a intenção de Marcelo Odebrecht, ex-presidente da empresa que levava seu nome, ao oferecer um pacote de ajuda ao Partido dos Trabalhadores (PT), em troca dos esforços para com a presidenta Dilma Rousseff, a fim de que fosse mantida a boa relação com a empresa durante o seu mandato⁵².

Portanto, as teses da peça acusatória miram em aspectos pouco prováveis de ocorrer. A concepção de partida pela busca da extorsão não permite destrinchar o real mecanismo pelo qual os acordos são conduzidos. Ao se conceber a entrega de um produto por pagamento, o juízo pretende individualizar um ato – isto é, a abordagem se fixa em um momento ou em uma ação específica – enquanto, na prática, o objeto da compra de influência só pode ser entregue no tempo, o que torna difícil a certeza sobre o que está sendo trocado.

Além dos aspectos tratados até aqui, há outros que corroboram a distância das interpretações contidas nos processos. Se a relação com os decisores políticos exige longevidade, estabilidade e relações cordiais – como já foi tratado –, os passos para se

⁵⁰ “Tem que manter isso aí” – frase dita por Temer sobre os repasses mensais feitos ao ex-deputado federal Eduardo Cunha e ao doleiro Lúcio Funaro. Conferir: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2017/05/1884981-voce-tem-que-manter-isso-viu-teria-dito-temer-sobre-suborno-de-cunha-diz-jbs.shtml>. Acesso em: 12 out. 2020.

⁵¹ Cabe lembrar que essa ação deliberada de gravar o presidente foi um ato calculado por Joesley Batista para conseguir aprovar seu acordo de colaboração premiada. O empresário compreendia a escalada da tensão entre os detidos pela Operação Lava Jato e antevia a possibilidade de ser enredado pelas iminentes colaborações de Funaro e de Cunha. De toda forma, a proposta ao Ministério Público de gravar o presidente só ocorreu porque havia de fato um compromisso entre ambos, o que as gravações atestam.

⁵² Esse assunto será tratado com maiores detalhes mais adiante, na seção 3.5, sobre a estratégia de proteção.

alcançar isso devem ser calculados. Nesse sentido, é bastante reveladora a análise feita pelo ex-presidente da Odebrecht Infraestrutura, Benedito Júnior⁵³, em sua delação, sobre o apoio da empreiteira ao grupo político de Anthony Garotinho, do Partido Republicano da Ordem Social (Pros). O delator afirma que era indispensável apoiá-lo pelo fato de o ex-governador ser um ferrenho adversário de Sérgio Cabral (MDB) e que, em uma eventual troca de comando da política no Rio de Janeiro, a empresa estaria bem situada por conta do empenho em cultivar essa relação. A efetividade da estratégia foi medida pelo delator ao dizer que Garotinho (Pros-RJ) notava a diferença no modo de atuar do grupo Odebrecht quando comparada à atuação de outro empresário, Fernando Cavendish, proprietário da Delta Engenharia, a quem o ex-governador atribuía uma atuação ideológica, pois este tomava o partido de Sérgio Cabral nas disputas políticas regionais.

Dessa forma, uma ação intempestiva ou mal calculada poderia fechar as portas em um momento importante dos planos de investimento de uma determinada empresa. É indispensável para uma relação duradoura mantê-la sem sobressaltos.

A preocupação em buscar um equilíbrio na relação entre forças políticas antagônicas também permeava a condução de Marcelo Odebrecht no comando dos negócios da empresa. Em um de seus depoimentos, relata sua ação para conter os arroubos de autonomia do corpo diretivo da empresa nas negociações com agentes públicos. Ao tratar dos conflitos entre os núcleos internos de negócios, o delator ressalta seu papel como sendo o de apaziguador, quando esses diferentes núcleos atuavam numa disputa política regional. O depoente cita que em alguns casos uma relação histórica com determinado grupo político poderia ser abalada quando um núcleo da empresa, procurando abrir novas frentes de negócios, resolvia oferecer contribuições desproporcionais a um grupo político rival⁵⁴, o que poderia colocar em xeque relações construídas há muito tempo.

Portanto, nota-se mais uma vez que a relação entre os agentes procura se nortear por um horizonte de estabilidade. Tal característica ajuda a refutar a tese de achaque trazida ao juízo pela acusação. Ao contrário do narrado até aqui, a condição da extorsão requer certa fugacidade, como se as relações descritas se dessem em um balcão marcado

⁵³ Benedito Júnior comandou o setor de operações estruturadas, o chamado “departamento da propina”. O trecho citado está disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=Ml9-vU4KziM>. Acesso em: 30 out. 2020.

⁵⁴ Depoimento de Marcelo Odebrecht. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=nsr8fOauz6Q>. Acesso em: 31 out. 2020.

pela urgência do momento e impessoalidade no trato. Não é o que parece ocorrer pelos fatos dispostos acima.

A tese da acusação busca o vértice de uma organização que se supõe hierarquizada, cujos comandos percorrem a cadeia de decisões cumprindo uma determinada missão. Porém, esse juízo preconcebido se choca com uma realidade de acordos que têm um longo histórico, assentados sobre relações de confiança lentamente construídas. Ao tentar ordenar os eventos sob a tese de haver se revelado uma nova lógica para a arrecadação dos recursos, despreza-se o fato de que tal lógica sempre esteve presente e era de conhecimento comum aos agentes participantes.

3.2 A disputa em dois momentos

A base do acordo de benefício mútuo, definida pela relação estável, amistosa, planejada e de longo prazo, conforme observamos no ponto anterior, requer um método de aproximação. A mencionada disputa, considerada o substrato da dinâmica de aproximação entre os agentes, trata – e não podemos perder de vista este ponto – da busca pelo melhor posicionamento no processo decisório com a intenção de influenciá-lo.

As decisões, como sabemos, seguem ritos previstos em regulamentações gerais do setor público ou das áreas específicas em que estão inseridas. Da mesma forma, elas envolvem etapas e instâncias variadas, o que, somadas ao poder de veto desempenhado pelos agentes em cada uma dessas instâncias, empresta determinada densidade a cada tipo de decisão. Como veremos na segunda parte do trabalho, em que serão retratados os casos concretos de políticas públicas, diferentes complexidades decisórias demandam maiores ou menores recursos de poder. A medida da capacidade de influência está na ascendência sobre uma cadeia decisória apta a enfrentar a complexidade exigida em cada etapa. Portanto, estar posicionado em postos de comando competentes para fazer as entregas pleiteadas é central no jogo da influência.

Nesse sentido, é essencial a aproximação daqueles que vão ocupar (operadores de políticas públicas) ou, ainda melhor, que vão comandar a distribuição (operadores da política)⁵⁵ das posições nos diferentes núcleos decisórios. O movimento de aproximação acontece em duas etapas: a primeira ocorre durante o processo eleitoral, por intermédio do financiamento de campanha; a segunda, após o resultado das urnas habilitarem as forças políticas vencedoras a definirem como e por quem as posições de comando serão

⁵⁵ As categorias de operadores serão descritas na seção 3.6.

ocupadas⁵⁶. Os dois momentos possuem dinâmicas próprias e o movimento de aproximação não é de iniciativa exclusiva dos agentes privados. Enquanto estes definem uma estratégia recorrendo ao financiamento de campanha; os agentes políticos competem por postos de comando com potencial de atração do interesse privado. Vale ressaltar que os cargos sob disputa são todos de conhecimento corrente daqueles que participam do “mercado” da política⁵⁷.

O movimento de aproximação aos grupos de decisores públicos é realizado de maneira variada, a depender dos interesses e recursos à disposição dos agentes privados. Em geral, a aproximação básica, conforme tratamos, é consumada a partir do financiamento de campanha e, tal relação se estende pelo tempo necessário para se estabelecer laços de confiança. Porém, nem todo movimento de aproximação segue essa mesma dinâmica, já que participar das duas etapas ativamente requer o emprego destacado de meios: tanto organização, como dinheiro.

Vale lembrar que, nesta tese, se está tratando sempre de uma relação especial, que se distingue pelo fato de franquear ao privado a possibilidade de influenciar processos decisórios complexos, que exigem uma mobilização mais robusta de recursos de poder.

Dessa forma, aqui se apresenta um outro grupo de características: os acordos sobre os quais tratamos almejam um capital de influência duradouro e, assim, envolvem a construção de elos ao longo do tempo mediante o emprego de recursos significativos, quando comparados a outros agentes privados, que estabelecem apenas relações pontuais de influência. Ambos os tipos estão presentes nos registros analisados. Apesar de considerarmos para os fins da compra de influência apenas os acordos duradouros, é possível depreender da observação do material que há espaço para que a procura pontual aconteça.

Uma aproximação em busca de um negócio específico ou da solução de um problema geralmente é exercida por representantes de um setor corporativo, um quadro de uma grande empresa ou um grupo de investidores, muitas vezes utilizando a figura de um operador de política pública com papel de intermediário de negócio. Nesse caso, o contato com o interessado se esgota na resolução da demanda pleiteada, pois se trata de algo fortuito. Em tal contexto, quem possui a relação de confiança com o decisor é o intermediário que, como veremos, tem por função apresentar esse tipo de demanda.

⁵⁶ A ideia sobre a separação das disputas em dois momentos – o voto e os espaços de comando a serem ocupados – está em Hacker e Pierson (2010).

⁵⁷ Trataremos sobre a natureza desses cargos na seção seguinte.

Ademais, é parte da atribuição do agente público atender à solicitação, pois ela gera recursos para o seu grupo político. Porém, o limite do atendimento desses pleitos vai até onde não fere os interesses daqueles que detêm maior capital de influência.

No entanto, reitera-se, a lógica daquilo que se está descrevendo refere-se ao propósito de aproximação para estabelecer laços que permitam a influência por um longo período e que seja voltada para decisões que requeiram mais empenho e recursos de poder de ambos os lados. Como se verá ao discutirmos os casos de políticas públicas, principalmente no capítulo 4, as relações entre os agentes variam em função da complexidade da demanda e, por decorrência, dos recursos de poder exigidos; porém, sempre envolvem relações duradouras com os principais decisores. Portanto, essa é uma outra característica primordial sobre a aproximação de que estamos tratando.

A aproximação dos agentes públicos e privados difere nos dois momentos citados. Na primeira etapa, que ocorre durante o processo eleitoral, o voto é essencial para os agentes públicos, porque indica quem são os escalados para a segunda rodada, quando há a disputa por postos de comando. Além dos escalados individualmente, o resultado das urnas define a correlação de forças entre os partidos e, não obstante, entre os diferentes grupos políticos, sejam eles internos aos próprios partidos ou interpartidários, como as bancadas temáticas. Esse primeiro momento define o mapa de forças e situa os agentes políticos na linha de largada para o segundo momento.

A lógica de atuação dos agentes privados também é influenciada por esse resultado. O dinheiro empregado no financiamento de campanha deve ser compreendido como um primeiro movimento de aproximação ou de consolidação da relação com os políticos. Para Marcelo Odebrecht, “doação é abrir portas” e “se você faz uma grande doação, você passa a ter uma relação especial”⁵⁸. A partir disso, o intento será considerado bem-sucedido se as apostas feitas se converterem na alocação dos políticos apoiados por eles em posições capazes de permitir a fruição da influência. Por essa razão, não é incomum observarmos o emprego de alguns derrotados nas urnas em postos de chefia, em razão da força dos interesses que eles representam.

No segundo momento, após o processo eleitoral, com as forças políticas devidamente sopesadas, inicia-se a contínua disputa dos políticos para ocuparem os espaços decisórios. Tal busca se dá por um ativo processo de negociação pelos cargos com potencial de fornecer a cada grupo político seu naco de exercício de influência e,

⁵⁸ Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=O_207Co0ZsQ . Acesso em: 20 jun. 2020.

ainda, que possam atrair o interesse dos grupos privados, além de gerar recursos indispensáveis para a manutenção do próprio poder nos próximos ciclos eleitorais. Esse é o motor básico das relações de influência.

Cabe salientar que os agentes privados participam da distribuição dos espaços decisórios em muitos casos. Observaremos em alguns momentos das delações que eles são consultados ou requerem a nomeação de determinados quadros, aos quais nos referiremos como “operadores de políticas públicas”. Em outros casos, a atividade de financiamento se envolve na disputa por cargos, como veremos mais à frente, no episódio da eleição do ex-deputado Eduardo Cunha (MDB-RJ) para presidir a Câmara. A partir desse exemplo, é possível supor que promessas de fruição de recursos sejam feitas pelos próprios operadores da política para cerrar acordos para a ocupação de postos estratégicos⁵⁹.

Portanto, a construção de laços duradouros e uma relação de confiança encontra seu primeiro momento no financiamento de campanha. Essa é a senha para a aproximação entre os agentes e, no caso dos agentes privados com capacidade de dispor de meios suficientes, habilitam-se para participar do segundo momento da disputa que se segue ao processo eleitoral. É claro que agentes com interesses fortuitos também podem comparecer com recursos para compensar determinado favor ou por expectativa de efetivação de alguma decisão; todavia, os dois lados sabem a diferença da relação entre esses e aqueles que buscam relações mais duradouras de influência.

3.3 Os tipos de cargos disputados

O foco na necessidade de geração de recursos está no centro do que chamamos de segundo momento da disputa por posições. Essa disputa não se encerra em um lance e, na verdade, trata-se de um movimento permanente, determinado pela conjuntura política e pelo balanceamento entre as diferentes forças políticas ao longo do tempo.

Os agentes públicos pleiteiam os cargos que reconhecem como sendo capazes de atrair o interesse privado, os quais podem ser divididos em três tipos: a) os que abrangem um número relevante de contratos, com capacidade de uso discricionário do orçamento ou de concessão de financiamentos; b) os correspondentes a postos de comando da política de regulação; e c) os que têm influência na pauta legislativa.

⁵⁹ Dominar os acordos para fruição de recursos é essencial à liderança buscada pelos operadores da política.

No primeiro tipo, incluem-se os ministérios com capacidade de investimento, como o extinto Ministério dos Transporte ou o Ministério de Minas e Energia. Além deles, há as diretorias de estatais, como Furnas e Petrobras; assim como os bancos estatais, sobretudo as diretorias e os conselhos de fundos responsáveis por linhas de fomento à iniciativa privada, sem contar os respectivos fundos de pensão.

O segundo e o terceiro tipos de cargos almejados pelos agentes públicos referem-se aos que comandam a aprovação de novos marcos regulatórios ou que cuidam da sua aplicação. No segundo tipo, incluem-se todas as agências e o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade), até mesmo o Banco Central, pois são responsáveis pela regulação e fiscalização de atividades rentáveis. No terceiro, estão a presidência das Casas legislativas, Câmara e Senado; o comando das suas respectivas comissões, bem como os cargos de lideranças partidárias formais ou informais, como os blocos temáticos (evangélicos, ruralistas etc.).

Todos os postos possuem sua relevância, sendo a atratividade de cada um deles relacionada ao histórico de atuação dos diferentes atores. Ademais, podem ser ocupados diretamente pelos políticos eleitos, quando se trata de ministérios ou funções de coordenação de grupos ou lideranças legislativas; mas, na maior parte das vezes, os diferentes grupos políticos procuram influenciar a indicação de determinados quadros, sejam eles concursados ou não, com habilidade para desempenhar a função daquilo que classificamos como “operadores de políticas públicas”.

3.4 As bases do acordo

Distribuídas as devidas posições de poder, a tentativa de influência ocorre em diferentes níveis dos Três Poderes, a depender dos objetivos pleiteados. No Executivo, isso se dá no acesso a contratos de obras e serviços, nas nomeações para cargos-chave, na definição de regras de certas políticas públicas, na garantia de proteção comercial ou fiscalizatória, dentre outros. No Legislativo, ela ocorre principalmente visando a aprovação de leis e emendas específicas, mas também procurando influenciar a ocupação de postos estratégicos em comissões temáticas ou de lideranças, bem como a pauta de discussões públicas. No Judiciário, em que pese não ter sido listado como alvo da disputa por ocupação e serem escassos os relatos que o mencione⁶⁰, também há tentativas de

⁶⁰ Conforme veremos mais à frente, quando citarmos o caso envolvendo o ex-governador Sérgio Cabral, os incentivos para os colaboradores denunciarem o envolvimento de membros do Judiciário são nulos. O

influência da pauta de decisões a ser levada ao plenário nas diferentes cortes, tanto quanto o esforço por influenciar a opinião dos magistrados⁶¹.

A busca por consolidar os acordos para usufruir dos canais de influência, em concordância com o que foi delineado na introdução deste capítulo, deve ser compreendido como um postulado geral sobre a dinâmica de aproximação entre os agentes. A esse mecanismo básico já acrescentamos algumas características, como a necessária longevidade das relações e agora soma-se outra: a maior ou menor facilidade de aproximação com alguns agentes públicos se dá em função dos recursos empregados para esse fim. Ou seja, o dinheiro e a organização investidos definem a qualidade do acesso aos canais de decisão. Da mesma forma, essa condição diferenciada de acesso também define o nível de complexidade e de extensão das medidas a serem pleiteadas, conforme veremos. Portanto, tanto a facilidade de acesso quanto o teor das decisões a serem alcançadas refletem a desigualdade interna entre os meios disponibilizados pelos mais afluentes para esse fim.

Se repetirmos os termos da dinâmica de aproximação e introduzirmos o dinheiro como objetivo do acordo entre as partes, podemos fazer a seguinte explanação: as posições disputadas pelos agentes públicos são aquelas capazes de gerar recursos mediante negociações com os agentes privados⁶²; igualmente, os agentes privados estão dispostos a empregar seus recursos para financiar os grupos políticos⁶³ a fim de poderem influenciar o processo decisório em benefício dos seus objetivos econômicos.

Como exemplo da explicitação desse cálculo, há a descrição de uma discussão entre o então deputado Eduardo Cunha e o empresário Joesley Batista, ocorrida no

fato é que, do ponto de vista da proteção, um objetivo comumente buscado pelos agentes privados não seria alcançável sem a participação de membros desse poder.

⁶¹ As referências sobre o envolvimento do Judiciário são escassas, assim como sobre os escritórios de advocacia de proeminentes figuras do direito ou pertencentes a pessoas com relações com membros do Ministério Público, que seriam, segundo os poucos relatos, os possíveis intermediadores de negociações que buscando influenciar juízes e ministros das diferentes cortes. Sobre a relação de escritórios de advocacia para se ter acesso a juízes, ver o caso relatado por Joesley Batista, disponível em: <https://youtu.be/SZUOA7FF2vk?t=2535>. Acesso em: 7 jun. 2022.

⁶² Uma citação do ex-deputado Pedro Correa (PP-PE), em um de seus depoimentos sob a condição de colaborador, permite compreender a função dos cargos. Ele descreve da seguinte forma o acordo para apoiar o governo: “(...) fomos atendidos na Anvisa, Saúde, o IRB (Instituto de Resseguros do Brasil) na Diretoria de Finanças, e da TBG (Transportadora Brasileira Gasoduto Bolívia-Brasil S.A.)”. E continua “(...) e esses postos todos foram fazendo a arrecadação e fomos crescendo”. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=Z_zXHC0HR2c. Acesso em: 27 out. 2020.

⁶³ Tal financiamento inclui a necessidade de recursos para a própria disputa de alguns cargos, como o caso da disputa da presidência da Câmara, por Eduardo Cunha, em 2015, com o apoio de recursos da JBS, segundo relato de Joesley Batista. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=6HVMm21NwKg>. Acesso em: 7 jun. 2022.

gabinete do ministro da Agricultura, Antônio Andrade (MDB-MG), e recontada por alguns delatores⁶⁴. O caso se inicia quando o deputado foi chamado pelo ministro para ir ao seu gabinete. Joesley se achava lá e estava sendo atendido em audiência quando Antônio Andrade percebeu que o intuito da reunião era tentar eliminar intermediários para suas demandas relativas ao ministério. Sem dizer nada a Joesley, o ministro pediu para chamar o deputado imediatamente, para assim coibir os intentos do empresário. O repentino encontro seria apenas para demonstrar a Joesley a relação de confiança inabalável entre o deputado e o ministro; porém, Eduardo Cunha aproveita o momento para um acerto na relação e reclama das propostas que vinham sendo apresentadas pelo empresário ao ministério. De acordo com o deputado, elas seriam complexas e de difícil implementação, tal como a centralização do Serviço de Inspeção Federal (SIF). Como as demandas não chegavam a ser implementadas, acabavam não gerando os recursos financeiros esperados e frustravam a expectativa, base do esforço despendido pelo grupo político do deputado em obter os postos de comando no Ministério da Agricultura⁶⁵.

O diálogo explícito sobre o cálculo do deputado revela que os agentes públicos querem cargos⁶⁶ e os agentes privados, políticas que os beneficiem. Estes colaboram para que aqueles, com os quais mantêm relações estreitas, alcancem as posições almejadas e o fazem oferecendo dinheiro para o apoio na disputa política, seja para o financiamento dos gastos de uma futura campanha, seja para o fortalecimento de determinado grupo político. Os agentes públicos, empossados nos postos de comando, tentam extrair o máximo de recursos financeiros⁶⁷ para a manutenção da sua rede de apoios, com vistas ao financiamento do próximo ciclo eleitoral.

Na mesma gravação, Joesley conta ao seu interrogador o suposto raciocínio a ter levado o deputado Eduardo Cunha a pleitear os cargos do Ministério da Agricultura. Segundo o empresário, a relação entre ambos envolvia vários outros setores do governo e do Congresso, e estava rendendo ao deputado valores que alcançavam a centena de

⁶⁴ A descrição do encontro foi feita por Funaro. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=QoJLlcA0138>. Acesso em: 19 out. 2020. O encontro e o teor da conversa também foram confirmados pelo próprio Joesley Batista. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=NVi_gXOUBs. Acesso em: 7 jun. 2022.

⁶⁵ No capítulo 5, trataremos especificamente sobre a atuação da JBS no Ministério da Agricultura, quando o presente caso será retomado com mais detalhes.

⁶⁶ Inclusive aquelas posições internas aos partidos.

⁶⁷ Lúcio Funaro, em sua delação, aponta que as Medidas Provisórias que chegavam ao Congresso eram escrutinadas dentre as principais lideranças do MDB para identificar os setores beneficiados com a nova legislação. A partir disso, definiam qual parlamentar iria iniciar as negociações com os representantes desses setores. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=beL_qKzLb-E. Acesso em: 19 out. 2020.

milhões. Dado que a relação seguia segura e funcional, o deputado vislumbrou a possibilidade de tornar a estrutura do ministério como uma nova frente de favores ao grupo JBS. Ainda que o empresário tenha procurado minimizar, no depoimento, o seu interesse nos favores a serem prestados pelo deputado, o fato é que essa relação se aprofundou a ponto de ele participar ativamente do financiamento da campanha de Eduardo Cunha à presidência da Câmara dos Deputados. Não é possível saber a relevância do montante de recursos empregados pelo empresário para o projeto de poder do deputado; no entanto, ele foi eleito presidente da Câmara. É certo, portanto, que a lógica da disputa entre os grupos políticos tem por base perseguir posições com poder decisório como fonte de arrecadação de recursos financeiros.

Nessa perspectiva, o financiamento da política não se restringe ao processo eleitoral – o que chamamos de primeiro momento da disputa –, conforme tratado na parte anterior, visto que o emprego de recursos é imprescindível para fechar acordos visando alcançar determinados cargos ou para facilitar a formação de coalizões, dentre outras necessidades.

Há outra característica a ser acrescentada ao postulado inicial. Os projetos ambicionando mais poder e ascensão não são uma exclusividade dos atores da esfera pública. A conexão de expectativas, indispensável para um acordo, ocorre envolvendo também as aspirações dos representantes do setor privado. Evidentemente isso se dá com a obediência a uma lógica própria.

Apesar de se ter menos relatos sobre a dinâmica interna das empresas, principalmente nas grandes corporações, é plausível inferir que exista uma competição entre funcionários empenhados em estabelecer relações com determinados grupos políticos, de modo que o sucesso dessas ações colabore na sorte desses profissionais⁶⁸. Marcelo Odebrecht, no depoimento em que relata seu papel de apaziguador nas intrigas entre grupos de negócios dentro da empresa, diz que as disputas internas aconteciam mais naqueles estados onde havia uma variedade maior de negócios e, nesse caso, ocorria de um grupo querer contribuir com determinado candidato, mais atencioso aos interesses deles, contudo, tal candidato estava prejudicando outro grupo da própria empresa⁶⁹.

⁶⁸ Essa conclusão é compatível com as presentes em estudos sobre o lobby, segundo as quais o capital relacional é o principal atributo para quem vai desempenhar esse papel. Para maiores detalhes ver: BLANES I VIDAL *et al.* (2012).

⁶⁹ Disponível em: [Odebrecht fala de parceria com a cervejaria Itaipava – YouTube](#). Acesso em: 8 jun. 2022.

Essa conexão entre o representante da empresa e o decisor público é indispensável para a criação de segurança mútua. E isso aparece em relatos que também demonstram existir uma cultura de respeito às relações já estabelecidas pelos funcionários dentro dos grupos privados, pois se sabe que esse é um ponto relevante para fazer andar as negociações. Em outro momento do mesmo depoimento, Marcelo Odebrecht afirma saber “quem era o responsável (dentro da empresa) pelo apadrinhamento de determinado político” e, portanto, quando havia um problema a ser enfrentado, o empresário identificava o subordinado mais indicado para conduzir determinadas negociações. Assim, os funcionários que conseguem obter laços de confiança também se beneficiam dos frutos dessa proximidade quando os agentes políticos alcançam postos de comando.

Retomando os passos dados na conceituação do acordo, a partir do postulado inicial sobre o motor a provocar o movimento de aproximação, acrescentamos o fato de ele se dar em dois momentos distintos e não somente no processo eleitoral. Também deduzimos que tais relações ocorrem no tempo e são geralmente duradouras. Além disso, ao introduzir o dinheiro como objetivo das relações, é possível constatar que a lógica que move a disputa entre os diferentes grupos políticos se aproxima da ideia de maximização da utilidade: busca-se a obtenção de postos de comando como meio para alcançar recursos financeiros e se fortalecer para as próximas disputas políticas. Da mesma forma, essa lógica ocorre em disputas no setor privado, tanto externas – ao concorrer com outros agentes privados pelo acesso aos decisores – quanto internas – entre funcionários cujas relações estabelecidas os ajudam a galgar posições hierárquicas dentro das empresas.

Se esses pressupostos estão corretos, a ideia de haver uma relação de extorsão entre os agentes não é uma decorrência lógica aceitável. É esse o ponto a ser explorado para fechar o desenho que nos permita discutir as primeiras conclusões, isto é, a ideia de que a relação definida, simplificadamente como corruptiva, deve ser, na verdade, compreendida como um acordo com ganhos mútuos e espalhados dentre os partícipes.

3.5 A proteção como estratégia dos acordos

O fato de mostrarmos que o tempo e a busca por estabilidade são atributos característicos das relações entre os agentes públicos e privados não significa que estamos discorrendo sobre um ambiente de tranquilidade. Afinal, a procura por efetivar acordos é parte de um jogo em que ambos os lados procuram continuamente se posicionar de maneira mais vantajosa. Isso inclui os servidores concursados, como no caso da atuação de Paulo Roberto Costa, funcionário de carreira da Petrobras e um destacado operador de

políticas públicas, que depende, todavia, de um arranjo político para galgar novas posições ou se manter no comando.

Os relatos apontam que os requisitos para se obter um acordo entre os agentes é conseguir manter os canais de aproximação abertos, permeáveis às demandas, além de construir uma relação que perdure, porém, num ambiente de disputa permanente. O sucesso no cultivo cuidadoso desses canais determina o espaço de influência a ser ocupado pelos diferentes agentes. Logo, o achaque, a despeito de ser possível, não é recomendável em uma situação que requer um compromisso de longo prazo. Isso será mais nítido quando tratarmos de casos específicos de decisões ou de condução dos temas escolhidos na segunda parte desta tese.

Podemos encontrar nos relatos já mencionados, complementados por outros a serem ainda referenciados, um novo ponto demandado nos acordos: a necessidade de proteção. Os agentes privados buscam meios de influência, visando também proteger suas empresas ou a si mesmos. Trata-se de uma vantagem competitiva relevante para determinar a sorte nos negócios.

A proteção é um tipo de demanda dos agentes privados e não algo automático, conferido pelos acordos. Porém, é importante abordá-la, pois sua descrição reforça o sentido dos atributos elencados até este ponto do trabalho. Passamos, a seguir, aos tipos de proteção requeridos pelos empresários.

A busca por proteção pode envolver o próprio esquema de produção de acordos, como fica demonstrado, segundo o depoimento de Marcelo Odebrecht⁷⁰, pela solicitação feita ao ex-ministro Antonio Palocci (PT-SP) para passarem a centralizar as questões relativas ao financiamento da atividade política. O objetivo era impedir negociações por agentes intermediários ou em posição hierárquica inferior nas empresas. O fato é interessante não somente por tratar da proteção do esquema, pois, conforme aponta Carazza (2018), indica uma mudança na relação entre os agentes no tempo, com o intuito de tornar a organização dos negócios mais eficaz. Ao centralizar o comando sobre os acordos de financiamento, evita-se a dissipação de recursos e concentram-se os esforços em pautas de decisões que realmente importam.

Apesar desse caso, o tipo mais comum de demanda por proteção é a que recai sobre o negócio principal em que já se atua. Uma das formas de se conseguir tal objetivo

⁷⁰ Depoimento de Marcelo Odebrecht ao ex-juiz Sérgio Moro, realizado em 10 de abril de 2017. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=Vg_HHUJm4RQ. Acesso em: 15 ago. 2019.

é a indicação de pessoas alinhadas com a defesa de determinados interesses para serem nomeadas nas estruturas regulatórias ou de fomento, tais como: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Comissão de Valores Mobiliários (CVM), Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade), Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN), dentre outras posições que podem interferir em processos vitais às pretensões dos empresários⁷¹. No caso da JBS, a delação do operador Lúcio Funaro demonstra que a nomeação do então deputado Antônio Andrade (MDB-MG) como ministro da Agricultura, em 2013, durante o governo Dilma Rousseff (2011-2016), foi feita atendendo aos interesses do grupo empresarial⁷². Nesse episódio, a necessidade de proteção torna-se manifesta quando o delator diz que uma das demandas era que a fiscalização poupasse a empresa e se tornasse mais rigorosa sobre os concorrentes, dentre outros interesses relatados na delação e que serão objeto de análise no capítulo 5. Vale explicar que no mercado de produtos *in natura*, como a carne, é notória a utilização de exigências fitossanitárias como barreiras comerciais. Qualquer menção sobre alguma anormalidade encontrada entre os produtores é rapidamente utilizada por concorrentes internos e de outros países, gerando um efeito sobre os contratos presentes e futuros. Portanto, controlar a fiscalização é uma importante vantagem comercial⁷³.

Não há dúvida de que a obtenção de proteção denota alguma confiança entre as partes, uma vez que proteger o próprio esquema produtor de acordos exige atenção mútua, bem como a nomeação de quadros simpáticos às demandas em cargos-chave requer a manutenção deles em seus postos por tempo suficiente para produzir resultados esperados. Esse esforço político está distante de algo que caiba numa relação envolvendo o acaque.

⁷¹ Depoimento sobre a delação premiada de Joesley Mendonça Batista, realizado em 7 de abril de 2017. Disponível em: <https://youtu.be/2r82l3mUjIM>. Acesso em: 23 set. 2020.

⁷² A relação do então PMDB e o grupo JBS, tendo o Ministério da Agricultura como área de interesse, foi objeto da colaboração de Lúcio Funaro. O delator apontou que o contato entre Michel Temer e a empresa se iniciou em 2010, quando o ministro da Agricultura, à época, Wagner Rossi, o apresentou a Joesley. Essa relação com o ministério passa a ser intermediada por Eduardo Cunha, após a nomeação de Antônio Andrade para o cargo de ministro. Para mais detalhes, conferir o *Termo de depoimento nº 5*, prestado ao MPF, em 23 de agosto de 2017. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/wp-content/uploads/sites/41/2017/10/Termo-de-Depoimento-05-Lucio-Funaro.pdf>. Acesso em: 25 out. 2020.

⁷³ Segunda parte do depoimento do doleiro Lúcio Funaro ao MPF de Brasília, realizado em 22 de agosto de 2017. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=QoJLlcA0138>. Acesso em: 6 out. 2020. Nesse depoimento, o doleiro cita duas operações com o grupo JBS envolvendo o ministro da Agricultura: a primeira, com o pagamento de propina de R\$ 4,5 milhões ao ex-deputado Eduardo Cunha (MDB-RJ), e a segunda, através de doação a sua campanha a vice-governador do estado de Minas Gerais, na chapa encabeçada por Fernando Pimentel (PT-MG). Ambos foram eleitos em 2014.

A proteção também implica uma atitude preventiva em relação a qualquer má vontade de líderes políticos relevantes. Ricardo Saud, executivo da JBS que esteve presente nas transações envolvendo Aécio Neves (PSDB-MG), confirma que este nunca fez nada pela empresa, embora ela tenha sido uma das principais doadoras para sua campanha a presidente. Havia uma expectativa de poder que não se realizou em relação ao político mineiro. Algo semelhante acontecia com vários deputados que eram ajudados preventivamente, apenas para não atrapalharem os negócios da empresa, se fossem eleitos⁷⁴.

O caso citado sobre tentar manter as boas relações da Odebrecht com a recém-eleita Dilma Rousseff (PT) pode ser entendido como uma estratégia de buscar proteção. Segundo o diretor de Relações Institucionais da Odebrecht, Alexandrino Alencar, havia inúmeros interesses para justificar as preocupações com o futuro das relações políticas da empresa e, por conseguinte, o pedido de reunião de Emílio Odebrecht com o ex-presidente Lula (PT). O depoente descreveu o momento como um encontro “entre pais, preocupados com a relação de suas crias”, referindo-se à relação futura entre Dilma e Marcelo Odebrecht, dado o passado conflituoso do contato entre os dois⁷⁵. Segundo o delator, o pacote de benefícios oferecido buscava preservar a bom relacionamento existente com o antecessor. Não se estava solicitando uma decisão específica, porém abrindo canais para um bom tratamento às futuras reivindicações.

Para finalizar, nenhuma estratégia de proteção estaria completa sem envolver o Judiciário e os órgãos de controle. A proteção nessa esfera é observada em poucos relatos, pois é pouco provável um delator se arriscar em envolver esse Poder. Sérgio Cabral é um dos raros colaboradores a citar propina recebida por várias instâncias do Judiciário, além dos órgãos de controle de contas⁷⁶. Joesley também relata a intermediação feita por escritórios de advocacia com juízes e um procurador. Já na delação do chamado “doleiro dos doleiros”, Dario Messer afirma ter pagado propina a um membro do Ministério Público Federal (MPF), em Curitiba, em troca de proteção⁷⁷. Temer, ao discutir com

⁷⁴ Depoimento sobre os anexos da delação premiada de Ricardo Saud, diretor de Relações Institucionais e Governo do grupo JBS desde 2011, realizado em 7 de abril de 2017. Disponível em: <https://youtu.be/tQ5j16ZND-0>. Acesso em: 15 ago. 2019.

⁷⁵ Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=ABJrfWicUjg>. Acesso em: 14 ago. 2019.

⁷⁶ Segundo o depoimento do ex-governador, a corte de contas recebia 1% sobre todos os contratos que superassem R\$ 5 milhões. Os valores eram intermediados pelo presidente do Tribunal de Contas do Estado (TCE). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=lw9fdbkyVxY>. Acesso em: 12 abr. 2021.

⁷⁷ Não é demais salientar que os processos são inevitavelmente julgados pelo Poder Judiciário e que, portanto, não envolver membros desse poder nas delações pode ser uma estratégia de defesa dos réus.

Joesley a situação dos colegas de seu grupo político presos, diz que eram injustas as cobranças da parte deles por proteção, pois o ex-presidente só poderia ajudá-los “com um ou dois ministros do Supremo”⁷⁸. Da mesma forma, o ex-senador Romero Jucá (MDB-RR), ao defender a necessidade de liderança de Temer para um “grande acordo”, aponta a necessidade de contar com “o Supremo e com tudo”⁷⁹. Todas essas menções revelam o envolvimento do Judiciário e de órgãos de controle, mas, como dissemos, os depoimentos são escassos para se analisarem as peculiaridades dessa relação.

Conforme exposto ao longo do capítulo, em nenhuma das duas dimensões – seja na relação direta com os decisores públicos, como no caso dos diretores da Petrobras, seja nos acordos envolvendo os dirigentes políticos – se sustenta a ideia de haver achaque e, especialmente nesta última parte, ao requerer proteção, fica evidente ser um produto que somente uma relação duradoura pode entregar.

3.6 Personagens e as funções que desempenham

As relações entre os agentes públicos e privados descritas só são possíveis por intermédio da ação de vários personagens. Eles aparecem recorrentemente atuando em diferentes grupos políticos, sendo importante compreender o papel de cada um deles, organizados a seguir como figuras-tipo. Tal particularização permitirá ilustrar as funções desempenhadas para o funcionamento do mecanismo de compra de influência.

Conforme será demonstrado, o dinheiro ocupa um lugar central em parte das funções; afinal, trata-se de uma compra. Estamos nos referindo a valores expressivos, que transitam por todos os lados, obedecendo a comandos de toda sorte, e precisam ser transacionados no tempo exato para a execução dos compromissos acertados. A relevância do dinheiro justifica iniciarmos a caracterização a seguir justamente pelos responsáveis por fazê-lo cumprir sua missão. O objetivo último é manter os acordos de interesse mútuo e entregar o produto final: as decisões de políticas públicas. Portanto, além dos operadores do dinheiro e de políticas públicas, os operadores políticos e

Um indício de que isso faz sentido está nos desdobramentos da delação do ex-governador Sérgio Cabral, assinada com a Polícia Federal, envolvendo membros dos tribunais de contas do estado do Rio de Janeiro e da União, além de um procurador de Justiça e outros membros do STJ. Apesar de a delação ter sido homologada pelo ministro do Supremo, Edson Facchin, o ministro Toffoli atendeu a pedido do procurador Geral da República, Augusto Aras, e arquivou os processos contra os ministros do Tribunal de Contas da União e do STJ, impedindo inclusive o prosseguimento de investigações.

⁷⁸ Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/operacao-lava-jato/noticia/delator-diz-que-ouviu-de-temer-que-presidente-poderia-auxiliar-cunha-no-stf.ghtml>. Acesso em: 20 dez. 2021.

⁷⁹ Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/operacao-lava-jato/noticia/2016/05/em-gravacao-juca-sugere-pacto-para-deter-lava-jato-diz-jornal.html>. Acesso em 20 dez. 2021.

privados são os responsáveis pelos termos dos acordos e são os principais personagens na competição pelo espaço decisório.

3.6.1 Operadores do dinheiro

A função de prover os recursos financeiros para mover o mecanismo de compra de influência lida com a contínua evolução do controle estatal. As constantes mudanças das regras são uma resposta aos inúmeros casos de corrupção e de lavagem de dinheiro investigados no decurso dos anos. Da mesma maneira, com o passar do tempo, os operadores envolvidos nesse tipo de transação adaptaram sua forma de atuar para fazer frente a esse constante aprimoramento institucional e, inevitavelmente, tornaram as operações mais complexas devido à necessidade de dar alguma aura de legalidade aos valores transacionados⁸⁰.

Para escapar dos radares do controle interno existentes no país, as contas em paraísos fiscais são parte importante para o esquema dos operadores do dinheiro. Além de possibilitar a evasão de divisas, a opção por uma moeda estrangeira, tanto o euro como o dólar, tem a vantagem da proteção a movimentos bruscos de desvalorização, funcionando como uma boa forma de reserva de valor. Dada a diferença de cotação em relação ao real, quando necessário, a moeda estrangeira apresenta maior praticidade para ser estocada e transportada. Por essas razões, os chamados doleiros são essenciais para viabilizar o esquema, pois são o núcleo operativo do mecanismo da compra de influência.

Os operadores do dinheiro conectam-se a algum político com função de comando de um grupo específico, estabelecendo uma relação de confiança. Eles são essenciais na facilitação do fluxo de recursos porque desempenham inúmeras funções com esse fim: possibilitam saques de dinheiro em espécie e transferências de recursos dentro do país e no exterior; forjam notas fiscais para viabilizar doações feitas por empresas e, muitas vezes, atuam como um banco de desconto, emprestando recursos em operações de curto ou longo prazo, desempenhando funções semelhantes às encontradas em bancos. Além de todas essas práticas bancárias, executam tarefas gerenciais, atuando como registradores dos fluxos de propina – ao fazerem a contabilidade geral dos valores transacionados. Por isso, a delação desses atores foi o objetivo inicial perseguido pelas

⁸⁰ Para outros detalhes sobre operadores, ver o *Termo de colaboração nº 4*, de Pedro Barusco, página 3. Disponível em: https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/wp-content/uploads/sites/41/2015/02/858_ANEXO6.pdf. Acesso em: 7 jan. 2022.

investigações e suas informações foram peça-chave na comprovação do recebimento de recursos ilegais.

Alberto Youssef, por exemplo, foi o personagem cujo depoimento deu início à Operação Lava Jato. Trata-se de alguém conhecido da nossa história republicana, pois foi investigado também nos casos do Banestado e do Mensalão. Ele operou para vários grupos ao longo do tempo, mas se destacou na Lava Jato pelos serviços prestados ao Partido Progressista (PP), o que o levou a ter papel relevante para as transações ocorridas na Diretoria de Abastecimento da Petrobras, enquanto vigorou o acordo entre Paulo Roberto Costa, ocupante daquela cadeira, e o partido.

Youssef operava para o grupo liderado pelo ex-deputado José Janene (PP-PR)⁸¹, falecido em setembro de 2010, que depositava toda a propina recebida pelo grupo nas suas contas. Uma das funções do operador, segundo outro ex-deputado, Pedro Correa (PP-PE), era a de distribuir os recursos a quem Janene indicasse, bem como realizar outros tipos de pagamentos e transferências⁸². O PP, nessa época, além do cargo de direção na Petrobras, possuía uma diretoria em Furnas, comandada pelo referido deputado, que “dividia as atribuições”⁸³ com o também deputado, à época, Aécio Neves (PSDB-MG)⁸⁴.

Outro atuante operador do dinheiro é Lúcio Funaro, cuja tarefa era administrar os recursos angariados pelo ex-deputado Eduardo Cunha (MDB-RJ)⁸⁵ e, por consequência, do grupo ao qual ele pertencia dentro do partido. Embora tenha em comum com Alberto Youssef o papel desempenhado e o fato de ter sido investigado no Mensalão, Lúcio Funaro se diferenciava por operar no mercado financeiro por meio da corretora de valores

⁸¹ De acordo com a delação do ex-deputado Pedro Correa (PP-PE), “Janene e Youssef eram sócios numa empresa de *factoring* e em fazendas, e eram amigos de longa data”. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=7kP3HjagxvU>. Acesso em: 27 out. 2020.

⁸² Ainda segundo a delação do ex-deputado Pedro Correa (PP-PE), os “recursos compunham um caixa único e íamos resolvendo os problemas do partido. Por exemplo, tinha a convenção do partido: pagávamos as passagens, as propagandas, a mobilização e os palestrantes, e isso era feito todo mês. E tinha vários diretórios que não recebiam nada e mandávamos dinheiro para eles, e o que sobrava a gente dividia. Não era assim tão acertado, por exemplo, às vezes tinha que pagar advogado de um, doença de outro e coisas assim”. Trecho extraído do depoimento disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=gWq-fPIRFOA>. Acesso em: 27 out. 2020.

⁸³ Essa afirmação define os tipos de acordo por seu valor de face. Não se divide uma diretoria em uma estatal ou em qualquer estrutura no sentido de se compartilhar a concepção de políticas a serem implementadas, o que se dividem são os benefícios financeiros conseguidos com a participação nos contratos sob responsabilidade da diretoria.

⁸⁴ Essa associação entre um partido da base de apoio do governo (PP) e outro de oposição (PSDB) é um dos inúmeros exemplos de associações políticas inusitadas.

⁸⁵ Funaro não era o doleiro para todas as operações de Eduardo Cunha, pois não era o responsável pelas operações na Petrobras. Ele apenas operava recursos advindos dos acordos que envolviam os empréstimos liberados pelo FGTS e dos “serviços” prestados à JBS, como no Ministério da Agricultura.

da família. Porém, tirando esse último aspecto, as funções de ambos são as mesmas, principalmente a de registrar a contabilidade, distribuir os valores e organizar remessas para contas no exterior.

A aproximação entre Eduardo Cunha e Lúcio Funaro se deu exatamente pelo fato de este ser um ativo operador do mercado financeiro. O encontro nos remete ao início da carreira política do ex-deputado, quando comandava a Prece Previdência Complementar – fundo de pensão dos trabalhadores da Companhia Estadual de Águas e Esgotos (Cedae) do Rio de Janeiro. O fundo operava posições no mercado de capitais, e a geração de caixa de tais operações era motivo de destaque no mercado. O ex-deputado, enquanto controlador desse importante fundo, conquistou sua fama devido às posições de investimentos que geravam muitos ganhos para os operadores financeiros. Segundo a investigação conduzida pela Comissão de Valores Mobiliários (CVM)⁸⁶, apurou-se a responsabilidade dos gestores do fundo em operações no mercado de capitais, as quais resultaram em prejuízo de quase R\$ 300 milhões⁸⁷ no período de 2002 a 2005.

Depois dessa primeira parceria lucrativa intermediando os valores pagos ao ex-deputado, como participação dos prejuízos gerados ao fundo, a situação do operador se consolidou no mercado da política juntamente com a ascensão de Eduardo Cunha. A partir da ascensão conjunta da dupla, Funaro ganhou prestígio no grupo político do deputado ao assumir novas funções, como a de intermediar boa parte das relações entre o MDB e o grupo JBS. Sua proximidade com a política chegou a tal ponto que se cogitou lançar a candidatura do operador a deputado federal, fato que parece natural quando se revela o imbricamento da política com o dinheiro.

Tanto Youssef quanto Funaro são representativos da associação desses atores à política. No que se refere ao processo investigativo engendrado pela Lava Jato, há que se lembrar que vários operadores do dinheiro foram denunciados durante a referida operação, mas aqui estamos tratando apenas de alguns destaques para ilustrar a função desse personagem-tipo. É interessante, porém, citar mais um em especial: Dario Messer, considerado o “Banco Central dos doleiros”, cuja delação ainda se encontra em sigilo⁸⁸,

⁸⁶

Disponível

em:

http://www.cvm.gov.br/export/sites/cvm/noticias/anexos/2018/20180820_PAS_CVM_SEI_1995700146_4_2015_5706_2012_Prece_relatorio_diretor_gustavo_borba.pdf. Acesso em: 25 out. 2020.

⁸⁷ Dado extraído do relatório do inquérito da Operação Cui Bono, que apura fraudes na liberação de empréstimos do FI-FGTS. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/df/sala-de-imprensa/docs/aia-cuibono-jf>. Acesso em: 26 out. 2020.

⁸⁸ Messer protagonizou um caso que pode ser citado como exemplo da dificuldade em se envolver personagens do sistema processual em acusações de corrupção. O doleiro, em um primeiro momento,

e que foi preso por causa das delações de outros operadores de menor porte, pertencentes ao esquema do ex-governador do Rio de Janeiro, Sérgio Cabral (MDB).

A sucessão de delações revela uma hierarquia dos operadores de dinheiro pelo volume transacionado por cada um deles. Porém, há outras duas razões que tornam pertinentes tais relatos. A primeira, por demonstrar como o aumento de volume nas transações de Sérgio Cabral levou à necessidade de sofisticação na maneira pela qual se remetiam recursos para o exterior. Nesse sentido, o grupo político do ex-governador passou a utilizar operadores mais preparados para lidar com quantias maiores, o que explica terem chegado até Dario Messer. Aliás, segundo partes da delação trazidas a público, ele ajudou Sérgio Cabral sem sequer conhecê-lo ou saber que estava operando para o então governador do estado fluminense. A segunda razão deve-se ao fato de esse mesmo operador de dinheiro ter como um dos principais clientes a empresa Odebrecht. Era tamanha a confiança entre Messer e a empresa, que esta franqueava ao doleiro o acesso ao seu sistema interno de controle de propinas, chamado de Drousys.

3.6.2 Operadores de políticas públicas

Os operadores de políticas públicas desempenham a função de transformar em decisão os pleitos consubstanciados nos acordos de compra de influência. As decisões de políticas públicas são o produto último e acabado do mecanismo em movimento. Desde os primeiros atos de aproximação entre agentes públicos e privados, passando pelo estabelecimento da confiança e pelo fluxo de recursos, o acordo só será julgado satisfatório se o balanço entre os meios empregados e as benesses obtidas pelas decisões for positivo. Assim, a função essencial desse importante ator é tornar o produto do acordo viável à luz das regras que regem os atos no âmbito do Estado.

Esse operador pode ser um servidor recrutado ou um agente não concursado, porém, com larga experiência em lidar com a administração pública. Os operadores de políticas públicas desempenham tal função por apresentarem alguma especialidade técnica, obtida por formação acadêmica ou adquirida ao longo do exercício da atividade profissional. Desse modo, colocam esse conhecimento a serviço do mercado da política,

envolveu o procurador membro da Operação da Lava Jato na sua delação e depois mudou a versão sobre o fato. O procurador acusado de receber propina para dar proteção a Messer chama-se Januário Paludo, sujeito cuja proeminência entre os procuradores acabou emprestando seu nome ao famoso grupo de Telegram, que reunia os membros da Operação Lava Jato. Disponível em: <https://theintercept.com/2021/02/24/doleiro-dario-messer-mudou-delacao-procurador-januario-paludo/>. Acesso em: 13 jun. 2022.

sendo sua função principal viabilizar decisões e novos negócios, aproximando as pontas entre demandantes de decisões e ofertantes. Diferentemente dos operadores do dinheiro, que chegam a ter relações quase societárias com os líderes de grupos políticos, os operadores de políticas públicas geralmente desenvolvem laços de confiança com operadores da política e potenciais decisores, ou seja, apenas cultivam relação de proximidade pela perspectiva de que estes assumam posições de comando. Esses operadores também podem ter vínculos com os grupos políticos ou conexão com empresas partícipes do mercado da influência, o que também os habilita a intermediar soluções ou desempenhar diretamente funções de comando.

Dessa forma, há dois tipos de operadores de políticas públicas: os intermediadores de negócios e os que ocupam funções diretamente no processo decisório. Aqueles com função de intermediar negócios geralmente estabelecem contratos particulares com as empresas interessadas nas áreas nas quais esse operador atua. Esses operadores intermediários se apresentam como consultores especializados e, na maioria das vezes, os contratos firmados com as empresas preveem remuneração pelo sucesso da empreitada. Tanto é assim que sempre alegam, mesmo sob o instituto da colaboração premiada, que parte das negociações realizadas, bem como os rendimentos associados a essas atividades, eram totalmente lícitas.

Fernando Soares, conhecido como Fernando Baiano, é um desses operadores de políticas públicas com característica de intermediário de negócio. Embora tenha confessado ter até sido o portador de valores a pedido do diretor da Petrobras, Paulo Roberto Costa, sua aproximação ao núcleo decisório da estatal se deu pela experiência em lidar com o setor de exploração de petróleo, intermediando o interesse de empresas na estatal. Ganhou a confiança do diretor quando este esteve convalescente por meses e, dado seu grave estado de saúde, abriu-se uma disputa para substituí-lo no cargo. O PP, que o havia indicado, estava perdendo espaço político e, conseqüentemente, com a discussão de troca do diretor da Petrobras, antevia a possibilidade de perder a ascendência sobre a Diretoria de Abastecimento para o antigo PMDB. Nesse momento, Fernando Baiano, por intermédio de seus contatos políticos, negociou o apoio do PMDB ao enfermo Paulo Roberto Costa. A diretoria passou a ser dividida entre os dois partidos, sem haver a troca do diretor. A partir desse fato, se estabeleceu uma relação de confiança entre os dois e o operador intermediário passou a ter livre trânsito na diretoria para apresentar seus parceiros comerciais e demandas por negócios.

Outro operador de políticas públicas com função de intermediário de negócios e que atuou nos contratos na Diretoria de Serviços da Petrobras foi Mario Goes. Formado em engenharia naval, sempre atuou como consultor no mercado de navegação e transporte de combustíveis. Ele se aproximou de Pedro Barusco, ex-dirigente da Petrobras, quando este ainda era apenas um técnico da diretoria. O primeiro contato entre ambos foi durante um seminário em que Mário Goes foi palestrante. Apesar do contato inicial, o consultor só passou a ter uma atribuição mais destacada como operador intermediário após Barusco ser promovido a gerente. Goes era representante de algumas empresas de navegação que, cientes da amizade entre eles, passaram a requisitá-lo para estabelecer contato.

Júlio Camargo, um empresário que se especializou na intermediação de negócios, exemplifica melhor o papel técnico exercido por esses operadores de políticas públicas, uma vez que se envolveu em tarefas mais amplas, como na construção de refinarias e na discussão sobre o modelo de contratação dos navios-sonda pela Petrobras, caso a ser relatado no capítulo 6. Também chamado de lobista, Júlio Camargo desempenhou funções de assessoramento de negócios e coordenou a montagem de consórcios, como no caso das obras de modernização da Refinaria Presidente Getúlio Vargas (Repar) no Paraná. Além disso, o intermediário fez acompanhamento técnico do contrato, negociou a aprovação de aditivos e se dedicou a outras formalidades processuais.

O segundo tipo de operadores de políticas públicas refere-se àqueles que são escalados para assumir diretamente determinados cargos para, assim, interferirem no processo decisório. Esse foi o caso do advogado Rodrigo Figueiredo, selecionado pelo grupo político de Eduardo Cunha para ocupar a Secretaria de Defesa Agropecuária (SDA) no Ministério da Agricultura. A incumbência do advogado seria viabilizar as medidas de interesse do grupo JBS. Esse episódio será discutido em detalhes no capítulo 5, cabendo, neste momento, apenas como exemplo de um operador que ocupa uma posição na estrutura do Poder Executivo, diferentemente dos casos anteriores, nos quais os operadores de políticas públicas fazem a intermediação com os decisores públicos, na tentativa de atender aos interesses das empresas.

A função desses operadores, além do conhecimento prévio que os habilita à missão de desenhar tecnicamente as soluções requeridas, é compreender a política e estarem atentos ao momento oportuno para emplacar seus intentos.

3.6.3 Operadores políticos

O passo seguinte é tentar caracterizar aqueles que se destacam no interior dos grupos políticos. Há uma complexidade maior na definição desses atores devido ao menor número de acordos de colaboração pertencentes a esse círculo de operadores e, portanto, as informações são escassas quando comparadas às dos outros personagens destacados. Organizando os relatos disponíveis e as situações descritas, podemos identificar uma tipologia de funções de liderança desses operadores. Nesse contexto de falta de informações, a opção escolhida foi a de caracterizar as várias formas de atuação a partir das situações que envolviam tais lideranças.

Esses operadores se distinguem dos demais por um elemento marcante: são os únicos com voto. O resultado das urnas, por conseguinte, afeta o modo de atuação e a importância de cada um deles na disputa por influência.

Quanto ao modo de atuação, destaca-se o fato de que o papel de operador político nos processos investigativos aqui estudados nem sempre pode ser confundido com as denominações dos cargos corriqueiramente conhecidos, tais como o do presidente de um partido ou o líder do governo no Congresso. Além disso, a ação desse operador varia de acordo com a posição ocupada, na coalizão de governo, pelo partido ao qual pertence, ou seja: se é o partido que comanda o Poder Executivo, tal qual o Partido dos Trabalhadores (PT) à época das delações em questão; se é um partido da coalizão e tem ministros no governo ou um papel destacado na agenda do Legislativo ou, ainda, se é um partido que apenas compõe a base de sustentação no Congresso.

No material disponibilizado pela Operação Lava Jato, há relatos ressaltando algumas sutilezas em relação às alianças que levam a formar um determinado aglomerado político. Por exemplo, é possível identificar uma mistura de características entre seus componentes, algo diverso de um comportamento esperado quando se guia pelos laços da filiação partidária. Muitos dos grupos formados transpõem as Casas legislativas e podem agregar participantes de colorações partidárias distintas. Portanto, há uma força que move a estratégia desses operadores na formação de um grupo político, configurando alianças muitas vezes inusitadas aos observadores externos, como o fato de um parlamentar da oposição, como Aécio Neves (PSDB-MG), dividir espaço com um partido da base de apoio do governo, ou quando o grupo político de Eduardo Cunha (MDB-RJ) incorpora parlamentares do PT.

A lógica que aproxima os diferentes membros de um determinado aglomerado político está em somar forças na busca por ocupar cargos que chamem a atenção dos

agentes privados. E essa lógica, muitas vezes, não respeita as fronteiras partidárias. Dessa maneira, os operadores políticos buscam alcançar o controle de determinados cargos, o que possibilita andar algumas casas no tabuleiro em direção à liderança de bancadas e vice-versa; ou seja, liderar políticos aumenta a possibilidade de ocupar postos de comando.

Independente do sentido da determinação, o ativo que os operadores da política buscam está relacionado a obter o poder de distribuição de recursos arrecadados e isso remete à capacidade de determinar a ocupação dos postos de comando considerados estratégicos. Os operadores têm consciência sobre a tendência nas negociações com os agentes privados em centralizar os acordos de financiamento da política em figuras que tenham o domínio sobre arenas decisórias específicas. A busca pelo controle desses espaços, portanto, é fundamental. E o êxito dos operadores pode ser medido pelo comando da distribuição de posições que geram recursos financeiros.

A partir dessas ponderações, é possível listar alguns tipos de operadores políticos, abrigados nas funções essenciais para a promoção dos acordos:

Líderes do governo. No caso do PT, que comandava o Executivo, no período investigado pela Operação Lava Jato, os relatos apontam que determinados ministros eram destacados para manter negociações com outros partidos ou com o setor privado, como aconteceu com os ex-ministros da Fazenda e da Casa Civil, Antonio Palocci (PT-SP) e José Dirceu (PT-SP), respectivamente, no primeiro mandato do presidente Lula (2003-2006). Ou seja, mesmo havendo o líder do governo no Congresso ou estruturas formais responsáveis pela articulação política, ambos estavam empoderados para conduzir negociações políticas. Esse poder foi delegado pelo próprio presidente, pois chefiavam máquinas administrativas com instrumentos suficientes para atender aos pleitos que porventura fossem colocados na mesa de negociação. Percebe-se que estar em um cargo capaz de comandar vários fóruns decisórios é significativo para se cacifar à posição de negociador, pois, após Palocci ter voltado à Câmara dos Deputados e ser substituído por Guido Mantega, este passou a ser um interlocutor recorrentemente citado nos depoimentos⁸⁹, mesmo com Palocci tendo continuado a ser um importante interlocutor do mercado.

⁸⁹ O empresário Eike Batista afirma ter recebido pedido de Mantega para contribuir para o pagamento de despesas remanescentes da campanha eleitoral de 2010. Depoimento disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=r2QdPkU2W5Q>. Acesso em: 26 maio 2022.

Portanto, além de intermediar e zelar pelos pleitos do setor privado e das bancadas de apoio ao governo no Congresso, esses operadores políticos administram juntamente ao tesoureiro do partido os apoios financeiros prometidos nas negociações.

Líderes de partidos da base. No caso de partidos que compõem a coalizão de governo e comandam ministérios, pode-se citar o Partido da República (PR) – que passou a ser Partido Liberal (PL) a partir de maio de 2019 –, tido como de atuação tranquila, em boa parte pela liderança do então ministro dos Transportes, Alfredo Nascimento (PL-AM), que comandava as articulações na Câmara⁹⁰. Da mesma forma, o Partido Progressista (PP) mostrava uma atuação uniforme, sob a liderança dos ex-deputados José Janene (PP-PR) e Pedro Correa (PP-PE), pelo fato de terem nomeado apaniguados em vários cargos já citados e, principalmente, pela ascendência sobre uma diretoria da Petrobras⁹¹. Certos relatos demonstram o papel desses líderes nas negociações de postos de comando no Executivo e na distribuição de posições internamente ao grupo político.

Em geral, a função desses líderes partidários, além de administrar e defender o espaço do partido no governo, é cuidar da administração e distribuição dos recursos financeiros, tal como o fez José Janene (PP-PR), valendo-se dos serviços do operador de dinheiro Alberto Youssef.

Líderes de grupos políticos. Algumas lideranças exercem poder sobre um grupo que extrapola a fronteira partidária, seja por uma aglutinação temática ou regional. O MDB pode servir de exemplo. O ex-deputado Eduardo Cunha, antes de se tornar presidente da Câmara, tinha ascendência sobre o grupo denominado “evangélicos”, liderava a chamada “bancada do MDB do Rio de Janeiro” e, sob sua influência, chegaram a ser listados alguns deputados do PT⁹². Além disso, o MDB colabora com exemplos como o da bancada de Minas Gerais – mencionada nas colaborações em repartições de

⁹⁰ Delcídio do Amaral confirma em sua delação a posição de destaque do então ministro dos Transportes, Alfredo Nascimento. Para os objetivos desta pesquisa, esse tipo de menção mostra que o partido estava contemplado em relação às posições de comando que possuía, e o produto gerado era distribuído de forma a contentar todos os membros do grupo. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/delacao-premiada-delcidio-amaral.pdf>. Acesso em: 18 abr. 2021.

⁹¹ A avaliação é depreendida da colaboração do ex-deputado Pedro Correia, uma das principais lideranças do grupo político formado por deputados do PP.

⁹² Conforme delação de Lúcio Funaro, referente ao número de deputados sob influência de Eduardo Cunha. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/wp-content/uploads/sites/41/2017/10/Termo-de-Depoimento-05-Lucio-Funaro.pdf>. Acesso em: 12 nov. 2020.

cargos –, havendo igualmente referências à divisão de postos para as bancadas do partido no Senado⁹³ e na Câmara.

Esses líderes parecem chefiar grupos menos estáveis, sendo que relatos mostram as estratégias utilizadas para obter a cessão de espaço no comando do governo⁹⁴. A força de operadores políticos como esses parece depender da quantidade de recursos que conseguem mobilizar e da estabilidade dos acordos para usufruto do grupo político controlado.

Assim, o sentido de apontar essa tipologia é o de ressaltar a distinção entre a denominação formal do líder partidário e a liderança informal, estabelecida pela influência sobre uma base fluida de representantes legislativos. Não está se afirmando que o cargo ou a denominação formal da liderança não importem nas funções desempenhadas no mecanismo de produção de acordos; mas, sim, que se deve prestar atenção para além dessas posições ocupadas se se quer entender o poder e a função efetiva de cada um⁹⁵. A ascensão vertiginosa do ex-deputado Eduardo Cunha, por exemplo, ilustra como a mobilização de fontes de recursos financeiros, desde a sua atuação no estado do Rio de Janeiro, possibilitou financiar sua eleição ao Congresso, bem como a disputa para o principal cargo de sua carreira, a presidência da Câmara dos Deputados.

3.6.4 Operadores do interesse privado

Por último e não menos importante, devemos tratar sobre os operadores do interesse privado, aqueles que fazem valer os interesses de grupos econômicos, organizando a ação de compra da influência. A função desse tipo de operador é desempenhada pelo conjunto de proprietários de empresas, diretores de Relações

⁹³ A delação de Delcídio do Amaral faz essa distinção em relação ao MDB. Os relatos são fartos em detalhes de como ocorreu o rearranjo de poder e, conseqüentemente, de cargos após o Mensalão. Ao tratar disso, o delator demonstra como o MDB do Senado comandou a ocupação de posições no setor energético. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=L8EiMBYL5Lw>. Acesso em: 12 abr. 2021.

⁹⁴ Um dos casos citados foi a derrota da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF) na Câmara dos Deputados, compreendida como um aviso em relação à insatisfação do grupo com o desbalanceamento entre o chamado “MDB do Senado” e a participação do “MDB da Câmara” nos cargos do governo. Para mais detalhes, conferir a delações de Delcídio do Amaral e de Lucio Funaro, disponíveis em: <https://www.youtube.com/watch?v=YUUZTFFWNNQ>, acesso em: 12 abr. 2021; e: <https://www.youtube.com/watch?v=RovhGHOx6Ms>, acesso em: 7 nov. 2020.

⁹⁵ Um aspecto que também demonstra distinção em relação ao exercício do papel de operador da política é a relação com os votos recebidos. A capacidade de mobilizar votos talvez devesse ser um fator distintivo para se alcançar posições de liderança numa democracia. Michel Temer (MDB-SP), em 2006, na última eleição a deputado, antes de compor a chapa de Dilma Rousseff (PT) como vice-presidente, recebeu apenas 99.046 votos em São Paulo e foi o último eleito da lista do MDB. Da mesma forma, Romero Jucá (MDB-RR) ocupou papel de liderança, formal ou não, inúmeras vezes, mesmo representando o estado com menor população do país, Roraima, com um pouco mais de 650 mil habitantes.

Institucionais e funcionários destacados pelas próprias instituições, além de grupos econômicos ou organizações corporativas que atuam na linha de frente das relações com os agentes públicos.

Utilizar o verbo “organizar” remete à ideia de um trabalho coletivo, que demanda meios financeiros, força de trabalho e planejamento. Apesar de identificarmos características distintas no modo de atuar entre os grupos privados, não parece possível reconhecer uma divisão de tipos muito claros segundo esses diferenciais. Há, sobretudo, uma distinção sobre a quantidade de meios destinados à função de buscar influência.

Há dois principais grupos econômicos, cujos operadores se destacam nos processos investigativos: a Odebrecht e a JBS. Justamente os interesses desses conglomerados ocupam um papel relevante nos casos relatados nos capítulos seguintes. Ambos atuam com uma quantidade vultosa de recursos, mas utilizam estruturas organizacionais diferentes para efetivarem a compra de influência.

A Odebrecht é formada por áreas de atuação comercial bastante diversificada, havendo desde a indústria química ou petrolífera, ambas concorrendo no mercado internacional, até o saneamento e a mobilidade urbana, cuja atuação concentra-se em estados e municípios, para não citar a construção civil, atividade responsável pela acumulação inicial do grupo e que alcançou o processo de internacionalização das atividades. A organização dos meios reflete a diversificação dos interesses do grupo. Muitas vezes, uma mesma unidade da federação conta com mais de um representante de centros de negócio da empresa, atuando próximo aos decisores públicos, isso ocorre até na esfera federal. A complexidade trazida por tal corpo de operadores do interesse privado explica o empenho de Marcelo Odebrecht em servir como apaziguador nos momentos em que a atuação dos operadores pode colocar em risco outro interesse do grupo.

A diversidade de interesses dos grupos econômicos tem relação direta com a quantidade de decisões para as quais a influência comprada se dedica. Assim, há um esforço de ordenamento das várias frentes, procurando contabilizar de modo centralizador todos os apoios financeiros dados à atividade política, como forma de otimizar os recursos empregados e compreender os instrumentos à disposição do grupo. Essa atividade de organização dos esforços teve que contar com um setor administrativo próprio – denominado no organograma da empresa com o eufemismo “Diretoria de Operações Estruturadas” –, além de um sistema informacional denso, capaz de integrar os registros dos valores destinados aos decisores públicos, com a origem dos recursos por centro de negócios da empresa, bem como as operações necessárias para gerar esses recursos

(moeda em espécie, transferência para contas *offshore* ou contratos fictícios), cuja variedade foi detalhada ao tratarmos dos operadores do dinheiro.

Por mais que seja plausível equiparar a quantidade de meios utilizados na compra de influência, há que se ressaltar que o grupo JBS operava de uma maneira bem mais simples do que a Odebrecht. Apenas um dos irmãos Batista, proprietários da empresa, o Joesley, dedicava-se à tarefa de organizar a estrutura de contato com os agentes públicos. Embora os interesses da empresa também estivessem dispersos por unidades federativas, sua atividade comercial é infinitamente mais restrita quando comparada à do grupo Odebrecht. Logo, a estrutura requerida é menor, inclusive para a contabilização de montantes equivalentes de dinheiro movimentado. Por ter uma organização mais enxuta, percebe-se uma tendência em buscar contato com interlocutores posicionados em níveis hierárquicos de decisão mais altos, justamente a estratégia notada no episódio envolvendo o ministro da Agricultura, relatado no início deste capítulo, assim como na gravação do então presidente da República, Michel Temer. Mesmo nos estados cujos interesses da JBS se assentavam basicamente na atividade de fiscalização e em obter com a maior presteza possível a liberação de créditos de impostos, sempre se procurava uma relação direta com quem ocupasse o cargo de governador.

Em resumo, há dois grupos econômicos que destinam recursos monetários aparentemente equivalentes para a compra de influência; mas, por se distinguirem entre si, dada a amplitude de interesses, apresentam estruturas de operação diversa. O ponto importante a ser usado como medida da eficácia não é, na verdade, a quantia disponibilizada, e, sim, os resultados alcançados, ou seja, se os meios empregados permitem o pleno desempenho da influência desejada.

Dentre as empresas que constam na base de dados desta pesquisa, a Odebrecht e a JBS podem ser classificadas como as mais relevantes no quesito utilização de recursos e, por conseguinte, na permeabilidade das estruturas decisórias. As outras, como as empreiteiras, que também tiveram seu momento de notoriedade nos processos investigativos, não aparecem nos registros com o mesmo destaque na tentativa de influenciar as decisões de políticas públicas. Muitas delas, apesar de empregarem recursos financeiros consideráveis, têm seus relatos relacionados à obtenção de benesses mais diretas, como contratos de obras públicas, produtos de concessão ou outros atos com deliberações direcionadas aos seus interesses comerciais mais imediatos.

Essas empresas se assemelham a inúmeras outras focadas em oportunidades de negócios com o setor público ou em obter decisões pontuais por parte dos decisores.

Podemos até julgá-las como sendo participantes do mecanismo de compra de influência, pois cumprem alguns requisitos básicos para esse fim, quais sejam, a contribuição direta para o financiamento da atividade política e o recebimento de decisões favoráveis aos seus interesses. Porém, a esse tipo de transação faltam algumas das condições básicas do que estamos considerando como acordo de benefício mútuo, como o empenho visando construir no tempo – por meio de uma estratégia planejada – laços de confiança com os agentes públicos. Porém, a distinção entre o grupo com emprego de meios mais modestos e aquele com participação proeminente, como os dois exemplos citados, está exatamente na complexidade das decisões pleiteadas.

Nesse contexto, os casos tratados na segunda parte, assim como os que consideramos influir na qualidade das decisões tomadas, são mais atinentes ao mecanismo de compra de influência, sobre o qual concentramos a análise.

3.7 A centralidade do dinheiro

Nesta parte e na próxima, tentaremos mostrar a importância central do dinheiro na produção dos acordos. Primeiramente, o foco será a postura dos agentes e como a sofisticação dos esquemas de transação de recursos, tanto para a produção dos valores em espécie, quanto para as remessas internacionais, denota o peso do dinheiro nos acordos. Portanto, antes de tratar especificamente sobre os esquemas para fazer circular as quantias indispensáveis aos acordos, vale salientar dois aspectos: a naturalidade com a qual os atores do mercado tratam o ato de contornar certas vedações ou limitações regulatórias e como é necessária uma relação corruptiva somente entre os agentes privados, sem precisar envolver agentes públicos para fazer circular o dinheiro.

Em relação ao primeiro aspecto – a naturalidade –, cabe um caso de autoincriminação envolvendo Eduardo Cunha (MDB-RJ). O ex-deputado, na tentativa de justificar as relações espúrias com o doleiro Lúcio Funaro, defendeu-se relatando que o conhecia porque operava no mercado financeiro, e a origem dos seus notáveis recursos devia-se aos ganhos substantivos obtidos nessas operações. Disse ainda que, para realizá-las, utilizava apenas informações de domínio público e apostava no mercado de capitais, principalmente em derivativos. Porém, essa explicação não resiste à confrontação com outras passagens do seu depoimento. Ao mesmo tempo que afirma só ter contado com informações públicas para evitar criminalizar sua habilidade com os mercados futuros; contraditoriamente, ao explicar o interesse de aproximação de Lúcio Funaro ao ambiente de Brasília, aponta como o operador percebeu as vantagens de estar perto de onde se

tomavam as decisões para obter informações privilegiadas e especular no mercado financeiro⁹⁶. É exatamente esse o motivo alegado pelo deputado para a tentativa de Funaro em ensaiar uma possível candidatura ao cargo de deputado federal. Em outras palavras, Cunha, conhecido pela perspicácia, se autoincriminou como um agente que utiliza informações privilegiadas em benefício próprio (*insider trading*), crime tipificado em lei⁹⁷. De alguma maneira, o desleixo com a qual o ex-deputado lidou com a defesa desse ponto, algo completamente fora do padrão quando analisamos sua meticulosa defesa, demonstra a naturalidade com que certas práticas são encaradas por agentes políticos.

Embora seja contaminante o desembaraço ao lidar com determinados subterfúgios, o caso da remessa de valores e de geração de dinheiro em espécie exemplifica bem como certas práticas ilegais são disseminadas no setor privado e como a corrupção não envolve apenas a relação com o setor público, mas é encontrada nas relações entre agentes privados.

As operações de lavagem de dinheiro e remessa para o exterior, indispensáveis a qualquer atividade ilegal, exprimem uma intrincada engenhosidade ao desafiar as regras e as relações entre os atores atuantes nesse “mercado”. O formato alcançado para dar vazão às necessidades foi evoluindo ao longo do tempo, à medida que os controles avançavam, principalmente os internacionais, tornando-as mais arriscadas. Desse modo, o serviço de circulação dos meios financeiros foi se aprimorando e a forma de operação mudou no tempo.

Isso pode ser comprovado analisando-se o papel de um importante operador, com destaque desde as investigações do Banestado e depois na Lava Jato: Dario Messer. Chamado de “doleiro dos doleiros”, conforme mencionado, comandava uma espécie de câmara de compensação de outros operadores. Seus serviços eram demandados quando os valores extrapolavam a capacidade de operação dos demais, já que conseguia enviar recursos ao estrangeiro ou requisitá-los em larga escala. E isso se devia ao domínio de certas técnicas.

A evolução dos serviços pode ser notada quando, ainda à época do caso do Banestado, bastava utilizar uma justificativa de transferência de recursos encontrada nas

⁹⁶ Oitiva do deputado José Eduardo Cunha, ao MPF, realizada em 6 de novembro de 2017. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=E6qbqK5IZr4> (Parte 1) e <https://www.youtube.com/watch?v=fkj8lbpU4CU> (Parte 2). Acesso em: 5 out. 2020.

⁹⁷ Lei 6.385, de 7 de dezembro de 1976, mais especificamente o Artigo 27D, redação dada pela Lei 13.506, de 2017.

brechas das regulações do Banco Central para efetivar a operação. Tratava-se de algo simples. Porém, ao ser descoberta, as regulações mudaram e, a partir das alterações legais, para burlar os controles, as transferências de recursos passaram a ocorrer, paradoxalmente, sem que fossem exigidas remessas para além das fronteiras do país. Isto é, alguém que quisesse enviar recursos ao exterior entregava reais em espécie ao operador, que, por sua vez, fazia um depósito em dólar numa conta estrangeira, indicada pelo requerente da transferência. Esse dinheiro, no entanto, não saía do Brasil, mas, sim, da conta de outro cliente que desejava fazer o fluxo inverso, isto é, por possuir conta em outro país, queria trazer recursos para o Brasil. Portanto, a transação se dava pela transferência de dólares entre dois particulares com contas no exterior, atividade intermediada apenas contabilmente pelo operador. De maneira equivalente, os reais eram transferidos entre os mesmos dois indivíduos em território nacional, operação essa também intermediada pelo doleiro. Ou seja, os recursos não eram remetidos para fora, e isso tornava as operações difíceis de serem rastreadas, inclusive pelo fato de os que transacionavam dólares e reais não terem qualquer relação pessoal ou comercial entre si.

Esse tipo de transação tinha um problema de descompasso, pois nem sempre as necessidades de cada “cliente” eram assim casadas, como no exemplo mencionado. Na maior parte das vezes, a procura por reais em espécie superava a capacidade de gerá-los. Para resolver essa incompatibilidade, organizou-se um esquema associado ao da transferência pura e simples citado acima. É justamente a partir desse ponto que outros atores privados com necessidade de burlar a fiscalização fazendária se incorporam ao esquema. Muitos comerciantes do varejo da Rua 25 de março, em São Paulo, e da Saara, no Rio de Janeiro, ambos centros comerciais com fluxo abundante de recursos, precisavam pagar suas importações de mercadorias e recorriam aos doleiros para fugir das taxas e dos controles do Banco Central. Para ajudar os comerciantes nessa burla aos controles, os doleiros recolhiam os cheques recebidos no comércio e depositavam em contas de laranjas, sempre com a conivência dos bancos. No passo seguinte, os doleiros quitavam as dívidas desses comerciantes com os importadores, utilizando dólares de suas contas no exterior, e ficavam com os valores em reais dos cheques depositados nas contas dos laranjas. O desafio era como sacar esses valores depositados em reais com as restrições do Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf). A saída encontrada foi incluir mais um ator nesse complexo esquema e, desse modo, incorporar as empresas transportadoras de valores, pois elas podem atuar também como correspondentes

bancários⁹⁸. As transportadoras, ao recolher os recursos em espécie nos supermercados com seus carros-fortes, carregam boletos de contas desses mesmos supermercados para serem quitados com os valores em espécie que transportam, de modo a também burlar o fisco e não declarar essa movimentação na contabilidade dos supermercados. As empresas transportadoras, por sua vez, ao invés de quitarem os boletos com o dinheiro em espécie recolhido nos supermercados, repassam ambos – o dinheiro e os boletos – para os doleiros, que os pagavam com os cheques recebidos nos dois grandes centros comerciais e ficavam com o dinheiro entregue pelas transportadoras de valores nas mãos. As transportadoras cobravam um percentual pela transação e muitas vezes também faziam as entregas sob encomenda dos próprios doleiros⁹⁹. Assim, a necessidade de gerar recursos se juntava com a demanda por burlar o fisco e, dessa maneira, criava-se um esquema complexo, envolvendo um conjunto de atores privados que colaboravam no processo de produção de recursos em espécie. Todos ganhando seu quinhão.

O envolvimento de outros atores privados em ações corruptivas não se limita ao exemplo citado no parágrafo anterior. Até a Odebrecht, que já contava com os serviços de Dario Messer¹⁰⁰, além de ter adquirido um banco em um paraíso fiscal, também lançava mão de outros grupos econômicos, como o grupo Petrópolis, dono da cervejaria Itaipava, para ocultar doações que não podiam aparecer como sendo de origem da Odebrecht e produzir recursos em espécie¹⁰¹. Ou seja, o volume transacionado não cabia nos serviços prestados pelo maior dos operadores do Brasil e era necessário utilizar o recolhimento em espécie da venda de cerveja nos bares de todo o país.

No inquérito que apura o envolvimento do doleiro Messer, há um anexo sobre o Banco Safra, além de terem sido presos vários gerentes de agências dos bancos Itaú, Santander e Caixa Econômica Federal. Portanto, para o esquema funcionar, é indispensável uma teia de relações que permita essas operações, as quais envolvem, por

⁹⁸ “Define-se a atividade de correspondente bancário como a execução de serviços de cunho acessório às atividades privativas de instituições financeiras, realizada por meio de empresas não financeiras, contratadas para esse fim” (DINIZ, 2010, p. 27).

⁹⁹ Para maiores detalhes sobre a forma de atuação dos doleiros, há uma matéria publicada na revista Piauí que acompanhou um curso de formação sobre lavagem de dinheiro e transações ilegais, ministrado por dois operadores do doleiro Dario Messer, presos pela Polícia Federal, conhecidos como Tony e Juca Bala. Esse curso tinha como público principal os procuradores do MPF e era dado como parte da pena definida no acordo de colaboração dos doleiros. Disponível em: <https://piaui.folha.uol.com.br/materia/escolinha-de-tony-juca-bala/>. Acesso em: 4 nov. 2021.

¹⁰⁰ Ao abordar a relação do ex-governador Sérgio Cabral com Dario Messer, ressalta-se que isso só ocorreu quando o esquema atingiu um volume maior de recursos, acima da capacidade de transação dos doleiros até então utilizados.

¹⁰¹ Conforme delação de Benedito Barbosa da Silva Junior.

sua vez, um conjunto de ilicitudes que extrapolam os limites do setor público. Dessa forma, podemos notar que o volume de recursos a serem gerados e o controle das transações demandam um aparato complexo, impossível de ser montado sem a conivência de um sem-número de comerciantes, industriais, banqueiros, corretoras de valores e escritórios de advocacia, para citar apenas os atores que apareceram nesta descrição.

Portanto, nesta seção, conseguimos compreender a engenhosa máquina de circular recursos financeiros e o fato de tal organização contar com clientes suficientes no setor privado, além de emprestar seus serviços também para a compra de influência.

3.8 Por que os políticos precisam de dinheiro?

Para incluir mais uma força motora do mecanismo, temos que responder à pergunta indicada no subtítulo: por qual razão os políticos precisam de dinheiro? De partida, deixamos de lado as motivações de enriquecimento pessoal, fato esse que poderia explicar em parte os volumes devolvidos por diretores da Petrobras; porém, tais casos individuais não possuem força explicativa para o conjunto de eventos narrados. Podem, em certa medida, contribuir para elucidar alguns arroubos sobre o comportamento autônomo de determinados agentes, no entanto, trata-se de algo residual para a compra de influência.

A resposta mais direta a essa questão está relacionada aos custos da atividade política e, mais especificamente, às campanhas eleitorais que, conforme aponta Carazza (2018), são crescentes no período estudado. Vale observar que, se incluirmos os ciclos municipais, os processos eleitorais ocorrem a cada dois anos, de modo que os recursos deveriam ser empregados apenas nesses momentos. Todavia, a demanda parece ser permanente, sendo o primeiro motivo para isso a necessidade de se manter uma rede de apoio, formada por candidatos a cargos em todos os níveis federativos.

Segundo a tese de Hoyler (2022), que analisou a dinâmica representativa na Câmara Municipal de São Paulo, os mandatos se assentam na capilaridade de uma rede de apoio local. Os *brokers*, como a autora refere-se aos “cabos eleitorais”, são peças importantes na interlocução daqueles que assumem os mandatos com as suas bases. Dentre suas atribuições, está a de organizar as demandas locais e a intermediação de soluções por parte dos políticos.

A rede de apoios é hierarquizada a partir dos *brokers (macrobrokers)* que, por sua vez, organizam operadores chamados de *microbrokers*. A manutenção dessas lideranças locais passa, sobretudo, pela remuneração mensal. Parte desses operadores faz parte das

estruturas formais dos gabinetes de vereadores, e outra parte é remunerada em dinheiro. Os custos para isso oscilam quando há eleição¹⁰², alcançando o pico das necessidades de desembolso, porém, independentemente das variações sazonais, a demanda por recursos é permanente, uma vez que os chamados cabos eleitorais são disputados pelos mandatos nos diferentes territórios.

A competição entre os diferentes grupos políticos por lideranças que “entregam votos” é acirrada, e a pesquisa etnográfica desenvolvida na tese de Hoyler (2022) demonstra que os custos oscilam conforme a capacidade dessa entrega. Nas palavras da autora:

[...] o que parametriza a remuneração de *macrobrokers* nesse mercado, seja a remuneração ordinária ao longo do período de incumbência, seja no momento de campanhas eleitorais, é a somatória dos votos que trazem, o que significa votos trazidos pessoalmente por eles ou pelos *microbrokers* a eles vinculados (HOYLER, 2022, p. 180).

Trata-se, portanto, de um mercado político que requer uma atuação ativa e – para responder à pergunta posta no início deste tópico – permanente, a fim de que haja a estruturação e manutenção dessa rede de apoio.

Um relato dos processos investigativos permite extrapolar essa dinâmica encontrada no mercado local da política para o cenário nacional. Mais precisamente, o relato aborda o objetivo de organizar os laços territoriais dos mandatos, cuja hierarquização a qual nos referimos tem seu vértice nos mandatos federais e nos de governadores. Marcelo Odebrecht afirmou que sua estratégia de doação nunca tinha dado muita atenção às disputas municipais. Porém, atendia às demandas daqueles que ele chama de “cacique político”, mesmo quando este não concorria, pois é na eleição municipal que a base é formada. Assim, segundo o empresário, “muitas vezes os deputados, governadores e senadores pediam apoio para as campanhas municipais”¹⁰³.

Com isso, é plausível supor que os recursos da política central irriguem as estruturas locais. Igualmente, pode-se inferir que a extensão das bases territoriais é delimitada pela capacidade de financiamento dessas estruturas hierarquizadas de apoio

¹⁰² Essa dinâmica pode ter se alterado em parte pela observada tendência de substituição da relação do território pela militância digital. Parece cedo para concluir sobre possíveis impactos nesse mercado; no entanto, vale lembrar que os fatos relatados nesta tese são anteriores ao acirramento do uso das redes sociais como instrumento de disputa política.

¹⁰³ Depoimento disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=nsr8fOauz6Q>. Acesso em: 8 jun. 2022.

territorial. É evidente que os elos ideológicos ou a aprovação de certos programas governamentais facilitam ou dificultam a ação de tais lideranças locais no trabalho de vinculação territorial dos eleitores; entretanto, com algumas dificuldades, a construção de apoio não ocorre prescindindo de uma estrutura apropriada. E essa estrutura tem custo.

A rede de relações territoriais não se sustenta somente pela contratação de *brokers* e pelos recursos que irrigam essa estrutura. A eficiência do trabalho de cooptação de apoios precisa andar em paralelo com a possibilidade de acatar as demandas locais. Para isso, é indispensável dispor de cargos de comando com capacidade de satisfazer os pleitos do eleitorado. Portanto, as posições decisórias são relevantes tanto para o atendimento de demandas dos eleitores – principalmente postos de comando local e acesso às emendas orçamentárias –, como pelos recursos para financiar a atividade política.

Ainda que o dinheiro empregado possa sugerir a prática de compra de votos, tal fato não foi encontrado na pesquisa feita por Hoyler. Segundo a autora:

[...] (n)o momento eleitoral, contudo, não encontrei nada que sugerisse monitoramento do eleitor. Também não encontrei compra de voto ou coerção, embora tenha me deparado com outras ilegalidades, como dinheiro não contabilizado de campanha e boca de urna (HOYLER, 2022, p. 300).

Ou seja, o voto é disputado pela efetividade do trabalho do representante local, mas não prescinde dos recursos. A agregação de apoiadores hierarquizados no território até o limite da capacidade financeira parece ser a base da organização dos mandatos.

Ademais, a autora expõe, por meio de entrevistas, o cálculo dos diversos atores locais para efetivar as “dobradas” com candidatos estaduais e federais. Esses candidatos utilizam as estruturas de *brokers* e *microbrokers* montadas pelos vereadores, muitas vezes conectando seus próprios *brokers* a essa estrutura local, criando, então, uma cadeia hierarquizada de relações. Essas relações de “dobradas” e a injeção de recursos são importantes inclusive para situações nas quais os candidatos não são eleitos e se faz necessário alocar a rede de apoio dos derrotados na estrutura de outros mandatos.

Portanto, dentre os fatores elencados, os recursos financeiros se destacam. Independentemente do volume, é fato a necessidade permanente de dinheiro para a

manutenção de uma rede hierarquizada de apoiadores no território¹⁰⁴, como forma de se manter com chances na disputa eleitoral.

3.9 Conclusão

O quadro formado pelas diversas e esparsas ocorrências vindas à baila por meio dos processos investigativos expõe o mecanismo base para o funcionamento da compra da influência. Os relatos analisados colocam o dinheiro no centro da relação política e revelam a compra de influência como um acordo fechado no mercado da política entre os agentes públicos e privados.

Nesse sentido, como será descrito nos casos a seguir, a compra de influência não se resume a um ato, algo que se encerra em uma negociação, mas se trata de uma relação construída. O cálculo dos agentes nos episódios relatados acima demonstra que estes estavam cientes de que a permeabilidade das estruturas do Estado, assim como os instrumentos de gestão, indispensáveis para o atendimento dos interesses pleiteados, requerem o amadurecimento das relações. Leva-se um tempo na preparação das condições para a influência. Os decisores e operadores da política precisam aguardar as condições apropriadas para utilizar seus recursos de poder e levarem à frente as solicitações.

Os termos da troca são a base do acordo. Os agentes privados disputam o acesso aos decisores com o objetivo de influenciar políticas que lhes tragam ganhos financeiros. Da mesma maneira, para os agentes públicos há a necessidade de recursos para o financiamento da atividade política. Além de indispensáveis, os recursos precisam fluir de modo permanente para manter as respectivas estruturas de apoio, a despeito do pico dessa demanda se encontrar nos processos eleitorais a cada dois anos. Para os agentes privados, é fundamental o sucesso eleitoral daqueles que receberam seu apoio financeiro e com os quais mantêm laços estreitos, sob o risco de perderem seus canais de influência. Portanto, uma relação estável e duradoura parece ser um atributo almejado por ambos os lados.

A propósito, há duas constatações centrais para caracterizar o mecanismo de compra de influência: a primeira refere-se à natureza do acordo como sendo prevalentemente estável e duradoura; a segunda está relacionada com as bases do acordo

¹⁰⁴ Não tratamos disso, mas é possível constatar a necessidade de recursos para o apoio a festas locais, paróquias, times de futebol, dentre outras demandas de organização de encontros sociais, os quais importantes para o exercício dos mandatos.

que, simplificadamente, envolve a troca de decisões por fluxo de recursos. Além disso, a análise dos dados revela outros aspectos sobre o funcionamento desse processo. Estes serão listados em forma de tópicos, a seguir, com o intuito de agregar características ao quadro do mecanismo de compra de influência:

Autonomia relativa. Em que pese a tentativa de organizar a totalidade dos acordos por meio da crescente centralização das decisões, há uma margem de autonomia na atuação dos agentes privados ou públicos, mesmo daqueles pertencentes a um nível hierárquico mais baixo. Há indicações da prevalência dos acordos em altas esferas decisórias; porém, percebe-se a porosidade para o trânsito de outras combinações a partir de atores dos quais, aparentemente, se esperaria apenas o atendimento a decisões hierarquizadas. A falta de um vértice hierárquico que comande todos os acordos explica a fluidez na formação dos grupos políticos que, conforme vimos, não necessariamente acatam os limites das agremiações ou das alianças partidárias, ou ainda escapam à lógica das bancadas temáticas ou de identidade geográfica.

Diferenciação de acesso. O franqueamento dos espaços de influência aos agentes privados obedece a certa hierarquia em relação ao poder econômico. Essa conclusão será reforçada a partir dos casos descritos nos próximos capítulos do trabalho; todavia, é importante adiantar essa possibilidade de distinção existente entre os atores privados no acesso aos canais de decisão. Podemos observar, com base nos relatos apresentados até este ponto, o volume desigual de recursos aplicados pelos grupos privados, dados os instrumentos utilizados para a operação do dinheiro. Apesar de não se ter identificado com precisão os valores empregados, é possível aferir a diferença entre os atores refletida nos mecanismos adotados para o gerenciamento do dinheiro. O uso de esquemas financeiros mais sofisticados, como o faz a Odebrecht – que contava com um banco em paraíso fiscal –, é um indicador da diferenciação na utilização de recursos, o que explica a ascendência sobre processos decisórios mais complexos, conforme veremos.

A invasão da lógica privada no espaço público. É interessante refletir sobre um aspecto que emerge dos relatos, o qual foi abordado quando tratamos da centralidade do dinheiro, qual seja: a naturalidade dos atores ao detalharem os esquemas mais díspares. A compra de influência envolve várias formas de relações entre os agentes públicos e privados. Alguns relatos demonstram como há uma contaminação do setor público pela lógica privada das relações comerciais, seja porque há uma troca bastante intensa entre

ambos, seja porque os representantes políticos são oriundos da atividade empresarial¹⁰⁵ e mantêm seus negócios mesmo quando ingressam na vida pública. A lógica privada e a naturalidade no trato são atributos que podem ser atestados, por exemplo, quando Marcelo Odebrecht diz que os valores das doações eram calculados a partir da contabilidade das unidades internas de negócio, pois essas unidades eram oneradas e arcavam com as doações acertadas¹⁰⁶. Ao final, a unidade de negócio precisa dar lucro e, para isso, as contribuições devem ser feitas em função dos resultados alcançados. Joesley Batista, outro grande partícipe dos acordos, diz ao então presidente Michel Temer que os valores gerados pelos negócios estão acabando. O sentido aqui é de um alerta feito por um sócio. Um acordo tácito, cuja linguagem utilizada é fluida e pode ser entendida por todos¹⁰⁷. Portanto, o Estado não é uma câmara seca, impermeável aos interesses privados, como pretendem os princípios da administração pública. Em vez disso, ele está mergulhado na lógica dos negócios, ou melhor, é partícipe de um acordo.

As regras de conduta do serviço público foram talhadas para dar uma proteção hermética ao processo decisório. Uma sociedade, mesmo forjada pela prevalência das relações de troca, parece se esforçar por poupar alguns recantos de sociabilidade do vil metal. Porém, o escafandro que deveria proteger o mergulho da atividade pública no oceano do mercado está eivado de fendas e, a prova disso, é a naturalidade com a qual se desenvolve a ligação entre decisores públicos e agentes privados. Portanto, não podemos falar da centralidade do dinheiro sem compreender a completa contaminação do setor público pela lógica de cálculo do setor privado. No fim, o dinheiro parece indissociável do atributo “centralidade”.

Até este ponto, o mecanismo de aproximação e seus principais motivos foram, de maneira direta, expostos amplamente. Os episódios utilizados como exemplo formam um

¹⁰⁵ Na composição da Câmara dos Deputados em 2018, os empresários são a maioria dos eleitos, com 107 deputados federais. A distribuição das ocupações pode ser encontrada em: <https://www.camara.leg.br/internet/agencia/infograficos-html5/composicaoocamara2019/index.html#text3>. Acesso em: 13 set. 2022.

¹⁰⁶ Depoimento disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=nsr8fOauz6Q>. Acesso em: 8 jun. 2022.

¹⁰⁷ Há um curioso episódio a ilustrar a internalização do cálculo privado. O advogado de defesa do Presidente Lula, Cristiano Zanin, ao interrogar Alberto Youssef expõe a existência de uma cláusula do acordo de colaboração do operador do dinheiro com o Ministério Público que previa o pagamento de 1/50 dos valores recuperados aos cofres públicos com a sua colaboração. Trata-se de uma cláusula de desempenho típica dos contratos privados. Posteriormente, um aditivo retirou essa previsão do acordo do colaborador. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=Zn0qjXWc4qE>. Acesso em: 20 dez. 2021.

quadro cuja imagem se aproxima das noções difundidas pela teoria da captura. Entretanto, ele ainda está incompleto e, a partir daqui, ao analisarmos mais detidamente as conexões entre os agentes e os casos de políticas públicas, notamos que os eventos não obedecem a essa simplicidade lógica em todos os momentos e que a relação entre dinheiro e decisões encontra nuances importantes, principalmente no que se refere aos resultados esperados.

PARTE 2

O MECANISMO EM MOVIMENTO

Considerações preliminares

A escolha dos casos envolveu uma intensa observação da base de informações. Alguns requisitos precisavam ser cumpridos no processo de seleção, como a apresentação de dados relevantes e a possibilidade de checagem por outras fontes, conforme discutido no primeiro capítulo sobre o método utilizado. Além disso, buscou-se uma variedade de tipos de processos decisórios que permitissem investigar o mecanismo em movimento, sob diversas condições.

Nesse sentido, na prospecção da base de dados nos deparamos com inúmeros casos citados, mas poucos dentre eles preenchiam os requisitos para serem incluídos. Alguns foram dispensados por mostrarem lacunas nas informações – como é o caso da aprovação da chamada Lei dos Portos (Lei 12.815, de 2013), com muitas menções feitas pelos colaboradores, mas com escassos elementos sobre os pontos controversos do processo decisório – e outros, por terem baixa complexidade e poucos elementos decisórios – como o episódio, também citado demasiadas vezes, referente à liberação de empréstimos pelo Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS).

Para tentar tornar os casos mais variados, foi feita uma aproximação a respeito dos processos ocorridos nas unidades federativas, utilizando as linhas investigativas do Ministério Público do Rio de Janeiro e de São Paulo. Os relatos sobre os eventos encontrados nos dois estados fornecem muitos subsídios para a análise geral, mas não o suficiente para serem descritos neste estudo.

Em São Paulo, por exemplo, os casos em que o acusado de ser operador financeiro do PSDB, Paulo Preto¹⁰⁸, é tido como pivô estão em segredo de justiça; no entanto, as informações disponíveis envolvem, na compra de influência, grupos econômicos proeminentes. Ademais, os eventos narrados estão mais próximos de casos alusivos à atuação do cartel de empreiteiras na obtenção das obras públicas. Em resumo, os outros exemplos demonstram fortemente a circulação de dinheiro para financiar a política, mas sem implicar processos decisórios mais complexos. No Rio de Janeiro ocorre o oposto. Há copiosos fatos mencionados pelo ex-governador Sérgio Cabral (MDB), inclusive envolvendo a corte de contas e o Poder Judiciário, porém todos bastante superficiais para merecerem uma análise mais detida.

¹⁰⁸ O nome verdadeiro é Paulo Vieira de Souza, mas ficou conhecido na política como Paulo Preto. Ele foi diretor da empresa paulista de infraestrutura rodoviária, o Dersa, órgão responsável pelas principais obras viárias no estado de São Paulo.

Isso posto, os casos relatados a seguir contemplam os requisitos e apresentam variedade nos processos de decisões de políticas públicas. A partir deles, podemos observar os mecanismos de influência em movimento, pois os casos selecionados diferem acerca dos objetos, da complexidade das decisões, dos recursos de poder empregados e dos resultados alcançados. Dentre as especificidades encontradas, há um elemento que merece destaque: o protagonismo da ação governamental no caso das sondas da Petrobras – a ser detalhado no capítulo 6 –, em comparação aos outros dois, o crédito-prêmio do IPI e a relação da JBS com o Ministério da Agricultura – expostos respectivamente nos capítulos 4 e 5. Esse aspecto, assim como as outras diferenças citadas, serão devidamente explorados, pois permitem extrair importantes observações sobre o comportamento dos atores e colaboram na composição das características do mecanismo de compra de influência.

CAPÍTULO 4 – A BRASKEM E O CRÉDITO-PRÊMIO DO IMPOSTO SOBRE PRODUTOS INDUSTRIALIZADOS – IPI

4.1 Preâmbulo

Pretende-se expor neste capítulo de que modo um conjunto de empresários se articulou para influenciar decisores públicos – com atuação no Executivo e no Legislativo – com o fim de tentar reverter, num primeiro momento e, posteriormente, amenizar os impactos do julgamento dos tribunais superiores sobre a validade dos incentivos fiscais concedidos aos exportadores, mais especificamente, o chamado crédito-prêmio do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI).

A escolha desse caso deve-se ao fato de formar uma teia de relações complexas, envolvendo decisões dos Três Poderes – Executivo, Legislativo e Judiciário –, bem como analisar a resposta dos mesmos Três Poderes em face da tentativa de grupos empresariais procurarem influenciar suas decisões. O episódio é composto por várias ações de lado a lado, as quais se tornam ilustrativas da definição da agenda para atender aos interesses de grupos privados.

Nessa perspectiva, conforme apontado, o intuito é mostrar como a compra de influência no evento em questão revela os mecanismos em movimento. Nesse caso, destaca-se a peculiar desenvoltura com que alguns agentes privados conseguiram manter o tema na agenda por um longo período, na busca pela resolução de um problema considerado premente para o sucesso de seus respectivos negócios.

Em que pese o episódio do crédito-prêmio de IPI afetar os interesses de inúmeros exportadores de manufaturas, serão ressaltadas as movimentações de agentes visando a defesa dos interesses de uma dessas empresas, particularmente, a Braskem – petroquímica do Grupo Odebrecht¹⁰⁹. A restrição a uma empresa não compromete as conclusões gerais do texto, pois, segundo o que o material analisado demonstra, salvo a diferença na dimensão das estruturas de influência utilizadas pelo Grupo Odebrecht, os movimentos realizados pelos seus agentes são representativos da maneira de agir das outras empresas envolvidas.

Desse modo, ao final da análise, será possível delinear as principais características, os mecanismos, os atores e as decisões relativas à disputa entre a

¹⁰⁹ O conglomerado de empresas hoje é denominado Novonor. Trata-se de um processo de não exposição da família Odebrecht, que alterou não só o nome do conglomerado, como de todas as empresas que o compõem.

burocracia e os empresários em torno do crédito-prêmio do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) para exportadores.

O capítulo, contando com este preâmbulo, está dividido em seis tópicos. Assim, no segundo tópico procura-se entender como o Grupo Odebrecht alcançou protagonismo em influenciar os decisores públicos ao longo do tempo, a partir da constituição da Braskem; o terceiro, trata da criação do crédito-prêmio (CP) e a sequência de decisões jurídicas até sua extinção; no quarto tópico, será exposta a sequência de tentativas realizadas por grupos privados para aprovar novas leis, visando contornar os efeitos da extinção do crédito-prêmio de IPI; no quinto, serão alinhadas as principais características da compra de influência e, por fim, no último tópico, haverá as considerações finais.

4.2 O protagonismo do grupo Odebrecht

Antes de expor os detalhes sobre o caso, é indispensável compreender a formação do capital de influência adquirido pelo protagonista da disputa em torno do crédito-prêmio. A explicitação dessa trajetória permite demonstrar a importância da construção de uma relação de confiança no decurso do tempo.

O protagonismo assumido pelo Grupo Odebrecht a respeito do crédito-prêmio do IPI deve-se ao investimento meticuloso de aproximação aos principais operadores da política em diferentes governos (CAMPOS, 2014; GASPAR, 2020). A estrutura de influência montada foi herdada pelo colaborador Marcelo Odebrecht, o mais destacado operador do setor privado para o caso relatado. O Departamento de Operações Estruturadas, alcunha para o setor incumbido de planejar suas investidas na aproximação de lideranças políticas ascendentes, era o principal instrumento do grupo¹¹⁰.

O crédito-prêmio colocou em teste todo o capital de influência acumulado pelo fato de o caso reunir elementos suficientemente desafiadores. A complexidade da tarefa, dada a resistência do corpo técnico, se somava ao risco envolvido, pois estava em xeque a sobrevivência de um dos ativos fundamentais do grupo. O ímpeto na busca de uma

¹¹⁰ O “Departamento de Operações Estruturadas” era o setor da empresa responsável por cuidar de uma complexa engrenagem de produção de meios para financiar a compra de influência, tal como gerar, contabilizar e distribuir os recursos financeiros necessários aos acordos de pagamentos acertados com os decisores públicos pelo Grupo Odebrecht. Mais detalhes estão disponíveis em: <https://www.youtube.com/watch?v=M-nRtbRz8zs>. Acesso em: 5 fev. 2021. Além dos depoimentos, os e-mails disponibilizados no Anexo 1 são a principal fonte para demonstrar a hierarquia de contatos, isto é, quadros em posições mais altas na empresa dialogavam com os principais decisores públicos e assim respectivamente. Conforme apontado no capítulo 3, essa equivalência hierárquica de contatos corrobora a possibilidade de ascensão na empresa por meio do sucesso das relações com os decisores públicos.

resolução deve-se ao fato de os créditos de IPI afetarem os exportadores, mas de forma destacada a Braskem¹¹¹, empresa petroquímica que se tornara de suma importância dentro do conglomerado da Odebrecht. Segundo o delator, é justamente a ameaça à sobrevivência da empresa que o leva a assumir seu conselho administrativo¹¹². Portanto, as ameaças a um ativo central para a sobrevivência econômica do conglomerado explicam o empenho na mobilização de todos os recursos de influência acumulados até então para enfrentar esse problema.

É importante resgatar toda a história da criação da Braskem, pois ela é plena de fatos sobre a construção no tempo dos laços indispensáveis para a consecução da influência. Criada em 2002, o nascimento da empresa deve-se a um lance comercial ousado e que também contou com um acordo político, realizado no governo Fernando Henrique Cardoso (FHC). A Braskem foi formada a partir da compra da Companhia Petroquímica do Nordeste (Copene)¹¹³, possibilitada pelo arremate do espólio das ações pertencentes ao falido Banco Econômico. Além da intrincada movimentação acionária, resultado das regras da política de privatização iniciada em 1990, havia um acerto político essencial para tornar viável qualquer reorganização societária. A compra só valia a pena como estratégia comercial se houvesse o compromisso de que a Petrobras assumiria um novo posicionamento acerca do setor petroquímico. A ideia era manter a estatal afastada do protagonismo observado desde o início da estruturação do setor no Brasil. Portanto, os planos para formação da Braskem seriam viáveis somente se o governo adotasse a estratégia de retirar o protagonismo da estatal no setor petroquímico e se garantisse o

¹¹¹ Um e-mail sobre o tema, enviado pelo assessor Luiz Felipe Monteiro Lemos, circulou no grupo que envolvia os interlocutores diretos de Marcelo Odebrecht, demonstrando um prejuízo para a Braskem de aproximadamente R\$ 5,5 bilhões, em valores correntes de 2009 – cerca de R\$ 10,1 bilhões, em valores de dezembro de 2020 –, caso o cenário fosse a manutenção das decisões judiciais contra a validade do incentivo fiscal e a derrota em todas as frentes de discussão. Além do prejuízo direto, a empresa estaria exposta a uma redução dos preços das ações e, por conseguinte, a sua avaliação de crédito poderia comprometer a capacidade de alavancagem. E-mails disponíveis em: <https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/wp-content/uploads/sites/41/2018/08/emails2.pdf>. Acesso em: 2 fev. 2021.

¹¹² Neste ponto, o texto está reproduzindo a versão do delator, quando afirma ter assumido o comando da empresa pela importância da questão para a Braskem (disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=O_2O7Co0ZsQ). Porém, mais adiante, na nota 122, retornaremos a essa questão.

¹¹³ A Copene foi criada no início dos anos 1970 como decisão de política industrial visando descentralizar no território a produção industrial. A empresa se constituiu sob a coordenação da Petroquisa, subsidiária do setor petroquímico da Petrobras, como sendo a principal empresa do chamado Polo Petroquímico de Camaçari, na Bahia.

fornecimento de matéria-prima – a nafta –, fabricada pela estatal. Esse acordo foi fechado no final do governo FHC (1995-2002)¹¹⁴.

O acordo, portanto, era recente quando da eleição do presidente Lula no final de 2002. No Grupo Odebrecht, todos sabiam sobre a visão do Partido dos Trabalhadores (PT) no que concerne à defesa do protagonismo das estatais; porém, o futuro da Braskem só estaria garantido se o tal acordo fosse reconhecido também por parte do governo recém-eleito¹¹⁵. O ponto central seria o caminho adotado pela Petrobras em relação a sua atuação no setor petroquímico. O novo presidente deveria, portanto, respeitar as mesmas diretrizes do governo anterior. Sem esse respaldo, a consolidação da Braskem como uma das mais importantes empresas petroquímicas da América Latina estaria em risco¹¹⁶.

O significado do novo posicionamento da Petrobras cobrado pelo Grupo Odebrecht deve ser compreendido a partir das transformações do setor petroquímico ocorridas nas décadas passadas. A atuação da estatal no setor se inicia em 1968, com a fundação da Petroquisa, seu braço da operação petroquímica, que se converteu no centro em torno do qual gravitava um complexo de empresas interdependentes, formando uma cadeia produtiva¹¹⁷. O setor se assentava em um modelo tripartite – base da política desenvolvimentista daquele momento –, associando o Estado ao capital nacional e às empresas multinacionais. A Petrobras, que detinha o controle societário de boa parte das empresas do setor, foi responsável pela integração dos vários componentes desse modelo, tornando-se a maior investidora. Essa integração patrocinada pela estatal é indispensável num setor marcado por uma concorrência cujo diferencial produtivo está nos ganhos de aglomeração (BOEHE, 2011). Em resumo, o capital privado – nacional e estrangeiro –, sempre foi sócio do setor público no empreendimento petroquímico brasileiro, liderado pela Petrobras durante todo o processo de formação dessa indústria.

¹¹⁴ Em seu livro de memórias, FHC faz referências às disputas pela compra da Copene e destaca a preferência de Emílio Odebrecht por um modelo do setor petroquímico formado por uma única grande empresa privada (CARDOSO, 2009, p. 154).

¹¹⁵ A relação do Grupo Odebrecht com o Partido dos Trabalhadores se inicia ainda na década de 1990. Alexandrino Alencar, um dos principais operadores do grupo, relata em seu depoimento que foi apresentado a Lula por Emílio Odebrecht, quando a empresa se tornara mais agressiva no setor petroquímico (disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=SLxLtmYq-w>). Ainda segundo o delator, Mario Covas, então governador de São Paulo, apresentou Emílio Odebrecht a Lula, com quem Emílio iniciou conversas sobre a necessidade estratégica de o país possuir um grupo privado competitivo no setor petroquímico.

¹¹⁶ Tal acordo político é relatado por Gaspar (2020), a partir da análise das delações firmadas pelos executivos da Braskem e das entrevistas com parte dos envolvidos.

¹¹⁷ Neste tópico, a parte sobre o histórico do setor é baseada em Boehe (2011) e as conclusões sobre a necessidade de dinâmica produtiva e reorganização do setor têm por base a tese de Schutte (2004).

A partir do governo Collor (1990-1992), passou-se a implementar uma política de desestatização e liberalização econômica, de modo que o setor sofreu uma completa reorganização. Tratar o processo de venda da participação acionária como sendo apenas uma desestatização não permite a compreensão da completa transformação ocorrida daquele momento em diante. As empresas que atuavam no Brasil, muitas delas, como dissemos, já sócias da Petrobras, obtiveram a prerrogativa de arrematarem as ações de posse da estatal nas diversas rodadas de leilões de privatização, exercendo o direito de preferência, conforme definido nas regras. Concomitante à venda da participação estatal, houve também a abertura do mercado nacional, com a retirada de restrições às importações de produtos petroquímicos. O resultado desse duplo movimento – de diminuição da presença estatal e de abertura comercial – foi a pulverização do setor em dezenas de grupos com interesses diversos, que o tornou sem força para fazer frente ao aumento da concorrência externa, ocasionando a conseqüente perda do protagonismo nacional no setor petroquímico (SCHUTTE, 2004).

O processo de venda do controle societário em diversas empresas do setor prosseguiu nos governos Itamar (1993-1994) e FHC (1995-2002). O saldo dessa política foi a perda da capacidade da indústria brasileira em se colocar de forma competitiva no mercado petroquímico. Era unânime entre os empresários a visão de que a dispersão da propriedade, sem uma estratégia voltada a reorganizar a cadeia produtiva, tornava a indústria frágil e isso era alvo de intenso debate. O consenso quanto a uma revisão desse modelo de propriedade pulverizada ganhou força e o Grupo Odebrecht se posicionou de modo a buscar maior protagonismo no setor (BOEHE, 2011).

Percebendo o clima de debilidade do mercado, o Grupo Odebrecht preparou uma estratégia para aumentar sua participação. É nesse momento que a empresa elabora seu primeiro intento e coloca em movimento seu capital político. Durante a reorganização do setor, duas ações do grupo são representativas da influência alcançada. A primeira delas se deu em relação ao projeto da Petrobras de construção de um polo petroquímico na cidade de Paulínia, em São Paulo. O grupo conseguiu um acordo pelo qual seria sócia no empreendimento e a estatal não poderia realizar qualquer investimento no setor petroquímico sem consultar a Braskem. Com isso, o Grupo Odebrecht obteve o poder de veto sobre as decisões da Petrobras, principal fornecedora de matéria-prima para o setor

no Brasil¹¹⁸. Depois de uma longa disputa política e jurídica envolvendo os concorrentes da Braskem, o acordo foi denunciado pelo Cade e o polo não saiu do papel. Porém, se delineou a abertura política para que obtivessem o futuro acordo pela garantia de fornecimento da nafta.

Concomitante a esse episódio, em seu segundo lance, o Grupo Odebrecht entrou na disputa pelo espólio do Banco Econômico, especificamente a parte das ações que permitia o controle da Copene e das principais empresas do polo petroquímico de Camaçari, na Bahia. O braço operacional da Odebrecht era sócio minoritário do conglomerado e estava impedido de disputar a compra das ações pertencentes ao banco por conta da sua delicada situação de endividamento no BNDES. Porém, depois de quase cinco anos de negociações envolvendo trocas nos comandos do Banco Central e do próprio BNDES, a empresa conseguiu se posicionar de tal forma que não restou outra opção ao governo a não ser vender o controle acionário da Copene à Braskem. O fato que melhor denota a capacidade de influência política do grupo é que, para superar sua restrição de crédito, dado o citado endividamento, as regras estipuladas para o processo de venda das ações do Banco Econômico incorporaram a possibilidade de se aceitar como garantia ao financiamento da compra os próprios ativos que ainda seriam adquiridos. Uma decisão inusitada e feita sob encomenda para propiciar a participação da Odebrecht no processo.

A compra das ações da Copene fez com que o grupo alcançasse um posicionamento estratégico no setor petroquímico. A partir desse momento, estava criada o que viria a ser a maior empresa do setor na América Latina, em sociedade com a Petrobras, e que detinha 31% das ações ordinárias, contra 62% pertencentes ao Grupo Odebrecht. Esse era o cenário no ano da eleição de Lula à presidência do país.

Todavia, conforme apontado acima, a consolidação da posição da empresa só poderia ocorrer se o papel da Petrobras continuasse sendo o de coadjuvante no mercado petroquímico. Como esse era um ponto controverso para o recém-eleito Partido dos Trabalhadores e para os petroleiros, categoria com afinidade com o governo que se iniciara, seria essencial ao Grupo Odebrecht obter a garantia de continuidade do acordo político fechado no governo FHC (1995-2002). Uma reunião ocorrida no Palácio do

¹¹⁸ Controlar as decisões e retirar o protagonismo da Petrobras, maior fornecedora de matéria-prima para o setor no Brasil, é uma conquista concorrencial significativa. Cabe salientar que a análise do setor a partir da competitividade dos diferentes países demonstra que o acesso duradouro à matéria-prima, além dos preços competitivos do gás natural e da nafta são fatores que definem vantagens competitivas, destacadas para qualquer empresa (BOEHE, 2011).

Planalto e recontada por alguns colaboradores¹¹⁹ parece ter sido o momento decisivo no qual a Petrobras se comprometera a não fazer nenhum movimento no mercado petroquímico com potencial para alterar a situação concorrencial e, portanto, prejudicar o posicionamento da Braskem.

A importância desse acordo para o Grupo Odebrecht pode ser medida pelo fato de a Braskem ter se tornado a responsável pelo maior faturamento dentre as empresas conglomeradas, a ponto de ter sido o principal patrimônio do grupo após a derrocada que se seguiu ao processo investigativo da Operação Lava Jato¹²⁰.

Com base no relato sobre a formação e consolidação da Braskem, apresentamos a protagonista do caso e como a influência comprada é decisiva para a criação da empresa. É evidente que o sucesso da empresa se deve aos arroubos dos lances do grupo sobre a concorrência; porém, não podem ser desprezadas as decisões políticas que garantiram o espaço de atuação do grupo nas disputas concorrenciais. Compreendido nesta primeira parte como o capital de influência do Grupo Odebrecht logrou conquistar uma posição privilegiada no setor petroquímico, retornamos ao tema do capítulo.

Nesse sentido, qual a relevância, portanto, do crédito-prêmio de IPI para a Braskem? A empresa exportou o equivalente a US\$ 2,1 bilhões em resinas termoplásticas para 65 países, em 2009, o equivalente a 27% de sua receita bruta. Se tomarmos a alíquota padrão de 15% de IPI, temos um comprometimento de 4% do faturamento anual, que deve ser multiplicado pelos quase 20 anos de operação gozando desse benefício. Trata-se de um forte impacto num setor competitivo e que opera com margens de lucro estreitas.

Marcelo Odebrecht diz, em sua delação, ter assumido o conselho da Braskem apenas para tratar desse assunto, pois corria-se o risco de haver falência, a depender de qual entendimento sobre o imposto prevalecesse¹²¹. Conforme vimos, a Braskem parece

¹¹⁹ Alexandrino Alencar também relata a reunião com o presidente Lula da qual participaram Antonio Palocci (ministro da Fazenda), Sergio Gabrielli (presidente da Petrobras), Emílio Odebrecht (fundador da Odebrecht), além de Pedro Novis (ex-presidente da Odebrecht) e José Carlos Grubisich (presidente da Braskem). Segundo o colaborador, essa reunião foi um marco sobre o fortalecimento do interesse da Braskem. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=MHbBumYkDrY>.

¹²⁰ De acordo com Alexandrino Alencar, antes da crise que se abateu sobre a organização, a petroquímica respondia por 50% do faturamento total do grupo. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/assista-a-delacao-premiada-de-alexandrino-alencar/>. Acesso em: 7 mar. 2021.

¹²¹ Diferentemente da versão de Marcelo Odebrecht, Gaspar (2020, p. 34) descreve o episódio da troca de comando na Braskem como parte da disputa interna, travada pelo delator, para assumir o comando de todo o Grupo Odebrecht e não pelos erros cometidos pelo então presidente da Braskem. De fato, os créditos de IPI em litígio com o governo federal foram incorporados ao balanço como lucro pelo presidente da Braskem, José Carlos Grubisich. Apesar da discrepância existente entre a versão do relato

ter custado um considerável investimento de capital político e econômico para que seus criadores a deixassem sucumbir pela questão do IPI.

4.3 O caso do crédito-prêmio de IPI e a disputa jurídica

O Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) foi criado pela Lei 4.502, de 1964, como um imposto de consumo que incide sobre produtos industrializados e, posteriormente, passa a vigorar como um imposto não cumulativo, com a denominação que conhecemos hoje. Por sua vez, o crédito-prêmio do IPI, renúncia fiscal concedida apenas aos produtos exportados, foi instituído também nos governos militares por meio de um decreto-lei¹²². Segundo a regra aprovada em 1969, a desoneração do IPI para produtos manufaturados geraria um crédito-prêmio a ser abatido dos impostos devidos pelo exportador. O intuito foi o de melhorar a competitividade dos produtos nacionais, prática consagrada nas trocas internacionais e reconhecida pela Organização Mundial do Comércio (OMC).

A lei que deu origem ao caso nasce com aparência de um prêmio, ou seja, um incentivo fiscal de natureza setorial, pelo qual todos os produtos manufaturados, vendidos para fora, podiam obter um crédito de até 15% do valor da mercadoria embarcada para abater do IPI. O valor total do imposto recolhido na cadeia de produção de determinado produto exportado poderia ser usado como crédito para deduzir do pagamento de outros impostos.

Em que pese a desoneração ser algo trivial na prática do comércio exterior, a complexidade característica do sistema tributário nacional impõe profunda dificuldade em alcançar tal objetivo. Ao longo do tempo, por conta das sucessivas regulamentações, criou-se um emaranhado de exceções e particularismos, acompanhado da superposição de intenções, como a de estimular o desenvolvimento regional e de alguns setores produtivos específicos. O fato é que o crédito-prêmio (CP), cujo objetivo inicial era o de não exportar impostos, converteu-se num instrumento de desoneração seletiva. Portanto, ao tornar-se um instrumento ativo de subsídio às manufaturas, o CP colidiu com os tratados de livre-comércio, a ponto de o Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (Gatt)¹²³ classificar tais medidas como protecionistas (BONELLI *et al.*, 1997). O governo

apresentado por Marcelo Odebrecht e os fatos descritos no livro da jornalista não diminuir a importância do tema, cabe registrar o fato para demonstrar como o delator atribui importância ao caso.

¹²² A medida foi concedida aos exportadores por um decreto-lei de 1969. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0491.htm. Acesso em: 10 nov. 2020.

¹²³ Sigla a partir do nome em inglês: *General Agreement on Tariffs and Trade* (Gatt).

brasileiro, em resposta às restrições do Gatt, publicou novos diplomas legais, propondo a extinção gradual do crédito-prêmio e, posteriormente, passou a incumbência das decisões futuras ao titular do Ministério da Fazenda, conforme delegação dada pelo Decreto-Lei 1.722/79.

Após a delegação ao ministro, a Portaria nº 960/79 regulamentou a redução gradativa do incentivo até sua extinção, em 1983. Por essa razão, a Receita Federal orientava os fiscais sob seu comando a autuarem as empresas que continuassem utilizando a renúncia fiscal considerando essa data. As empresas exportadoras não entendiam dessa forma e tal postura estimulou o início de um processo de judicialização por parte dos autuados, pois compreendiam que o incentivo não havia sido extinto na data prevista na portaria.

As primeiras ações, portanto, datam de 1984 (CALDERARO, 2010) e continuavam se avolumando, conforme a disputa judicial dava ganho de causa aos impetrantes. De fato, os exportadores foram bem-sucedidos na empreitada, pois conseguiram decisões liminares e algumas transitadas em julgado no Superior Tribunal de Justiça (STJ) e no Supremo Tribunal Federal (STF), garantindo a sobrevivência do crédito-prêmio.

As ações dos empresários estavam baseadas na análise jurídica sobre um ponto específico da regra. Alegavam que a medida de extinção do crédito-prêmio tinha sido feita por meio de uma portaria do ministro da Fazenda, o que é inconstitucional. As vitórias perduraram até 2006 (SOLLER, 2009). A partir desse momento, o STJ passou a indicar a formação de maioria no sentido de atender aos novos pontos trazidos pela Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN) em defesa da União contra os exportadores. O argumento base da PGFN é que os julgamentos tinham sido parciais e focados em um aspecto restrito da constitucionalidade. Por certo, uma artimanha jurídica, objeto pontual das provocações realizadas pelos exportadores¹²⁴.

Não obstante a ofensiva da PGFN em buscar o respeito ao limite temporal, o extrato de algumas decisões aponta como até aquele momento a matéria era controversa e deixava espaço para os empresários se convencerem da continuidade da validade do

¹²⁴ O delator e ex-ministro da Fazenda, Antonio Palocci, também aponta essa mudança de compreensão do Poder Judiciário e reivindica a autoria da pressão inicial, realizada enquanto esteve no cargo, com os ministros do STJ. Segundo o ex-ministro, ele foi o portador dos argumentos defendidos pela PGFN.

referido incentivo¹²⁵. Mesmo no STF, o voto do ministro Antonio Cezar Peluso sobre o recurso especial nº 180.828-4/RS deixa clara a controvérsia.

Não desconheço as sucessivas modificações legislativas sobre o chamado crédito-prêmio do IPI e, tampouco, a controvérsia acerca de sua recepção e manutenção pela Carta de 1988, mas devo ater-me à matéria devolvida pelo recurso extraordinário.¹²⁶

O magistrado aponta a discussão sobre o limite da sua análise se concentrar ao solicitado no referido recurso, apesar de conhecer a necessidade de impor uma limitação temporal para o incentivo, tal como exposta pela Constituição Federal. Entretanto, o julgamento referia-se apenas à matéria do recurso especial, isto é, à legalidade de se disciplinar matéria tributária por uma portaria do ministro da Fazenda. Tal como esse, foram vários os recursos que alcançaram procedência e permitiram segurança aos exportadores para continuar obtendo as compensações tributárias¹²⁷.

O sucesso nas cortes superiores prolongou a vigência do benefício até a polêmica encontrar um segundo momento da disputa jurídica, em que o foco dos processos se alterou devido à resistência dos auditores fiscais e da PGFN, apontando justamente como um dos argumentos o julgamento parcial da causa. Portanto, a contestação que se estendeu por um longo período, tendo por objeto apenas a constitucionalidade da delegação de decisões ao ministro da Fazenda, com várias idas e vindas, chegou ao STF para ser analisada em seus dois aspectos. Ou seja, além do ato de delegação – argumento utilizado pelos empresários –, o STF também analisaria a extensão da vigência do benefício tributário até outubro de 1990; porém, agora, utilizando um novo argumento surgido nas contestações apresentadas pelos PGFN a partir do Artigo 41 do Ato das Disposições

¹²⁵ “O STJ tem corroborado o entendimento de que, com a declaração de inconstitucionalidade do Decreto-Lei 1.724/79, os Decretos-Leis 1.722/79 e 1.658/79, ali referidos, restaram inaplicáveis. Assim, por disposição expressa no Decreto-Lei 1.894/81, impõe-se a aplicação do Decreto-Lei 491/69, que restaurou o benefício do crédito-prêmio do IPI, sem qualquer definição acerca de prazo”. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/publicacaoinstitucional/index.php/coletanea/author/proofGalleyFile/2582/2327>. Acesso em: 28 mar. 2021.

¹²⁶ Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=225600>. Acesso em: 24 fev. 2021.

¹²⁷ A partir de informações obtidas, por entrevista, com um auditor atuante nessa disputa, a prorrogação obtida pelos empresários nas cortes superiores gerou um mercado de compra e venda de créditos-prêmios, lastreado nas decisões judiciais. Inclusive, tais decisões ensejaram a publicação da Resolução nº 71/2005, do Senado Federal, que emprestava ainda mais garantia às decisões tomadas pelas cortes em determinados Recursos Extraordinários. A Resolução nº 71/2005 está disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2004-2006/2005/Congresso/ResSF71-05.htm. Acesso em: 24 mar. 2021.

Constitucionais Transitórias (ADCT)¹²⁸. O referido artigo expressamente anulava todos os incentivos setoriais vigentes no momento da promulgação da Constituição, caso não passassem por um processo de confirmação da sua validade legal depois de dois anos.

A tese da extinção do benefício tributário em 1990 foi incorporada pelo ministro relator Ricardo Lewandowski¹²⁹ e acompanhada de modo unânime pelos demais membros do STF. O voto apresentado por Lewandowski reconheceu a inconstitucionalidade parcial dos dispositivos que delegaram ao ministro da Fazenda o poder de regulação do benefício por meio de portaria, tal como as outras instâncias vinham julgando, mas, além disso, defendeu o enquadramento do crédito-prêmio de IPI como sendo uma renúncia fiscal de caráter setorial, compreensão esta que o tornava aderente ao preconizado no Artigo 41 do ADCT. Dessa forma, após a publicação da decisão do STF, em agosto de 2009, a vigência permitida pelo ADCT retroagiu a validade do incentivo a outubro de 1990, colocando um fim ao ponto central na disputa entre exportadores e governo.

A sentença favorável aos cofres do governo criou um passivo para as empresas que haviam sido beneficiadas até então e, depois da decisão do STF, teriam que devolver o valor dos impostos não recolhidos à Receita Federal. Assim, os exportadores deveriam restituir aos cofres públicos os impostos compensados com crédito-prêmio durante exatos 19 anos, após outubro de 1990.

O montante do passivo gerado pela decisão também era alvo de controvérsia, tendo sido calculado em torno de R\$ 288 bilhões pelo Ministério da Fazenda e cerca de R\$ 69 bilhões por uma consultoria contratada por exportadores filiados à Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp)¹³⁰. Independente da discussão sobre os valores

¹²⁸ Segundo o Artigo 41, “Os Poderes Executivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios reavaliarão todos os incentivos fiscais de natureza setorial ora em vigor, propondo aos Poderes Legislativos respectivos as medidas cabíveis”. E em seu parágrafo 1º aponta: “Considerar-se-ão revogados após dois anos, a partir da data da promulgação da Constituição, os incentivos que não forem confirmados por lei”. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/conadc/1988/constituicao.adct-1988-5-outubro-1988-322234-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em 19/12/2022.

¹²⁹ Íntegra do voto do ministro relator, disponível em: [RE 577 348 \(stf.jus.br\)](https://stf.jus.br). Acesso em: 3 fev. 2021.

¹³⁰ Os valores atribuídos à causa foram alvo de intenso debate na mídia no ano de 2009, uma vez que diferiam por conta dos prazos e das tarifas médias aplicadas sobre os diferentes produtos exportados. O artigo “Valor divulgado sobre crédito-prêmio é irreal”, publicado por Luiz Gonzaga Belluzzo, originalmente no jornal O Globo, fornece uma ideia sobre a polêmica. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2009-jul-28/valores-divulgados-credito-premio-ipi-sao-exagero>. Acesso em: 2 fev. 2021. Outro artigo que ajuda a compreender a situação foi publicado na Folha de São Paulo. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi0508200915.htm>. Acesso em: 9 fev. 2021.

devidos, o montante é suficientemente elevado para despertar um movimento de defesa entre os empresários afetados pela decisão¹³¹.

A partir do resumo geral exposto até aqui, passaremos a relatar as principais ações dos empresários no sentido de contornar a derrota judicial mediante adoção de medidas legislativas. Se neste tópico a atenção esteve voltada para os meandros das intrincadas ações judiciais que possibilitaram a continuidade da vigência do crédito-prêmio, até a decisão final do STF, a partir do próximo tópico tentaremos entender como os exportadores atuaram no Executivo e no Legislativo.

4.4 A atuação no Executivo e no Legislativo

QUADRO 1 – Sequência temporal com os principais episódios do relato:

1984 – Início da judicialização do crédito-prêmio (CP) de IPI
2006 – Início da reversão das decisões favoráveis aos exportadores no STJ
<u>27/06/2007 – Julgamento pela extinção do CP em 1990 pelo plenário do STJ</u>
26/03/2008 – Primeiro registro sobre discussão por uma solução legislativa
03/12/2008 – Publicação da MP 449
30/03/2009 – Publicação da MP 460
14/05/2009 – Publicação da MP 462
27/05/2009 – Conversão da MP 449 na Lei 11.941 (veto total das demandas dos empresários)
<u>13/08/2009 – Julgamento pela extinção do CP em 1990 pelo plenário do STF</u>
27/08/2009 – Conversão da MP 460 na Lei 12.024 (veto total das demandas dos empresários)
13/10/2009 – Conversão da MP 462 na Lei 12.058 (veto total das demandas dos empresários)
13/10/2009 – Publicação da MP 470
15/12/2009 – Publicação da MP 472
23/03/2010 – Perda de validade da MP 470
11/06/2010 – Conversão da MP 472 na Lei 12.249 (Repenec).

A disputa que nos interessa analisar, por conta dos subsídios fundamentais que fornece à tese, deu-se a partir de 2008. A sequência dos episódios tem como pano de fundo as alterações na compreensão dos tribunais superiores sobre a vigência do incentivo

¹³¹ A controvérsia sobre o valor, como veremos a seguir, já era parte da ofensiva dos empresários. Calcular um valor menor do que os apresentados pelos técnicos do Ministério da Fazenda era uma forma de demonstrar que um possível acordo entre as partes não seria um grande ônus para a União. Essa intenção fica clara na exposição realizada pelo consultor da Fiesp, Roberto Gianetti da Fonseca, na Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) do Senado. Disponível em: https://www.senado.gov.br/comissoes/CAE/AP/APRP2009/AP20090602_RobertoGianettidaFonseca_Funcex.pdf. Acesso em: 22 fev. 2021.

fiscal, principalmente o início da reversão das decisões no STJ e o momento posterior à decisão definitiva no STF, conforme descrito no tópico anterior.

A partir do julgamento pelo STJ, o centro das atenções se desloca dos tribunais para o Congresso, inicia-se, assim, uma pressão por parte dos empresários para buscar uma solução legislativa. Os dois fatos jurídicos – julgamento pelo plenário do STJ e, posteriormente, o julgamento pelo STF – funcionam como marcos temporais para o comportamento dos exportadores separados em dois momentos. No primeiro, a partir do julgamento do STJ, os empresários procuram a aprovação de leis que permitiriam a continuidade da vigência do CP (crédito-prêmio). No segundo momento, após o julgamento definitivo pelo STF, eles tentam a aprovação de regras voltadas à modulação dos prejuízos causados pela exigência de devolução dos impostos compensados depois de 1990, ano definido na sentença como o de extinção do incentivo. Tal esforço será evidenciado na disputa em torno de quatro medidas provisórias¹³² até a conversão da MP 472, de 2009, na Lei 12.249, de 2010, a qual complementa o que ficou conhecido como o Programa de Recuperação Fiscal (Refis) da crise.

O material principal utilizado para analisar a pressão do grupo de empresários são os e-mails disponibilizados pelo delator Marcelo Odebrecht¹³³. Trata-se de um documento que permite recompor os passos das negociações, bem como a estratégia adotada pelo grupo.

A análise se inicia com as tratativas de empresários e governo por uma solução legislativa¹³⁴ em 2008. Nesse primeiro momento, outros empresários bastante citados, como Gerdau e Steinbruch¹³⁵, estavam à frente das conversas e as notícias compartilhadas sobre os termos das negociações caminhavam de modo a não contemplar as expectativas do Grupo Odebrecht. A tentativa inicial, conduzida por esses dois empresários, era embalar a solução como sendo um conjunto de medidas de política industrial, ou seja, como um incentivo setorial no âmbito das atribuições do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), com o intuito de minorar os efeitos da crise

¹³² Conversão da MP 449 na Lei 11.941; conversão da MP 460 na Lei 12.024; conversão da MP 462 na Lei 12.058 e publicação da MP 470.

¹³³ A utilização dos e-mails como fonte é importante para contornar a questão da veracidade das informações, conforme apontado no capítulo 1. A análise cuidadosa dessas mensagens permite, assim, a checagem de boa parte dos fatos apresentados apenas nas delações.

¹³⁴ Previamente a uma solução legislativa, havia uma frente comandada pela Fiesp, desde 2006, que procurava um acordo extrajudicial. Essa tese era defendida por Roberto Gianetti da Fonseca e, conforme veremos, permaneceu com menor força, como uma alternativa paralela.

¹³⁵ Jorge Gerdau Balbi Johannpeter, então presidente do Conselho de Administração do Grupo Gerdau; e Benjamin Steinbruch, então presidente da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN).

econômica. Esse caminho foi barrado por pressão do Ministério da Fazenda (MF), que reivindicava se tratar de um assunto iminentemente tributário. A primazia do tema já era disputada nos fóruns envolvendo a burocracia dos dois ministérios. Os auditores fiscais, por intermédio do seu sindicato, assim como a Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN), constituíam os grupos técnicos responsáveis pela questão e eram frontalmente opostos ao tratamento que vinha sendo dado ao problema pelo MDIC. O retorno do assunto ao MF parecia, naquele momento, ajudar o protagonismo perseguido pelo Grupo Odebrecht. À época, o MF era dirigido por Guido Mantega, a quem Marcelo Odebrecht se referia como “meu amigo”¹³⁶.

Abandonado o caminho da política industrial, iniciam-se tratativas sobre a melhor solução tendo a Fazenda à frente das negociações. O primeiro grande teste sobre a força e a coesão do grupo de empresários se deu na tentativa de emendar a MP 449, publicada em dezembro de 2008. A redação da Medida Provisória (MP) tratava do parcelamento e das remissões de débitos tributários, sendo a Lei 11.491, de 2009, originada da sua conversão, considerada a primeira a compor o mencionado “Refis da crise”¹³⁷.

Nesse ponto, entre a publicação da MP 449 e sua conversão em lei, detecta-se o primeiro lance de apoio do ex-ministro e então deputado federal¹³⁸, Antonio Palocci (PT-SP), ao orientar sobre a melhor estratégia de atuação dos empresários. O ex-ministro é o principal interlocutor e, portanto, como os registros apontam, conduziu os passos dados pelos empresários na busca por uma solução legislativa ao impasse.

A tentativa de emendar a MP 449 permite compreender a linha basilar sugerida pelo deputado. A partir do que se depreende dos e-mails, a solução almejada pelos empresários para o crédito-prêmio – com o reconhecimento do incentivo e consequente pagamento aos empresários – não poderia ser redigida no Ministério da Fazenda (MF), pois havia uma resistência do corpo burocrático e o ministro não gostaria de se expor.

Visando contornar a resistência interna ao MF, Palocci construiu um acordo, segundo os e-mails de Marcelo Odebrecht¹³⁹, que consistia em publicar a MP 449 sem

¹³⁶ No caso, a alcunha era utilizada para se distinguir do “amigo de meu pai”, referência interna ao presidente Lula, mais próximo de Emílio Odebrecht, pai do colaborador.

¹³⁷ A conversão da MP 449 na Lei 11.941, de 2008, compõe, junto com a Lei 12.249, de 2009, o que ficou conhecido como o “Refis da crise”, conjunto de medidas de alívio fiscal, adotado como estímulo econômico para enfrentar os efeitos da crise financeira de 2008.

¹³⁸ Para maiores detalhes, ver o Anexo 1, e-mail 1. Esse conjunto de e-mails demonstra a orientação permanente do deputado aos empresários, sugerindo estratégias e inclusive a apresentação de textos alternativos para servir de sugestão a um eventual veto presidencial.

¹³⁹ Para maiores detalhes, ver Anexo 1, e-mail 1.

tratar do crédito-prêmio. Ao chegar ao Congresso, os parlamentares exerceriam a missão de inserir as emendas legislativas necessárias para garantir a vigência do CP, conforme defendiam os empresários. O compromisso era que o ministro da Fazenda, Guido Mantega, conseguiria superar a divergência com a área técnica, argumentando se tratar de uma iniciativa política do Congresso. Dessa forma, o cálculo vendido aos empresários por Palocci baseava-se na simples ideia de superar a resistência da burocracia do MF sob o argumento de se tratar de uma emenda com força de um acordo político. Com isso, após aprovação no Congresso, o MF iria fornecer parecer favorável à emenda para subsidiar a sanção presidencial.

Em concordância com o que fora aparentemente combinado, a MP enviada pela Fazenda referia-se a parcelamentos e remissão de alguns tributos, e não tratava do crédito-prêmio, mas apenas de um tema correlato, chamado de “alíquota zero” do IPI, tema de outra derrota dos empresários em julgamento do STF. O caso da chamada “alíquota zero” difere do CP, pois diz respeito à cumulatividade de impostos incidentes sobre produtos isentos, que – assim como o CP – estavam sendo compensados pelos exportadores, e cujos valores também deveriam ser devolvidos aos cofres públicos. Portanto, o crédito-prêmio, o principal assunto aguardado, não foi mencionado na redação da MP e, apesar de tal fato ser de conhecimento dos empresários, porque havia sido adiantado por Palocci como sendo parte de sua estratégia, o fato os deixou desconfiados. Apesar disso, os empresários aceitaram os termos propostos pelo ex-ministro, mas não compreenderam o sentido de o Ministério da Fazenda não incluir o CP na redação inicial da MP.

Segundo os argumentos expressos em cartas¹⁴⁰ escritas pelo diretor da Fiesp, Roberto Gianetti da Fonseca, as duas modalidades se equivaleriam, ou seja, o montante a ser pago pelas empresas por conta do IPI alíquota zero seria semelhante ao valor a ser pago pelo governo às exportadoras no que tange ao crédito-prêmio de IPI. Assim, a argumentação, base da alternativa comercial tratada com os técnicos da Fazenda desde 2006, seria por inserir tal compensação na MP 449, permitindo o reconhecimento da vigência do crédito-prêmio e um simples encontro de contas entre governos e exportadores. Por essa linha de solução, não haveria desembolso de parte a parte, de

¹⁴⁰ As cartas escritas por Gianetti podem ser encontradas nos anexos da colaboração de Marcelo Odebrecht, em que constam também os e-mails do empresário, nas páginas 100 e 116. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/wp-content/uploads/sites/41/2018/08/emails2.pdf>. Acesso em: 2 fev. 2021.

acordo com os cálculos dos últimos. Porém, o pressuposto que embasava a proposta dos empresários era a certeza de que a decisão judicial lhes seria favorável.

Cabe lembrar que o momento no qual tais sugestões estão sendo propostas é anterior ao julgamento no STF. O caso do CP havia sido julgado apenas pelo STJ, por um placar apertado, de modo que uma parcela dos empresários estava convicta de que haveria a reversão da decisão pelo STF. Acreditando, portanto, que a decisão lhes seria favorável, eles não compreendiam a razão de o governo estar se antecipando na cobrança da devolução dos créditos do IPI alíquota zero, caso com entendimento já pacificado, se em breve teria que devolver o valor que estava represado.

Os técnicos da Fazenda – auditores fiscais e servidores da PGFN –, ao contrário dos empresários, não acreditavam na possibilidade de reversão e, como decorrência dessa expectativa, também discordavam dos termos da proposta de encontro de contas defendida pela Fiesp. Esses dois grupos técnicos eram o foco da resistência no Ministério da Fazenda e, somado a isso, determinados posicionamentos do ministro levavam os empresários a desconfiarem da sua real disposição em buscar uma solução favorável aos interesses deles, seja por meio de uma saída negocial ou legislativa.

Mesmo a estratégia parecendo frágil ante o cenário, as emendas foram apresentadas, discutidas e votadas nas duas Casas legislativas, após mais de cinco meses entre a data de publicação da MP 449 e a sua conversão em lei. Nesse ínterim, houve uma intensa mobilização de todos os atores envolvidos com a defesa da emenda¹⁴¹: empresários e associações representativas, em vários estados; *staff* de relações institucionais e consultores contratados; escritórios de advocacia, alguns deles responsáveis pela elaboração e pelo envio dos textos legislativos ao relator da matéria, aos membros de diversas comissões e às lideranças do governo no Congresso – com quem se discutiram as minúcias dos artigos propostos –; cartas foram encaminhadas ao procurador geral da Fazenda e recados mandados à Presidência da República por intermédio dos principais assessores do gabinete. Apesar do esforço de mobilização, a emenda que permitiria o reconhecimento da vigência do crédito-prêmio (CP) e o encontro de contas defendido pelos exportadores foi vetada na sua íntegra pelo presidente Lula.

¹⁴¹ A ação política em torno à estratégia dos empresários contou com vários atores, além dos representantes do Grupo Odebrecht, como alguns empresários do setor sucroalcooleiro; a CSN e a Gerdau, com os seus respectivos representantes, Benjamin Steinbruch e Jorge Gerdau Johannpeter; a Fiesp e seus escritórios regionais; multinacionais como a Gessy Lever e Nestle; além de consultores contratados, como Luiz Gonzaga Belluzzo e escritórios de advocacia, liderados pelo professor Heleno Torres, da Universidade de São Paulo (USP).

Depois da decepção com o resultado, avaliações de lado a lado apontavam para a possibilidade de lideranças, como o ministro Guido Mantega (PT) e o deputado Antonio Palocci (PT-SP), estarem fazendo jogo duplo ou até questionavam a efetividade de certos interlocutores em entregarem o que lhes foi prometido. A breve crítica sobre a derrota foi superada pela pronta promessa feita por Palocci de que tudo se resolveria aproveitando-se o texto de outra MP, já publicada e em trâmite no Congresso. À propósito, tal compromisso não é acompanhado de qualquer registro sobre a explicação do ex-ministro a respeito dos motivos pelos quais a sua estratégia, traçada anteriormente, não ter tido êxito com a MP 449.

O novo caminho, segundo Palocci, era incluir uma emenda na MP 460, que tratava, dentre outros assuntos, das regras tributárias para as empresas que atuassem no programa Minha Casa Minha Vida (MCMV). As emendas que poderiam garantir a sobrevivência do incentivo fiscal foram apresentadas ao Projeto de Lei de Conversão 12/2009. Da mesma forma ao observado na tramitação da MP 449, após a intensa mobilização dos exportadores ter logrado a aprovação nos Plenários da Câmara e do Senado, o desfecho foi o mesmo: novamente, em agosto de 2009, todas as emendas que tratavam do reconhecimento da continuidade da vigência do CP foram vetadas integralmente pelo então presidente da República¹⁴².

Dessa vez, no entanto, o veto a essa segunda tentativa deixava evidente a resistência da burocracia contrária a qualquer medida. Diferentemente da estratégia preconizada por Palocci, que afirmava ser tranquilo contornar as resistências internas ao Ministério da Fazenda (MF) por se tratar de acordo político fechado pelas lideranças parlamentares, as áreas técnicas não se mostravam passivas. Ao contrário, a burocracia estava atenta aos movimentos no Congresso. Mais ainda, sabia da possibilidade iminente de julgamento da causa do crédito-prêmio pelo STF.

A visão dos auditores e procuradores sobre o CP partia do princípio de que, caso o governo aceitasse os termos propostos pelos empresários, estaria premiando apostadores com um sobrelucro extraordinário, podendo, inclusive, causar o prolongamento do litígio, pois as emendas eram insustentáveis do ponto de vista legal. Portanto, a burocracia do ministério não tinha motivos para concordar com a proposta por um encontro de contas, seja pela via negocial ou legislativa, tal como nos termos

¹⁴² A mensagem de veto está disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2009/Msg/VEP-684-09.htm. Acesso em: 4 fev. 2021.

defendidos pelos empresários. Essa visão, aliás, alcançava eco no alto escalão, pelo depreendido da postura do ministério ao subsidiar os vetos presidenciais.

Ficava cada vez mais patente aos empresários que o governo não compartilhava da mesma expectativa que eles em relação ao julgamento no STF. O veto no ciclo anterior – MP 449 – e a inclusão das emendas na MP 460 eram apenas artimanhas pelo adiamento de qualquer solução. E havia resistência política ativa por parte da burocracia, pois, ao mesmo tempo que o processo avançava no STF, os técnicos, por meio de suas associações, lançavam uma ofensiva para a opinião pública, com o intuito de esclarecer sobre um embate que envolvia bilhões de reais¹⁴³.

A linha de ação da burocracia se mostrou vencedora, visto que o STF julgou a causa no dia 13 de agosto de 2009, duas semanas antes de expirar o prazo para o veto presidencial da MP 460. Claramente, após a decisão por unanimidade dos votos dos ministros do STF, o veto presidencial era inevitável. Todavia, Palocci interpretou o revés de outra forma. De acordo com sua colaboração premiada¹⁴⁴, o governo e as lideranças de vários partidos eram favoráveis à aprovação das medidas incluídas no projeto de lei e os negociadores tiveram o sinal verde para avançar nas tratativas. Contudo, ainda segundo o delator, a posição favorável do governo no que tange à aprovação desse arranjo se alterou depois de o Congresso negociar a inclusão de inúmeras outras benesses tributárias, o que inflou sobremaneira a conta de desonerações a ser arcada pelos cofres federais¹⁴⁵. Não há dúvida de que o arranjo chamou atenção pelo fato de as emendas não se limitarem

¹⁴³ O sindicato dos auditores fiscais, em conjunto com o sindicato dos funcionários da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN), publicou uma cartilha bastante didática, alertando sobre os prejuízos para a União de qualquer negociação envolvendo o crédito-prêmio. Segundo um dos autores, exemplares foram distribuídos aos jornalistas, congressistas e ministros do STF. A cartilha faz menção direta ao esforço dos empresários no Congresso para tentar reeditar o CP por meio de emendas às MPs 460 e 462. Disponível em:

https://www.sindifisconacional.org.br/images/estudos/outros/Entenda_o_Ralo_do_Credito_Premio_do_IPI.pdf. Acesso em: 18 fev. 2021.

¹⁴⁴ Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/wp-content/uploads/sites/41/2019/10/Anexos-da-Delacao-Palocci-2.pdf>. Acesso: em 2 fev. 2021.

¹⁴⁵ Além desse aspecto, Palocci aponta em seus depoimentos que haveria uma completa incompatibilidade temática, pois diz que a MP 460 dizia respeito a um programa habitacional. No entanto, isso parece apenas uma tentativa de caracterizar aquela situação como inusitada e valorizar o conteúdo do seu termo de colaboração. A MP de fato referia-se a um programa habitacional; porém, o foco era o tratamento tributário concedido às empresas envolvidas em tal programa, o que torna o objeto da MP mais próximo aos pleitos dos empresários. Além disso, a MP incluía temas como telecomunicações, o que já demonstra uma propensão por aceitar proposições de outros setores econômicos. A estratégia do delator e ex-ministro da Fazenda parece ser ressaltar o caráter aparentemente incomum da negociação, cujo único motivo para ter seguido em frente, segundo ele, seriam as promessas de doações feitas pelos empresários. Palocci chega a relatar uma conversa com Marcelo Odebrecht, dizendo que tais promessas resolveriam todas as necessidades do PT na disputa eleitoral de 2010. Essa interpretação do acusado é um caso clássico de delação que não resiste à confrontação dos fatos.

a atribuir condições mais vantajosas de compensação tributária aos detentores dos créditos de IPI e incorporarem outros benefícios fiscais. Porém, a explicação retórica do ex-ministro não se sustenta ante a cronologia da votação realizada no STF, que ocorreu entre a votação no Congresso e o prazo de veto presidencial. Essa era a estratégia da burocracia: protelar a discussão até o veredito da corte sobre o tema.

A razão dada por Palocci sobre o governo ter mudado de ideia parece não resistir à verificação de outro fato: a MP não contou com os votos dos deputados do PT na Câmara. A bancada do partido foi orientada pela sua liderança a votar contrariamente, dado que se antevia a posição do STF. Portanto, devemos atribuir a alegada mudança de postura ao cálculo sobre o desgaste a ser causado ao Executivo por um possível enfrentamento institucional entre os dois Poderes, ao se sancionar a vigência de uma regra julgada improcedente pelo STF. Esse ponto será abordado na próxima parte do texto.

O segundo veto presidencial mostrou mais uma vez a insuficiência dos esforços e da estratégia dos exportadores. Não obstante a pressão sobre os ministros do STF para conseguir um adiamento do julgamento¹⁴⁶, decidiu-se por acompanhar o entendimento do STJ e, por unanimidade, o relatório do ministro Lewandowski foi aprovado, atestando que o crédito-prêmio (CP) teve validade somente até 1990 e, com isso, os 19 anos seguintes de impostos compensados deveriam ser ressarcidos à União. A decisão foi péssima para os interesses dos empresários, pois, apesar de desconfiarem da derrota, atuaram por um adiamento da sentença para uma data após o prazo do veto do presidente da República. A despeito do veredito na última instância, procuraram defender no governo teses que demonstravam a possibilidade de se manterem as emendas e coordenaram ações de pressão para fazer valer suas propostas¹⁴⁷. Porém, como vimos, seguindo as orientações dos pareceres do MF, o veto foi total.

A partir do julgamento do STF e do veto presidencial, abre-se outra etapa de tentativa de influência. Os empresários abandonaram a linha de atuação que defendia regras que validassem o CP e passaram a pressionar por medidas que minimizassem o prejuízo por conta da necessidade de devolução dos impostos pagos ilegalmente, em quase duas décadas de atividade econômica. Antonio Palocci (PT-SP) relata a indignação dos empresários e a pressão feita para que se contornasse o problema com uma nova aprovação de parcelamento das dívidas, além de medidas compensatórias aos prejuízos.

¹⁴⁶ Ver Anexo 1, e-mail 6.

¹⁴⁷ Para maiores detalhes sobre a coordenação de ações visando pressionar o Executivo, ver Anexo 1, e-mail 8 B e 8 C.

A partir desse ponto, a unidade entre os empresários estava esgarçada e o Grupo Odebrecht ensaia um afastamento, com o intuito de negociar isoladamente compensações específicas ao prejuízo da Braskem.

Uma nova rodada de pressões se inicia com a promessa vinda do governo de resolver o assunto, incluindo as demandas por parcelamento dos débitos na MP 462. Os articuladores se empenham na utilização dos mesmos mecanismos já relatados: sensibilização do governo por intermédio de diversos atores, acordos com lideranças no Congresso Nacional, emprego da mídia, realização de inúmeras reuniões e, assim, conseguem, mais uma vez, a aprovação pelo Congresso dos artigos que permitem um prazo extenso para pagamentos, o abatimento das multas, a compensação do saldo devedor utilizando o prejuízo fiscal, dentre outras facilidades. Entretanto, os artigos são novamente vetados na íntegra. A preocupação do governo que embasa o veto naquele momento é com os artigos que deixam em aberto as datas de uso de eventuais prejuízos fiscais e em relação às deduções a serem permitidas. Dessa forma, um assunto aparentemente tranquilo de ser resolvido – dados os acenos favoráveis dos decisores da área econômica, além da aprovação de parcelamentos tributários ser recorrente – seguiu provocando impasses.

Esforço semelhante é efetuado para emendar a MP 470, cujos efeitos caducaram cinco meses depois do seu envio, sem ser votada. Finalmente, a MP 472 parece trazer a solução de consenso¹⁴⁸. Após dez meses do julgamento definitivo do CP, é alcançado o objetivo parcial dos empresários de tentar minimizar o prejuízo com as decisões judiciais. A MP, que se tornou conhecida como parte do esforço pelo “Refis da crise”, foi embalada como um pacote de alívio ao setor industrial, em um momento de crise financeira. A emenda aprovada possibilitou principalmente o uso de prejuízos tributários para pagamentos de parcelas da dívida, a adesão às condições de parcelamento por 180 meses e o abatimento de multas e juros em até 100%, a depender das opções de parcelamento. Além de dispor sobre os pontos pleiteados, a MP 472 – convertida na Lei 12.249, de 11 de junho de 2010 –, ainda prevê um incentivo específico ao setor petroquímico¹⁴⁹, tal

¹⁴⁸ A MP 472 foi convertida na Lei 12.249, aprovada em junho de 2010. As condições de parcelamento, objeto da reivindicação dos exportadores, foi incluída por emenda no Art. 65. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12249.htm. Acesso em: 11 out. 2022.

¹⁴⁹ Trata-se do Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento de Infraestrutura da Indústria Petrolífera nas Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste (Repene).

como buscava Marcelo Odebrecht ao procurar se afastar das outras empresas em seguida à decisão do STF¹⁵⁰.

Enfim, depois de mais de dois anos de intensa pressão, a contenda termina. Podemos identificar dois momentos distintos relativos à tentativa de influência dos decisores. No primeiro, houve pressão para tornar válido o incentivo do CP antes da sentença das cortes superiores, sem obter sucesso. Posteriormente ao julgamento da causa, o segundo momento de pressão procura amenizar o prejuízo e, no caso do Grupo Odebrecht, conseguir a plena compensação pelas perdas financeiras com a aprovação de um regime especial de incentivos tributários ao setor petroquímico. O resultado, apesar das idas e vindas, foi vitorioso, tendo em vista que o objetivo primeiro era a manutenção da validade do CP. Porém, a contenda era de difícil vitória aos empresários e o prejuízo causado foi mais que compensado. A avaliação desse desfecho pode ser medida por uma frase de Marcelo Odebrecht, retirada de um dos e-mails escrito após a aprovação da lei. O empresário recomendava aos seus subordinados dar atenção à reclamação de um dos interlocutores no Congresso, insatisfeito com a recompensa obtida pela aprovação da MP e desejando um reconhecimento mais justo pelo esforço prestado ao grupo: “(...) Acho bom vocês checarem para não ficar gosto ruim no cafezinho, depois de um belo banquete”¹⁵¹.

4.5 Principais características da influência

Nas duas seções anteriores, foram apresentados os movimentos envolvendo o efeito das decisões do Judiciário e a consequência sobre as estratégias dos empresários relativas ao Executivo e ao Legislativo para a aprovação de uma nova legislação. Nesta parte, serão organizadas as principais características observadas na forma de exercer o poder de influência dos empresários, sobretudo os do Grupo Odebrecht. Para isso, serão utilizados os e-mails que Marcelo Odebrecht trocou com sua equipe e com outros importantes atores na negociação sobre a contenda do crédito-prêmio (CP). A comunicação realizada concomitantemente aos fatos relatados desnuda, além da estratégia dos principais interessados, quais foram os interlocutores mais assíduos e os momentos-chave para a consecução dos objetivos. A partir desse material, serão enumeradas as principais características de todo o processo, separadas nos seguintes

¹⁵⁰ Ver Anexo 1, e-mail 4 D.

¹⁵¹ Ver Anexo 1, e-mail 7 E.

tópicos: i) acesso privilegiado aos decisores; ii) a captura da agenda e a força do dinheiro; iii) as estratégias e os interesses difusos; e iv) poder de articulação e mobilização.

i. Acesso privilegiado aos decisores. O interlocutor preponderante para resolver a contenda era o ex-ministro da Fazenda e então deputado federal, Antonio Palocci (PT-SP). Embora a empresa tivesse acesso a inúmeros decisores públicos, incluindo o próprio presidente da República ou o então ministro da Fazenda, assim como muitos líderes no Congresso Nacional, o deputado se destacava por ser uma figura com vasta experiência no governo e gozar de prestígio em diversos círculos da política nacional, especialmente no PT, que controlava o Executivo. Palocci funcionou como um grande orientador, traçando estratégias e alternativas à atuação do grupo e trazendo notícias sobre as resistências no âmbito do governo¹⁵². Seu papel essencial foi tentar contornar a objeção dos técnicos do MF, sem expor o ministro Guido Mantega. Portanto, o deputado orientou os articuladores privados a agirem no tempo certo, procurando os atores fundamentais, na sequência correta, e levando aos encontros um discurso sob medida, construído de forma antecipada para se contrapor aos entraves substanciais¹⁵³. Além disso, Palocci foi o administrador dos recursos financeiros oferecidos ao seu partido e a outros congressistas como contrapartida¹⁵⁴.

De toda maneira, ele não foi o único com função de destaque. No Congresso, a principal liderança mobilizada foi o senador Romero Jucá (MDB-RR), líder do governo. Com a responsabilidade de organizar a agenda na Casa, sempre que requisitado, mesmo nas vezes em que isso aparentemente contrariava os interesses do governo, o senador entregou todas as votações prometidas ao grupo, com exceção da MP 470, cujo prazo expirou. Além disso, Jucá (MDB-RR) indicou o deputado Eduardo Cunha (MDB-RJ), naquele momento uma liderança em ascensão, como articulador indispensável na Câmara.

Salvo as orientações diretas, recebidas por lideranças relevantes do Congresso, merece destaque o acesso tanto à agenda presidencial quanto a do ministro da Fazenda¹⁵⁵. Quando ocorrem reuniões diretamente com esses interlocutores, emissários são destacados para levar posições do grupo sobre o tema ou até receber relatos a respeito do

¹⁵² Ver Anexo 1, e-mail 1.

¹⁵³ Ver Anexo 1, e-mail 4 A.

¹⁵⁴ Ver Anexo 1, e-mail 7 E.

¹⁵⁵ Ver Anexo 1, e-mail 2.

que fora tratado nessas ocasiões. Sabe-se que o acesso aos decisores é determinante para compor a estratégia de atuação do grupo.

ii. A captura da agenda e a força do dinheiro. As menções nos e-mails sobre o pagamento de contrapartidas são veladas, mas permitem deduzir que as negociações financeiras permeiam a negociação política. Como vimos, a discussão não foi tranquila e os eventos deixaram em suspenso por um tempo prolongado um débito multibilionário, que poderia significar até a falência para parte das empresas envolvidas. A partir desse caminho pleno de obstáculos e riscos, podemos questionar a importância do dinheiro ou a sua efetividade ao avaliar o desenrolar da história.

O episódio sobre a aprovação de uma das medidas, a MP 460, pode ser ilustrativo para a resposta. Segundo a delação de Palocci (PT-SP), os valores propostos seriam o bastante para superar qualquer constrangimento em relação à incompatibilidade das emendas incluídas¹⁵⁶. Sabemos que houve um apoio financeiro, mas não podemos atestar a veracidade sobre o tamanho do valor oferecido. Porém, ele não parece ter sido suficiente para a bancada do PT na Câmara dos Deputados fechar questão e votar favoravelmente, nem sequer para superar a intenção do presidente de vetá-la. Apesar de ter sido aprovado com uma votação unânime no Senado, a bancada do partido do governo na Câmara votou contra. Com base nisso, é possível analisar que os acordos estariam de bom tamanho para os líderes dos outros partidos que votaram favoravelmente, mas não para o partido do governo. Portanto, a frase em que o delator menciona as propostas de apoio como sendo muito vantajosas e, por isso, capazes de impedir alguma resistência pode estar fazendo referência apenas ao cálculo de grupos parlamentares de outros partidos, mas não a todos os decisores, como o PT na Câmara, o ministro da Fazenda e o presidente. Tal conclusão não coloca à prova o funcionamento do mecanismo de compra de influência, mas aponta para uma falha de avaliação relativa às condições de aprovação. O fato de o Supremo ter julgado o tema trouxe um risco desbalanceado entre o governo e os partidos da base, expondo sobremaneira o primeiro, cuja posição, contrária às emendas sugeridas pelos empresários, possivelmente teria sido diferente, caso não tivesse havido a sentença em última instância.

Os lances apontados na descrição dos fatos demonstram que o Ministério da Fazenda (MF) não quis atender aos apelos dos exportadores. As seguidas MPs enviadas

¹⁵⁶ Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=2mc0s2lTHr4>. Acesso em: 5 fev. 2021.

ao Congresso tratam de pontos específicos sobre tributação e saídas para a crise, no entanto, deixaram de lado o tema referente ao crédito-prêmio até a votação pelo Supremo. Mesmo com a resistência manifestada pelo governo e por lideranças políticas – como Eduardo Cunha –, apontando para o risco sobre a falta de orientação do governo para votar a questão¹⁵⁷, os empresários conseguem mobilizar o Congresso para inserir emendas em quatro medidas provisórias ao longo de dois anos. Isso transcorre até a última MP, a 472, que definitivamente acerta a adesão ao parcelamento dos débitos nas condições desejadas pelos exportadores, sendo a única lei aprovada sem o veto presidencial aos pontos defendidos pelos empresários.

Esse fato evidencia uma importante distinção entre como se comporta o poder de influência sobre o Executivo e sobre o Legislativo. O uso do dinheiro como contrapartida parece ser plenamente eficaz no Congresso, conforme vimos quanto à aprovação das emendas, nas duas casas, em seguidas MPs. Porém, para o Executivo, o cálculo para o atendimento de certas demandas se mostrou mais complexo. No caso em questão, o reconhecimento da vigência do crédito-prêmio, como queriam os empresários no primeiro momento das pressões exercidas, envolvia a avaliação por parte do Executivo sobre o impacto orçamentário em virtude dos altos valores em disputa e, além disso, após o julgamento do Supremo, também implicava um enfrentamento institucional com outro Poder, podendo alçar o tema aos holofotes da opinião pública. Portanto, havia um risco relevante – tanto fiscal, como político – para o Executivo.

Se tomarmos a MP 472, versando sobre as desejadas condições de ressarcimento aos cofres federais, o cenário que envolvia a decisão de aprovação era mais simples e menos custoso em todos os aspectos: as medidas respeitavam as decisões das cortes superiores, não havia o envolvimento de qualquer desembolso pela União, ao contrário, tratava do ressarcimento de impostos. Nesse caso, dada a superação das principais controvérsias em relação ao cálculo do governo, a medida foi aprovada sem vetos, incluindo todas as demandas solicitadas pelos empresários, que ainda consideraram a MP uma grande vitória, a ponto de terem distribuído as contrapartidas financeiras prometidas aos colaboradores¹⁵⁸.

No Congresso, a responsabilidade por determinado ato é pulverizada entre os parlamentares; enquanto no Executivo, o ministro da área e o presidente da República são

¹⁵⁷ Ver Anexo1, e-mail 1 C.

¹⁵⁸ Ver Anexo 1, e-mail 7.

facilmente identificáveis na cadeia de comando das decisões. Nesse sentido, como pudemos ver, o dinheiro não é uma condição suficiente para todos os objetivos dos empresários, embora tenha sido indispensável ao permitir o acesso aos decisores, colocar o assunto na agenda e financiar a mobilização para pressionar por uma solução.

iii. As estratégias e os interesses difusos. Há um grupo de empresas que se destaca nas negociações e que possui interesses que variam na margem e acabam por definir estratégias diferenciadas, bem como algumas ênfases em aspectos específicos das negociações. Esse grupo atua de modo coeso no que tange à necessidade de aprovação de uma nova legislação, mas difere em relação à estratégia e aos regramentos específicos propostos. Isso não comprometeu o resultado, mas enfraqueceu seu poder de pressão em alguns momentos, como durante a aprovação da MP 449, que tratou do parcelamento das dívidas do IPI alíquota zero.

Por exemplo, empresas como a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), Gessy Lever, Nestlé e outras do setor sucroalcooleiro são citadas por terem focado suas ações na resolução dessa pendência relativa ao tema “alíquota zero”, pois algumas delas tinham sido autuadas pela fiscalização da Receita Federal e não possuíam ações judiciais ganhas que as protegessem de uma eventual execução fiscal. Desse modo, estavam mais expostas do que outras empresas. Tal postura contrariava a expectativa do Grupo Odebrecht, para quem apenas a inclusão do tema créditos-prêmio resolveria de cabalmente o passivo acumulado até então.

Por outro lado, se havia a preocupação da Odebrecht em não permitir a dissipação de interesses e tentar focar no pacote central defendido pelos exportadores, quando estavam mais perto do final das discussões para a aprovação do “Refis da crise”, o Grupo Odebrecht atuou no sentido de não demonstrar às demais empresas que estariam sendo incluídas emendas para atendimento de outro pacote de reivindicações negociadas diretamente com o governo¹⁵⁹. Ou seja, o grupo se valeu da sua distinta posição de influência para extrair ganhos extras, por meio de outras medidas legislativas, como foi o caso da aprovação do Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento de Infraestrutura da Indústria Petrolífera nas Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste (Repenec), que garantiu a recompensa aos prejuízos causados à Braskem. Esse é um resultado ilustrativo para entender o motivo de as empresas que compõem o grupo de

¹⁵⁹ Ver Anexo 1, e-mail 3 E.

pressão buscarem seu próprio espaço de negociação, assim como para distinguir a ideia de atuação de um grupo de interesse daquela que prevalece aqui, que é a atuação individualizada

Portanto, a dispersão de interesses pode ter colaborado com a estratégia do governo em adiar a solução pretendida pela Odebrecht, pois, por exemplo, com a publicação da MP 449, o Executivo compreendia estar atendendo boa parte dos interesses privados que pressionavam por uma decisão naquele momento. Da mesma forma, a atuação separada garantiu ao grupo ganhos não compartilhados com as outras empresas.

iv. Poder de articulação e mobilização. Como vimos, os grupos privados envolvidos nessa questão têm acesso direto aos principais decisores presentes no Executivo e no Legislativo. Por meio desses interlocutores, é possível ter acesso a informações privilegiadas, checar a lealdade de cada um em relação aos pleitos, mapear resistências e formar opinião sobre até onde se pode chegar. Além disso, discutem as estratégias legislativas, recebem orientações e definem quais serão os operadores políticos a liderar o processo de aprovação. Os grupos privados utilizam seus canais para produzir pareceres – ou a própria redação da legislação para subsidiar os decisores –, opinam sobre propostas mesmo antes de serem levadas à discussão em comissões ou em Plenário do Congresso, chancelam encaminhamentos e propõem alterações.

Contudo, essa circunstância não se limita ao acesso privilegiado à formação da agenda ou aos decisores. Há um conjunto de demonstrações de força que extrapolam a simples pressão. No caso da MP 449, quando os articuladores do Grupo Odebrecht anteviam que a proposta do crédito-prêmio não será incluída e que há uma promessa de atendimento do pleito em MP a ser encaminhada na sequência, discutem uma estratégia de barrar a aprovação da MP 449 no Senado. Ou seja, pretendem utilizar a força que possuem na Casa – leia-se: Romero Jucá (MDB-RR) e o presidente do Senado, José Sarney (MDB-AP) – para pressionar o governo a enviar a nova proposta o quanto antes. Essa demonstração de força não se efetivou, mas há trocas de mensagens discutindo tal possibilidade e traçando suas linhas de atuação¹⁶⁰.

Há outros exemplos do poder de mobilização dos empresários que envolvem uma ação de propaganda. A MP 460, publicada em março de 2009, como vimos, definia o tratamento tributário das empresas de construção, contratadas no âmbito do programa

¹⁶⁰ Ver Anexo 1, e-mail 4 H.

MCMV, dentre outros assuntos. A emenda redigida pelos empresários foi incluída e aprovada no Senado por unanimidade. Para se contraporem a uma possível reação da opinião pública, devido às ações organizadas pela burocracia do MF contra a inclusão da emenda, os empresários mobilizaram articulistas econômicos da mídia, promoveram encontros, distribuíram a esses interlocutores um estudo produzido por encomenda da Fiesp à Fundação Getúlio Vargas (FGV) e contrataram economistas para defenderem a medida e discutirem diretamente com tais articulistas. O trabalho foi coordenado por uma assessoria de comunicação, responsável pelos contatos e pela estratégia de atuação¹⁶¹.

Além dos pontos mencionados, há outra orientação em particular vinda de Palocci que ajuda a perceber o alcance da capacidade de mobilização dos empresários. O ex-deputado solicita a Marcelo Odebrecht o apontamento de trechos da emenda aprovada na MP 460 que, segundo a avaliação da empresa, caso fossem excluídos, não comprometeriam os seus interesses. A intenção era oferecer tais trechos ao veto presidencial, como forma de acalmar uma possível resistência por parte da burocracia do MF¹⁶².

Os exemplos de mobilização citados não obtiveram sucesso, se observamos o fato de que as emendas propostas nas MPs 449 e 460 foram vetadas. Porém, pode-se deduzir que tais demonstrações de força de mobilização mantêm os decisores atentos aos movimentos desse empresariado, constringendo-os a levarem em consideração seus pleitos.

4.6 Conclusão

Procuramos revelar, conforme discorrido nos capítulos anteriores, o modo pelo qual a compra de influência busca por uma posição privilegiada dos agentes privados como interlocutores dos decisores públicos, com o escopo de obter políticas aderentes aos seus interesses, vantagens ou apenas proteção contra eventuais situações desfavoráveis. Apesar de os relatos apontarem para a efetividade desse propósito, este primeiro caso descrito expõe uma nuance sobre a visão de um invariável êxito no procedimento de captura e nos leva a uma importante constatação sobre aquilo que seria presumível. É certo afirmar, a partir da observação das idas e vindas do processo apresentado acima, que mesmo o dinheiro sendo uma condição necessária para efetivar o acordo, ele não é

¹⁶¹ Ver Anexo 1, e-mail 8 A.

¹⁶² Ver Anexo 1, e-mail 1 B.

suficiente para obter as decisões pretendidas. Em outras palavras, a compra de influência permite o acesso, ou melhor, o lugar na mesa de decisões, contudo, o caminho do processo decisório reserva alguns reveses, pois é pleno de obstáculos¹⁶³.

As soluções esperadas por meio da transformação das MPs em lei sofreram com alterações de última hora ou vetos presidenciais. O caminho da compra da influência na busca por uma solução não se caracterizou por uma linha reta. Os cálculos políticos do governo e a pressão de uma parte da burocracia adiaram com sucesso a aprovação de uma legislação que amenizasse os impactos do julgamento da causa pelo Judiciário. A nuance a que nos referimos não está atrelada a negar a vitória dos exportadores, mas, sim, a mostrar as forças adversas atuando e ao fato de a centralidade do dinheiro não prescindir do cálculo político atento dos agentes privados. Ou seja, independentemente das adversidades do processo decisório, é fato que a agenda de governo sofreu a influência dos interesses empresariais no caso dos créditos-prêmios de IPI, pois o episódio relatado mostra como os grupos prejudicados pelas decisões judiciais, ao final, alcançaram o fito de manter o assunto em pauta por mais de dois anos no Executivo e no Legislativo, até se encontrar um desfecho favorável.

Dessa forma, o dinheiro expressa a sua centralidade, mas a efetividade da influência comprada depende do fator tempo, que aparece aqui em duas formas de agir: na avaliação do momento oportuno para a utilização dos instrumentos de poder e na criação do capital relacional. O embate ter se prolongado – passando por diversos estágios de maturação e enfrentando acontecimentos decorrentes da conjuntura política – evidencia que o acordo entre as partes, conforme tratado na introdução da tese, não é algo que se organiza no calor do momento nem apresenta seus frutos rapidamente. Ao contrário, trata-se de uma construção ao longo do tempo, tanto para se obter os recursos de poder, quanto para se manter bem-posicionado para o momento adequado de utilização da influência.

¹⁶³ Conforme apontado na introdução desta tese, estamos centrados em descrever os casos mais significativos em relação à compra de influência. Porém, a base de dados contém inúmeros episódios pontuais que corroboram essa conclusão. Como exemplo, Sérgio Cabral, ao responder sobre o motivo das empresas de transporte pagarem propina para a assembleia legislativa, diz que as empresas esperavam parceria para seus pleitos. Segundo o ex-governador, o pagamento garantia a fluidez de certas demandas, como a isenção de ICMS e IPVA, mas no caso da licitação de novas linhas de transporte ligando o bairro da Barra da Tijuca e as cidades da Baixada Fluminense, as empresas estavam insatisfeitas com o edital e perderam na Justiça a tentativa de reversão da decisão. Disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=lw9fdbkyVxY>. Acesso em 12 abr. 2021.

O capital relacional, baseado na confiança mútua, é resultado de um vasto esforço de interlocução. Como demonstrado no caso da Braskem, empresa beneficiada com as decisões relatadas, o acordo entre as partes atravessa inúmeros governos. Os recursos financeiros, como enfatizado, são indispensáveis para o ato de compra da influência; porém, além do tempo para se alcançar a posição de poder exercê-la, o agente privado precisa ser reconhecido através de sucessivos episódios como alguém que cumpre os combinados. E tal confiança, só o tempo permite.

Todas as dimensões necessárias à influência – possuir os recursos financeiros, a organização e dispor desses meios pelo tempo necessário para construir os laços de confiança – estabelecem um tipo de distinção entre os mais afluentes que concorrem pelos canais de influência. Na verdade, trata-se de uma hierarquização entre os aptos a exercer a influência, o que se coaduna com a conclusão de que há forte desigualdade de acesso às decisões de políticas públicas, pois essas dimensões funcionam como credenciais de acesso ao clube da influência. O caso do IPI demonstra a distinção do grupo Odebrecht quando atua em parceria com os outros exportadores e, ao se separar, alcança resultados dignos de comemoração. Portanto, talvez seja plausível segregar em categorias distintas o poder dos compradores, a depender dos recursos empregados e da capacidade organizacional de cada grupo privado.

Em condições de atuar, antes de lançar mão dos recursos de influência, é indispensável ter uma estratégia de negociação elaborada a partir do mapeamento dos obstáculos, compreender quais são as resistências para a tomada da decisão pretendida, bem como os limites institucionais para a consecução dos objetivos. Por exemplo, a resistência de segmentos da burocracia à aprovação de todas as medidas que postergassem a vigência do crédito-prêmio foi um aspecto certamente relevado no cálculo dos exportadores.

De todo modo, mesmo se deparando com resistências e não tendo sido atendidos tempestivamente, o fato mostra como os agentes privados conseguiram contornar os obstáculos e encontraram condições de permeabilidade e aderência às suas propostas, sobretudo no Legislativo; além de conseguirem sensibilizar os decisores para que achessem as maneiras de resolver o problema. Ao fim, isso foi conseguido através da aprovação de condições extremamente favoráveis para o pagamento dos débitos e, no caso da Braskem, houve uma compensação aos eventuais prejuízos, com a aprovação de um regime tributário especial ao setor petroquímico, o mencionado Repenec.

Os registros das conversas dos líderes empresariais disponibilizados nos e-mails não mostram nenhum tipo de resistência dos operadores políticos. Não se nota qualquer trabalho de prospecção de novos atores. As relações de confiança baseadas no acordo mútuo e obtidas ao longo do tempo são a senha de acesso para mover as peças disponíveis aos compradores.

Ao longo da pesquisa realizada, foram escassos os episódios em que se observa uma negociação explícita, referente à entrega de uma decisão em troca de dinheiro. No caso do crédito-prêmio, também não foi notado o pagamento em troca de determinados atos ou decisões; no entanto, percebe-se nas mensagens trocadas entre os executivos da Odebrecht que há, no final, uma avaliação do desempenho dos diversos atores, julgando-se a participação de cada um no processo. Ou seja, as mensagens são posteriores à aprovação da MP 472. Inclusive as estimativas feitas para o acerto com os decisores, decorrem dos ganhos auferidos com as medidas aprovadas¹⁶⁴.

Ao fim, o caso discutido neste capítulo permite concluir que o estabelecimento de relações de confiança no tempo e o meticuloso empenho de recursos organizacionais são fundamentais para superar as resistências típicas dos conflitos de interesses que envolvem o processo decisório. O exercício dessa influência parece mais efetivo com os interlocutores no Legislativo, destacando-se sempre aqueles que empregam mais recursos. De toda forma, o dinheiro, apesar da sua centralidade nas relações políticas, não obtém os resultados almejados de forma direta; porém, fica evidente, coloca os interesses em pauta, mas não garante a decisão sem o emprego de uma estratégia eficaz.

¹⁶⁴ Ver Anexo 1, e-mail 7.

CAPÍTULO 5 – A JBS E O MINISTÉRIO DA AGRICULTURA

5.1 Preâmbulo

O presente capítulo, por meio da análise de um novo caso, pretende acrescentar alguns pontos na compreensão da compra de influência. Conforme apontado na introdução desta tese, a variação de características das políticas públicas contribui para ressaltar as nuances no modo pelo qual os agentes definem suas estratégias visando levá-las a termo. As estratégias se distinguem pela variação no nível da complexidade exigida por determinada política e pela arena em que se desenvolve a disputa por influência.

No caso demonstrado no capítulo anterior, por exemplo, as relações entre agentes privados e decisores públicos envolvia os Três Poderes. Se houvesse um indicador mensurável para os instrumentos de poder utilizados, certamente o caso envolvendo o crédito de IPI atingiria o nível mais elevado. Além da disputa pela aprovação de uma nova legislação no Congresso Nacional, o caso abarcava o julgamento do tema pelo Judiciário, sem contar ainda ter que lidar com a ativa resistência da burocracia dos ministérios da área econômica, em nome da defesa da solidez fiscal do governo.

No presente caso, a opção de política pública a ser apresentada difere em complexidade, pois envolve apenas o Poder Executivo, mais especificamente, as relações de influência do grupo JBS, que atua no setor alimentício, com o Ministério da Agricultura, responsável por regular, dentre outros temas, a produção e comercialização de proteína animal, atividade coincidente com o principal negócio do grupo empresarial. Os três episódios a serem retratados neste capítulo envolvem exclusivamente o regramento da fiscalização sanitária do comércio de carnes.

Na comparação entre os casos, o ponto a ser destacado no envolvimento da JBS com o Ministério da Agricultura é o fato de estarmos tratando de uma disputa que se encerra nas atribuições de um único ministério e, muitas vezes, como veremos, o poder de regulação concentra-se em uma de suas secretarias. Dessa maneira, o caso a ser relatado permite observar as diferenças de características no exercício da influência a partir de uma relação direta com um órgão do Poder Executivo. A arena de disputa se reduz a um espaço mais limitado, ou seja, com menor incidência de poder de veto, mas não menos conflituoso.

Antes de seguir com a descrição sobre a relação com os decisores públicos, cabe esclarecer que o caso em questão representa apenas uma parte da atuação desse conglomerado de empresas na busca por influência. Os interesses do grupo se alastram

por outros setores e formas de exercício do poder, a ponto de terem se tornado um dos maiores contribuidores para campanhas políticas. Se nos basearmos nos registros das delações, o alcance dos interesses da empresa, ainda que tenha uma atividade concentrada num setor econômico, se espalha por distintos núcleos de poder, incluindo os de outros entes federados, especialmente aqueles com forte presença da produção de proteína animal. Portanto, apesar de a JBS apresentar uma estrutura capilarizada em todo o país, nos concentraremos em um recorte dessa atuação, pois, como dissemos, o objetivo do trabalho não é descortinar toda a teia de relações entre empresários e decisores públicos, mas, sim, tomar uma amostra da atuação desses agentes privados em busca de decisões de políticas públicas representativas de seu jeito de atuar. Assim sendo, a relevância dos casos descritos não segue a medida de amplitude e importância consideradas nos processos penais ou mesmo a publicidade dada pela mídia a cada um deles.

Antes de passar a listar os pontos a serem analisados no presente capítulo, cabem algumas ponderações sobre as relações do grupo JBS. Primeiro, a busca por influência relatada nos materiais disponibilizados pela Operação Lava Jato demonstra tentativas praticadas num momento no qual a empresa já despontava dentre os maiores produtores de proteína animal do Brasil e do mundo¹⁶⁵. Em que pese haver indicativos de que a próspera trajetória do grupo JBS até esse ponto tenha se valido da influência política sobre decisores de esferas subnacionais, essa relação não será objeto da investigação¹⁶⁶. O importante é saber que o grupo sempre compreendeu a aproximação com os decisores públicos como sendo central para a sua estratégia de crescimento (LANDIM, 2019)¹⁶⁷. Um segundo ponto refere-se à multiplicidade de interesses dos líderes do grupo na qualidade de investidores atentos a qualquer oportunidade. Nesse sentido, os executivos da empresa atuaram em algumas frentes que extrapolam o negócio principal da empresa. Um episódio delatado sobre a tentativa de influir no mercado de minério de ferro ilustra a variedade desses interesses. Além disso, essa diversidade dialoga com a dificuldade dos

¹⁶⁵ Para uma breve cronologia da evolução da empresa, segue matéria do jornal Valor Econômico. Disponível em: <https://valor.globo.com/patrocinado/jbs/artigo/jbs-lider-global-em-producao-de-alimentos-a-base-de-proteina.ghtml>. Acesso em: 4 jul. 2022.

¹⁶⁶ São inúmeras as citações contidas no acordo de colaboração premiada sobre propinas sistemáticas pagas por um longo período a governadores e secretários, principalmente dos estados de Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Rondônia, para facilitar o acesso a benefícios fiscais e manter o fluxo de liberação de impostos retidos nos respectivos estados.

¹⁶⁷ Além dos registros mais atuais, a jornalista Raquel Landim conta como, nos primórdios da formação do grupo JBS, foi importante a relação com os decisores responsáveis pela construção de Brasília e pelo fornecimento de carne para os trabalhadores. Apesar de o grupo ter se fortalecido regionalmente, os registros da Lava Jato apontam predominantemente para a estratégia de busca de influência federal.

estudos sobre o financiamento de campanha em detectar a correlação entre os recursos doados e as benesses obtidas¹⁶⁸.

Se a amplitude da influência da JBS se aproxima da atuação da Odebrecht – empresa líder no processo descrito no capítulo anterior –, há outros aspectos que as distinguem. Diferentemente das empreiteiras, a JBS não manteve contratos diretos de prestação de qualquer serviço para o governo nem mesmo foi titular de concessões públicas. E, no caso específico a ser analisado, a relação do grupo com o Poder Executivo se restringe ao interesse nas decisões de um ministério, sempre referente com a regulação do setor no qual a empresa opera. O objetivo do grupo é influenciar a regulação de modo a alcançar uma posição vantajosa no que tange à concorrência; diversamente da situação revelada no capítulo anterior, em que a relação com o Poder Executivo se concentrava nos ministérios que coordenavam pautas transversais, como o da Fazenda e o da Casa Civil, ou que cuidassem da coordenação política, incluindo o gabinete da Presidência. No caso em questão, a influência buscada se esgota nas decisões internas ao Ministério da Agricultura.

Os dados coletados do pré-acordo de colaboração do grupo JBS¹⁶⁹ são o ponto de partida da investigação deste capítulo. O foco será apenas um dos inúmeros anexos desse documento, o número 5, pois é este que aponta para os temas relativos ao negócio principal da empresa, bem como detalha quais foram os atos para se obter influência no Ministério da Agricultura¹⁷⁰.

Apesar de circunscrito, o objeto relatado é suficiente para demonstrar a importância da compra de influência para o posicionamento da empresa em um mercado concorrencial. O ramo da proteína bovina no Brasil é marcado pela concentração do abate em poucas grandes empresas com capacidade de exportar, ladeadas por um conjunto de pequenas empresas que fornecem predominantemente para o mercado interno¹⁷¹. Em

¹⁶⁸ O fato inusitado envolve a tentativa de Joesley Batista em indicar o presidente da Vale, uma das maiores empresas privadas produtora de minério de ferro, a partir de negociação com o então senador Aécio Neves (PSDB-MG). A solicitação do cargo pelo empresário é feita como contrapartida de um pedido de ajuda financeira expressiva por parte do ex-senador mineiro. Na impossibilidade de atender ao pedido do empresário, Aécio oferece uma diretoria da empresa, sob a justificativa de que com esse cargo também seria possível gerar negócios para cobrir a ajuda financeira solicitada. Disponível em <https://youtu.be/2r82l3mUjIM> e <https://youtu.be/egTNpQXQKW8>. Acesso em 23 set. 2019.

¹⁶⁹ O “Termo de pré-acordo de colaboração premiada” está disponível em: <https://www.migalhas.com.br/arquivos/2017/5/art20170519-04.pdf##LS>. Acesso em: 3 ago. 2021.

¹⁷⁰ Não abordaremos as implicações da Operação Carne Fraca e operações correlatas que investigaram a relação de grandes empresas com o corpo de fiscais do ministério.

¹⁷¹ Em um dos casos a ser relatado a seguir, poderemos ver que essas mesmas pequenas empresas disputam uma parcela do mercado externo ao tentar exportar miúdos e despojos.

geral, as políticas analisadas estão focadas na função de fiscalização e colocam em conflito os interesses dos grandes produtores – voltados para a exportação –, em contraposição aos interesses dos médios e pequenos produtores – guiados majoritariamente ao mercado interno. Conforme veremos, as mudanças de regras sanitárias têm o condão de desequilibrar o mercado em favor de alguns grupos, neste caso, para os exportadores. É esse o ponto central na disputa por influência no Ministério da Agricultura.

Outro aspecto que diferencia este caso é a oposição aos intentos da JBS, manifestada especialmente pelos pequenos e médios produtores, prejudicados pelas medidas pleiteadas no Ministério da Agricultura. Isso se deve, sobretudo, ao ambiente concorrencial no setor e à organização dos diferentes segmentos de produtores. Os interesses antagônicos presentes no setor agrícola acabam destacando a atuação das associações empresariais e de alguns operadores políticos ligados a tais interesses, os quais lideram ações na tentativa de refrear os ímpetos do grupo JBS na busca por ampliação da sua participação no setor. Veremos nos três episódios a seguir como as associações vinculadas aos produtores para o mercado interno se opuseram à associação que congrega os exportadores, assim como o posicionamento público de parlamentares contrários a medidas que apenas favoreciam os grandes, em detrimento dos pequenos e médios produtores.

No capítulo anterior, foi demonstrado que os interesses, algumas vezes conflitantes entre os distintos grupos empresariais, eram passíveis de acomodação por meio de compensações aos insatisfeitos, nas sucessivas versões das legislações aprovadas sobre o crédito de IPI exportação. No presente caso, todavia, a disputa é antagônica, ou seja, o sucesso da ação de um grupo significa a perda direta de outro, o que leva a uma profunda reação interna ao setor.

A partir deste breve preâmbulo, passa-se a discutir os elementos revelados pelos sócios da JBS, no “Termo de pré-acordo de colaboração premiada”, em específico, o que foi inserido no chamado ‘Anexo 5’¹⁷², que trata das relações de influência praticadas no Ministério da Agricultura.

O quadro a seguir apresenta uma sequência de fatos relacionados ao estudo de caso em questão, isto é, a compra de influência observada no Ministério da Agricultura.

¹⁷² Pré-acordo disponível em: <https://www.migalhas.com.br/arquivos/2017/5/art20170519-04.pdf>. Acesso em: 3 ago. 2021.

QUADRO 2 – Sequência temporal com os principais episódios do relato:

10/03/2013 – Reportagem exibida no “Fantástico”, programa de televisão, sobre a condição do abate de gado no Brasil.
09/04/2013 – Audiência pública no Congresso Nacional para lançamento da cartilha produzida pela organização não governamental Amigos da Terra.
12/07/2013 – Início da veiculação da propaganda da JBS intitulada “Peça Friboi. Carne confiável tem nome”, protagonizada pelo ator Tony Ramo ¹⁷³ .
16/08/2013 – Greve dos fiscais federais agropecuários contra a nomeação de Rodrigo Figueiredo como secretário de Defesa Agropecuária do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento ¹⁷⁴ .
19/08/2013 – A Associação Brasileira de Frigoríficos (Abrafrigo) entra com pedido de suspensão de veiculação da propaganda da JBS ¹⁷⁵ .
28/08/2013 – Posse de Rodrigo Figueiredo como secretário de Defesa Agropecuária.
Agosto/2013 – Membros do Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais Federais Agropecuários (Anffa Sindical) criaram um abaixo-assinado pela revogação da nomeação do secretário ¹⁷⁶ .
06/05/2014 – Publicação da Instrução Normativa nº 12, assinada pelo secretário de Defesa Agropecuária, que inclui os antiparasitários na lista de medicamentos controlados.
29/05/2014 – Publicação da Instrução Normativa nº 13, assinada pelo ministro da Agricultura, Neri Geller (PP-MT), que proibiu o uso de produtos antiparasitários.
21/10/2014 – Decisão judicial reestabelece o comércio de miúdos e despojos ¹⁷⁷ .
Novembro/2014 – Tentativa de introdução de emenda na MP 653 pela federalização da fiscalização.
Dezembro/2014 – Anúncio de nomeação da senadora Kátia Abreu ¹⁷⁸ para ocupar o Ministério da Agricultura ¹⁷⁹ .

5.2 A colaboração premiada e o Ministério da Agricultura

Nesta parte serão analisados os detalhes de algumas medidas ministeriais que, segundo a delação dos executivos da JBS, renderam o pagamento de propina aos indicados pelos operadores políticos que controlavam o ministério. A partir de uma breve

¹⁷³ A primeira notícia sobre o início da divulgação. Disponível em: <https://www.gironews.com/informacoes-de-fornecedores/campanha-da-friboi-deve-ser-suspensa-por-propaganda-enganosa-20904/>. Acesso em: 22 ago. 2021.

¹⁷⁴ Notícia disponível em: <https://www.aviculturaindustrial.com.br/imprensa/greve-de-fiscais-agropecuarios-pode-prolongar-tempo-de-execucao-de-servicos/20130820-085017-q964>. Acesso em: 22 ago. 2021.

¹⁷⁵ Notícia disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/economia/campo-e-lavoura/noticia/2013/10/propaganda-de-marca-de-carne-provoca-criticas-de-lideres-do-agronegocio-4318965.html>. Acesso em: 22 ago. 2021.

¹⁷⁶ Abaixo-assinado disponível em: <https://peticaopublica.com.br/pview.aspx?pi=P2013N44681>. Acesso em: 22 ago. 2021.

¹⁷⁷ Notícias disponíveis em: <https://acsurs.com.br/noticia/carnes-justica-restabelece-embarques-de-miudos-e-despojos-de-bovinos/> e <http://www.fiepr.org.br/observatorios/biotecnologia-animal/FreeComponent21755content265296.shtml>. Acesso em: 22 ago. 2021.

¹⁷⁸ Kátia Abreu já foi filiada a vários partidos. À época da referida nomeação estava vinculada ao PSD; atualmente, é filiada ao PP, sempre pelo estado do Tocantins.

¹⁷⁹ Notícia disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2014/12/1556249-troca-de-ministro-gera-atrito-com-grupo-jbs.shtml>. Acesso em: 22 ago. 2021.

introdução sobre a forma como se deu a aproximação dos decisores ao grupo econômico em questão, serão descritos os detalhes das medidas, suas consequências e principais disputas.

Os registros nas colaborações sobre a influência da JBS no Ministério da Agricultura remontam à gestão do ministro Wagner Rossi (2010-2011), momento anterior, portanto, aos fatos aqui narrados. O que diferencia os dois períodos no exercício da influência exercida pela JBS são os operadores de políticas públicas, indicados pelos operadores políticos para organizar o acesso às decisões. Enquanto Rossi era ministro, a relação com o ministério era organizada pelo então deputado Geddel Vieira (MDB-BA)¹⁸⁰. No momento seguinte, o bastão da operação política foi passado para o deputado Eduardo Cunha (MDB-RJ). Tal mudança se dá com a renegociação dos espaços políticos nos ministérios entre os diversos grupos. Apesar da mudança de operador político, o vértice comum na cadeia de comando aos dois intermediários era Michel Temer (MDB-SP). Ou seja, dois grupos políticos diferentes se sucederam no comando das posições do Ministério da Agricultura; porém, ambos eram comandados por Temer. Isso significa que nos dois momentos o produto financeiro dos negócios gerados pelas decisões do ministério era compartilhado com o então vice-presidente.

O ex-ministro Wagner Rossi (MDB-SP) era um político de confiança de Michel Temer. Antes de tomar posse, havia sido presidente da Companhia Docas de Santos, cuja atuação lhe rendeu várias investigações. Docas de Santos é um lugar tradicionalmente conhecido pela ascendência de Temer. Além disso, Wagner é pai de Baleia Rossi (MDB-SP), político que galgou cargos de liderança até chegar à presidência do MDB, em 2019, sempre pelas mãos do então vice-presidente. O ponto mais importante dessa relação é que coube a Wagner Rossi a aproximação entre Michel Temer e Joesley Batista¹⁸¹.

A partir da troca de ministro, com a nomeação de Antônio Andrade no lugar de Rossi, a intermediação passou a ser feita pelo então deputado Eduardo Cunha (MDB-RJ). A operacionalização dos pagamentos foi sempre realizada por intermédio de Funaro¹⁸², que já possuía relação com o grupo por conta do esquema de liberação de empréstimos do Fundo de Investimentos (FI-FGTS) e de outras negociações privadas, anteriores ao

¹⁸⁰ O deputado ocupou o cargo de ministro da Integração Nacional, entre 2007 e 2010 (governo Lula), e foi vice-presidente de Pessoa Jurídica da Caixa Econômica Federal, entre os anos 2011 e 2013 (governo Dilma).

¹⁸¹ Relatado nas delações dos irmãos Joesley e Wesley Batista e do operador Lúcio Funaro.

¹⁸² Lúcio Funaro, que também atuava no mercado financeiro, foi descrito como um operador do dinheiro próximo ao então deputado Eduardo Cunha.

espaço obtido no ministério. O fato de os irmãos Batista, Joesley e Wesley, já terem criado um canal de acesso direto a Temer gerava alguma tensão no que diz respeito à intermediação de Cunha para as decisões no ministério, principalmente na Secretaria de Defesa Agropecuária (SDA). Chegaremos a esse ponto de tensão, mas antes é apropriado descrever a aproximação entre o grupo político de Cunha com os empresários.

O pré-acordo de colaboração premiada de Joesley Batista aponta que ele foi procurado pelo doleiro Lúcio Funaro para tratar da nomeação de Rodrigo Figueiredo como secretário de Defesa Agropecuária do Ministério da Agricultura. Após esse primeiro contato, Funaro organizou um jantar, em agosto de 2013, para apresentar o futuro secretário a Joesley. O encontro funcionou como um ritual de consolidação de uma relação de confiança entre todos os envolvidos: o grupo político, agora sob a direção de um novo operador, Eduardo Cunha; o grupo econômico, na figura de Joesley Batista; e o operador de políticas públicas – indicado ao cargo de secretário. A fase seguinte à consolidação da relação de confiança foi a discussão de uma agenda de medidas, que estariam sob a competência do secretário nomeado, a serem implementadas de forma a contemplar o interesse de todos.

Conforme já destacado, as incumbências da secretaria se coadunam com o negócio principal do grupo JBS: a produção e exportação de proteína animal. Dentre as atribuições previstas no decreto que define a estrutura regimental do ministério, cabe à secretaria planejar, normatizar, coordenar, supervisionar e fiscalizar as atividades concernentes à defesa agropecuária, o que inclui a saúde animal, a auditoria nos estabelecimentos registrados ou cadastrados, além de regular, planejar e coordenar as atividades relativas à importação e à exportação de animais terrestres e aquáticos vivos e de seus produtos e subprodutos¹⁸³.

Os três pontos a serem analisados em seguida estão diretamente relacionados às atribuições elencadas e ao ato de nomeação do secretário, tendo sido todos os fatos trazidos à baila na mencionada colaboração premiada dos executivos do grupo JBS. As alegações foram checadas por relatos na imprensa e nos relatórios de auditorias conduzidas pela Controladoria Geral da União (CGU), para então serem contrapostos às publicações dos atos administrativos do ministério. Cada um dos episódios guarda relação entre si, pois estão unidos pelo tema comum da regulação da fiscalização e pelo

¹⁸³ Trecho adaptado do Decreto 9.667, de 02/01/2019. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/57633308. Acesso em: 28 jul. 2021.

estabelecimento de condições gerais de competição no mercado de produção de proteína animal.

5.2.1 A federalização da inspeção animal no Brasil

O primeiro tema, e mais geral, versa sobre a possibilidade de federalização da fiscalização do comércio de carnes¹⁸⁴. Cabe esclarecer que neste ponto trataremos de uma “não decisão”. Ou melhor, de um pleito da JBS que não se consubstanciou em um ato formal do ministério, porque envolvia um novo regramento para o sistema de fiscalização, com um longo histórico de dificuldades, como veremos a seguir. A medida pleiteada, mesmo sem ter se concretizado, colaborou com a empresa ao conseguir tornar público o debate sobre os riscos da comercialização de proteína animal sem um tipo de fiscalização mais rigorosa, em concordância com o que defendia a JBS. Vamos ao caso.

O sistema de fiscalização vigente, alvo das pressões por mudança da JBS, tem um caráter descentralizado, no qual cada ente federativo possui uma função própria. Trata-se, portanto, de um sistema com repartição de atribuições específicas. A União é responsável por fiscalizar a produção de proteína animal destinada ao mercado externo e aquela distribuída além das fronteiras estaduais. Cada estado, por sua vez, é responsável por fiscalizar a produção comercializada em mais de um município e que se restrinja aos limites do próprio estado. Por último, os municípios se dedicam a fiscalizar o abate para o comércio local, ou seja, o que ocorre dentro sua área administrativa.

A fiscalização é matéria essencial para a produção de proteína animal¹⁸⁵ e o comércio internacional foi o principal vetor da sua organização ao longo do tempo. O caminho adotado no país foi o de adequar os produtos nacionais às exigências dos padrões sanitários internacionais, cujo cumprimento é indispensável aos produtores que almejam o acesso ao mercado externo.

A baliza empregada para as exportações, portanto, moldou a evolução das regras sanitárias desde a Primeira Guerra Mundial (1914–1918), quando se criou a oportunidade da venda de carne para outros países (DE ANDRADE, 1985). Porém, essa evolução não se deu de forma contínua. A inspeção animal sempre foi alvo de polêmicas, desde a

¹⁸⁴ Compreende-se por “federalização” o processo de centralizar as atribuições de fiscalização no governo federal, em contraposição ao modelo vigente, que é descentralizado. Por isso, atualmente as atribuições de fiscalização são divididas entre os entes federativos.

¹⁸⁵ Em 2017, o setor de carnes brasileiro foi responsável por 31% do PIB do agronegócio (FGV, 2018).

promulgação dos primeiros diplomas legais que regularam o tema¹⁸⁶. É possível distinguir algumas controvérsias que envolveram a construção do sistema de fiscalização: na primeira, antes da Constituição de 1988, a discussão referia-se à centralização ou não da inspeção, somada à disputa por qual órgão seria o responsável – o Ministério da Agricultura ou o Ministério da Saúde, por intermédio do Sistema Único de Saúde (DE CARVALHO, 2004). A federalização da inspeção chegou a avançar no momento pré-constituição, no sentido de concentrar a atividade de fiscalização na União; porém, retrocedeu num momento posterior, quando se constatou o efeito restritivo à produção, causado sobretudo para a atividade dos pequenos e médios produtores. Os abatedouros locais não conseguiam fazer frente às rigorosas exigências, unificadas por um sistema centralizado nas atribuições da União. Portanto, o processo de federalização da fiscalização foi algo testado e, dado o resultado concentrador para o mercado de abate animal, decidiu-se por adotar um sistema descentralizado, compartilhando as responsabilidades, mesmo que se tenham gerado algumas competências concorrentes entre as atribuições definidas para cada ente federado.

Apesar da experiência do passado ter representado uma sequela indesejada, concentradora para o mercado, o tema da federalização da fiscalização voltou a rondar a pauta do setor e, em parte, tal permanência deveu-se ao interesse do grupo JBS ao pressionar por sua implementação.

O ponto central dessa disputa são as exigências do sistema federal, por conta das diferenças das regras aplicadas pela União e aquelas praticadas por estados e municípios. Como dissemos, parte da produção de carne está submetida à fiscalização federal, com normas padronizadas para fazer frente aos critérios sanitários estipulados para a exportação, além de possibilitar a comercialização em todo o território nacional. Empresas com uma capacidade menor de processamento e cujo destino do produto seja apenas o mercado local obedecem aos sistemas municipais ou estaduais, ambos com padrões menos exigentes.

A diferenciação interna do sistema de fiscalização está relacionada ao fato de a atividade exportadora de proteína animal respeitar rígidos protocolos internacionais de controle, envolvendo exigências mais austeras do que as utilizadas pelos sistemas

¹⁸⁶ O decreto que cria o primeiro “serviço de inspeção das fabricas de productos animaes” (sic) data de 1915 e foi assinado por Pandiá Calogeras, então “Ministro de Estado dos Negocios da Agricultura, Industria e Commercio” (sic). O decreto está disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1910-1919/decreto-11462-27-janeiro-1915-512840-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 20 maio 2021.

subnacionais, destinados à fiscalização do abate para o mercado interno. Elevar o padrão de todo o sistema, equiparando-se os três níveis de fiscalização às diretrizes do mercado internacional, significa disseminar os mesmos custos de atendimento desses protocolos internacionais a todos os produtores, em qualquer escala de produção, ainda que o destino da mercadoria seja o mercado interno.

Tais protocolos, vale esclarecer, não significam necessariamente uma preocupação com a saúde da população ou com a qualidade do produto. Por trás das exigências, há um emaranhado de interesses e pressões, ligados a estratégias concorrenciais do mercado exportador. As normas sanitárias, nesse sentido, são um subterfúgio da disputa comercial, de tal sorte que as regras não são uniformes e se diferenciam em cada mercado, como nos Estados Unidos, na União Europeia e na Ásia. Muitas vezes as diferenças se explicam pela pressão dos produtores desses países, que fazem valer seus interesses por proteção do seu mercado¹⁸⁷, de modo que tais normas são conhecidas como barreiras não tarifárias. Portanto, a federalização da inspeção, em última instância, pode ser compreendida como uma forma de internalização dessas barreiras concorrenciais. Adotar esse mesmo padrão para o comércio dentro das fronteiras do país significa dar uma vantagem competitiva aos grandes frigoríficos exportadores, como a JBS, pois estes possuem escala de produção e conseguem diluir os custos do atendimento das diretivas. Portanto, da mesma maneira que as barreiras são utilizadas no mercado externo – entre os competidores internacionais para conquistarem novos mercados ou para proteger os existentes –, isso também se revelou um potente instrumento para a estratégia concorrencial a ser empregado pelas grandes empresas nacionais para dominarem o mercado interno.

A JBS, ciente desse poder da regulação, procurou implementar essas diretrizes por meio de um conjunto de atos sequenciais. Segundo relato de Joesley Batista em sua colaboração premiada, a empresa iniciou seu intento financiando um levantamento sobre a situação da fiscalização no país. O diferencial de exigências do sistema de fiscalização, bem como suas falhas, foi exposto em um relatório publicado em 2013, produzido pela ONG Amigos da Terra – Amazônia Brasileira e intitulado “Radiografia da carne no

¹⁸⁷ Para maiores detalhes sobre a dinâmica do mercado da carne, acessar o relatório produzido pela FGV, intitulado: “O setor de carnes no Brasil e suas interações com o comércio internacional”. Disponível em https://gvagro.fgv.br/sites/gvagro.fgv.br/files/u115/03_Setor_Carnes_Brasil_PT.pdf. Acesso em: 12 fev. 2022.

Brasil”¹⁸⁸, em que se faz um alerta sobre o elevado percentual da carne abatida que chega à mesa da população brasileira, sem passar por nenhum processo de fiscalização.. Essa ação, em princípio, pode parecer plena de boa intenção, mas é importante compreendê-la como parte do movimento para criar um clima de urgência em favor da decisão pleiteada pela empresa.

O financiamento realizado pela JBS não foi explicitado pelos autores do estudo, pois, aparentemente, era uma estratégia que deveria permanecer oculta. A produção desse diagnóstico sobre as condições de comercialização da carne foi parte de um esforço de mobilização de atores relevantes no debate sobre o tema, os quais – dado o caráter insuspeito na atuação pública de uma ONG com histórico de defesa do meio ambiente – acabam emprestando credibilidade para a causa da federalização da fiscalização. Há que se salientar o fato de a entidade responsável pelo relatório ter como missão o desmatamento zero e o apoio de atividades sustentáveis, com foco principal na Amazônia. É importante nos alongar na caracterização da ONG e do debate promovido por ela, como forma de evidenciar a força da estratégia adotada pela JBS.

Dentre as teses defendidas pela ONG Amigos da Terra, a expansão da fronteira da produção pecuária para a Amazônia é apontada como destacado fator explicativo do permanente processo de desmatamento. O tema foi alvo de dois outros relatórios publicados pela entidade. Em um deles, intitulado “A hora da conta: pecuária, Amazônia e conjuntura”¹⁸⁹, de 2009, há o estabelecimento de uma relação expressa entre o crescimento da participação dos grandes frigoríficos brasileiros no mercado de carne mundial e o avanço da atividade pecuária na Amazônia Legal. Além disso, esse último texto, que precedeu o diagnóstico encomendado pela JBS, faz críticas à política de empréstimos dos bancos federais como um fator de impulso à ocupação das terras na Região Norte do país. Em ambos os pontos levantados pela ONG, a JBS tem papel de destaque nas críticas ressaltadas, pois é apontada como o maior frigorífico e aquele que mais se beneficia da expansão do comércio internacional, da política de crédito público e, portanto, do desmatamento costumeiramente denunciado pela entidade.

O foco das análises da ONG Amigos da Terra sempre foi estimular o setor agropecuário em aumentar a produtividade das terras já desmatadas. A questão da

¹⁸⁸ Relatório disponível em: http://www.amazonia.org.br/wp-content/uploads/2013/04/cartilha_radiografia.pdf. Acesso em: 17 jul. 2021.

¹⁸⁹ Relatório disponível em: <https://amigosdaterra.org.br/wp-content/uploads/2017/06/ahoradaconta.pdf>. Acesso em: 17 jul.2021.

fiscalização não constava nos relatórios produzidos previamente ao financiado pela JBS; portanto, não aparecia entre os fatores apontados para o avanço da fronteira da pecuária sobre as terras da Amazônia. A fiscalização é citada, na verdade, apenas para mostrar como as grandes empresas compraram a maior parte dos frigoríficos com o selo do Serviço de Inspeção Federal (SIF)¹⁹⁰, em municípios com alto índice de desmatamento.

Em outro trabalho referente à expansão da pecuária – “O reino do gado: uma nova fase na pecuarização da Amazônia” –, publicado pela mesma ONG, em 2008, a fiscalização aparece não como algo a favorecer a cadeia produtiva – tal como enfatizado no relatório financiado pela JBS em 2013 – mas, sim, para atestar o fato de que mesmo as empresas habilitadas pelo SIF não possuem “algum processo instalado para verificação da origem legal do rebanho que os abastece. Dessa forma, há amplas e quase generalizadas ilegalidades fundiária, trabalhista e ambiental na base de fornecimento dos frigoríficos” (AMIGOS DA TERRA, 2008, p. 25)¹⁹¹. Aliás, a JBS é ainda expressamente citada neste relatório por manter contrato com uma empresa que faz parte da lista do trabalho escravo.

Logo, parece evidente a contradição entre a postura inicial da ONG – ao promover diagnósticos sobre a ligação entre o desmatamento e a atuação do agronegócio – e a decisão de produzir um relatório financiado pelos maiores produtores de proteína animal, trazendo à baila a fiscalização do processo, aspecto que nunca mereceu ser abordado em outros estudos produzidos pela entidade. No site da ONG Amigos da Terra, no tópico “valores”, a transparência na relação com parceiros privados é mencionada como sendo um dos valores perseguidos no desenvolvimento das atividades da instituição. Entretanto, não se encontrou nenhuma citação sobre o financiamento realizado pela JBS para o relatório “Radiografia da carne no Brasil¹⁹².

¹⁹⁰ Serviço vinculado ao Ministério da Agricultura, responsável por avaliar a qualidade dos produtos de origem animal.

¹⁹¹ A análise de uma outra publicação da referida ONG, de 2020, demonstra esse mesmo sentido na relação entre desmatamento e fiscalização. Em “TAC da carne no Pará e compromisso público da pecuária – A importância da rastreabilidade da carne na redução dos desmatamentos na Amazônia”, vê-se que o centro da atenção é a origem geográfica da carne e não as condições sanitárias da criação ou do abate. Portanto, não fica clara qual a relação entre as condições do sistema de fiscalização nacional e a principal questão ambiental defendida pela organização.

¹⁹² Solicitei um esclarecimento à ONG sobre a veracidade da informação dada pelo executivo da JBS sobre o financiamento direto do relatório, e a resposta da assessoria de imprensa foi a seguinte: “[...] entre 2011 e 2014, como de conhecimento público, a Amigos da Terra - Amazônia Brasileira manteve convênio de cooperação com a Associação Brasileira das Indústrias Exportadoras de Carnes (Abiec) sobre temas de sustentabilidade da pecuária, além de fundações e outros doadores, sendo o grupo JBS um dos seus maiores associados, provavelmente pode ser dessa relação que vem a afirmação, independentemente do relatório em questão”. Vale lembrar que o referido relatório é de 2013.

O financiamento do relatório, ao articular atores com influência no assunto, aproxima a estratégia da JBS com a utilizada por grupos de empresários que, conforme descrito no capítulo anterior, financiaram a FGV para elaborar um estudo sobre a inclusão de uma emenda na MP 460, além de provocarem o debate sobre o tema na mídia.

Tal *modus operandi*, com o intuito de mobilizar o debate público, ocorreu em diversas frentes, tendo sido alvo de uma escalada publicitária. O relatório da referida ONG foi o primeiro passo. Por ter sido realizado com visitas *in loco*, produziram-se imagens e relatos sobre as condições de abate em diferentes localidades do país. O material disponibilizado incluía cenas colhidas diretamente nos abatedouros visitados, as quais serviram de base para uma reportagem investigativa do tradicional programa dominical, Fantástico – produzido pela emissora de televisão Rede Globo, em canal aberto –, que foi ao ar em 10 de março de 2013¹⁹³. A análise da matéria jornalística permite mostrar um roteiro quase propagandístico. Após 10 minutos exibindo somente situações de extrema precariedade e maus tratos aos animais no processo de abate, a reportagem passa a mostrar um frigorífico¹⁹⁴ com padrões opostos, onde todas as regras preconizadas eram respeitadas. As imagens relevam a limpeza e organização do local, incluindo a presença de veterinários e fiscais que acompanham cada etapa do processo. O mais surpreendente é ter contado com uma entrevista com o secretário de Defesa Agropecuária à época, Ênio Marques, tendo esse mesmo frigorífico modelo como cenário. Ou seja, o secretário estava presente na unidade de produção e, com a movimentação da linha de produção do abate ao fundo, enumera medidas e cuidados a serem observados pelo processo de fiscalização.

O empenho em mobilizar o debate não parou com o programa televisivo, pois, um mês depois da reportagem, houve outra etapa: os diretores da ONG Amigos da Terra foram convocados para apresentarem o relatório “Radiografia da carne no Brasil” em audiência pública, realizada na Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Câmara dos Deputados¹⁹⁵. Não é preciso dizer que a audiência mereceu

¹⁹³ O programa televisivo está disponível em: <https://globoplay.globo.com/v/2451747/?s=0s>. Acesso em: 11 ago. 2021.

¹⁹⁴ O frigorífico se situa na cidade de Goianira (GO), onde a JBS também manteve arrendada outra planta de abate por 14 anos. Disponível em: <https://www.portaldoagronegocio.com.br/agroindustria/frigorificos-e-abatedouros/noticias/gdr-holding-arrenda-frigorifico-e-gera-700-empregos-198002>. Acesso em: 11 ago. 2021.

¹⁹⁵ O pedido de convocação da reunião foi feito pelo deputado Ricardo Tripoli (PSDB–SP) e está disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node01w3s6qmgyfu80uy

destaque dos setores de comunicação da Câmara, os quais fizeram ampla cobertura escrita e televisiva. Chamam atenção as entrevistas dadas pelos diretores da ONG, logo ao término da audiência, nas quais enfatizam a precariedade dos sistemas de inspeção dos estados e municípios, sugerindo, inclusive, que ocorra sua federalização¹⁹⁶.

Além dessa escalada, o financiamento do relatório estava articulado a uma ofensiva de marketing preparada pelo grupo JBS. Após a veiculação do programa televisivo e o debate público no Congresso sobre as conclusões do estudo, uma série de propagandas começaram a ser veiculadas, procurando demonstrar como as marcas de carnes comercializadas pela JBS atendiam de forma diferenciada aos padrões sanitários recomendados¹⁹⁷.

A possível articulação entre mídia, ONG e representantes no Congresso Nacional guarda semelhança com o descrito no capítulo anterior, e mencionado há pouco; porém, neste caso, a intenção da empresa não era promover um tema cuja aceitação é compartilhada por todo o setor. Pelo contrário, trata-se de uma disputa entre os que produzem para o mercado externo e aqueles que destinam sua produção para o interno, pois a reivindicação pela federalização da fiscalização, como apontado, criaria uma barreira concorrencial para os últimos – os pequenos e médios produtores.

A intenção do grupo JBS parece ficar clara quando analisamos a sequência de fatos, bem como a reação do setor produtor de proteína animal¹⁹⁸. A estratégia da empresa sofreu críticas tanto das organizações do setor quanto de importantes lideranças políticas

[m887ouhqnt3548394.node0?codteor=1065235&filename=REQ+187/2013+CMADS](https://www.camara.leg.br/m887ouhqnt3548394.node0?codteor=1065235&filename=REQ+187/2013+CMADS). Acesso em: 11 ago. 2021.

¹⁹⁶ A reportagem feita pelo setor de comunicação do Congresso Nacional está disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/400476-deputados-propoe-cpi-para-investigar-crueldade-em-abate-de-animais/>. E as entrevistas concedidas pelos diretores da ONG estão disponíveis em: <https://www.camara.leg.br/tv/400449-comissao-promove-audiencia-sobre-condicoes-de-higiene-e-crueldade-contras-animais-em-abatedouros-legais/>. Ambos os links foram acessados em: 11 ago. 2021.

¹⁹⁷ Em entrevista ao jornal gaúcho Zero Hora, o gerente de comunicação da JBS, Alexandre Inácio, afirma que a reportagem da Rede Globo representou o estímulo para o início da campanha publicitária milionária, visando associar a qualidade da carne à marca do grupo. De acordo com o gerente, “no começo do ano, houve uma série de denúncias sobre abate ilegal de carne no país, em reportagens veiculadas pelo programa Fantástico e pela revista Veja, por exemplo. A partir de então, definimos que o mote da campanha seria focado na garantia de origem, inspeção e sanidade dos nossos produtos. Queríamos mostrar que a JBS se diferenciava daquilo que havia sido mostrado na imprensa naquele momento.” Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/economia/campo-e-lavoura/noticia/2013/10/propaganda-de-marca-de-carne-provoca-criticas-de-lideres-do-agronegocio-4318965.html>. Acesso em: 30 ago. 2021.

¹⁹⁸ As conclusões divulgadas pelos representantes da ONG Amigos da Terra foram criticadas numa coluna publicada pela Folha de São Paulo, de autoria da então senadora Kátia Abreu, intitulada “Amigos do Monopólio”. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/mercado/104805-amigos-do-monopolio.shtml>. Acesso em: 30 ago. 2021.

ligadas ao agronegócio. Primeiramente, o tom alarmista do relatório foi rechaçado. O debate sobre os padrões sanitários ficou bastante exposto quando Kátia Abreu, senadora à época pelo Partido Social Democrático (PSD-TO) e presidenta da Confederação Nacional da Agricultura, se posicionou publicamente em relação ao relatório e à campanha publicitária da JBS, veiculada em todo o território nacional. De acordo com a senadora, a campanha publicitária, ao divulgar várias filmagens do interior das plantas de processamento das carnes, procurava passar ao público a mensagem de exclusividade do grupo JBS no respeito às normas sanitárias, o que jogava uma aura de desconfiança sobre os outros produtores. Além da indignação referente a tal insinuação, Kátia Abreu contestou as práticas monopolistas da empresa em reuniões com diversas associações de produtores. A ofensiva publicitária também mereceu um contundente pronunciamento efetuado no plenário do Senado Federal¹⁹⁹. Ato contínuo da indignação pública da senadora, a própria Associação Brasileira de Frigoríficos (Abrafrigo) solicitou ao Conselho Nacional de Autorregulamentação Publicitária (Conar) a retirada da veiculação da propaganda²⁰⁰.

Em que pese a pressão do grupo JBS, a aprovação da federalização não ocorreu como o esperado. Conforme apontado, esse tema nunca foi visto com simpatia pelo mercado e pelo corpo técnico do Ministério da Agricultura, pois parte considerável da representação do setor somou-se à burocracia para atuar a fim de barrar a proposição de federalização da inspeção.

A resistência à federalização fez o grupo JBS lançar mão de uma estratégia mais ousada. Houve a tentativa de incluir uma emenda na MP 653/2014, que tratava sobre a atividade farmacêutica, visando alterar a Lei 1.283, de 18 de dezembro de 1950, centralizando “a inspeção industrial e sanitária de produtos de origem animal”²⁰¹ na União. Tal modificação foi incluída pelo relator, o deputado Manoel Junior (MDB-PB). Cabe salientar que ao analisar o relatório final da tramitação da MP, nota-se que a emenda da federalização da fiscalização é a única sem identificação sobre sua autoria, o que nos

¹⁹⁹ O pronunciamento, realizado em 15 de agosto de 2013, está disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=FDxlyyFsCM4>. Acesso em: 11 ago. 2021.

²⁰⁰ A resistência da Abrafrigo à propaganda veiculada pela JBS fez com que a empresa se desfiliasse da associação.

²⁰¹ O relatório do deputado federal Manoel Júnior (MDB-PB) está disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=123493. Acesso em: 11 ago. 2021.

leva a concluir sobre a articulação da empresa com o relator da matéria, pois somente ele teria o poder para incluí-la sem deixar rastros.

A fracassada tentativa legislativa conseguiu despertar a resistência de figuras políticas como o então deputado da oposição, Ronaldo Caiado (DEM-GO), outra forte liderança dos interesses agrários, que identificou a origem da emenda como sendo do grupo JBS²⁰². Consequentemente, dadas as resistências, a MP 653 perdeu o prazo e não foi votada.

O fato é que, mesmo sabendo da dificuldade em se implementar a medida, o grupo JBS liderou uma coalisão de exportadores que atuou de forma incisiva por acreditar na força do seu poder de influência²⁰³. Apesar de a empresa estar consciente da resistência e da consequente dificuldade em aprovar a federalização da fiscalização, a persistência do grupo se coadunava com a estratégia de marketing adotada, objetivando o reposicionamento da sua marca no mercado nacional. Portanto, a despeito da não obtenção do pleito, cada passo do processo que culminou com a “não decisão” pela federalização colaborou sobremaneira com o objetivo publicitário da empresa e demonstra a capacidade de manter em pauta uma agenda de seu interesse, em parceria com os decisores públicos.

5.2.2 A exportação de despojos

Outro tema que está ligado às regras da fiscalização e que deu um resultado positivo ao grupo, ao menos temporário, refere-se à exportação de despojos²⁰⁴. Essa pauta pode ser considerada correlata à discussão sobre a federalização da fiscalização tratada no item anterior, no mesmo sentido em que qualquer aumento de exigências pelo

²⁰² A manifestação do deputado foi transcrita no site do partido e pode ser conferida em: <http://deputados-democratas.org.br/noticias/emenda-friboi-em-mp-farmaceutica-quer-criar-monopolio-na-inspecao-de-carne-e-derivados/>. Acesso em: 11 ago. 2021.

²⁰³ A insistência no tema rendeu uma reprimenda do grupo político liderado pelo deputado Eduardo Cunha (MDB-RJ), pois tratava-se de um assunto pacificado no corpo técnico do ministério. A reprimenda narrada por alguns colaboradores é elucidativa sobre as bases do acordo entre as partes na busca por influência nas decisões de políticas públicas. O deputado reclamou do fato de o empresário estar insistindo num tema inviável e que demandas impossíveis como essa acabavam consumindo energia e não geravam recursos financeiros. O episódio foi tratado com mais detalhes no capítulo 3.

²⁰⁴ Os despojos são partes, sobras, restos e/ou fragmentos de bovinos e bubalinos abatidos, além do que é comestível em alguns países importadores, em razão de hábitos alimentares, tais como: aorta, ligamento cervical, medula espinhal, omaso (“livro”), retículo (“colmeia”), tendão, testículo, “tripa grossa”, útero, “vergalho” etc., conforme definido pelo parágrafo 2º dos artigos 17 e 250 do Regulamento de Inspeção Industrial e Sanitária de Produtos de Origem Animal (BRASIL, 2004 apud DOS SANTOS, 2017).

regramento de inspeção tende a criar uma barreira à entrada ou à permanência no mercado, principalmente dos pequenos e médios produtores de proteína animal.

Segundo a delação do grupo JBS, a nova regulamentação – publicada em março de 2014, por meio de um ofício-circular²⁰⁵ – atendia aos seus interesses. Ainda de acordo com as alegações dos empresários, a publicação do ato não foi uma requisição expressa por eles, mesmo assim, teria rendido R\$ 2 milhões em propinas aos operadores²⁰⁶.

A legislação em questão diz respeito à regulação na disputa por um mercado lucrativo. Os miúdos e despojos são partes dos animais pouco demandadas no Brasil, porém têm uma forte procura pelos mercados externos, em especial o asiático. Sua importância deve-se ao fato de a comercialização da totalidade dos animais melhorar demasiadamente o índice de aproveitamento econômico de cada animal abatido. Em várias pontas da cadeia de produção, o gado é negociado por carcaça e não pelo seu peso, o que torna mais lucrativo se utilizada todas as suas partes. Dessa forma, a comercialização dos miúdos e despojos, além de melhorar o índice de aproveitamento do gado, diminui os custos do seu descarte e os efeitos sanitários sobre o processo de produção. Conforme atesta um pesquisador da produção de proteína animal:

Até a descoberta desse nicho de mercado, estes subprodutos do abate eram tratados como resíduos orgânicos e a preocupação dos estabelecimentos era processá-los devido à necessidade de proteger o ambiente da poluição ambiental, assim como, atender a exigência de preservar a saúde do rebanho nacional, de forma a mitigar eventuais agentes biológicos, evitando o fechamento de ciclos epidemiológicos de enfermidades de relevância a saúde animal (DOS SANTOS, 2017, p. 7).

Nesse sentido, a incorporação do comércio de miúdos e despojos significou um duplo benefício econômico à atividade de abate: por um lado, há o aumento do índice de aproveitamento das carcaças e, por outro, a diminuição dos custos sanitários de tratamento dos descartes. E isso é de extrema relevância econômica, sobretudo para o pequeno e médio produtor. Embora se trate de uma atividade lucrativa, a pecuária se insere em um mercado altamente concorrencial, cujo retorno financeiro pode ser negativo, se não forem adotadas estratégias de aumento da produtividade (CABRERA,

²⁰⁵ Ofício Circular SDA nº 02/2014, de 05/02/2014, que revoga a Circular nº 279/2004/DCI/DIPOA e estabelece critérios para o comércio internacional de despojos.

²⁰⁶ Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=NVi_gGXOUBs. Acesso em: 13 nov. de 2019.

2020). Portanto, é fundamental melhorar o índice de aproveitamento da carne no processo de abate, sendo que qualquer alteração do sistema de fiscalização pode romper o tenuous equilíbrio que mantém a viabilidade comercial.

Explicada a relevância econômica da atividade, vamos ao caso. A controvérsia se deve ao fato de que a comercialização dos miúdos e despojos, antes da publicação do ofício-circular nº 02, de 05/02/2014, era realizada por dois tipos de estabelecimento de origem: frigoríficos com habilitação para exportação e frigoríficos sem habilitação para tal atividade. Estes, na sua maioria de pequeno e médio porte, vendiam os despojos para um Entrepósito de Carnes e Derivados (ECD) – tipo de empresa que, apesar de não fazer o abate de animais, possui o SIF, diferentemente de seus fornecedores e, portanto, está habilitada ao comércio internacional, sendo, inclusive, auditada pelo Ministério da Agricultura, como qualquer empresa que dispõe de tal habilitação. Assim, os ECDs funcionavam como uma plataforma de exportação para os pequenos e médios produtores que não conseguiam alcançar as condições sanitárias exigidas para obter o SIF. Os ECDs, portanto, eram a saída utilizada por aqueles produtores que não tinham o selo sanitário que permitisse a exportação.

A nova regulação do Ministério da Agricultura proibiu a compra de miúdos e despojos por parte dos ECDs, o que retirou a prerrogativa da intermediação das exportações que vinha sendo efetuada regularmente por essas empresas, impedindo, na prática, que os miúdos e despojos produzidos por pequenos e médios frigoríficos não habilitados pelo SIF alcançassem o mercado externo.

Após a publicação do novo diploma, houve manifestação imediata dos produtores prejudicados. A controvérsia foi tratada em uma audiência pública na Câmara, dessa vez na Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (CAPADR)²⁰⁷. O representante do ministério, convocado para dar explicações sobre o sentido da medida, fez uma apresentação aos congressistas e convidados. Seu argumento central para justificar a proibição da intermediação da exportação feita até então pelos ECDs foi a rastreabilidade do processo de fiscalização. Como os despojos eram originados de pequenos e médios abatedouros sem o SIF, os entrepostos que os recebiam

²⁰⁷ O requerimento de Audiência Pública nº 529/2014 foi realizado pelo deputado Duarte Nogueira (PSDB-SP), que solicitou a convocação do ministro da Agricultura, Pecuária e Abastecimento para prestar esclarecimentos sobre a matéria publicada em 9 de março de 2014, no jornal O Estado de São Paulo, que tratava da suspeita de beneficiamento da JBS com a medida sobre despojos. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1234939. Acesso em: 10 ago. 2021.

não acompanhavam todas as etapas anteriores do processo, ato este necessário, conforme a interpretação dada ao regramento, vigente há quase cinco anos, estabelecido pela Instrução Normativa (IN) nº 34/2009²⁰⁸. Os representantes da Abrafrigo, presentes na audiência, defenderam os interesses dos pequenos e médios produtores, contrargumentando cada uma das razões técnicas apontadas pelo enviado do Ministério da Agricultura, de modo a demonstrar que havia outras maneiras de compreender as mesmas regras e que a proibição não se justificava.

Nesse contexto, o principal argumento utilizado pelos produtores prejudicados citava as constantes missões internacionais que visitavam o Brasil com o intuito de acompanhar o processamento da carne e que nunca relataram nenhum problema dessa ordem. Acrescentaram outro ponto que parece ser fundante do comércio internacional: se em momento algum os países consumidores sinalizaram restrições às importações dos despojos bovinos de origem brasileira por razões sanitárias, qual a finalidade de o Ministério da Agricultura reinterpretar uma norma aparentemente pacificada quanto ao seu entendimento? Ou melhor, ainda que houvesse um motivo para a decisão do ministério de mudar os critérios referentes aos despojos bovinos, o que era também contestado pelos produtores, não havia justificativa para, repentinamente, se proibir sua comercialização por parte dos ECDs.

Além do debate travado na Comissão na Câmara dos Deputados, a CGU apontou um conjunto de falhas procedimentais recorrentes nas medidas administrativas tomadas pelo ministério, como a falta de estudos embasando decisões. Em seu relatório de fiscalização, a controladoria aponta falhas básicas em um procedimento administrativo, como o fato de constar um mesmo servidor assinando diferentes pareceres, a ausência de tramitação do processo por setores responsáveis pela decisão dentro do ministério e o desrespeito às normas internas, em especial, sobre proceder consulta pública prévia para adoção de novas práticas de fiscalização²⁰⁹.

²⁰⁸ Apresentação do representante do ministério, na Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (CAPADR), em audiência pública realizada em 08/04/2014 para “prestar esclarecimentos sobre questão de miúdos (despojos) exportados, prejuízos aos frigoríficos, entrepostos e pecuaristas”. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/capadr/apresentacoes-em-eventos/audiencias-publicas-2014/audiencia-publica-08-de-abril-de-2014-dipoa>. Acesso em: 23 jul. 2021.

²⁰⁹ O relatório de auditoria realizado pela CGU e obtido por meio da Lei de Acesso à Informação, foi utilizado para embasar a decisão judicial, citada mais à frente, a qual reestabeleceu a possibilidade de comercialização de miúdos e despojos. Segundo a interpretação do juiz, o relatório aponta vícios decisórios que beneficiaram um conjunto de subsidiárias do grupo JBS, em diversos temas afetos à Secretaria de Defesa Agropecuária. Cabe salientar que o relatório é datado de 2012 e, portanto, os

A decisão tempestuosa acarretou uma desorganização no processamento da produção de despojos pelos pequenos e médios estabelecimentos, dada a insegurança quanto à aplicação da nova regra. Porém, o principal prejuízo não se restringe ao não cumprimento dos contratos comerciais. Os despojos, conforme apontado anteriormente, quando não comercializados, não podem ser descartados de qualquer maneira devido ao impacto ambiental e sanitário. Há um conjunto de normas para acondicioná-los e, para o cumprimento de cada uma delas, há custos arcados pelos produtores. Os prejuízos podem ser medidos pela reversão à condição de rejeito, algo que era um produto passível de comercialização. Ou seja, para parte dos produtores, uma fonte de lucro tornou-se, de uma hora para outra, uma despesa.

A medida que restringiu a exportação dos miúdos e despojos também foi alvo de disputa jurídica. Mais uma vez, a Abrafrigo se posicionou contrariamente aos interesses da JBS e ingressou com uma ação na Justiça. Em 27 de fevereiro de 2014, um juiz do Tribunal Regional Federal (TRF) concedeu liminar suspendendo os efeitos do Ofício-Circular nº 02, de 05/02/2014, da Secretaria de Defesa Agropecuária do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (SDA/MAPA). O juiz acolheu os argumentos da associação referentes ao fato de o processo decisório ferir a forma convencional para tratar alterações em normas de fiscalização e ainda apontou a suspeição sobre os interesses envolvidos na decisão ao destacar:

[...] as suspeitas de possível favorecimento da empresa JBS-Friboi, relatadas no Relatório de Auditoria de Acompanhamento de Gestão da Secretaria de Defesa Agropecuária do MAPA [cf. fls. 349/454, em especial fls. 359/361], datado de 05/12/2012, realizada pela Secretaria Federal de Controle Interno da Controladoria-Geral da União [Relatório nº 201203781] são graves, assim como as críticas da CGU à forma de edição e discussão das normas editadas pelo Departamento de Inspeção de Produtos de Origem Animal – DIPOA/SDA/MAPA²¹⁰.

processos auditados são anteriores a essa data, o que denota a influência da empresa no ministério, mesmo antes da nomeação do secretário de Defesa Agropecuária, Rodrigo Figueiredo.

²¹⁰ A decisão do juiz pode ser conferida em: <http://portal.trf1.jus.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=2C908250499435770149AF34DA9129A9>. Acesso em: 25 jul. 2021.

O ministério não atendeu à decisão judicial. Para contornar seus efeitos, a SDA publicou a IN nº 10²¹¹, que criava um subterfúgio por meio da regulação do transporte de produtos de origem animal para manter a restrição à circulação de despojos com origem nos pequenos e médios frigoríficos. A manobra do MAPA foi afrontada por um agravo impetrado pela Abrafrigo, que conseguiu nova decisão judicial favorável à associação em outubro de 2014. Somente após o segundo recurso ter sido julgado, condenando o ministério a pagar multa diária se descumprisse a decisão, a atividade de exportação voltou ao normal.

A nova regra funcionou por apenas oito meses, o suficiente para causar descontinuidade na produção de despojos. Os dados de exportação disponibilizados pelo então Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) apontam para uma mudança no comportamento da curva de crescimento da comercialização de miúdos e despojos. Desde 1997, primeiro ano da série disponível, o crescimento médio da quantidade exportada foi de 15% ao ano. Na série estatística, apenas o ano de 2015 apresenta uma redução dessa quantidade, com uma diminuição de quase 11% na venda de despojos ao exterior. O imbróglio ocorreu em 2014, porém, como os contratos possuem um tempo razoável entre o fechamento, a produção e o embarque do produto para exportação, as alterações afetaram os dados só no ano seguinte²¹².

Os dados acima demonstram o efeito da ação ministerial sobre a desorganização da cadeia produtiva e a consequente fragilização dos pequenos e médios produtores. A proibição, além de tornar inúmeros abatedouros economicamente inviáveis, permitiu a venda de despojos para outros países apenas aos frigoríficos credenciados pelo SIF, o que favoreceu as grandes empresas, como a JBS.

Nesse caso, notamos algumas semelhanças e diferenças em relação à primeira medida citada, a federalização da fiscalização. Assim como no caso anterior, ocorre uma reação interna ao setor produtivo contra mais uma tentativa de concentração do mercado, utilizando as regras de fiscalização. Naquela situação, tratava-se de uma medida estruturante da organização do sistema de fiscalização, testada no passado, mas sem sucesso e, por conta disso, barrada internamente pelos controles do processo decisório da própria burocracia e da reação política dos representantes dos pequenos e médios

²¹¹ Disponível em: https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/inspecao/produtos-animais/arquivos/IN_10_2014_CSN_GT.pdf/view. Acesso em: 5 ago. 2021.

²¹² A consulta com os parâmetros utilizados para os cálculos está disponível em: <http://comexstat.mdic.gov.br/pt/geral/39800>. Acesso em: 9 ago. 2021.

produtores. No caso em tela, como se tratava de uma decisão que se esgotava na própria secretaria, os representantes do setor tiveram que recorrer ao Judiciário e conseguiram duas medidas judiciais favoráveis. Ambas demoraram a surtir efeito, mas reverteram a vigência do regramento, porém, não antes de causar prejuízo aos pequenos e médios produtores.

5.2.3 A proibição da utilização de vermífugos

No terceiro episódio envolvendo a regulação do setor, a delação dos executivos da JBS aponta para a revisão do normativo que permitia a aplicação de vermífugos de longa duração. A solicitação tinha por pressuposto o fato de o indicador médio de presença do medicamento nas carnes exportadas superarem com alguma frequência o estipulado pelas regras fitossanitárias dos países compradores, em especial os Estados Unidos, cujos episódios de devolução de carga a partir de 2010 e a consequente perda de fatia de mercado foram apontados como motivo para tal solicitação de revisão. Ainda segundo a delação, a mudança do regramento rendeu R\$ 5 milhões em propina, paga pela empresa aos operadores do Ministério da Agricultura.

O pedido da JBS foi atendido por meio da Instrução Normativa nº 12²¹³, da SDA/MAPA, assinada no dia 6 de maio de 2014, por Rodrigo Figueiredo, então secretário de Defesa Agropecuária do MAPA. Essa primeira instrução normativa apenas incluía os antiparasitários à base de avermectina na lista de medicamentos controlados, o que significava restrição na comercialização do medicamento. Porém, em nova decisão, a IN nº 13 – dessa vez assinada pelo próprio ministro, em 29 de maio de 2014²¹⁴, apenas 23 dias após a primeira –, proibiu terminantemente:

[...] a fabricação, manipulação, fracionamento, comercialização, importação e uso de produtos antiparasitários de longa ação que contenham como princípios ativos as lactonas macrocíclicas (avermectinas) para uso veterinário e suscetíveis de emprego na alimentação de todos os animais e insetos (Art. 1º, IN 13).

²¹³ Disponível em:

<http://sistemasweb.agricultura.gov.br/sislegis/action/detalhaAto.do?method=consultarLegislacaoFederal>. Acesso em: 10 mai. 2021.

²¹⁴ Disponível em:

<http://sistemasweb.agricultura.gov.br/sislegis/action/detalhaAto.do?method=gravarAtoPDF&tipo=INM&numeroAto=00000013&seqAto=000&valorAno=2014&orgao=MAPA&codTipo=&desItem=&desItemFi> m= Acesso em: 10 mai. 2021.

Além desse primeiro artigo, que vetava qualquer utilização do vermífugo, a IN nº 13 revogou os registros concedidos para o uso veterinário do medicamento.

Para melhor compreender a importância da decisão, cabe esclarecer que os vermífugos de longa duração têm a função de proteger o gado contra parasitas, o que melhora os índices de aproveitamento das carcaças²¹⁵. Esse caso, assim como os anteriores, expõe um conflito de interesses no interior da cadeia produtiva que ocorre, no entanto, entre os criadores e os frigoríficos que abatem o gado visando o mercado externo.

O centro da controvérsia são os custos do uso desse tipo de medicamento. Por ser de longa duração, para aceitar a compra de um determinado lote de carcaças, os frigoríficos exportadores exigem dos criadores um maior tempo de resguardo até o abate do animal e o processamento da carne. Segundo Rath (2016, p. 12), “(E)nquanto as formulações injetáveis de 1% de ivermectina têm um período de carência de 42 dias, as de longa ação (de 3,15% a 4%) requerem um período de carência de até 133 dias”²¹⁶. Pelo lado do criador, o vermífugo de longa duração é preferível por ser menos caro. Duas razões tornam esse tipo de medicamento mais barato: primeiro, porque expirou a patente da molécula dos principais tipos de medicamento utilizados, o que não requer pagamento de royalties, barateando seu preço. E, segundo, pelo fato de ser de longa duração, o criador precisa de menos rodadas de aplicação do vermífugo para proteger o gado, economizando no manejo e na quantidade injetada. A disputa entre exportadores e criadores se dá porque os primeiros acabam arcando com os gastos da facilidade de uso desse tipo de fármaco. Os exportadores, por serem os responsáveis pela carne embarcada, precisam custear os testes laboratoriais rotineiros para averiguar os índices de presença do medicamento. Porém, o maior dispêndio dos exportadores refere-se aos eventuais prejuízos pelo veto à carga embarcada por parte dos importadores.

Algumas matérias jornalísticas mostram a intensidade do debate sobre a instrução normativa em questão que, mais uma vez, antepôs os setores exportadores com o restante da cadeia produtiva²¹⁷. As falas dos representantes de setores favoráveis e contrários à

²¹⁵ De acordo com RATH (2016, p. 11), “Os parasitas, além de reduzirem a produtividade dos animais, podem levar a um aumento da suscetibilidade a outras doenças. O carrapato (*Rhipicephalus* (*Boophilus*) *microplus*), que infesta 80% de todo o rebanho bovino no país, leva a uma diminuição do ganho de peso do animal, redução na produção de leite, injúrias no couro, entre outros, o que resulta na redução de produtividade dos animais”.

²¹⁶ Compreende-se como carência o tempo no qual os animais devem permanecer em resguardo até o abate, com o intuito de expelir o medicamento aplicado e diminuir os índices de concentração na carne comercializada.

²¹⁷ Uma das matérias está disponível em: [https://valor.globo.com/agronegocios/noticia/2014/07/11/veto-a-vermifugo-opoe-veterinarias-e-](https://valor.globo.com/agronegocios/noticia/2014/07/11/veto-a-vermifugo-opoe-veterinarias-e)

medida recorrem aos mesmos argumentos observados no caso da proibição de miúdos e despojos, como a intempestividade da decisão por parte do ministério ou a falta de embasamento técnico para justificá-la.

Enquanto a Associação Brasileira das Indústrias Exportadoras de Carne (Abiec), que conta com os grandes produtores na sua lista de associados, defende as medidas adotadas pelo Ministério da Agricultura, inclusive a rastreabilidade do transporte dos medicamentos; outras associações, principalmente de criadores, são contrárias, como a Associação dos Criadores de Mato Grosso (Acrimat), o Conselho Nacional de Pecuária de Corte (CNPC) – órgão da Confederação Nacional da Agricultura –, a Associação Nacional dos Confinadores (Assocon) etc. As associações de criadores que se opõem à medida receberam apoio das organizações da indústria farmacêutica por meio do Sindicato Nacional da Indústria de Produtos para Saúde Animal (Sindan) e da Associação Brasileira dos Laboratórios Farmacêuticos Nacionais (Alanac). Esses últimos criticaram a ausência de discussão com o setor para a publicação da instrução normativa e apontaram para um possível incentivo ao mercado clandestino de medicamentos.

A mobilização dos atores em defesa do uso dos vermífugos também repete o método de recorrer ao Judiciário para a proteção de seus interesses. Porém, diferentemente do caso da exportação de despojos, não conseguiram uma medida cautelar e a decisão permaneceu em vigência até 27 de março de 2015, durante quase um ano, portanto, quando um juiz do TRF do Distrito Federal concedeu a suspensão da IN nº 13, com o argumento de que a proibição do uso do produto de longa duração não se fundamenta na existência de qualquer perigo à saúde humana.

Nesse caso, mesmo a medida sendo revertida depois de um tempo, o período de sua vigência foi suficiente para desorganizar a cadeia produtiva. Em um mercado concorrencial, pequenos abalos são capazes de expor aqueles produtores com menor competitividade em benefício dos interesses dos grandes frigoríficos exportadores.

5.3 Conclusão

Diversamente do que foi exposto no capítulo anterior, em que se descreveu o imbróglgio sobre o crédito-prêmio do IPI para exportadores, mais especificamente, o caso

[frigorificos.ghtml?ixzz37A8aA8CM](https://alfonsin.com.br/veto-a-vermfugo-ope-veterinrias-e-frigorficos/). Para não assinantes, pode ser lida em: <https://alfonsin.com.br/veto-a-vermfugo-ope-veterinrias-e-frigorficos/>. Outras matérias interessantes estão disponíveis em: <https://outline.com/9CsH43> e <http://g1.globo.com/economia/agronegocios/noticia/2011/12/proibicao-de-antiparasitarios-com-avermectina-atende-mercado-externo.html>. Todas foram acessadas em: 24 ago. 2021.

em que algumas empresas de diferentes setores buscaram influenciar decisores públicos nas três esferas de Poder; neste capítulo, tratamos do caso de uma grande empresa que se relaciona diretamente com as atribuições de uma secretaria de apenas um ministério, com o escopo de obter medidas que melhorem sua posição no mercado em que atua.

Com esse fito, os empresários da JBS foram apresentados ao novo secretário da Defesa Agropecuária, Rodrigo Figueiredo, pelo operador financeiro de Eduardo Cunha (MDB-RJ), deputado que coordenava um grupo político e passou a ter ascendência sobre o Ministério da Agricultura. Mesmo já possuindo influência no ministério, o grupo JBS aquiesceu ao movimento dos novos operadores da política, o que rendeu um fluxo de pagamento em troca da interlocução com a SDA.

Além da compensação pelos serviços prestados²¹⁸, leia-se, medidas regulatórias aprovadas repentinamente, há outra analogia referente à atuação dos agentes privados. Tal como explanado no capítulo 4, usa-se como estratégia a mobilização da mídia e dos formadores de opinião a fim de consolidar um sentido de urgência no debate público para as medidas defendidas e, com isso, influenciar a agenda política. Movimento semelhante foi narrado neste capítulo, principalmente relativo à pressão exercida pela federalização da fiscalização, quando se utilizou o financiamento de uma ONG ambiental para a produção de um dossiê, cujas conclusões foram veiculadas na grande mídia, até levar a discussão para o interior do Congresso Nacional. Trata-se, portanto, de um aspecto reforçado pelo caso atual em relação ao mecanismo da compra de influência, que é a compra da opinião. Esse aspecto colabora em criar um ambiente político capaz de pressionar os decisores e justificar a inclusão de determinados temas na agenda política. Guardadas as semelhanças entre este caso e aquele descrito no capítulo anterior, a compra de opinião ocorreu em ambos; porém, aqui, aparece com maior força.

Vale notar que se trata de uma área decisória menos complexa, pois praticamente todas as medidas relatadas se resumem ao exercício de influência sobre uma secretaria do Ministério da Agricultura. Os três episódios de aprovação de diplomas legais retratados neste capítulo contêm estreita relação entre si, por terem em comum o tema da fiscalização e, por conseguinte, a influência nas condições de concorrência entre os produtores de proteína animal. Esse foi o foco dos pleitos. Mesmo atuando em uma arena restrita e demandando medidas de baixa complexidade, é possível gerar um impacto

²¹⁸ Os pagamentos estão detalhados na delação de Joesley Batista. Disponível em https://www.youtube.com/watch?v=NVi_gGXOUBs. Acesso em: 13 nov. 2019.

notável na dinâmica concorrencial do setor. Por conseguinte, posições de comando em espaços aparentemente menos relevantes têm papel destacado na regulação de mercados e podem exercer a atração dos grupos políticos e econômicos em busca de influência, gerando uma disputa por preencher os cargos responsáveis pelas decisões a serem tomadas. Dessa forma, postos tidos como aparentemente secundários nas disputas políticas apresentam um relevante potencial em termos de impacto decisório.

A importância da fiscalização para o mercado de proteína animal pôde ser auferida pela força da reação das outras empresas, prejudicadas em seus interesses pelas medidas adotadas. Conforme vimos, a principal medida pleiteada – a federalização da fiscalização – não logrou sucesso, o que confirma a conclusão do capítulo anterior, segundo a qual nem sempre a influência se transforma em decisões. Porém, é notável o interesse do grupo JBS por essa medida, dado o esforço feito para influenciar o sistema de fiscalização, movendo pessoas em vários segmentos de atuação, com o envolvimento da mídia e até de organizações insuspeitas da sociedade civil.

Ainda que não tenha sido alvo de análise do presente capítulo, outro episódio ilustra o esforço em influenciar a política de fiscalização. Uma das maiores operações da Polícia Federal – intitulada “Carne fraca” – desbaratou um esquema envolvendo grandes empresas, incluindo a própria JBS, e fiscais federais agropecuários, cujo intuito era aliviar a fiscalização sobre a atividade dessas entidades. Nesse sentido, vê-se que, mirando um objetivo comum, empresas como a JBS procuram, por infundáveis artifícios, os mesmos efeitos das medidas aqui listadas sobre a concorrência.

Do ponto de vista dos resultados, embora não se tenha alcançado a totalidade das metas constantes nas propostas de alteração das regras de fiscalização, o esforço empreendido pela empresa ocasionou o seu reposicionamento no mercado. A breve existência das medidas não pode ser vista como um fracasso dos intentos referentes ao Ministério da Agricultura; mas, sim, corrobora a ideia, já mencionada nos capítulos anteriores, de que a compra de influência é condição necessária para se sentar à mesa de decisão. O caminho até a obtenção das políticas almejadas, entretanto, é tortuoso e, muitas vezes, envolve atores capazes de arrefecer o poder do dinheiro.

A repercussão nos meios de comunicação, com a preciosa ajuda das medidas adotadas pelo Ministério da Agricultura e pela discussão no Congresso Nacional, pode ser considerada um objetivo alcançado, pois influenciou a visão do público sobre o cuidado da empresa no processamento da carne, conforme pretendido com seu projeto de marketing. Desse modo, o debate promovido pela JBS afetou as decisões dos

consumidores e dos principais agentes, internos e externos, do mercado de proteína animal. Os fatos relatados criaram pressão sobre a cadeia produtiva e forçaram um realinhamento das outras empresas em busca de novas práticas sanitárias, o que impôs maiores custos aos concorrentes no mercado interno. A consolidação da JBS como a maior processadora de proteína animal no mercado não deve ser vista como um indicador da efetividade dessas medidas; no entanto, se analisarmos o debate gerado em torno aos temas, todas as medidas implicaram maior pressão sobre os concorrentes.

A primeira medida descrita neste capítulo, relativa à federalização da fiscalização, que incluiu a mobilização de comissões no Congresso Nacional, se deu no âmbito de uma campanha publicitária por parte da empresa, que visava reposicionar sua marca, associando-a aos mais rigorosos padrões sanitários. É evidente que alcançar a federalização da fiscalização representaria o objetivo maior; porém, isso está longe de significar uma derrota para a empresa. A própria sequência de eventos – tais como a divulgação do relatório da ONG, a reportagem televisiva e o início da veiculação da propaganda – serviu concomitantemente à pressão política para a mudança do sistema de fiscalização e à estratégia de consolidação da marca no mercado nacional. Logo, em última instância, é possível afirmar que a mobilização política foi ótima para a política de comunicação da empresa.

No que se refere à proibição dos miúdos e despojos, houve um impacto na quantidade exportada e, por essa razão, é plausível deduzir uma alteração nas preferências por parte dos importadores. Nesse sentido, a regulação do uso de parasitários melhorou as condições para os grandes frigoríficos, pois impôs a discussão sobre a divisão dos custos e dos riscos entre exportadores e criadores.

Independentemente de analisar a consequência de cada uma das ações em questão, sabemos que as três medidas atenderam aos interesses da JBS de alguma maneira. É notório, portanto, que a influência sobre o ministério garante um lugar privilegiado na discussão de políticas públicas e, por conseguinte, diante da concorrência. As medidas não alcançaram a totalidade dos efeitos desejados, pois, conforme demonstrado, os concorrentes, organizados em associações, também mobilizaram lideranças políticas e contaram com a atuação de parte da burocracia do próprio Ministério da Agricultura ou dos órgãos de controle, como a CGU, para se contraporem às decisões tomadas.

A conclusão central do caso descrito no capítulo, ou melhor, aquela que pode ser tratada como específica, é o fato de a pressão constante para influenciar a agenda de decisões ser uma prerrogativa daqueles que exercem a maior influência. Desse modo, a

JBS tem a preferência da primeira jogada e, aos concorrentes, cabe se defender desse atributo. Com isso, o poder de influência da JBS impõe uma agenda permanente de alterações, cuja vantagem não está apenas em constranger os concorrentes com essa pressão, mas principalmente no fato de que, caso haja qualquer falha na estratégia de defesa, a agenda de seu interesse será imposta por completo. Portanto, aquele que possui a primazia de influenciar a agenda estará sempre em posição vantajosa. Trata-se de uma situação bastante desigual, ou seja, é patente o desequilíbrio dentre as forças que disputam a influência.

CAPÍTULO 6: SONDAS DA PETROBRAS

Até o presente ponto da tese, pôde-se observar que o objetivo da influência era o de conferir aos atores privados ganhos extraordinários, seja por meio de medidas compensatórias a prejuízos imputados às empresas devido a uma interpretação da legislação, seja por via de uma negociação de condições favoráveis para contornar os efeitos desses prejuízos – conforme exposto no caso do crédito-prêmio de IPI –; ou ainda buscando uma regulação específica, que atendesse aos interesses de algumas empresas para o setor em que atuam – como no caso do mercado de proteína animal.

Entretanto, há outro tipo de resultado da influência, a ser discorrido neste capítulo, que é um tanto mais difícil de ser classificado como sendo um favorecimento direto, principalmente se nos ativermos ao padrão apresentado pelos dois casos precedentes. Apesar da distinção, é um importante relato para se compor o leque das possibilidades de negociação abertas pela prerrogativa adquirida pela compra de influência.

O ponto que distingue o presente caso dos anteriores é que desta vez há uma preferência manifestada pelos agentes do Estado em favor de um determinado desenho de política pública e, para atingir o objetivo de implementá-la, tais agentes vão concentrar seus instrumentos para esse fim. É uma diferença expressiva em relação ao que vimos, pois o protagonismo pelo desenho da política é do Estado. O vetor da demanda parte dos formuladores da política pública em direção às empresas, invertendo, assim, o sentido observado nos dois casos analisados até aqui.

Trata-se agora de um caso sobre a política de promoção do desenvolvimento industrial, realizada mediante o aumento da exigência de conteúdo local no processo de construção de equipamentos encomendados de empresas situadas em território nacional, especificamente, uma política de produção de navios-sondas²¹⁹ para exploração dos campos petrolíferos recém-descobertos da camada pré-sal.

²¹⁹ Navio-sonda é uma plataforma projetada para perfurar poços submarinos em locais com grande profundidade (até 3.000 metros), tal como onde se localiza a camada pré-sal. Esse equipamento difere das plataformas fixas, utilizadas para perfuração e exploração de poços em lâmina d'água de até 300 metros. O fato de não estar fixo demanda um sistema de posicionamento do navio-sonda composto por sensores acústicos, propulsores e computadores, que anula os efeitos do vento, das ondas e correntes que tendem a deslocar o navio da sua posição. Texto explicativo, adaptado do site: <https://comunicabaciadesantos.petrobras.com.br/content/tipos-de-plataformas-utilizadas-na-bacia-de-santos.html>. Acesso em: 28 mar. 2022.

Diferentemente dos casos já relatados, a política de desenvolvimento industrial adotada pressiona as empresas envolvidas para atenderem o objetivo central dos formuladores. A especificidade do foco da observação está, portanto, em como os agentes privados lidam com a pressão para participarem de uma política cujo feitiço não é o preferido por eles e, além do mais, incorrem em riscos consideráveis a seus interesses econômicos. Nessa circunstância, o que será descrito aqui ilustra como as empresas que gozam de canais de influência se comportam num momento de imposição de condições.

Feito esse preâmbulo, apresenta-se então o caso referente à produção dos navios-sondas.

6.1 Antecedentes ao novo modelo de produção dos navios-sondas

A proposta do governo de construir, em território nacional, sondas para a perfuração de campos petrolíferos em águas profundas pode ser classificada como uma política pública de desenvolvimento industrial, orientada para um determinado setor²²⁰, tendo como meta a busca pela capacidade de produzir algo até então inexistente no país.

A construção de navios-sondas se insere no Programa de Mobilização da Indústria Nacional de Petróleo e Gás Natural (Prominp), coordenado pela Secretaria de Petróleo e Gás Natural e Combustíveis Renováveis, vinculada ao então Ministério das Minas e Energia (MME). O comitê diretivo do programa, além dos representantes do MME, envolvia a Petrobras, o BNDES, o Instituto Brasileiro de Petróleo, Gás e Biocombustíveis (IBP) e a Organização Nacional da Indústria do Petróleo (Onip). As ações no âmbito do programa tinham um objetivo claro, inclusive estampado em uma de suas logomarcas: “agora é assim. Tudo que pode ser feito no Brasil, tem que ser feito no Brasil” (FOSTER *et al.*, 2013).

A política de conteúdo local adotada pelo Prominp possuía interface com vários segmentos da indústria nacional e seus respectivos programas de promoção industrial. Destacadamente, a produção de navios-sondas, uma das principais frentes de atuação do Prominp, interagiu com a indústria naval, um setor quase paralisado durante anos.

As encomendas aumentaram vertiginosamente a demanda dos estaleiros. Além dos navios-sondas, a política pública adotada incentivou a produção de plataformas de produção, assim como de petroleiros e de um conjunto de embarcações de apoio. Desde

²²⁰ A literatura classifica essa política industrial como sendo de promoção de conteúdo local. Para uma discussão pormenorizada sobre o assunto no setor de petróleo, ver Schutte (2021).

2006, quando a Petrobras Transporte (Transpetro) encomendou aos estaleiros a construção dos primeiros 23 novos petroleiros (CERQUEIRA JUNIOR, 2014), o setor naval passou a reverter o marasmo que o assolou no final da década de 1970. Dadas as encomendas da estatal e a interação com o Prominp, a partir de 2010, as políticas voltadas ao setor ganharam força. Tal incremento pode ser atestado pela organização de programas de fomento à modernização da frota naval, como o Brasil Maior e o Programa de Modernização e Expansão da Frota de Navios Petroleiros (Promef); além das políticas de financiamento a partir do Fundo da Marinha Mercante (FMM) e do incentivo à qualificação da mão de obra (CAMPOS NETO, 2014). Todos os programas se articulavam em torno da demanda da indústria petroleira e procuravam aproveitar os impulsos advindos dos crescentes investimentos da Petrobras para fortalecer as cadeias de produção do setor e, mais especificamente, as novas políticas miravam as cadeias nacionais de produção.

A decisão por aumentar os índices de conteúdo nacional dos navios-sondas era, portanto, parte do esforço coordenado da política industrial envolvendo órgãos de governo, a Petrobras, os bancos de investimento e as organizações representativas da indústria. Conforme afirmado, esse é um aspecto que diferencia o presente caso dos anteriormente relatados pelo fato de o primeiro passo ter sido dado pelo governo, por meio de um esforço coordenado para implementação dessa política industrial.

Nesse aspecto, a contratação da construção dos navios-sondas da Petrobras com base em estaleiros nacionais é um episódio significativo, por ser uma das principais ações que marcam a guinada na política de compras da estatal a partir de 2003 (FURNO, 2020). A discussão sobre a exigência de conteúdo nacional tinha por pano de fundo uma decisão estratégica ao desenvolvimento produtivo do país e se dava sob a égide do aumento da produção de petróleo, o que impactava o ritmo dos investimentos vigente até então na estatal²²¹. Essa era a preocupação central do Prominp; portanto, a decisão sobre a política de compra tratava-se, na verdade, de promover ou não a internalização dos impulsos econômicos gerados pelos expressivos investimentos necessários para a exploração das novas reservas do recém-descoberto pré-sal.

²²¹ Os dados dos planos de investimentos da Petrobras ajudam a compreender o efeito sobre a demanda por equipamentos e a importância do debate relatado. O plano de investimentos do período 2006-2010 previa US\$ 56,4 bilhões e, no período 2012-2016, US\$ 236,5 bilhões; ou seja, o investimento multiplicou-se por quatro em um curto período. Os dados sobre o emprego nos estaleiros e os investimentos do FMM são um importante indicador de como essa evolução impactou o mercado interno (SCHUTTE, 2021).

O ponto central da política do governo consistiu na exigência de um alto índice de conteúdo local nos equipamentos a serem produzidos, inclusive para os navios-sondas, ainda que isso contrariasse a expectativa inicial dos empresários que viriam a se associar à empreitada. Além das empresas já estabelecidas no setor naval, a decisão também influenciava os interesses de boa parcela das empresas de construção civil. Muitas delas mobilizaram seus capitais na criação de subsidiárias específicas para atuarem na área de petróleo e gás. As empreiteiras, como são mais comumente conhecidas, já vinham diversificando seus investimentos e viam a descoberta das reservas do pré-sal como uma possibilidade de expansão dos negócios. Porém, os planos esboçados pelos empresários para participarem dos ganhos esperados e alcançarem seus interesses não compartilhavam os mesmos termos da política de conteúdo local do governo. Partindo desse princípio, tentaremos demonstrar ao longo deste capítulo que, se a agenda para incentivar os investimentos no setor dependesse apenas das expectativas iniciais dessas construtoras, o rumo da política talvez tivesse um formato diverso²²². Assim, mostraremos que a política pública apresentada pelo Executivo colidia com as pretensões preliminares dos empresários.

A coordenação da agenda para implementação da presente política pública, a partir do empenho do polo governamental, abre uma perspectiva diferente em relação aos processos de negociação que vimos observando. Nesse sentido, o caso a ser analisado se destaca por exibir o protagonismo do governo em coordenar interesses e fazer valer os seus objetivos relativos ao fomento da produção nacional e do emprego. Essa força estatal na proposição da agenda é sentida pelos empresários e acaba sendo objeto dos relatos obtidos nas colaborações premiadas daqueles que participaram da negociação do projeto de produção de sondas. Como veremos, as empresas são enredadas pela nova proposta, desviando-se dos rumos inicialmente vislumbrados, quando deram início às suas operações no setor de petróleo e gás.

O primeiro ponto que enseja uma postura refratária das empresas refere-se ao fato de o desenho da política de nacionalização da produção envolver muitos riscos. Duas questões são preponderantes para tal avaliação: o alto volume de recursos a ser investido e o ineditismo da iniciativa. Esses dois fatores impelem os empresários a tentar influenciar o desenho da proposta de nacionalização da produção de navios-sondas até o ponto em

²²² A literatura sobre política de conteúdo local, em geral, e a crítica de pensadores liberais, em particular, atribuem aos beneficiados a reivindicação sobre condições protetivas aos seus interesses; porém, não é o que encontramos nos dados disponibilizados pela Operação Lava Jato.

que a política se torne economicamente palatável aos cálculos de risco do empreendimento, sempre respeitando os princípios impostos pelos interesses governamentais.

A exposição a seguir evidencia a sequência das discussões e como, partindo da decisão inicial sobre o incremento do conteúdo local, os representantes privados tentam moldar o desenho da política com o intuito de diminuir os riscos envolvidos e, com isso, a proposta final passa a incorporar o Estado como financiador, garantidor e sócio da futura empreitada, aceitando os termos para a participação dos agentes privados.

6.2 O posicionamento dos diferentes atores

É importante compreender, primeiramente, por que razão se contrariava a expectativa dos empresários, pois a literatura, em geral, aponta a implementação de políticas de conteúdo local como resultado da concertação de interesses de produtores nacionais. O motivo para a contrariedade reside no fato de que, até o momento dessa guinada na política de compras de equipamentos, a utilização de navios-sondas pela estatal se dava por duas modalidades distintas: compra e afretamento, embora o efeito sempre tenha sido o de estimular a produção alhures. As duas formas de obtenção de sondas de perfuração eram, portanto, pela aquisição realizada a partir de encomendas feitas diretamente aos estaleiros estrangeiros, situados a maioria deles na Coreia do Sul, em Singapura e nos Emirados Árabes; ou pelo afretamento que acontecia por meio de contrato com as operadoras, as quais também adquiriam as sondas de fabricantes de outros países e as alugavam à Petrobras. Em qualquer dos dois cenários, seja pela compra direta pela estatal ou por um intermediário, a transação não gerava estímulos econômicos compatíveis com o tamanho do investimento requerido nem fomentava a capacidade interna de desenvolvimento de novas tecnologias, como pretendia o governo; pois, ao final, nas duas modalidades vigentes, as encomendas eram sempre feitas a estaleiros de fora do Brasil.

As construtoras nacionais, por meio de seus braços constituídos no setor de óleo e gás, já participavam do mercado de afretamento de navios-sondas, pois se credenciaram como operadoras e intermediavam esse serviço para a Petrobras. Assim, por estarem atuando nas modalidades tradicionais de afretamento, caso se mantivesse o modelo, essas empresas seriam beneficiadas pelo aumento da demanda gerada. Tendo essa percepção, o desejo inicial das empreiteiras era continuar como agente intermediário nas novas encomendas, pois se tratava de um negócio conhecido, exatamente o contrário da

aventura de nacionalizar a construção dos equipamentos. A produção interna era outro negócio, uma novidade tanto para a indústria brasileira quanto para as estrangeiras, que viam o país como um promissor mercado em expansão.

O plano de investimento da Petrobras era impactante em termos de volume, conforme mencionado, e as sondas representavam uma parte significativa desse esforço de investimento²²³. Isso obviamente atraía a atenção dos fabricantes de todo o mundo, ávidos por vender contratos de construção, ou de operadores interessados em intermediar contratos de afretamento para a Petrobras. Segundo um ex-dirigente da estatal, os interesses de ambos, fabricantes e operadores de navios-sondas, pressionavam por manter o modelo antigo de contratação e lançavam dúvidas sobre a viabilidade da nova política.

A opinião desses grupos econômicos influenciava o posicionamento do corpo de gerentes da estatal nos debates internos sobre o projeto e se opunha à parte dos diretores da Petrobras, mais afinados com a linha do governo²²⁴. A perspectiva contrária dos gerentes se devia a dois fatores primordiais. O primeiro deve-se à inércia. Havia uma longa relação entre eles – sendo a maioria funcionários de carreira –, e as empresas estrangeiras, fornecedoras de equipamentos para a estatal. Todos conheciam como funcionavam os contratos de produção de equipamentos no exterior e defendiam a manutenção do modelo por comodidade e segurança. O segundo motivo é que as empresas contratadas até aquele momento para produzir ou afretar as sondas – de acordo com os relatos de importantes dirigentes, obtidos nos processos investigativos referentes à Lava Jato – também pagavam propinas aos funcionários da casa e, portanto, colaboravam com o fluxo de recursos necessários para a manutenção de determinados grupos com poder decisório no interior da estatal. Esses dois fatores cristalizavam os interesses desses quadros da empresa pela manutenção do modelo de contratação de sondas vigente até então.

²²³ O interesse das operadoras de sondas pode ser medido pelos recursos a serem destinados ao afretamento dos equipamentos, imaginando que tal volume de investimentos seria carreado mantendo-se o modelo anterior de buscar os navios-sondas no mercado externo. Os contratos de operação previam o pagamento de US\$ 500 mil a US\$ 530 mil por dia de utilização direta do maquinário. O custo de construção de cada sonda era estimado em US\$ 720 milhões, perfazendo um investimento total de US\$ 22 bilhões para as 28 sondas inicialmente contratadas para serem construídas no país. Informações obtidas no *Termo de colaboração nº 01*, de Pedro Barusco. Disponível em: https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/wp-content/uploads/sites/41/2015/02/858_ANEXO3.pdf. Acesso em: 7 jan. 2022.

²²⁴ O relato sobre a divisão interna existente foi conseguido por meio de entrevista realizada com um ex-dirigente da estatal e, além disso, pode ser atestado pelo e-mail 2, Anexo 2.

Os agentes privados, sejam eles nacionais ou estrangeiros, conforme apontado até aqui, posicionavam-se contrariamente ao projeto de internalização da produção e procuravam influenciar os decisores públicos sobre os riscos existentes. Os operadores da política com interesses nas decisões da estatal poderiam, por sua vez, até estar receosos acerca do modelo inédito; porém, não se opunham publicamente, pois percebiam a oportunidade de gerar os mesmos recursos – ou mais – a partir dos novos contratos de produção em território brasileiro. Vale lembrar que estamos tratando da injeção de recursos adicionais, destinados ao investimento na construção de navios-sondas. Portanto, a posição dos operadores políticos era neutra, em que pese a importância dos negócios da estatal, visto que se vislumbrava a continuidade dos fluxos financeiros, independentemente do modelo a ser adotado.

Não obstante os inúmeros relatos que atestam o posicionamento dos agentes públicos e privados ante a proposta da política de conteúdo local, cabe um parêntese para a análise mais detida das forças operantes. Um desses relatos se destaca por se referir a algo anterior ao descobrimento do pré-sal, ou seja, antes de a estatal se tornar uma grande consumidora de equipamentos de exploração. O ex-senador e ex-diretor da Petrobras no governo FHC, entre 1999 e 2001, Delcídio do Amaral (PT-MS)²²⁵, declarou que as contratações de sondas carream recursos para o financiamento da política desde 1999, durante a presidência de Joel Renó²²⁶. Os episódios narrados pelo ex-senador despertaram interesse visto que uma dessas plataformas de produção contratada, a P-36, foi alvo de um acidente na Bacia de Campos, em março de 2001, após a explosão em um dos tanques por erro de operação e de projeto²²⁷. Há informações de que a empresa contratada foi habilitada a essa condição às pressas e, portanto, não tinha capacidade técnica para desenvolver o projeto. Coincidentemente, ela foi a única a aceitar os prazos estranhamente exíguos previstos no edital. Tal fato denota o interesse dos operadores políticos, pois um contrato dessa importância, realizado com tal desleixo técnico, foi alvo

²²⁵ Delcídio do Amaral assumiu a Diretoria de Participações e Desmobilizações, criada para satisfazer uma demanda do MDB e, em seguida, a Diretoria de Petróleo e Gás. Sua biografia completa está disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/delcidio-do-amaral-gomez>. Acesso em: 27 fev. 2022.

²²⁶ Ver “Termo de colaboração nº 19 – Anexo 11”. Disponível em: <https://static.congressoemfoco.uol.com.br/2016/03/delacao-premiada-delcidio.pdf>. Acesso em: 5 jan. 2022.

²²⁷ Para maiores detalhes, consultar o relatório final da comissão designada para investigação do acidente. Disponível em: https://www.gov.br/anp/pt-br/assuntos/exploracao-e-producao-de-oleo-e-gas/seguranca-operacional-e-meio-ambiente/incidentes/relatorios-de-investigacao-de-incidentes-1/arquivos-relatorios-de-investigacao-de-incidentes/relatorio-do-acidente-com-a-p-36/relatorio_p-36.pdf. Acesso em: 5 jan. 2022.

de pressões para sua realização, segundo as declarações de Delcídio. Esse breve episódio demonstra como vinha de longa data o interesse dos operadores políticos sobre o tema e as possíveis manobras editais para privilegiar um ou outro concorrente.

Por fim, seguindo a análise sobre a posição dos diferentes atores, somam-se aos operadores da política, os interesses favoráveis dos governadores, que pressionavam para influenciar na localização dos futuros estaleiros, responsáveis por fabricarem as sondas. Os governadores dos estados onde havia a possibilidade de retomada da atividade naval buscavam o impacto econômico e político gerado ao receberem os vultosos recursos previstos no plano de investimento da estatal, por meio do aumento de arrecadação de impostos e da geração de emprego.

Resumidamente, o quadro dos interesses envolvidos na decisão da política de nacionalização da produção incluía os seguintes atores e seus respectivos posicionamentos: i) as construtoras nacionais e as empresas estrangeiras, operadoras e produtoras de sondas, preferiam manter o modelo vigente e, portanto, eram contrárias à internalização da construção dos equipamentos; ii) os quadros dirigentes da Petrobras estavam divididos sobre a proposta, com uma parte da diretoria a favor da internalização e os gerentes, que em sua maioria defendia o modo já conhecido; iii) os operadores políticos envolvidos nos processos decisórios da Petrobras, apesar da importância dos contratos, eram neutros quanto à inédita proposta, pois as duas alternativas representavam fluxos substanciais de recursos; iv) os governadores eram favoráveis à proposta do governo e pressionavam por sediar os estaleiros ou se beneficiarem pelo recebimento de novos contratos nos estaleiros já existentes; e, por último, v) o próprio governo, que pressionava sozinho pela adoção da nova política.

Esse era o cenário inicial concernente à situação da indústria naval e, não menos importante, a posição dos diferentes atores quanto à adoção do modelo de produção de equipamentos no Brasil para a exploração da camada pré-sal.

6.3 As condições para participação de cada parceiro econômico no projeto

A decisão do governo em internalizar os impulsos industriais dos investimentos a serem realizados pela Petrobras trazia um forte impacto aos diferentes setores envolvidos na exploração do petróleo, especialmente os produtores de navios-sondas. A pressão feita pelos empresários – incluindo-se o lobby dos produtores internacionais, das empresas de

afretamento²²⁸ e de alguns membros do quadro dirigente da estatal – não propiciou a reversão dos planos do governo em exigir conteúdo nacional nos novos contratos a serem firmados pela Petrobras. Não obstante a manutenção do modelo proposto, o resultado do conflito entre os diferentes atores fez com o governo moldasse a política pública aos diferentes interesses, principalmente os do empresariado brasileiro, sem perder o foco de manter os indicadores de conteúdo local.

Como veremos, as construtoras do país se deram por vencidas a respeito da reversão das compras dos estaleiros estrangeiros e, por outro lado, lograram alterar o modelo acerca da diluição do risco. Dada a pressão que fizeram, o setor público assumiu maior risco, sobretudo, dando aval aos financiamentos a serem tomados e por meio do subsídio das taxas de juros. Com isso, até mesmo uma parcela dos fabricantes e operadores internacionais, opositores do projeto desde a primeira hora, também se associaram ao empreendimento, pressionados pelo governo²²⁹ por serem os detentores da técnica de construção e operação de sondas. A Petrobras, por sua vez, impôs uma condição para participar: não pagar nenhum centavo a mais em relação ao preço de mercado ao afretar as sondas a serem produzidas pelo novo modelo. Além dessa condição, a estatal conseguiu diluir o risco da responsabilidade da produção dos equipamentos com os outros parceiros, conforme ficará claro ao detalhar o novo modelo para viabilizar a produção de navios-sondas.

O processo de acomodação dos interesses entre os principais atores começou pelo debate sobre o preço futuro pelo qual as sondas seriam afretadas à Petrobras. Esse foi o foco predominante das discussões entre empresários, estatal e governo federal por se tratar da variável chave do novo modelo. A Petrobras aceitaria a proposta de conteúdo nacional desde que o limite a ser pago pelas sondas fosse o preço de contratação vigente no mercado internacional e, além disso, não concordava em participar da produção sob qualquer arranjo. Os empresários argumentavam ser difícil igualar os preços vigentes no mercado, pois a base produtiva era praticamente inexistente e a curva de aprendizado de algo dessa complexidade seria longa, até encontrar a produtividade requerida pelo preço de mercado. Além disso, uma curva longa, conforme defendiam os futuros produtores, tornava todo o arranjo incompatível com o tempo exigido pelo governo para o início da operação da primeira sonda fabricada no Brasil, bem como para a entrega de toda a

²²⁸ Informação obtida em entrevistas realizadas com participantes do setor.

²²⁹ Essa informação foi obtida por meio de entrevista com um importante dirigente da Petrobras.

encomenda, com o intuito de fazer frente às metas de exploração dos novos campos de petróleo do pré-sal.

Como a curva de aprendizagem determinava um preço maior no curto prazo, a primeira alternativa submetida à apreciação foi a de dividir a contratação em duas partes, reservando-se um lote inicial a ser encomendado aos estaleiros estrangeiros²³⁰ – mantendo o modelo anterior – e um segundo destinado aos futuros produtores nacionais, respeitando os índices de nacionalização estipulados pela política do governo. Um ex-dirigente da estatal afirmou que, além de enfrentar a questão do preço, a contratação de uma parte das sondas fora do país procurava criar um seguro referente à construção no Brasil, para o caso de haver um atraso que prejudicasse as estimativas de aumento da produção²³¹. Os navios-sondas são vitais para qualquer projeto de exploração do petróleo e, para o pré-sal, representavam o caminho crítico do planejamento da estatal, que pretendia dobrar a produção²³². De certo modo, essa opção diluiria os riscos apontados pelos empresários sobre a curva de aprendizagem, pois as sondas planejadas a entrar em operação no curto prazo seriam fornecidas pelos construtores externos e, enquanto isso, os estaleiros nacionais ganhariam um tempo precioso para aperfeiçoar as respectivas produções.

Dessa forma, a proposta de divisão da demanda melhoraria a possibilidade de os navios-sondas serem entregues em um prazo razoável e criaria uma proteção em relação ao planejado pela Petrobras quanto à previsão para o início da exploração dos novos campos.

A ideia de dividir a demanda tinha, portanto, a simpatia dos empresários²³³ e de uma parcela do corpo diretivo da estatal²³⁴, pois ambos duvidavam da viabilidade em produzir todas as sondas no tempo planejado. Os empresários nacionais entendiam que,

²³⁰ Ver Anexo, e-mails 1 e 1A.

²³¹ Segundo o entrevistado, até os diretores da estatal favoráveis à política de conteúdo local concordavam com a proposta de dividir a encomenda dos navios-sondas.

²³² Ver Plano de Negócio 2010–2014 da estatal. Disponível em: <http://sinaval.org.br/wp-content/uploads/PlanoNegociosPetrobras2010-14.pdf>. Acesso em: 18 jan. 2022.

²³³ Ver Anexo 2, e-mail 1. A discussão retratada no e-mail remete à estratégia de dividir a contratação das sondas entre estaleiros estrangeiros e nacionais. Nessa troca de e-mails, fica evidente a posição ativa da Odebrecht na discussão sobre a estratégia a ser adotada. Além disso, o aceite em assumir o compromisso de construir as sondas no país está vinculado ao desejo da empresa em contratar algumas delas no exterior para depois afretá-las à Petrobras.

²³⁴ Ver Anexo 2, e-mail 2. A primeira parte do e-mail descreve a divisão dos dois posicionamentos internos à Petrobras, cada um liderado por uma diretoria: a de Serviços e a de Engenharia. A segunda parte do e-mail demonstra como o apoio à estratégia de dividir os lotes era uma forma de aplacar o desejo do governo federal de construir todas as sondas no Brasil e como o assunto estava sendo tratado pelo presidente Lula, que pretendia ouvir a opinião dos empresários sobre a capacidade de produção interna antes de tomar a decisão de dividir os lotes.

depois de frustrada a expectativa inicial de participar apenas como intermediários no processo de afretamento dos navios-sondas, a proposta de mesclar a encomenda entre a produção no exterior e em solo brasileiro era um meio termo interessante. Dividir a encomenda com estaleiros estrangeiros, além das razões sobre o preço e a curva de aprendizagem, mantinha a possibilidade de intermediação desses equipamentos, pois parte das sondas importadas seriam contratadas por subsidiárias das próprias construtoras; ademais, alongava os prazos para o início da nova empreitada no Brasil, da qual também participariam. Para a Petrobras, a proposta de mesclar atendia ao grupo opositor ao projeto de conteúdo local, pois, desse modo, a estatal contaria com uma margem de segurança, tendo em vista o fato de os estaleiros externos estarem sendo contratados para entregar ao menos 16 navios-sondas, garantindo o cumprimento de uma parte substancial das metas de exploração.

Porém, apesar de haver consenso entre os diversos atores, inclusive dos grupos técnicos contrários à produção nacional, a alternativa de fazer as encomendas a estaleiros de fora do país foi reprovada pelo então presidente Lula e pela ministra da Casa Civil, Dilma Rousseff²³⁵. Essa decisão, de fechar as portas terminantemente para a contratação no exterior, mostra a determinação do governo por emplacar a nova proposta. Com isso, os prazos e o preço continuavam na mesa de negociação, com riscos elevados a serem assumidos pelos produtores, futuros proprietários dos estaleiros que enfrentariam o desafio em território nacional.

Apesar do revés com a decisão de manter a contratação de 28 navios-sondas no país, o conjunto de receios dos produtores nacionais foram sopesados. Pode-se observar tal consideração às preocupações trazidas pelos empresários a partir do desenho final da proposta.

A saída encontrada pelo governo e por parte do corpo diretivo da estatal que defendia a fabricação nacional para diluir os riscos foi a criação da Sete Brasil, empreendimento de capital privado, que teria por finalidade se dedicar ao desenvolvimento de projetos de exploração na área de petróleo e gás. A Sete Brasil foi formada associando capitais de investidores interessados em financiar os projetos no setor; a saber: os fundos de pensão Petros, dos funcionários da Petrobras; a Previ, dos funcionários do Banco do Brasil; a Valia, da Vale do Rio Doce; a Funcef, da Caixa Econômica; os bancos de investimento, como o BTG Pactual, Santander e Bradesco; além

²³⁵ Ver Anexo 2, e-mail 4.

da própria Petrobras, incorporada posteriormente por exigência dos outros sócios²³⁶. Portanto, a estrutura criada para viabilizar a produção das sondas em território nacional era composta pela Sete Brasil, uma associação de detentores de capitais responsáveis por financiar a construção e encomendá-la aos estaleiros nacionais que, por sua vez, além de serem responsáveis pela entrega das sondas para a Sete Brasil, organizavam-se em diferentes Sociedades de Propósito Específico (SPEs), formadas por empreiteiras e operadores do exterior.

A nova empresa, partindo desse modelo intrincado, teria por base um arranjo para disponibilizar os fundos necessários com baixo custo, fator indispensável para a implementação dessa indústria nascente. Além disso, a empresa organizaria as fontes do financiamento a serem oferecidas aos construtores de sondas. Estes, então, estariam organizados em SPEs, constituídas em cada um dos estaleiros escolhidos, as quais comporiam um grupo empresarial, tendo por participantes as construtoras associadas a um operador estrangeiro, especializado em navios-sondas²³⁷.

Depois de formatado o modelo de financiamento e das SPEs para a construção dos navios-sondas, a Sete Brasil venceu a licitação realizada pela Petrobras e obteve o direito de afretar para a estatal 28 sondas a serem produzidas pelos estaleiros brasileiros, obedecendo à exigência da política de conteúdo nacional²³⁸. A partir da obtenção do contrato das sondas com a estatal, a empresa dividiu as encomendas com cinco estaleiros (Tabela 1) e, com esse fim, assinou contratos distintos com cada um deles, tendo cada um

²³⁶ Ainda neste capítulo, será explicada a incorporação tardia da Petrobras ao grupo de sete sócios.

²³⁷ A participação dos grupos estrangeiros como operadores especializados dentro da sociedade em cada estaleiro foi uma exigência da Petrobras. Segundo um importante dirigente da estatal, as empresas estrangeiras foram pressionadas a participar da sociedade, sob pena de serem punidas com ausência de encomenda futura para qualquer outro equipamento. O uso dessa pressão comercial, dado o peso econômico da estatal brasileira no mercado internacional, equivale à pressão política utilizada pelo governo para conquistar a adesão do empresariado nacional ao projeto de internalização da produção de sondas. Ao final, o cálculo realizado por ambos os grupos de empresários para aderirem à política governamental foi o mesmo.

²³⁸ Segundo o depoimento de Barusco, a licitação foi a consolidação de um acordo entre todas as empresas participantes do novo modelo. O depoente descreve o processo licitatório como o coroamento do acordo fechado na mesa de negociação, além de mostrar a importância das operadoras estrangeiras para formatar a proposta técnica: “Então, duas empresas estrangeiras foram associadas com a Sete Brasil, a Sea Drew e a Old Fel, as duas norueguesas, e outras quatro empresas brasileiras também de operação de sondas. Então, nesse jantar, quer dizer, como já havia essa associação – esse jantar ocorreu bem depois –, a Sete Brasil apresentou propostas para a Petrobras em conjunto com esses parceiros. Não foi a Sete Brasil apresentando propostas para a Petrobras na licitação das 21 sondas (são 21 sondas vencidas pela Sete Brasil, somadas a mais 7 vencidas anteriormente pelo estaleiro Atlântico Sul). Foi uma proposta conjunta entre Sete Brasil e essas seis empresas. Então, já havia acordo, já havia quase um acordo de acionistas, na verdade, um termo de acordo de acionistas assinado.” Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/wp-content/uploads/sites/41/2016/10/relatoriofinalindiciamentopalocci.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2022.

seu número de sondas, prazo e, mais importante, um preço definido. Em resumo, a Sete Brasil mobilizou os fundos para financiar as compras feitas aos construtores que, por sua vez, recebiam a tecnologia dos operadores especializados, todos estrangeiros, associados a eles.

Tabela 1 - Relação de estaleiros e número de sondas contratadas

Nome	Localização	Empresas	Sondas
Rio Grande	Rio Grande – RS	Jackson Empreendimentos/JB Minovix (Mitsubishi HI* e estaleiros japoneses)	3
BrasFELS	Angra dos Reis - RJ	Kepel Fels*	6
Jurong Aracruz	Aracruz – ES	SembCorp Marine*	6
Enseada Indústria Naval	Maragogipe – BA	Odebrecht/OAS/UTC/Kawasaki*	6
Atlântico Sul	Ipojuca – PE	Camargo Correa/Queiroz Galvão/Ishikawajima*/Japan Marine United*	7

Fonte: Elaboração própria, a partir de relatório da Sinaval²³⁹.

Nota: as empresas marcadas com asterisco são os parceiros tecnológicos associados.

Em resumo, a Sete Brasil organizaria os principais investidores privados (bancos de investimento, fundos de pensão, fundos de *equity*), associando-os aos detentores do conhecimento técnico – operadores especializados –, e contratando os centros de produção, isto é, os estaleiros instalados em cinco estados.

Nesse modelo, o grosso do capital mobilizado era proveniente do BNDES responsável pelos empréstimos, além do aporte direto dos fundos de pensão das estatais. O governo, por meio do BNDES, trabalhava com uma política de juros de longo prazo, abaixo do praticado pelo mercado; ademais, possuía ingerência política sobre os fundos de pensão para definir condições favoráveis ao projeto. A mobilização das fontes de financiamento demarca bem o papel do Estado em ser o fiador da política. De acordo com o depoimento de Marcelo Odebrecht²⁴⁰, esse era o cerne das exigências das empreiteiras, concernente ao modelo proposto pelo governo.

²³⁹ Disponível em: http://sinaval.org.br/wp-content/uploads/Sinaval_AnaliseGeralSituacaoConstrucaoSondas_12mai2015.pdf. Acesso em: 2 jan. 2022.

²⁴⁰ Disponível em: [Depoimento de Marcelo Odebrecht a Sérgio Moro na Operação Lava Jato - Parte 3 - YouTube](https://www.youtube.com/watch?v=...). Acesso em: 12 jan. 2021.

A Sete Brasil transformou-se na coordenadora do projeto de construção, protegendo a estatal, em princípio, dos riscos de se envolver diretamente na fabricação das sondas. Pelo lado dos empresários, os baixos custos de obtenção do capital diminuam os riscos do negócio, além do fato de a garantia aos financiamentos ser a própria instalação dos estaleiros, bem como o contrato de longo prazo garantido pela estatal. O baixo custo dos financiamentos também compensava o valor elevado da produção, previsto no início da curva de aprendizagem, enquanto se dava o processo de maturação da produção nos estaleiros. Dessa forma, a equação das reivindicações dos empresários e da estatal estava fechada, pois as sondas seriam entregues ao preço de operação vigente no mercado, tal como estipulado pela Petrobras. A Sete Brasil, ao coordenar o projeto de construção no lugar da estatal e organizar as fontes de financiamento, funcionou como um amortecedor das exigências de todos os atores envolvidos. Como os estaleiros foram alocados em cinco estados diferentes, o modelo proposto também atendeu aos requisitos dos principais interesses apontados anteriormente, inclusive dos governadores.

6.4 A influência dos empresários em movimento

Explicada a estruturação da política pública, cabe agora compreender um ponto fundamental para a tese: como a influência comprada foi utilizada neste caso, em que há a determinação por parte do governo em implementar uma política em oposição aos interesses dos empresários?

As maiores construtoras do país procuraram diversificar seus investimentos constituindo empresas associadas, capazes de operar em mercados além da engenharia de construção, tais como energia, mobilidade urbana, aeroportos, portos, dentre outros setores, incluindo petróleo e gás²⁴¹. Tendo em vista a proatividade demonstrada ao financiar a política, é possível supor que o capital de influência adquirido ao longo do tempo colaborou para o avanço observado nessas outras áreas²⁴², sobretudo pela capacidade em administrar o risco nas novas empreitadas, justamente o caso tratado neste capítulo. Mesmo parecendo inevitável a adesão a essa fronteira inédita de acumulação, o setor de petróleo e gás exigia uma mobilização de capitais e, conseqüentemente, um risco proporcional às possibilidades de ganho.

²⁴¹ Para uma discussão mais detalhada sobre os processos de ramificação das atividades das construtoras, consultar Campos (2014).

²⁴² Marques e Bichir (2003) discutem a relação entre poder público e construtoras sob o conceito da permeabilidade.

As expectativas quanto ao futuro do setor eram alvissareiras, pois a Petrobras, assim como outras empresas estatais, era um vetor do projeto de desenvolvimento do país e concentrava boa parte do esforço governamental para alavancar o investimento público (Tabela 2)²⁴³. Se a estatal possuía centralidade em relação ao investimento público, o projeto de nacionalização da construção de navios-sondas era, do ponto de vista estratégico e comercial, um dos mais significativos na carteira de investimento.

Tabela 2: Investimentos da Petrobras e do Governo Federal em (%) do PIB

	Governo Federal	Petrobrás
2003	0.8	0.8
2004	0.5	0.7
2005	0.5	0.8
2006	0.6	0.7
2007	0.7	0.9
2008	0.8	1.2
2009	1.0	1.5
2010	1.1	1.6
2011	1.0	1.4
2012	1.0	1.6
2013	0.9	1.7

Fonte: FURNO, 2020.

Em que pese haver diferenciações entre as construtoras sobre qual estratégia de atuação deveriam seguir no setor de petróleo e gás, seria difícil imaginar que alguma das suas subsidiárias alcançasse uma almejada consolidação sem participar do novo projeto. O negócio das sondas se revelara atrativo, pois a demanda projetada pelo governo era significativa, mesmo que se pensasse na totalidade da produção mundial. Conforme uma apresentação destinada à diretoria da Sete Brasil, realizada em 2012, as projeções a partir das encomendas em território nacional transformariam a recém-criada empresa na segunda maior proprietária de navios-sondas do mundo²⁴⁴; todavia, caso se considerassem

²⁴³ Os investimentos públicos atingem seu pico no ano de 2010, em uma série histórica desde 1994, conjuntamente com o aumento dos investimentos das estatais, cujo crescimento médio no período 2006-2010 foi de 23,2% ao ano (ORAIR, 2016).

²⁴⁴ O número de sondas refere-se àquelas capazes de operar a 3.000 metros de profundidade. Disponível em: http://sinaval.org.br/wp-content/uploads/ReuniaoDiretoria2012_Setete.pdf. Acesso em: 18 fev. 2021.

apenas sondas de nova geração, ou seja, adaptadas aos requisitos de segurança exigidos a partir de 2010, após o acidente ocorrido no golfo do México²⁴⁵, ela seria a maior.

A ousadia da política de conteúdo nacional proporcionaria uma mudança estratégica na participação brasileira no mercado de sondas de perfuração de alta profundidade. Se tal reposicionamento era um fator de atração do investimento privado, a velocidade com que tal mudança deveria ocorrer, devido às metas previstas, era um elemento de incerteza. A nova política significava um salto rumo ao desconhecido. De acordo com os empresários, a participação do conteúdo nacional na Coreia do Sul, maior produtor de navios-sondas, era de 35%, contra os 65% necessários para a construção nos estaleiros brasileiros. A insegurança em relação ao conteúdo local se somava à exigência de prazo e ao volume da demanda.

As expectativas das empresas para esse mercado se distanciavam daquelas demonstradas pelo governo. Quando as discussões sobre a política de conteúdo nacional apareceram na agenda, algumas construtoras, como a Odebrecht, a Queiroz Galvão e a Schain, já estavam inseridas no mercado de afretamento de sondas, possuíam contratos rentáveis com a Petrobras e vislumbravam a possibilidade de atender a essa demanda inédita e se equiparar em volume de contratos aos concorrentes estrangeiros. Na cabeça dos empresários, bastava reproduzir o modelo já conhecido no mercado e praticado por várias empresas, na sua maior parte de fora do país. Dessa forma, projetavam um avanço das construtoras nacionais tomando espaço em um mercado bastante lucrativo de afretamento.

É a partir desse cenário que deve ser entendida a avaliação dos empresários em relação ao modelo de nacionalização da produção de navios-sondas proposto pelo governo. Havia uma forte desconfiança na viabilidade da empreitada, visto que as perspectivas de lucro eram tão elevadas quanto os riscos²⁴⁶. Porém, é compreensível o dilema vivido por eles. Por um lado, havia o ceticismo pelo fato de as suas subsidiárias do setor de óleo e gás, ao serem criadas, visarem atuar num modelo de negócio estável e já conhecido por todos. Por outro lado, o receio se mesclava à necessidade de se manterem coesos ao projeto político e, claro, não serem desconsiderados em um mercado lucrativo. Sabiam que, a depender da decisão tomada – em aderir ou não ao novo modelo –,

²⁴⁵ Ver: <https://economia.uol.com.br/noticias/afp/2020/04/17/dez-anos-apos-o-derramamento-de-petroleo-no-golfo-do-mexico-o-perigo-persiste.htm>. Acesso em: 1 mar. 2022.

²⁴⁶ Em depoimento ao então juiz Sérgio Moro, Marcelo Odebrecht detalha a apreensão em relação à política de conteúdo local e afirma não ser vantajoso à empresa produzir no Brasil.

poderiam ficar atrás dos seus concorrentes²⁴⁷. Em seu depoimento, Marcelo Odebrecht atesta esse dilema e enfatiza a circunstância em que a empresa se estruturou para participar do modelo vigente até então, além de ser categórico ao afirmar que não via vantagem para fabricar sondas de perfuração no Brasil. A frase utilizada no depoimento foi: “No fundo, o que nós queríamos era cair fora da construção e entrar só na parte de afretamento”²⁴⁸.

O cálculo sobre os elevados riscos da empreitada, motivo principal do desconforto dos empresários, era feito ante o modelo de afretamento puro e simples de sondas estrangeiras. Nesse modelo, os riscos de produção e entrega eram dos estaleiros estrangeiros contratados, ficando os empresários nacionais apenas com os riscos de operação das sondas, o que era minimizado por meio dos seguros específicos para esse fim e incluídos nos preços dos aluguéis cobrados da estatal.

Porém, dada a decisão do governo quanto a construção dos navios-sondas totalmente em solo nacional, os empresários procuram minimizar o cenário de risco a que estariam submetidos. Uma das primeiras tentativas para isso foi vincular a produção nos estaleiros brasileiros à possibilidade de manter o projeto inicial de importação de sondas. Dessa forma, os empresários apoiaram a proposta de manter uma parte das encomendas aos estaleiros estrangeiros, pois, assim, poderiam obter uma compensação cruzada entre os negócios: o lucro do afretamento realizado por suas respectivas operadoras poderia compensar um eventual prejuízo na construção de sondas em solo nacional. Pelo fato de passarem a atuar nas duas modalidades, afretamento direto e construção de sondas, haveria uma equiparação contábil entre os dois negócios na eventualidade de a produção não ter o desempenho esperado. Porém, mesmo que a contabilidade cruzada fosse possível, as contas projetadas continuavam indicando prejuízo.

Se a adesão ao novo modelo dependesse somente das estimativas econômicas, a decisão seria a de negar a participação. Porém, esse não era o único aspecto a ser considerado. A ideia de estarem “submetidos” reflete melhor a condição em que se encontravam os empresários nacionais, pois não seria tranquilo, em termos do balanço

²⁴⁷ Ver anexo 2, e-mail 1 A, em que um interlocutor de Marcelo Odebrecht utiliza esse argumento para convencê-lo a participar de um encontro com a concorrente Queiroz Galvão, a fim de discutirem o modelo de produção de sondas.

²⁴⁸ Disponível em: [Depoimento de Marcelo Odebrecht a Sérgio Moro na Operação Lava Jato - Parte 3 - YouTube](#). Acesso em: 12 jan. 2021.

das relações com o governo, dizer não ao projeto²⁴⁹. Um episódio descrito no livro de Malu Gaspar (2020) ilustra o cálculo que fizeram e a situação de enredamento em que estavam inseridos. O relato refere-se ao comportamento de Marcelo Odebrecht, numa tentativa de ludibriar o Comitê Executivo da empresa. A decisão sobre participar ou não da empreitada de construção de navios-sondas vinha ocupando a pauta de seguidas reuniões do comitê. Todos os participantes se negavam reiteradamente a aderir ao negócio, até o dia em que ele revela já ter se comprometido com a então ministra da Casa Civil, Dilma Rousseff, após ouvir dezenas de argumentos contrários: “mas eu já me comprometi com a Dilma e já aprovei”. A surpresa dos membros do comitê foi geral e provocou mais um dos inúmeros episódios de disputa entre pai, Emílio Odebrecht, e filho, Marcelo, cujos conflitos são o fio condutor do texto da referida jornalista. Na discussão entre ambos, o primeiro atribui ao segundo a responsabilidade de ter mantido o comitê mobilizado inutilmente por conta dessa pauta, uma vez que já havia apalavrado o aceite com a futura presidenta. A resposta de Marcelo a essa reprimenda, de acordo com Gaspar, explicita o raciocínio que o levou a tal atitude, pois ele “dizia que se havia chegado a um ponto em que não construir o estaleiro significaria romper com a Petrobras, com Lula, com Dilma e com os governadores dos estados que receberiam os empreendimentos” (GASPAR, 2020, p. 242). Isso demonstra a força do compromisso existente entre o empresário e os decisores públicos, já que ele foi capaz de esconder dos acionistas uma decisão vital para o futuro da empresa.

O cálculo feito pelo empresário para se arriscar em uma decisão importante como essa está ligado à compreensão da pulsação política a respeito desse projeto. Havia o receio de que um recuo se convertesse na perda de um capital de influência conquistado ao longo do tempo. O relato mostra que é razoável deduzir a presença de uma contabilidade política no balanço das negociações entre decisores públicos e empresários.

Assim como o evento narrado aponta os fatores levados em consideração para a adesão dos empresários ao projeto, negociadores políticos, como o ex-presidente Lula, também devem ter se utilizado dessa avaliação ao decidir por forçar as condições de participação dos empresários em uma empreitada de tal magnitude. Além disso, cabe

²⁴⁹ Em outro trecho do depoimento, Marcelo Odebrecht relata como o assunto das sondas aparecia mesmo em reuniões cuja pauta era outra, e como a pressão do governo era forte. Ao responder especificamente sobre os temas costumeiramente levados a Palocci, Marcelo Odebrecht afirma que as sondas não eram de seu interesse e que, na verdade, ele sempre procurou fugir do assunto. Disponível em: [Depoimento de Marcelo Odebrecht a Sérgio Moro na Operação Lava Jato - Parte 4 - YouTube](#). Acesso em: 12 jan. 2021.

salientar o momento dessa negociação. Estamos tratando de acontecimentos ocorridos no final de 2010, isto é, na iminência da posse da então eleita presidenta Dilma Rousseff, sobre quem os mandatários da Odebrecht, conforme tratado na introdução desta tese, já haviam externado temor acerca da continuidade da boa relação mantida até então com o governo federal. Logo, havia razões suficientes para o risco calculado por Marcelo resultar na aceitação do desafio em participar da sociedade, sem a prévia autorização dos sócios. Restava, portanto, atuar na tentativa de influenciar o desenho da proposta de construção de navios-sondas para minorar as chances de prejuízo.

Durante o amadurecimento da proposta, as discussões mostravam o receio dos empresários em arcarem sozinhos com os riscos de produção, porém, muitas vezes, tal juízo estava contaminado pela própria posição externada por importantes executivos da estatal²⁵⁰. As opiniões dos dirigentes da estatal somavam-se aos pontos estudados pelos técnicos das empresas que indicavam riscos em aspectos específicos, sendo dois deles postos como condições imprescindíveis para as empresas aderirem ao projeto: i. financiamento barato e sem comprometimento da estrutura societária das respectivas holdings; e ii. definição de um preço final de afretamento, condizente com a curva de aprendizado. Dentre os dois tópicos, o preço final era o item fundamental, dado que opunha os empresários à Petrobras. Enquanto esta havia decidido pagar os valores médios vigentes no mercado internacional, aqueles prenunciavam dificuldades com tal exigência, pois os cálculos de preço de equilíbrio do projeto apontavam valores maiores do que o preço médio.

A criação da Sete Brasil respondia de imediato a um dos problemas apresentados pelos empresários, qual seja, o risco do financiamento. Ao estruturar uma forma de mobilizar os capitais e contratar a construção com os estaleiros, a nova empresa funcionava, conforme afirmado, como um amortecedor de parte dos riscos elencados tanto pela Petrobras, visto que a estatal não participaria efetivamente da produção, quanto pelas construtoras, por não tomarem os empréstimos diretamente.

Em relação ao preço do afretamento, os empresários incluíram um aspecto no modelo para fechar a equação da sua principal reivindicação: os contratos passariam a fixar o valor e, por essa razão, as projeções de receita tornavam-se mais estáveis. Com isso, também se garantia um horizonte de longo prazo, devido à encomenda mirar um

²⁵⁰ Marcelo Odebrecht relata ter sido procurado por Pedro Barusco – dirigente da Petrobrás, que viria a se tornar diretor de Operações da Sete Brasil –, para que colaborasse na tentativa de dissuadir o governo de levar à frente a política de conteúdo nacional para a produção de sondas.

período de quase 15 anos entre a construção e a operação; por conseguinte, o preço acertado²⁵¹ permitiria financiar a curva de aprendizado da nascente indústria de sondas²⁵².

Originalmente, a Petrobras não participaria da sociedade da Sete Brasil, pois, conforme apontamos no início, ela não queria correr o risco de produção. Porém, a despeito de não estar nos planos da estatal, essa foi outra das exigências dos sócios da Sete Brasil e das construtoras. A falta de experiência de ambos os atores fazia com que temessem a possibilidade de ficarem reféns dos operadores estrangeiros especializados, associados à Sete Brasil e a cada um dos estaleiros contratados. Nesse contexto, a entrada da principal interessada no negócio, no caso, a Petrobras, como sócia da nova empresa de investimentos colaboraria para diluir o poder desses operadores especializados, que eram os únicos detentores da tecnologia necessária para tamanha empreitada. Portanto, a inexperiência dos investidores e das construtoras fez com que pressionassem a Petrobras a entrar na sociedade e, desse modo, a funcionar como contraponto técnico às inúmeras questões que apareceriam no decorrer da consecução do projeto.

Havia outra razão para a entrada da estatal na sociedade: sua participação consolidava uma parte importante do acordo entre os acionistas da Sete Brasil, segundo o qual os investidores indicariam o diretor financeiro da futura empresa e a Petrobras, por sua vez, mesmo sem participar da sociedade, indicaria o diretor de Operações e o diretor-presidente, sendo este conduzido ao cargo apenas com a aprovação unânime dos sócios²⁵³. Apesar desse poder da estatal sobre a empresa recém-criada, cabe salientar que tal arranjo acionário foi montado de forma que nenhum investidor viesse a ter o controle total. Desse modo, a entrada da Petrobras deixava o acerto mais palatável aos olhos do mercado.

²⁵¹ A defesa de Marcelo Odebrecht - por conta de esclarecimento sobre o termo “sobrepço”, utilizado em um bilhete apreendido pela Polícia Federal - detalhou um conjunto de fatos e argumentos que explicam a verdadeira razão na utilização da palavra; entretanto, confirmam o fato de haver uma farta troca de informações entre a empresa e os dirigentes da estatal tratando do preço das sondas, bem como se eram suficientes para cobrir os custos de produção. Disponível em: https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/wp-content/uploads/sites/41/2016/03/1465_PET1-ALEGA%C3%87%C3%95ES-FINAIS-MO.pdf . Acesso em: 20 fev. 2022.

²⁵² Em entrevista realizada com um importante dirigente da estatal, foi analisada a ausência de desenvolvimento de uma indústria nacional de equipamentos de exploração de petróleo. O principal fator apontado pelo entrevistado para isso foi a falta de constância das encomendas e uma demanda insuficiente para dar segurança a investimentos que exigem um considerável volume de capital. O cenário se alterou radicalmente com a descoberta das novas reservas de petróleo da camada pré-sal, o que permitiu um horizonte de exploração de longo prazo.

²⁵³ Depoimento de João Carlos de Medeiros Ferraz, diretor-presidente da Sete Brasil. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=dNyfsQMmGKo> . Acesso em: 17 jan. 2022.

Esses foram os pontos aos quais os empresários nacionais se ativeram a respeito da construção da política de conteúdo nacional para a produção de sondas.

6.5 Conclusão

No caso dos navios-sondas, os atores privados, mais uma vez, encontraram a devida permeabilidade de suas demandas no trato com os agentes públicos. Não há ilegalidade nesse método de pressão. É aceitável que empresários procurem alterar certo modelo de negócio do qual participam, buscando sua viabilidade econômica. Conforme mencionado, a relação entre decisores públicos e empresários é uma característica observada em estados organizados sob orientação desenvolvimentista. Nesse sentido, a política pública analisada, assim como seus instrumentos de implementação, é perfeitamente passível de ser enquadrada como sendo objeto dessa categoria de Estado.

O tipo de relação descrita neste capítulo, no entanto, difere do observado nos anteriores, como a que ensejou a resolução dos créditos de IPI ou a encomenda por medidas capazes de beneficiar algumas empresas em um setor concorrencial, como o de produção de proteína animal. No caso das sondas, há uma discussão sobre a formatação de uma política, de sorte que a visão dos distintos atores é colocada à prova até se depararem com um modelo suficientemente condizente aos interesses públicos e privados. A questão, mais uma vez, está no acesso privilegiado de determinados atores aos decisores públicos. Apesar da integridade da contenda, o fato é que o Estado não oferece tais canais de debate sobre políticas a serem implementadas a todos os interessados, mas somente a quem possui o acesso franqueado.

Pode-se, entretanto, argumentar, pelo alto risco do negócio e pela resistência inicial demonstrada pelos empresários para aderir ao projeto – conferida em alguns relatos –, que não há grande vantagem em gozar dos canais de influência. Tal raciocínio não é descabido ao se levar apenas em consideração o que os interesses privados esperam de uma relação de captura do Estado. Porém, o intuito é ir além dessa ideia, visto que a compra de influência não representa uma captura pura e simples, pois, de fato, consiste num acordo entre as partes. Dessa maneira, a relação entre os decisores públicos e os representantes dos interesses das empresas não se esgota na simples compra. O sentimento de enredamento e de dever político com a causa do projeto desenvolvimentista, tal como expresso por Marcelo Odebrecht, aponta para o sentido de que o acordo não significa uma prevalência dos interesses dos mais afluentes em todos os momentos. De certa forma, o aspecto tortuoso para se alcançar determinado objetivo

havia sido exposto nos outros dois casos; porém, neste capítulo, acrescenta-se a possibilidade de se impor um risco elevado de revés aos empresários.

O protagonismo do governo ao fixar os objetivos da sua política baseia-se, antes de qualquer iniciativa, num cálculo dos decisores públicos de que há espaço para tal atitude. Tacitamente, eles elaboraram um balanço sopesando o resultado das diversas relações entre os dois lados, cujo saldo apontava para a possibilidade de o governo lançar mão dessa pressão, exigindo a participação das construtoras. Por sua vez, os empresários compreendiam a importância política do projeto para o governo. A alternativa de não aderir trazia consigo o risco de perder parte do capital de influência conquistado até aquele momento.

A avaliação dos empresários, em contrapartida, evidencia que os laços criados não se movem apenas numa direção, levando as benesses aos compradores de influência. O aceite de uma condição adversa denota o comportamento de um sócio, ao precisar em alguns momentos se submeter ao desígnio do projeto político, mesmo que isso incorra em um risco elevado. As letras miúdas dos termos do acordo no contrato de compra de influência autorizam os agentes privados a manejarem instrumentos de poder em favor de decisões de políticas públicas, mas também serem utilizados como instrumento dos decisores públicos.

O ponto relevante é demonstrar como a relação pelo lado dos agentes privados ganha complexidade a ponto de seus cálculos extrapolarem a busca de interesses econômicos imediatos. O aceite ao modelo imposto pelo governo aponta para uma característica obtida no amadurecimento dessa relação, passando a ser, na essência, parte do comportamento político. Somente com esse terceiro caso apresenta-se tal nuance, que acrescenta mais uma vertente crítica à teoria da captura quando esta insinua que a relação se esgota nos termos de troca. Essa nova constatação coloca, porém, o agente privado como um agente político, dotado de cálculo para esse fim.

Cabe salientar o fato de observarmos tal comportamento só quando os decisores públicos mostram-se protagonistas na definição da política. No primeiro caso analisado nesta tese, no capítulo 4, referente ao julgamento do crédito-prêmio de IPI, os interesses do Estado são pouco claros. Os relatos utilizados permitem identificar um papel ativo apenas por parte da burocracia, logrando postergar as soluções pretendidas pelos empresários; porém, ao final, não evita a aprovação de compensações tributárias relevantes. Já no segundo caso, descrito no capítulo 5, ao se discutir a influência da JBS no Ministério da Agricultura, a relação típica de captura se apresenta de forma mais nítida

e os reveses observados devem-se à reação dos concorrentes prejudicados, que encontram a devida guarida da Justiça. Na situação exposta neste capítulo, todavia, o protagonismo dos decisores públicos impõe a reversão das expectativas iniciais dos empresários e, ao mesmo tempo, permite um espaço de negociação, porém, sem recuar do grande objetivo de produzir as sondas com um alto componente de conteúdo nacional.

A propósito, o fato de a Sete Brasil estar atualmente em recuperação judicial – por efeito dos desdobramentos da Operação Lava Jato, que causou a derrocada das empresas envolvidas no projeto de nacionalização da construção de navios-sondas – impede de analisarmos a efetividade dos prognósticos dos empresários sobre o risco do negócio e como o Estado reagiria a eventuais problemas decorrentes da política de conteúdo nacional.

Ao final, a especificidade do caso aqui narrado nos permite argumentar que a tese de captura não alcança a complexidade sobre a relação entre os atores públicos e privados. A decisão dos empresários em assumir os riscos da empreitada escapa à compreensão de uma ação unidimensional no sentido da geração de bem-estar aos agentes privados e se aproxima mais da concepção de um acordo entre dois agentes políticos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nesta tese procurei apresentar os componentes do que denominei de mecanismo de compra de influência. Os estudos de casos específicos permitiram compor um mosaico constituído por inúmeros atos, todos eles registrados nos processos investigativos produzidos pela Operação Lava Jato. Tomados isoladamente, tais atos parecem apenas reforçar o enredo de uma trajetória individual dos distintos personagens; porém, quando retratados de forma conjunta, num único quadro, a observação a certa distância faz emergir as características de um mecanismo de atuação. Alguns traços comuns, permeados por outros singulares, remetem a uma harmonia, um modo próprio de atuar dos agentes, sempre movidos pelo uso do dinheiro e na busca por influenciar decisões.

A primeira parte examina os traços comuns do mecanismo de compra de influência, ao passo que os casos relatados na segunda parte do trabalho reforçam os traços específicos e somam novos aspectos, trazidos à baila pela peculiaridade de cada assunto. Tais nuances são o resultado do mecanismo em movimento e colaboram na compreensão da operação de compra de influência.

Nestas considerações finais, descrevo meus achados em ordem de detalhamento progressivo, ou seja, parto dos aspectos mais gerais do mecanismo de compra de influência até às particularidades dos diferentes casos. Ao final, somam-se algumas especulações que podem colaborar com futuros estudos.

As principais conclusões

A compra de influência é um acordo de benefício mútuo, ao qual se chega por meio de um processo e não apenas por um ato que se esgota num balcão de negócios. É um acordo tecido no tempo, a partir do encontro de dois grupos de agentes – públicos e privados – que necessitam de modo recíproco dos atributos oferecidos pelo outro. Os elementos desejados são dinheiro e decisões. Contudo, o amálgama desse acordo é a confiança bilateral e esse laço só se estreita com o passar dos anos. As relações entre tais grupos são construídas pelo empenho dos atores em organizar os movimentos de aproximação, condizentes com a estratégia de cada um deles. Em suma, o sucesso da empreitada deriva da ocupação de posições de comando, capazes de gerar as decisões demandadas. Em parte, os atores de ambos os lados dependem do suporte mútuo para alcançar níveis hierárquicos relevantes. O motor desse encontro é a expectativa de espraiamento dos ganhos obtidos nos acordos a todos os partícipes.

O acordo é tácito e não envolve extorsão, conforme esperado por parte da literatura. Isso se explica pelas propriedades que o embasam: as benesses são mútuas e estendidas para todos os partícipes; o acordo requer estabilidade e só ocorre no tempo; as eventuais diferenças de força entre os agentes tendem ao equilíbrio no longo prazo. Essas características não levam à extorsão. Isso explica por que os diversos atores inquiridos nos depoimentos não apontam explicitamente quais são os elementos da negociação. A dificuldade do juízo em arrancar uma confissão dos termos da troca direta é a mesma encontrada nos estudos que objetivam compreender a motivação do financiamento da política. Sem dispor dos relatos investigativos, como os utilizados no presente trabalho, procuram avaliar apenas a correlação entre o financiamento e as vantagens recebidas, sem se aprofundar nas peculiaridades do mecanismo ou considerar o fato dos benefícios - em termos de decisões favoráveis -, podem ser entregues no longo prazo e nem sempre possuir uma ligação direta com os interesses mais aparentes do financiador.

O dinheiro é central no processo de compra de influência, porém não é a condição suficiente para exercê-la na sua plenitude. Os afluentes contam com a precedência na compra de influência, mas, segundo os críticos da teoria da captura, não há uma garantia da vitória dos seus pleitos em detrimento dos interesses de outros grupos. Como vimos, mesmo nos casos em que o dinheiro não se mostra como condição suficiente para obter as decisões, a influência comprada consegue garantir aos afluentes o assento na mesa de negociação. A não garantia de vitória está relacionada com o modo de disputa permanente por posições, já que a compra da influência não se esgota no ato de financiamento de campanha. O processo eleitoral é apenas um momento em que se definem os jogadores aptos a participarem da fase seguinte. Portanto, o embate político é constante e galgar posições internas às organizações partidárias, assim como cargos de comando na estrutura decisória, exigem dedicação contínua e emprego de recursos. Não há posição alcançada que ofereça o acesso direto às decisões, pelo contrário, o jogo por influência é marcado por adversidades próprias da disputa entre os grupos. O resultado não garante uma combinação de forças capaz de assegurar a prevalência dos interesses dos financiadores.

Há desigualdade na compra de influência. Há duas dimensões de desigualdade no acesso à compra de influência: uma entre os afluentes e o restante da sociedade, ou melhor, trata-se de uma distinção única e definitiva entre o grupo com tal prerrogativa e

o outro preterido nesse acesso; a segunda dimensão da desigualdade se dá dentre os afluentes, o que evidencia, por sua vez, a gradação do acesso à condição de compra de influência. Vale mencionar que a primeira dimensão não é tratada diretamente no trabalho, mas, sim, a segunda, isto é, centra-se na desigualdade entre os mais afluentes. Como exposto na introdução, a desigualdade em questão é resultado de um conflito intraelite, ou seja, entre os aptos a concorrer por influência. A natureza do acordo, conforme apontado, requer dinheiro e organização para construir as relações. A gradação distintiva na atuação por influência entre os afluentes pode ser colocada numa escala que vai do ponto inicial, de não destinar os recursos para a compra de influência, até o ponto mais alto, de aplicar os meios necessários e obter a plena capacidade de utilização dos instrumentos disponibilizados pela compra de influência. Entre esses dois pontos, é possível encontrar intensidades diversas de participação na disputa por influência. O foco, porém, não está em identificar a gradação, mas em apontar a correlação entre a disparidade dos meios empregados e a distinção recebida dos decisores públicos. Dessa forma, pode-se inferir que processos mais complexos de decisão, aqueles que exigem a interlocução com diferentes poderes e grupos políticos, só estão disponíveis aos grupos econômicos que dediquem recursos consideráveis para esse fim.

As decisões que envolvem processos mais complexos não estão acessíveis a todos os atores que compram a influência. Não há um único bilhete de acesso a todas as salas de decisão. Cada espaço é alvo de disputa. A Odebrecht, por exemplo, distingue-se das demais empresas e, em muitos casos – como na aprovação de legislação, descrita no capítulo 4 –, lidera processos de negociações em nome de outras empresas. Isso também fica evidente quando agentes da Petrobras pedem a Marcelo Odebrecht para defender seu ponto de vista para a presidenta Dilma Rousseff – no episódio dos navios-sondas, apresentado no capítulo 6. Empresas como a JBS discutiam suas pautas diretamente com o vice-presidente, indicavam ministros e sugeriam nomes para postos importantes da regulação econômica. Por outro lado, alguns representantes de construtoras se utilizavam mais da figura do intermediário para angariar benesses tópicas, como um contrato de obras ou a resolução de algum conflito administrativo. O uso de tal artifício não inclui empresas como Odebrecht e JBS, que são, na verdade, conglomerados com interesses variados, inclusive fora do país, e conseguem acesso direto aos decisores mais prestigiados.

O jogo da influência não se move por ideologia. O setor privado tem por estratégia de apoio financeiro eleitoral dividir os recursos de forma a manter equidade na sua

distribuição e, com isso, ampliar seu poder de influência. Forças políticas de matizes ideológicos desiguais recebem recursos dos mesmos empresários. Se analisarmos essa estratégia apenas do ponto de vista das consequências do jogo da influência, podemos compreendê-la como um comportamento maximizador. A diversidade de interesses de alguns grupos econômicos requer acesso a lideranças em diferentes grupos políticos. Além disso, poder manejar a agenda de modo a utilizar decisores situados em campos ideológicos distintos aumenta a chance de aprovação de políticas do interesse dos financiadores, tal como demonstrado no caso relatado no capítulo 4, na complexa contenda do crédito-prêmio de IPI. Essa estratégia é compatível com a ideia de alianças indispensáveis ao presidencialismo de coalizão, pois os postos-chave de decisões complexas são distribuídos por forças políticas nem sempre alinhadas.

A prerrogativa da influência é uma vantagem tática. Nos casos das decisões descritas nos três capítulos empíricos, nota-se um ponto em comum: os mais afluentes têm a prerrogativa de influenciar a agenda de decisões, atributo especialmente notado no capítulo 5, que versa sobre os atos do Ministério da Agricultura.

A vantagem de influir na agenda não é trivial. Fazendo uma analogia com o jogo de xadrez, podemos afirmar que o dinheiro joga com as peças brancas no tabuleiro onde se tomam as decisões. Como cabe a ele o primeiro movimento, possui o privilégio do ataque e, portanto, suas chances de vitória são maiores. Ao adversário cabe a reação defensiva aos movimentos, ou seja, tentar refrear os efeitos das jogadas. No caso das decisões do Ministério da Agricultura, a reação aos intentos da JBS custa muito aos opositores, pois estes empregam meios para se defender e fazer as decisões retroagirem à situação anterior. Conforme vimos, o movimento de ataque, mesmo não se transformando em uma vitória permanente, foi benéfico à JBS. Os recursos empenhados pela empresa resultaram em um retorno positivo, enquanto aqueles que se defenderam apenas evitaram um prejuízo maior.

A probabilidade em favor daqueles que jogam com as peças brancas não esgota a prerrogativa tática desses atores. É preciso ainda lembrar que um dos objetivos de quem compra influência é a proteção. Portanto, é indispensável entender também que vencer nem sempre se faz necessário e, para medir isso efetivamente, cabe somar o empate como desfecho favorável. Portanto, não perder é uma excelente vantagem para os jogadores que já contam com a alta probabilidade de vencer. O caso das sondas, tratado no capítulo 6, demonstra que o melhor para os empresários seria manter a importação dos equipamentos

como vinha sendo feito. Porém, eles conseguiram fazer com que o modelo fosse abrandado, até tornar os riscos do investimento aceitável.

A perspectiva promissora do empate (ou da proteção) pode ser ampliada ao imaginarmos um cenário em que se busca a estabilidade de uma determinada posição. Essa ideia fica nítida se pensamos em um embate mais amplo – entre vencedores e perdedores –, num processo de disputa pela apropriação do produto social. No caso do Brasil, uma sociedade em que prevalece uma extrema desigualdade, preservar a posição dos afluentes na escala de distribuição de renda deve ser avaliado por eles de forma bastante positiva. Em outras palavras, se a vitória das peças pretas significa diminuição da desigualdade, o empate é uma vitória.

A analogia com o xadrez, mais do que o aspecto estatístico, reflete o papel defensivo imposto aos interesses contrários à agenda dos afluentes. Quem se acha do outro lado do tabuleiro precisa estar com a atenção redobrada para reagir prontamente aos ataques e, numa situação como essa, qualquer desatenção é uma derrota certa.

Algumas especulações

Podemos reescrever alguns pontos sobre as conclusões sob um prisma mais especulativo, a fim de extrapolar para as relações entre o processo decisório e a democracia. Dessa forma, pontuado o desfecho desta tese, cabe tentar alinhar aquilo que se pôde depreender dentro dos limites da base de dados com algumas questões da ciência política.

A análise realizada baseou-se em um restrito número de eventos e poderia, por essa razão, se questionar sua força explicativa ao tentar compreender o funcionamento pleno do nosso processo decisório. De todo modo, não vamos nos ater a isso, pois não se teve a pretensão aqui de encontrar um modelo para esse fim. Assim, desprezando-se o processo decisório, uma possível conjectura refere-se à tentativa de explicar a atuação de outros grupos de interesse, não incluídos por alguma razão nos processos investigativos e, conseqüentemente, na base de dados utilizada. Apesar de boa parte dos setores relevantes da economia não constarem dos registros das operações investigativas, é plausível inferir que seus agentes também utilizem os mecanismos de compra de influência de forma semelhante ao aqui descrito, embora tenham suas especificidades, como as demonstradas na segunda parte desta tese.

Os processos investigativos do passado, como o caso do Banestado, colaboram com essa inferência, por exemplo, por ter envolvido a maior parte das instituições

bancárias do país. Não são menos importantes nesse paralelo, figuras como Youssef e Messer, ambos proeminentes operadores do dinheiro, que são centrais nos processos investigativos mais relevantes da nossa República. Suas declarações permitem vislumbrar laços profundos de cada um deles com a política e com vários outros setores da economia. Para citar um fato mais recente, em uma sabatina da campanha eleitoral de 2022, o ex-presidente Jair Bolsonaro (PL), candidato à reeleição, fez questão de mostrar a palma da mão, onde se lia o nome de Dario Messer. Uma das hipóteses para se deixar filmar com esse lembrete é a de uma ameaça à Rede Globo, que sediava o evento, pois o operador do dinheiro citado relatou em sua colaboração premiada fazer entregas semanais de dólares aos proprietários da emissora, os irmãos Marinho.

Como pudemos observar, setores como o financeiro e a mídia passaram ao largo do processo investigativo conduzido pela Operação Lava Jato. Sabe-se que os interesses de ambos os setores dialogam com núcleos decisórios do governo, como o Banco Central e os Ministérios da Economia e das Comunicações, igualmente ausentes dos registros pesquisados. De qualquer maneira, não parece razoável supor que a atuação desses grupos e de outros seja tal que prescindam dos mecanismos de compra de influência.

Portanto, ao supormos que a amplitude de atuação desses interesses toma o Estado de modo a se apropriar da sua capacidade decisória, há que se voltar à pergunta feita no primeiro parágrafo deste estudo: quem governa? Embora a tese permeie esse importante tema da ciência política, de forma alguma a proposta foi reinterpretá-lo. No entanto, com os elementos fornecidos pela pesquisa aqui realizada, ao menos temos alguns indícios para problematizar as questões levantadas pelo autor da pergunta.

Nessa perspectiva, a resposta pluralista a que chegou Dahl (2005) manteve a uma certa distância a possibilidade de especular sobre a existência de um núcleo, formado por sólidos interesses comuns a unir esses grupos econômicos, proeminentes no exercício da influência. Apesar de se ter ressaltado o fato de a compra de influência se caracterizar por uma competição intralite, algo caro à análise pluralista defendida pelo autor, não se pode descartar a probabilidade de haver tal núcleo comum de interesses entre os mais afluentes. Em um país cuja desigualdade social se destaca, é provável que tenhamos como explicação para a manutenção de certas regras concentradoras de renda um amálgama capaz de aglutinar tais interesses, com força suficiente para resistir a qualquer efeito em sentido contrário.

Independentemente de se medir a extensão e força desses interesses comuns dos mais afluentes, conseguimos observar que, por alguma razão, medidas distributivas, como

as tributárias, permanecem em desvantagem na agenda de decisões no Brasil (LAZZARI, 2021). Eventualmente, para esse ponto, os elementos dos mecanismos de compra de influência descritos nas conclusões desta tese podem ajudar a problematizar.

Ademias, pode-se agregar à análise sobre uma possível atuação de outros grupos econômicos o tópico referente à constatação da existência de uma relação entre os recursos empregados e as decisões pleiteadas. Podemos formular uma premissa plausível de que a complexidade das decisões é função do número de atores com poder de veto. Se assim o for, concluimos que, quanto maior o número de pontos de veto, mais cara é a influência a ser comprada. Portanto, se partimos do fato de que as medidas distributivas apresentam percursos dos mais complexos, podemos afirmar que tais medidas estão bem protegidas pela resistência daqueles grupos com maior capacidade de influência e, portanto, plenamente interessados na manutenção das regras concentradoras de renda.

De todo modo, mesmo que não haja um núcleo comum de interesses entre esses grupos econômicos, sua atuação tende a buscar decisões com efeitos que acirram a desigualdade. Portanto, em qualquer das estratégias adotadas – seja uma postura defensiva para proteger interesses constituídos, seja ativa, visando obter novas benesses -, o resultado é concentrador por essência. Se assim o é, compreender a intensidade e a extensão desses interesses é fundamental para essa reflexão.

Por fim, se há uma ideia-força da tese passível de ser extrapolada é a de que todos os meios existentes precisam ser utilizados para minimizar a influência do dinheiro no processo decisório e, por conseguinte, na qualidade da democracia. Entregar à população resultados somente no limite do possível não é algo suficiente para garantir o apoio indispensável à sobrevivência da democracia. Dessa forma, demonstrar os efeitos da compra de influência em movimento talvez colabore na emergência da definição de regras que coloquem os grupos sociais em condições de maior igualdade na disputa pela divisão do produto social.

ANEXOS

A seguir, há a cópia dos e-mails mencionados ao longo dos capítulos 4 e 5. Antes, porém, organizou-se uma lista com parte dos codinomes usados nas conversas.

Nas mensagens, os trechos grifados reforçam os argumentos apresentados ao longo dos capítulos. A grafia foi mantida do modo como aparece nas mensagens originais, ou seja, nada foi corrigido. Todos os e-mails listados a seguir foram extraídos dos anexos enviados à Justiça pelo colaborador Marcelo Odebrecht²⁵⁴.

LISTA DE CODINOMES:

AA – Alexandrino Alencar

Caranguejo – Eduardo Cunha

GM – Guido Mantega

Italiano – Antônio Palocci

NS – Newton Souza

Palmeirense – Luiz Gonzaga Belluzzo

Primo do Adriano ou RJ – Romero Jucá

Seminário – Gilberto Carvalho

ANEXO 1 – E-MAILS UTILIZADOS COMO REFERÊNCIA PARA A ANÁLISE DO CAPÍTULO 4

E-mail 1 - Orientação estratégica aos empresários

E-mail 1 A

De: Marcelo Bahia Odebrecht

Enviada em: quarta-feira, 12 de novembro de 2008 15:37

Para: Alexandrino Alencar; Emilio Odebrecht

Cc: Pedro Novis; Newton Souza

Assunto: Pontos para agenda com seminário IPI:

Peço que AA se atualize com NS e ou MF amanhã. Hoje estamos no seguinte pé: Falei com o italiano na sexta a noite, temos na prática duas alternativas (para o IPI crédito prêmio, visto que alíquota zero será refis mesmo) ou sai uma MP com a data de corte de 90 para o congresso levar para 2002, ou GM aceita que venha uma iniciativa do congresso pegando carona em alguma MP. Esta ultima alternativa é viável por tratar-se de uma medida que ajuda a resolver uma grande pendência do setor exportador no momento atual. GM tem fugido de nós e estamos tentando estar com ele. Na pratica precisa ter um encontro do GM com o amigo de meu pai, na presença dos empresários e ou do Belluzzo para dar o suporte político a GM para enfrentar sua equipe (...)

²⁵⁴ Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/wp-content/uploads/sites/41/2018/08/emails2.pdf>. Acesso em: 16 mar. 2021.

E-mail 1 B

De: Marcelo Bahia Odebrecht

Para: 'mauricio.ferro@braskem.com.br'

Cc: Claudio Melo Filho; Newton Souza; 'bernardo.gradin@braskem.com.br'; Alexandrino Alencar

Enviada em: Fri Jul 10 16:43:02 2009

Assunto: IPI

Acho que temos uma boa chance de resolvermos na Casa de baixo na 3a. Alex: talvez o Seminario seja acionado. Veja se reforca com ele, ou se quer que eu o faca na 2a. MF: preciso que me mande alguns vetos parciais para "darmos" ao PR e antiga casa do italiano depois de aprovado na casa. Vai ser importante.

E-mail 1 C

De: Marcelo Bahia Odebrecht [mailto:mbahia@odebrecht.com]

Enviada: sex 10/7/2009 18:14

Para: Claudio Melo Filho; MAURICIO ROBERTO DE CARVALHO FERRO

Cc: Newton Souza; BERNARDO GRADIN; Alexandrino Alencar

Assunto: Re: IPI

Foi o Italia mesmo que me disse de modo a que o PR consiga administrar a antiga casa dele. Mas esta conversa eh para depois. Das casas tem que sair 100%

E-mail 1 D

De: MAURICIO ROBERTO DE CARVALHO FERRO
[mailto:mauricio.ferro@braskem.com.br]

Enviada em: sexta-feira, 17 de julho de 2009 19:11

Para: Marcelo Bahia Odebrecht; Claudio Melo Filho

Assunto: ENC: Textos Veto Marcelo / Claudio.

Segue em anexo três versões de Veto na Emenda do IPI. Percebam que estão divididas conforme a profundidade do impacto. Emenda light: veta apenas os excessos do texto. Emenda Intermediária: além dos excessos, veta a possibilidade de transferir os títulos públicos a terceiros (mantémse o direito à conversão do saldo credor em títulos e recebimento dos mesmos em 15 anos) Emenda radical: o saldo credor só poderá ser utilizado para quitar débitos próprios cujo fato gerador tenha ocorrido antes de 31.12.2008. Como último recurso, ainda existe a possibilidade da versão que assegura apenas o perdão da dívida. Esta versão eu nem mandei. MF

E-mail 1 E

De: cosentinocunha [mailto:cosentinocunha@uol.com.br]

Enviada em: terça-feira, 10 de fevereiro de 2009 23:39

Para: Claudio Melo Filho

Assunto: Re: ENC: 449

claudio temos tres problemas.o primeiro e a forma que esta enviando,deveria ter o texto nosso com as alteracoes para a gente comparar senao da um trabalho danado.segundo e que voces estao mexendo nas condicoes de parcelamento que ja estao cristalizadas e acordadas com a maioria e mexer significa reabrir.terceiro e que a cada dia que passa fica mais claro que se nao houver sinal forte do governo nao prosperara o credito premio.ja acordamos politicamente que assunto que cria obrigacoes so o faremos com orientacao expressa ,ou seja nao colocaremos por iniciativa nossa para brigar para nao tumultuar o objetivo que o parcelamento.estou a disposicao em brasilia
abs

E-mail 2 - Influência sobre a agenda presidencial

De: Newton Souza

Enviado em: quinta-feira, 13 de novembro de 2008 18:04

Para: Marcelo Bahia Odebrecht; BERNARDO AFONSO DE ALMEIDA GRADIN; 'mauricio.ferro@braskem.com.br'

Assunto: IPI

O Seminário vai correr atrás para marcar a reunião entre GM, seu chefe e o palmeirense (B). Por motivos de viagem, não deve acontecer antes de terça-feira próxima. Entendeu bem que a linha do encontro de contas faz todo o sentido no momento atual.

E-mail 3 – Conflito de interesses entre os empresários

E-mail 3 A

De: Newton Souza

Enviada em: quarta-feira, 9 de abril de 2008 15:50

Para: Marcelo Bahia Odebrecht; Mauricio Roberto Carvalho Ferro - SP-ESC; Pedro Novis

Cc: Jose Carlos Grubisich SP-ESC; CARLOS FADIGAS

Assunto: RES: IPI

Marcelo, Tudo indica que o Benjamin tem interesses diferentes dos nossos. Concordo que temos que tentar buscar alinhamento, mas precisamos ter claro que ele, sem a nossa presença, advogará o que lhe for mais conveniente, a menos que sinta que há riscos de não emplacar a sua solução.
Newton

E-mail 3 B

De: Marcelo Bahia Odebrecht

Enviada em: sexta-feira, 11 de abril de 2008 10:41

Para: Newton Souza; Mauricio Roberto Carvalho Ferro - SP-ESC

Cc: Pedro Novis; Jose Carlos Grubisich

Assunto: RES: REUNIÃO GM

Está complicado. Antes de 25 só por telefone. Além disto volto a insistir: todos os demais interessados, inclusive CSN, estão trabalhando com uma demanda mais leve que a nossa. Se não conseguirmos harmonizar os interesses, não vai ter conversa minha que resolva. O cara já é fraco e todos os outros já estão chegando a um entendimento embaixo...

E-mail 3 C

De: Marcelo Bahia Odebrecht

Enviada em: quarta-feira, 12 de novembro de 2008 15:37

Para: Alexandrino Alencar; Emilio Odebrecht

Cc: Pedro Novis; Newton Souza

Assunto: Pontos para agenda com seminário

(...) O que tem também nos complicado é que Rubens (Cosan) e Benjamin (CSN) começaram a adotar a estratégia do passarinho na mão melhor que dois voando, visto que o problema maior de Benjamin é liberar o refis do alíquota zero onde ele tem autuação, e do Rubens o IPI crédito prêmio (ainda que com Refis) pois ele compensou e tem autuação.

E-mail 3 D

De: Marcelo Bahia Odebrecht

Para: Claudio Melo Filho; 'mauricio.ferro@braskem.com.br'

Cc: 'bernardo.gradin@braskem.com.br'; Newton Souza; Alexandrino Alencar; 'carlos.fadigas@braskem.com.br'

Enviada em: Thu Aug 13 20:00:57 2009

Assunto:

Tudo que é bom, é difícil. Tudo que é fácil, não é para nós. Acho que o "muito pequeno" obstaculo de hoje abre uma avenida de oportunidades para sairmos ainda melhor do que se tivéssemos ganho. Hoje estávamos "carregando" um mundo de gente, agora com a dívida (ainda que moral, e de costumazes mal pagadores) que nossos "amigos" tem conosco, podemos tentar emplacar ganhos maiores só para nos. Italiano acabou de me ligar. Disse que GM manipulou a

info para o PR. Vai estar com o PR na 2a ou durante o final de semana. Combinamos de nos encontrar amanhã as 15hs. Ele mesmo pediu além dos argumentos para a sancao/veto parcial, que levassemos alternativas para nos compensar. Sejamos criativos!

E-mail 3 E

De: Marcelo Bahia Odebrecht

Enviado em: quinta-feira, 5 de novembro de 2009 09:13

Para: 'mauricio.ferro@braskem.com.br'; 'bernardo.gradin@braskem.com.br'; Claudio Melo Filho; Alexandrino Alencar

Assunto: Re: Res: Pis cofins nafta

Otimo, assim disfarca.

E-mail 3 F

From: MAURICIO ROBERTO DE CARVALHO FERRO

To: Marcelo Bahia Odebrecht; BERNARDO GRADIN; Claudio Melo Filho; Alexandrino Alencar

Sent: Wed Nov 04 21:12:10 2009

Subject: Res: Pis cofins nafta

São questões distintas e mp distintas. Neste caso vira em uma MP especifica ligadas a incentivo de exploração de petróleo

E-mail 4 – Capacidade de mobilização de decisores e lideranças

E-mail 4 A

From: Mauricio Roberto Carvalho Ferro - SP-ESC

To: Alexandrino Alencar; Marcelo Bahia Odebrecht; BERNARDO AFONSO DE ALMEIDA GRADIN ; Newton Souza

Sent: Wed Feb 11 14:11:43 2009

Subject: Conversa

Alex, É fundamental que o Italiano se posicione claramente perante o Eduardo de que é a favor da medida. CL me relatou que o Italiano disse ao Eduardo que é contra. Ele, Eduardo, está sem o apoio político. Marcelo, Precisamos que o primo do Adriano seja incisivo no apoio ao Eduardo. CL se comprometeu a obter esse apoio. Estamos correndo contra o tempo.

Mauricio Roberto de Carvalho Ferro

Jurídico Braskem S.A

E-mail 4 B

De: Claudio Melo Filho

Enviada em: terça-feira, 24 de março de 2009 14:45

Para: Marcelo Bahia Odebrecht; bernardo.gradin@braskem.com.br; Newton Souza; Mauricio Roberto Carvalho Ferro - SP-ESC; Alexandrino Alencar

Assunto: Reunião Min JM

Senhores, Estive reunido hoje por mais de 1 hora com Min J Mucio. Ele estará tratando do tema em nome do Gov, contudo só falará comigo e com o Pedro (relação muito próxima), pois tem muito receio do tema. Definimos o caminho do primo de Adriano. Acredita que ainda possamos incluir na 49. Percebe Milan muito distante da briga, não se envolve de “corpo e alma”. Concorde em fazer reunião com ele, Min Guido e empresários (por sugestão minha MO, Beijamim, Gerdau e Rubens). Em reunião dele ontem com amigo de EO (viajaram juntos) foi dito pelo chefe a ele que o “polaco” estaria declarando no STF que seria legitimo o pleito até 1995. MF precisaria que você aprofundasse esta informação. Sds

E-mail 4 C

From: Claudio Melo Filho

To: Marcelo Bahia Odebrecht; Newton Souza; Mauricio Roberto Carvalho Ferro - SP-ESC; 'bernardo.gradin@braskem.com.br'

Sent: Tue Apr 14 13:30:47 2009

Subject: IPI

Atualização: 1. Entreguei hoje texto final, alinhado por todos, inclusive Gianetti/Helena; 2. Primo de Adriano falou na minha presença com Chiclete e enviou o texto para ele; 3. Primo de Adriano estará trabalhando para: a. Ter reunião ainda hoje às 17h com Chiclete – confirmada durante a ligação; b. Receber o retorno dele em nome do Gov até amanhã; c. Elaborar (pelo relator) texto final dia 16/4 d. Relator distribuir entre 17 e 20/4; e. Votar dia 22/4 após feriado. Basta Quórum mínimo, portanto acredito ser uma boa data. 4. Estive agora com o relator que me garantiu que irá escrever aquilo que o Primo de Adriano acertar com Gov. Não quer problema na “base”. Pediu atenção com a oposição. 5. Primo de Adriano pediu para segurar Gianetti durante os próximos 15 dias. Almocei com ele hoje e levei o Henrique/Cosan, ele transmitiu ao Gianetti (alinhado comigo para me preservar, pois já tive pequenos desgastes na mesma linha), que ficou muito sem graça, mas aderiu.

E-mail 4 D

De: cosentinocunha [mailto:cosentinocunha@uol.com.br]

Enviada em: terça-feira, 10 de fevereiro de 2009 23:39

Para: Claudio Melo Filho

Assunto: Re: ENC: 449

claudio temos tres problemas.o primeiro e a forma que esta enviando,deveria ter o texto nosso com as alteracoes para a gente comparar senao da um trabalho danado.segundo e que voces estao mexendo nas condicoes de parcelamento que ja estao cristalizadas e acordadas com a maioria e mexer significa reabrir.terceiro e que a cada dia que passa fica mais claro que se nao houver snal forte do governo nao prosperara o credito premio.ja acordamos politicamente que assunto que cria obrigacoes so o faremos com orientacao expressa ,ou seja nao colocaremos por iniciativa nossa para brigar para nao tumultuar o objetivo que o parcelamento.estou a disposicao em brasilia abs

E-mail 4 E

De: Claudio Melo Filho [mailto:cmf@odebrecht.com]

Enviada em: quarta-feira, 9 de setembro de 2009 14:22

Para: Marcelo Bahia Odebrecht; MAURICIO ROBERTO DE CARVALHO FERRO

Assunto: Carangueijo

MO/ MF Vai chegar amanha. Carangueijo acabou de me ligar querendo suprimir o art que faz referencia ao Ato do Ministro e o art que faz referencia a lei 11.491 (posso estar errado no numero). Aumentou minha preocupacao quanto ao rapaz. Ele cria dificuldade para "cobrar" facilidade. Pedi que nao fizesse nada ate avaliarmos.guardo retorno. Claudio

E-mail 4 F

De: Claudio Melo Filho [mailto:cmf@odebrecht.com]

Enviada em: terça-feira, 11 de maio de 2010 11:04

Para: MAURICIO ROBERTO DE C. FERRO

Cc: Marcelo Bahia Odebrecht

Assunto: Enc: 472

Já fui intimado pelo Carangueijo para encontro com lideres hoje as 19:30. Falamos. Abs

E-mail 4 G

De: Claudio Melo Filho

Para: Marcelo Bahia Odebrecht ; MAURICIO ROBERTO DE C. FERRO

Enviada em: Wed May 26 20:26:03 2010

Assunto: Ipi/ 472

Marcelo, Primo teve reunião agora a tarde na Faz com o Sr. Franco, pois Nelson saiu de férias, esta pessoa transmitiu a Primo que não esta autorizado a aceitar o termo "vincendas". Primo

discursou que desde Dez/09 existe a promessa, como nada aconteceu tem de ser mantido o uso do futuro, caso contrario as empresas teriam sido enganadas. Primo brigou e manteve, mas depende de posição do Guido, pois Nelson saiu de férias e deixou a bomba. Disse a Primo que Você falaria com G. Amanhã estarei em SP na apresentação do CA e falamos.

E-mail 4 H

De: Marcelo Bahia Odebrecht

Para: Claudio Melo Filho; 'bernardo.gradin@braskem.com.br'

Cc: Newton Souza; 'mauricio.ferro@braskem.com.br' ; Alexandrino Alencar; 'carlos.fadigas@braskem.com.br' ; Jose de Carvalho Filho; 'mauricio.bezerra@braskem.com.br'

Enviada em: Thu Mar 12 19:57:38 2009

Assunto: Re: Situação MP 449

Claudio atualize a todos minha conversa com o amigo de meu pai e Gianneti depois por tel. Para mim em linhas gerais estamos na seguinte situacao: 1) O amigo de meu pai vai vetar os excessos do Refis 2) O pessoal da receita (para atender o pedido de cima e depois enrolar) convenceu o amigo de meu pai de dividir os assuntos 3) Reforcei com o amigo de meu pai que se o 1o (0) sair sem o 2o (premio) logo, varios quebram. Ele garantiu que vem logo depois. Confirmou que orientou Italiano e GM nesta linha. 4) **Acho que a divisao pode ate ser uma boa se conseguirmos segurar a 499 no senado, ate assegurarmos a Entrada do zero em outra MP**

E-mail 5 – Livre trânsito entre os decisores

De: Heleno Torres

Para: rgianetti@e-silex.com.br ; 'Lúcia Vânia'

Enviado: Mon Jun 22 20:08:56 2009

Assunto: Redação Final

Eminente Senadora Lúcia Vânia, Segue em anexo a redação final da proposta relativa ao Crédito-Prêmio de IPI, obtida por consenso, com todos os envolvidos, inclusive os representantes de deputados da base aliada e outros atores políticos. Este texto substitui qualquer outro anterior, até porque contém modificação no parágrafo único do art. 5º, para evitar que haja dupla tributação sobre os ingressos decorrentes das transferências a terceiros (receitas que já foram oferecidas à tributação ao tempo da sua apuração ou reconhecimento). Supúnhamos estar claro este entendimento no caput, mas fomos convencidos pela necessidade de atribuir à lei um texto o mais objetivo possível, para evitar surpresas na regulamentação. Estamos seguros de que este texto permitirá expressiva adesão dos exportadores, quiçá integral, e a solução definitiva deste litígio. Recomendamos, assim, o gentil cuidado de comparação deste com qualquer outro texto anterior (esta versão contém a palavra RELATORA no título). Amanhã o Dr. Roberto Giannetti conversará a respeito e fará os devidos contatos com os Senadores Ideli Salvati e Romero Jucá. Com nossos melhores cumprimentos e homenagens, Heleno Torres

E-mail 6 – Pressão sobre o STF

E-mail 6 A

De: Marcelo Bahia Odebrecht

Enviado em: segunda-feira, 3 de agosto de 2009 19:50

Para: 'MAURICIO ROBERTO DE CARVALHO FERRO'; Claudio Melo Filho

Cc: Newton Souza

Assunto: ENC: ADRS: Braskem sobe 5,36%, crédito-prêmio IPI, Meirelles, Sarney, trembala Como vai reagir o congresso a isto? Independente das ações em Renault, as federações tem que fazer uma contraparte (pressão grande) no supremo mostrando que as empresas quebram se perdem e que o numero caso ganham (2002) não é este de 280

E-mail 6 B

De: Marcelo Bahia Odebrecht [mailto:mbahia@odebrecht.com]

Enviada em: sábado, 7 de fevereiro de 2009 02:10

Para: Claudio Melo Filho; Mauricio Roberto Carvalho Ferro - SP-ESC; Newton Souza

Cc: BERNARDO AFONSO DE ALMEIDA GRADIN

Assunto: Re: RES: Conversa

Quem menos gosta do tamanho que a coisa tomou sou eu. Por isto acho que devemos re-abrir a agenda do supremo depois do carnaval conforme combinado com o italiano. Envolver tanta empresa eh complexo e perigoso, o problema eh que nao temos como antender a conta/expectativa de Eduardo, Italiano e cia sozinhos. Nao vamos assumir compromisso por ninguem, apenas tentar "ajudar" em uma coordenacao para ver se chegamos no valor. Mas no final Eduardo e Italiano terao que coletar de cada um.

E-mail 6 C

From: Maurício Roberto de Carvalho Ferro

To: Marcelo Bahia Odebrecht To: Alexandrino Alencar

Cc: Claudio Melo

Subject: RES: Re: Res:

Sent: Aug 7, 2009 21:39

Falei longamente com o Giannetti há pouco. Ele está convencido de que conseguiremos convencer o Presidente a instruir a AGU e a PGFN a convencerem o STF a modular os efeitos da decisão para acomodar 2002 e aí todos os poderes estarem alinhados. Não obstante minha insistência para o adiamento do julgamento ele disse que só se fosse por 1 semana, para melhorar a defesa no STF. Portanto, não acho que mudaremos sua opinião. O trabalho continua na linha do adiamento.

E-mail 6 D

From: Heleno Torres

To: Claudio Melo To: maryelbe@hotmail.com.br To: Henrique.Malta@cosan.com.br To: Roberto Giannetti da Fonseca To: pedro@sindicucar-al.com.br

Cc: Marcelo Bahia Odebrecht Cc: Maurício Roberto de Carvalho Ferro Cc: mauricio.bezerra@braskem.com.br ReplyTo: htt@usp.br

Subject: RES: IPI - Avanços

Isso é que eu chamo de ALTA eficiência! Match point! As confederações dos 3 estados do SUL insistem em assinar documento único, endereço ao PR e com cópia aos 3 GOV. virão para a solenidade da CNI e trarão diversos empresários. Acho que consegui, com muito jeito, manter o Ministro Velloso interessado no caso. Ele continuará a distribuir os memoriais. Caro ROBERTO, precisamos de uma empresa que assuma os custos dos honorários por esse serviço (não deve ser muito alto – fiquei de ligar de volta para ele confirmar o preço), porque ele ia pessoalmente ao RELATOR dizer que teria desistido de continuar no patrocínio. Dr. NABOR fará um substabelecimento (que ficou mais de meia hora ao telefone com ele, para o mesmo fim). Esqueçam qualquer chance de adiamento. Vamos nos concentrar na defesa. As teses que estão sendo construídas pelo Nabor são muito boas (pena que o tempo seja tão curto). Abraços, HT

E-mail 7 – Os acordos financeiros

E-mail 7 A

De: Marcelo Bahia Odebrecht

Enviado em: terça-feira, 23 de fevereiro de 2010 12:58

Para: 'bernardo.gradin@braskem.com.br'; 'mauricio.ferro@braskem.com.br'

Cc: 'carlos.fadigas@braskem.com.br'

Tenho uma conversa com Italiano na 6ª e preciso definir os números vs aquele caso que apoiei MF Seriam: 30M já conquistados (dos quais 10M para reserva pos 2010) 20M Italiano + 20M GM ambos condicionados a resolver MP Isto englobaria todo o compromisso da Bk com a seleção nacional feminina. Ok?

E-mail 7 B

De: Marcelo Bahia Odebrecht [mailto:mbahia@odebrecht.com]

Enviada em: sábado, 7 de fevereiro de 2009 02:10

Para: Claudio Melo Filho; Mauricio Roberto Carvalho Ferro - SP-ESC; Newton Souza

Cc: BERNARDO AFONSO DE ALMEIDA GRADIN

Assunto: Re: RES: Conversa

Quem menos gosta do tamanho que a coisa tomou sou eu. Por isto acho que devemos re-abrir a agenda do supremo depois do carnaval conforme combinado com o italiano. Envolver tanta empresa eh complexo e perigoso, o problema eh que nao temos como atender a conta/expectativa de Eduardo, Italiano e cia sozinhos. Nao vamos assumir compromisso por ninguem, apenas tentar "ajudar" em uma coordenacao para ver se chegamos no valor. Mas no final Eduardo e Italiano terao que coletar de cada um.

E-mail 7 C

De: Marcelo Bahia Odebrecht

Enviado em: domingo, 11 de abril de 2010 18:02

Para: Hilberto M Alves da Silva Filho

Cc: Benedicto Barbosa da Silva Junior

Assunto: RES: DIVERSOS

O 2 de bônus não garanti 100%, mas que iria me esforçar pelo próximo 1. Pois disse que precisa ter certeza que com isto ele me seguraria as demandas do partido inclusive nos estados pois ele estaria usando toda a nossa cota de bônus para o time dele. Isto vc tem que administrar com BJ e BG para assegurar que mantemos a verba acordada para bônus. Até mesmo porque teríamos que dar a o outro time. A info que tenho é que tudo dado até maio para os partidos não entra na abertura de contas da campanha com necessidade de dizer para onde vai. Se isto é verdade temos que acelerar o Maximo de bônus até Maio.

-----Mensagem original-----

De: Hilberto M Alves da Silva Filho

Enviada em: sábado, 10 de abril de 2010 21:29

Para: Marcelo Bahia Odebrecht

Assunto: Res: DIVERSOS

1 - Exato 8 via HS e 2 via Banus - foi ele que falou deste acerto E os 8 sendo 60 0/0 (4.8) aqui e 40 0/0 (3.2) la fora - esta divisao foi eu que falei e ele vai confirmar com o chefe dele 2 - Vou providenciar transferir o debito de Angola para ele

-----Mensagem original-----

De: Marcelo Bahia Odebrecht

Para: Hilberto Silva Filho Assunto: RES: DIVERSOS

Enviada em: Abr 10, 2010 19:08

Vide abaixo

De: Hilberto M Alves da Silva Filho

Enviada em: sexta-feira, 9 de abril de 2010 17:35

Para: Marcelo Bahia Odebrecht

Assunto: DIVERSOS

1 – Falei com J amigo do Italiano sobre o “Engano” com relação aos 30 X 20 dizendo que estes novos 10 (8 + 2) seriam atendidos mais que seria no futuro motivo de conversa entre você e o chefe dele pois este valor estava superior ao combinado inicialmente.[Marcelo] qd diz 8 + 2 é 2 bonus? Falei com BG com relação ao evento e ele pretende usar com ele os 10 mm de bônus. Que acertará com você Um valor que sairá por mim para debito dele para atender os seus compromissos. Ou seja ele na empresa dele só sairá Bônus e me enviará o caixa necessário para atender este valor acordado entre vocês. Com relação aos 30 do Italiano ele entende que é debito dele portanto aguardo sua autorização para tirar de Angola E debitar a ele[Marcelo] pode debitar. Estarei fora esta semana em reunião com alguns bancos em Portugal e Geneve mais contatável caso queira falar comigo

E-mail 7 D

De: Claudio Melo Filho

Enviado em: terça-feira, 3 de fevereiro de 2009 11:27

Para: Newton Souza; Mauricio Roberto Carvalho Ferro - SP-ESC

Cc: Marcelo Bahia Odebrecht; BERNARDO AFONSO DE ALMEIDA GRADIN; Alexandrino Alencar

Assunto: IPI

Senhores, Hoje tive uma longa reunião com Sen. J que na minha presença fez uma ligação para Chiclete. Este reafirmou a dificuldade de ultrapassar Nelson, mas que existe muita predisposição para isto vindo de GM e de cima dele. Eles terão um encontro amanhã às 18h, em seguida às 19h, irei ouvi-lo e vou convidar Gianetti para estar junto. Quanto a Eduardo, ele acha importante ele estar no jogo, pois se expõe na briga. Terei reunião com ele amanhã as 10h, mas J me prometeu combinar uma estratégia com Eduardo também. Hoje á tarde tenho reunião com Sra. Marielbe e em seguida com Gianetti e Heleno. Precisamos definir recursos, pois a turma começou a perceber que a dimensão é grande e têm me cobrado. Já avisei que falaremos por nós. Abs,

E-mail 7 E

De: Marcelo Bahia Odebrecht

Para: Claudio Melo Filho; Bernardo Gradin

Enviada em: Mon Sep 27 15:00:03 2010

Assunto:

O Galego amigo de voces comentou ("reclamando, sem reclamar") com o italiano que nada recebeu de nos "espontaneamente". Que tudo foi por conta do credito. Parece que a coisa apertou no fim e ele precisa algo mais. Acho bom voces checarem para nao ficar gosto ruim no cafezinho, depois de um belo banquete.

E-mail 7 F

De: Marcelo Bahia Odebrecht

Enviado em: quinta-feira, 8 de julho de 2010 15:04

Para: Benedicto Barbosa da Silva Junior

Assunto: Recado que AA está dando ao italiano na semana que vem

Na linha do que conversamos segue lista que iria abater do seu credito mais a frente, sem afetar seu fluxo. **Todos irão saber que precisa sua aprovação**, mas que este valor seria em adição a qq outro que vocês acertaram mandar (ou seja não iria abater de eventual credito deles com vc). Talvez tenha que chegar mais tarde aos 10 que falamos (a lista abaixo totaliza 7,95). Nota: **tem vários outros apoios à estes e outros que estamos assumindo além dos números abaixo. TG 0,75 PF 0,20 AM 2,00 MS 0,50 V 0,20 RF 0,50 JB 0,50 MS 0,20 FP 0,50 AJ 0,30 PR 0,10 MD 0,50 HC 0,20 JW 0,50 BA 1,00**

E-mail 8 – Mobilização da mídia e de outros atores

E-mail 8 A

De: Andreza Taglietti [mailto:andreza.taglietti@cdn.com.br]

Enviada em: segunda-feira, 13 de julho de 2009 11:25

Para: NELSON LETAIF; 'RGF SILEX'; MAURICIO DANTAS BEZERRA; MAURICIO ROBERTO DE CARVALHO FERRO; htt@usp.br

Cc: 'Andrew Greenlees'; 'Marilia Stabile'; valderez.caetano@cdn.com.br; 'Inácio Muzzi'; 'Paula Didier - CDN'

Assunto: próximos passos

Caros, Seguem próximos passos sugeridos pela CDN: 1) Miriam Leitão – Retomar encontro de Miriam com Giannetti (e se possível Belluzzo) para acontecer ainda esta semana. Normalmente a dinâmica com ela é – primeiramente uma conversa 1:1 e depois a avaliação se o assunto vai pro programa ou pra coluna. Aguardamos ok para prosseguir, pois agenda dela é conturbada. 2) Café da manhã Giannetti + sucursais em Brasília – fazer café da

manhã com repórteres de Brasília e Giannetti. Ideal é que aconteça ainda esta semana, portanto é importante que vcs validem a ação o mais rápido possível. Giannetti, que dia é possível pra vc? 3) Aproximação com colunistas – além de Miriam, recomendamos aproximação com Sardenberg (nova conversa); Elio Gaspari e Josias de Souza. Ideal é que aconteçam pessoalmente, caso não seja possível, faremos por telefone. 4) Artigo Giannetti – será sugerido hoje. Opções 1) O Globo 2) Valor Aguardamos comentários e/ou ok pra prosseguir. Att, Andreza Taglietti

E-mail 8 B

De: Roberto Giannetti da Fonseca [mailto:rgiannetti@e-silex.com.br]

Enviada em: sexta-feira, 7 de agosto de 2009 15:27

Para: htt@usp.br; 'Henrique Malta'; cmf@odebrecht.com; > maryelbe@hotlink.com.br >

Cc: pedro@sindicucar-al.com.br; MANOEL CARNAUBA; MAURICIO ROBERTO DE > CARVALHO FERRO; mbahia@odebrecht.com; MAURICIO DANTAS BEZERRA >

Assunto: Re: Res: Re: **Acoes**

Caros, >> Desculpem-me a longa ausencia desta intensa interlocução internética > que Vs. estão realizando, mas estou mesmo ausente do lap top, > acompanhando par e passo via Blackberry. > 496 > Ontem em Brasília Dr. Nabor e eu nos dedicamos a iniciar reuniões com > **integrantes do STF, o que fizemos inicialmente com 3 Ministros e com > resultados satisfatórios.** >> Também refletimos bastante sobre a estratégia de como compatibilizar a > decisão dos Poderes Judiciário e Executivo com a do Legislativo, já > definida. >> Ontem almocei com a equipe da Santa Fé e traçamos também a estratégia > de comunicação pós Congresso Nacional. >> Em resumo, estaremos programando as seguintes ações nos próximos dias : >> 1) **Carta dos Exportadores ao Presidente Lula, a ser assinada e > entregue pessoalmente na próxima semana. (texto em elaboração final) >> 2) Formação de um grupo de notáveis (empresários exportadores, > economistas, juristas, políticos) que farão reunião na semana que vem > com o Presidente Lula (já solicitada ao Gilberto Carvalho) procurando > tranquilizá-lo sobre dúvidas levantadas pela Fazenda, e apoiando sua > decisão pela sanção da Lei com segurança jurídica em conformidade com > os outros dois Poderes da República.** Pessoalmente depois explicarei a > cada um de Vs. como poderemos realizar isto de forma segura e breve. > Luiz Fernando Furlan já aderiu ao Grupo em formação, além de muitos > outros óbvios integrantes. >> 3) **Manifestação dos Governadores de Estado e respectivos Presidentes > de Federações de Indústria em apoio ao tema e sua aprovação pela PR.** > (Sugestão já em prática do Marcelo Odebrecht). >> 4) **Publicação nos principais jornais de circulação nacional de > inúmeras matérias de Fato Relevante de conformidade com a legislação > da CVM, pelas empresas exportadoras de capital aberto, demonstrando os > efeitos positivos ou negativos da eventual decisão de sanção ou veto > da PR e do julgamento do STF.** (vide matéria de hoje no Valor > Econômico). >> Caso tenham outras sugestões e comentários, estou a disposição para ouví-los. >> Na semana que vem estarei a semana toda em BSB e completarei nossa > ronda de contatos com os 10 Ministros do STF, além da ação em cima da > PR e dos Ministérios pertinentes. >> Um abraço, >> Roberto Giannetti da Fonseca

E-mail 8 C

De: Claudio Melo Filho [mailto:cmf@odebrecht.com]

Enviada em: sexta-feira, 7 de agosto de 2009 12:47

Para: 'maryelbe@hotlink.com.br'; 'henrique.malta@cosan.com.br'; 'rgiannetti@esilex.com.br'; 'htt@helenotorres.com.br'; 'pedro@sindicucar-al.com.br'; 'manoel.carnauba@braskem.com.br'; 'mauricio.ferro@braskem.com.br'

Cc: Marcelo Bahia Odebrecht

Assunto: **Acoes URGENTES**

Todos, Vou ligar para voces apos enviar esta mensagem. Precisamos: **1. Elaborar uma carta de agradecimento ao Presidente Lula pela aprovacao no Congresso e futura sancao (dele Presidente) do CPI, de forma a leva-lo a nao vetar. 2. Esta carta devera ser enviada pelos Presidentes das Federacoes de Industrias dos Estados e direcionada ao Presidente Lula e tambem, fundamental para o item 3 abaixo, ser enviada para os Governadores. Deixar claro no texto: "com copia para.... (Nominar os Governadores)" 3. Pedir, todos nos, a cada Governador que ligue para o Presidente Lula e expresse a importancia do Ato ganho no Congresso e sua respectiva sancao.** 4. Pedro estou copiando Carnauba para apoiar-lo em AL. 480 5. Vejam e me respondam como iremos fazer. 6. Giannetti a Fiesp e com voce. Ja fiz algumas acoes que comentarei com cada um individualmente. Aguardo retorno. Abracos Claudio

ANEXO 2 – E-MAILS UTILIZADOS COMO REFERÊNCIA PARA A ANÁLISE DO CAPÍTULO 5

E-mail 1

Relatório de Análise de Polícia Judiciária n 438/2015 Operação LAVA-JATO/SR/DPF/PR - Pág 21 de 113 A Pb esta considerando os seguintes sites: 1 ou 2 no RJ, 1 Pe, 1 RS e 1 Ba Para Petrobras lancar este Plano, considera imperativa a participacao da Odebrecht, com um site, alem da QG, CCCC, Jurong/Mac Laren e KFels. A ideia da Pb e de fazer negociacao direta com estes Grupos de pacotes com 6 / 7 sondas para cada Grupo, sendo 6 sondas novas-brasileiras para entrega ate 2014 e restante apos este prazo. **Por decisao da Diretoria da Pb, a primeira Empresa q foi consultada foi a Odebrecht e dei sinal verde, caso contrario este Plano não iria pra frente e criaria problemas na contratacao das nossas 2 sondas no exterior alem de ficarmos numa posicao desconfortavel perante a Petrobras!**

E-mail 1 A (19/05/2008)

Relatório de Análise de Polícia Judiciária n 438/2015 Operação LAVA-JATO/SR/DPF/PR - Pág 19 de 113 à época). Relata, ainda, possível acesso de Rogério Araujo às reuniões internas na Petrobrás, no âmbito de uma de suas diretorias (DE, provavelmente pode significar Diretoria Executiva), conforme cópia extraída abaixo: Assunto: Re: RES: Re: Res: Sondas Pre Sal. CC: Marcio Faria da Silva Darci Luz /O=ODEBRECHT/OU=EXCHANGE; Envio: 19/05/ :01:36 A casa civil nos chamou (Odebrecht). Disse que Rogerio iria pois eu estaria no Madeira Original Message From: Rogerio Araujo To: Miguel de Almeida Gradin; Marcelo Bahia Odebrecht Cc: Marcio Faria da Silva Sent: Mon May 19 09:18: Subject: RES: Re: Res: Sondas Pre Sal. Marcio & Miguel, Estão indo para BsB o Gabrielli/Duque/Estrella/Justi para esta apresentação que vai ser as 18:00 hrs na Casa Civil. **A Petrobras pede que a Odebrecht apoie o Plano (são 18 no exterior e 28 no Brasil, dando um total planejado para esta fase do pré-sal de 46 unidades (o planejamento mais a longo prazo indica uma demanda total de 66, mas a Petrobras/E&P somente esta considerando neste momento 46)- a Pb acredita que somente vão fechar umas 12 do pacote de O Plano prevê a sua implementação em seis meses e o prazo de construção da primeira unidade no Brasil em 42 meses. A Petrobras considera importante nossa presença para apoiar este processo de compra no exterior tendo como contrapartida um Plano de construção no Brasil.** Minha opinião é de que devemos estar presentes, pois inclusive **a Queiroz vai comparecer a este Evento.**

Rogério Mensagem original----- De: Rogerio Araujo Enviada em: segunda-feira, 19 de maio de :06 Para: Miguel de Almeida Gradin; Marcelo Bahia Odebrecht Cc: Marcio Faria Assunto: Res: Re: Res: Sondas Pre Sal.

E-mail 2

Relatório de Análise de Polícia Judiciária n 438/2015 Operação LAVA-JATO/SR/DPF/PR - Pág 22 de 113 contratar as 18 sondas, tendo em vista as exigências de garantias. **As eventuais sondas não contratadas, serão possivelmente inseridas neste Programa Naval. Internamente na Petrobras, existe atualmente uma disputa entre a Engenharia e E&P sobre a construção no Brasil: a Engenharia tem alegado que procura sempre construir as unidades de produção no Brasil, apesar de todas as dificuldades enquanto a E&P adota a solução de contratar no exterior!** Com esta reação do Lula, a Engenharia ganha força e certamente todas as outras sondas (ou a grande maioria) vão ser encomendadas para construção no Brasil! Engenharia/Barusco, a pedido do Duque já ligou para o MO acerca da sua conversa com Gabrielli. Mas a resposta já esta alinhada com Miguel.

RA Mensagem original----- De: Rogerio Araujo Enviada em: terça-feira, 13 de maio de :37 Para: Miguel de Almeida Gradin Cc: Marcelo Bahia Odebrecht Assunto: RES: Sondas Pre Sal. MG, em decorrência da visita do Lula a Petrobras na seg feira pela manha, **observar que o Gabrielli já deu declarações na mídia acerca do programa de contratação naval no Brasil. Faz parte da estratégia montada pela Petrobras com Lula para seguir em frente com a contratação das sondas no exterior.**

ra Mensagem original----- De: Rogerio Araujo Enviada em: segunda-feira, 12 de maio de :33 Para: Miguel de Almeida Gradin Assunto: Res: Sondas Pre Sal. Miguel, foi feita hoje pela manha, na Sede da Petrobras, uma apresentacao da necessidade de sondas para o programa exploratorio assim como de todos os outros meios navais x a sinificativa demanda ja criada pela propria Pb nos estaleiros nacionais x cpmpromissos exoratorios da Cia por forca de legislacao atual /ANP. **Segundo fui informado, nada decidido, pois Lula ainda vai estar (entendi amanha???) com Empresarios e quer ter certeza q esta demanda, nos prazos requeridos, não pode ser atendida pelo parque industrial brasileiro.**

Rogerio Mensagem original De: Rogerio Araujo Para: Miguel de Almeida Gradin; Marcelo Bahia Odebrecht Enviada em: Sat May 10 09:23: Assunto: Res: Sondas Pre Sal.

E-mail 3

Relatório de Análise de Polícia Judiciária n 438/2015 Operação LAVA-JATO/SR/DPF/PR - Pág 23 de 113 Miguel, considero muito viavel uma negociacao direta com Area Intl para colocacao de um navio/ 3000 m. E a forma mais direta/ objetiva dos apoios politicos serem contemplados Mensagem original De: Miguel de Almeida Gradin Para: Marcelo Bahia Odebrecht; Rogerio Araujo Enviada em: Sat May 10 09:08: Assunto: Enc: Sondas Pre Sal. Marcelo, conforme conversado, segue de RA. Contudo, a demanda continuará em aberto, uma vez que **vários contratos não serão firmados por falta de estaleiro disponível**, o que pode resultar em um terceiro navio para OOG para operar no Brasil

Mensagem original De: Rogerio Araujo Para: Miguel de Almeida Gradin Enviada em: Sat May 10 08:09: Assunto: Sondas Pre Sal. A Reuniao DE quinta feira acabou as 3 hrs da madrugada e depois de muita discussao (fabricacao no Brasil q e a atual politica do Lula e vem sendo aplicada para as Unidades de Producao e porque não para as de perfuracao???) ficou acordado a contratacao de 18 sondas no exterior (os dois navios OOG ok) e 4 sondas no Brasil. Mas Pb/ Gabrielli e diretoria concluíram ser importante fazrem uma apresentacao para o Lula (deve ser segundo dia 12) desta decisao vis a vis um trabalho que a Engenharia esta elaborando neste fim de semana q **vai dar o nivel de ocupacao do parque nacional e respectivos prazos de construcao com as necessidades do pre sal.** Apos acordarem com Lula, ai sim a decisao será formalizada pela DE e divulgada. RA /img_item01-ItemArrecadacao01.E01/vol_vol4/Documentos/Correio/Cópia de darciluz.pst>>>>início de Pastas Particulares>>Itens Enviados>>RES: Reunião Oportunidade Energia com MO, dia 8 de setembro: Documento de comunicação eletrônica (), contendo mensagem enviada por Darci Luz, secretária de Marcelo Odebrecht, a executivos da Odebrecht, comunicando almoço de Marcelo Odebrecht com Presidente Lula no dia 08/09/2008. Assunto: RES: Reunião Oportunidade Energia com MO, dia 8 de setembro De: Darci Luz Para: Henrique Valladares /o=odebrecht Construction/ou=First Administrative Group/cn=Recipients/cn=henriquevalladares; Bernardo Afonso de Almeida

E-mail 4

Relatório de Análise de Polícia Judiciária n 438/2015 Operação LAVA-JATO/SR/DPF/PR - Pág 20 de 113 Petrobras/Engenharia com proposicao do Plano para Construção de Sondas no Brasil pronto para apresentação às Entidades de Classe hoje, segunda-feira, em Brasília. **E importante darmos apoio para destravar a contratação das sondas no exterior.**

RA Mensagem original De: Miguel de Almeida Gradin Para: Marcelo Bahia Odebrecht; Rogerio Araujo

Cc: Marcio Faria

Enviada em: Thu May 15 20:53:

Assunto: Res: Re: Res: Sondas Pre Sal.

Marcelo, Estamos firmes até quinta-feira, 22, quando temos o compromisso de firmar os contratos sem alteração nos preços. A BR solicitou a extensão da validade das nossas propostas até o dia 23. Quando puder me ligue amanhã. Abs, Miguel

Mensagem original Para: Rogerio Araujo; Miguel de Almeida Gradin

Cc: Marcio Faria

Enviada em: Thu May 15 19:26:

Assunto: Re: Res: Sondas Pre Sal.

Ok. Ou seja so vamos ter que aguardar um pouco mais tempo para as duas sondas. **MG: entendo que estamos firmes com Daiwoo.** Marcio: qual será nosso site/estratégia?

Original Message

From: Rogerio Araujo

To: Marcelo Bahia Odebrecht; Miguel de Almeida Gradin

Cc: Marcio Faria da Silva

Sent: Thu May 15 19:19:

Subject: Res: Sondas Pre Sal.

Lula e Dilma estão mantendo posição contrária contratação no exterior, o que levou a DE não tomar decisão de contratação das sondas na reunião de hoje. A estratégia da Petrobras acertada com Lula e Dilma e fazer uma consulta à indústria (entidades de Classe tipo Onip, Abdib, Sinaval, etc) nesta próxima segunda-feira, de um Plano de Construção de Sondas no Brasil, deixando de fora as partes desta licitação, cujos prazos de entrega somente podem ser viabilizados no exterior. Uma vez aprovado/acordado este Plano, a Petrobras estará liberada para a contratação no exterior e implementar o Plano. O Plano da Pb passa pela constituição de uma SPE que fará o funding, contratará os EPCs e fará os contratos de aluguel. Esta SPC também compraria o pacote para todas as sondas de drilling e propulsores.

E-mail 5

Relatório de Análise de Polícia Judiciária n 438/2015 Operação LAVA-JATO/SR/DPF/PR - Pág 21 de 113 A Pb está considerando os seguintes sites : 1 ou 2 no RJ, 1 Pe, 1 RS e 1 Ba **Para Petrobras lançar este Plano, considera imperativa a participação da Odebrecht, com um site, além da QG, CCCC, Jurong/Mac Laren e KFels. A ideia da Pb é de fazer negociação direta com estes Grupos de pacotes com 6 / 7 sondas para cada Grupo, sendo 6 sondas novas-brasileiras para entrega até 2014 e restante após este prazo. Por decisão da Diretoria da Pb, a primeira Empresa que foi consultada foi a Odebrecht e deu sinal verde, caso contrário este Plano não iria pra frente e criaria problemas na contratação das nossas 2 sondas no exterior além de ficarmos numa posição desconfortável perante a Petrobras!**

Mensagem original

De: Rogerio Araujo

Para: Marcelo Bahia Odebrecht; Miguel de Almeida Gradin

Cc: Marcio Faria

Enviada em: Thu May 15 09:48:

Assunto: RES: Sondas Pre Sal.

Tive retorno B que gostou da conversa com MO. O Gabrielli foi ontem a noite para BsB, certamente vai estar com Lula. RA

Mensagem original-----

Enviada em: quarta-feira, 14 de maio de :30

Para: Rogerio Araujo; Miguel de Almeida Gradin

Cc: Marcio Faria Assunto: RES: Sondas Pre Sal.

Reflete a conversa com B

Mensagem original-----

De: Rogerio Araujo

Enviada em: quarta-feira, 14 de maio de :21

Para: Miguel de Almeida Gradin

Cc: Marcelo Bahia Odebrecht

Assunto: RES: Sondas Pre Sal.

MG, apenas para alinhamento de informações, a Petrobras vai criar um Programa de Construção de Sondas no Brasil, sem prejuízo da contratação em curso. Segundo a Pb, sua demanda é de 66 sondas ou seja: = 22 ate 2014 e o restante das 44 a partir de Para justificar esta contratação no exterior, a Petrobras vai querer da Industria Nacional um compromisso se construção das próximas sondas no Brasil. A idéia, é a Petrobras ser a proprietária destas unidades, afreta-las para operação por um período de 10 anos (podendo ser renováveis)e no final do contrato de afretamento vende-las para os respectivos operadores por um valor residual previamente acordado (faixa de 20 a 40 %?) A Petrobras sabe que certamente não vai conseguir

Relatório de Análise de Polícia Judiciária n 438/2015 Operação LAVA-JATO/SR/DPF/PR - Pág 33 de 113 Sent: Mon Sep 21 11:22: Subject: Sugestões para edital Marcelo, Segue o paper com as sugestões ao Edital. Logo em seguida mando o dos compromissos da Bahia. Abs, Fernando Anexo: Qualificações Drill Ships rev2.doc: **Sugestões para o Edital das Sondas** de Perfuração a serem construídas no Brasil 1. A Empresa Líder da proposta e/ ou Consórcio, deverá ser Brasileira e deverá comprovar experiência anterior de, no mínimo, t de estruturas offshore em construções de unidades de Produção ou Perfuração no Brasil em contratos EPC; 2. A avaliação técnica deverá pontuar/ valorizar o proponente que estiver desenvolvendo/ viabilizando uma infraestrutura de estaleiro em locais onde não exista Indústria Naval instalada; 3. O proponente deverá comprovar a propriedade da área onde será implantado o estaleiro e demonstrar o compromisso dos órgãos de fomento do estado na obtenção de licenças ambientais, incentivos fiscais e disponibilização de local e infraestrutura; 4. A empresa líder da proposta e/ou consórcio, deverá comprovar que operou ou opera majoritariamente uma unidade industrial para construção offshore, com características semelhantes ao objeto da proposta nos últimos 10 anos; 5. A empresa líder da proposta e/ou consórcio, deverá comprovar que executou contrato EPC para plataforma flutuante FPSO ou FPU em associação com estaleiro/ parceiro tecnológico internacional; 6. A empresa proponente deverá demonstrar que tem capacidade econômicofinanceira para estruturar o pacote de investimentos necessário para a implantação da unidade industrial (Estaleiro) compatível com a envergadura do projeto, inclusive provendo garantias reais; 7. Na proposta técnica deverá ser demonstrado que a empresa disporá de área e capacidade de produção compatíveis com a execução do empreendimento, no prazo do edital, considerando a demanda de todos os contratos em carteira e a demanda do futuro contrato das Sondas; 8. Apresentar um plano de negócio para o empreendimento compatível com o cronograma de empreendimento e com processo construtivo tecnicamente aceitáveis; re: Res: Darci/Luciana: conf recebimento FB ou MF antes meu encontro das 8:30.: Documento de comunicação eletrônica (), contendo mensagem trocada entre executivos da Odebrecht. Fernando Sampaio Barbosa conversa com Marcelo Bahia Odebrecht sobre sugestões para edital. Marcelo confirma que seu encontro será com JSG, provável referência a José Sérgio Gabrielli. Menciona os itens 3, 4 e 5 do documento anexado no descrito no item acima, conforme cópia extraída

REFERÊNCIAS

- ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James. The Rise and Decline of General Laws of Capitalism. **Journal of Economic Perspectives**, v. 29, p. 3-28, 2015.
- ACHEN, C. H.; BARTELS L. M. **Democracy for Realists: Why Elections Do Not Produce Responsive Government**. Princeton University Press, 2016.
- AMERICAN POLITICAL SCIENCE ASSOCIATION – APSA. Task Force on Inequality and American Democracy. Washington, DC: APSA, 2004.
- AMIGOS DA TERRA – Amazônia Brasileira. “O reino do gado: uma nova fase na pecuarização da Amazônia brasileira”. São Paulo, 2008. Disponível em: <https://amigosdaterra.org.br/wp-content/uploads/2017/06/oreinodogado.pdf> . Acesso em: 14 dez. 2021.
- AMIGOS DA TERRA – Amazônia Brasileira. "A hora da conta: pecuária, Amazônia e conjuntura". São Paulo, 2009. Disponível em: <https://amigosdaterra.org.br/wp-content/uploads/2017/06/ahoradaconta2009.pdf> . Acesso em: 14 dez. 2021
- AMIGOS DA TERRA – Amazônia Brasileira. “Radiografia da carne no Brasil”. São Paulo, 2013. Disponível em: https://www.amazonia.org.br/wp-content/uploads/2013/04/cartilha_radiografia.pdf . Acesso em: 14 dez. 2021.
- ANSOLABEHERE, S.; DE FIGUEIREDO, J.; SNYDER, J. Why is There so Little Money in U.S. Politics? **The Journal of Economic Perspectives**. v. 17, n. 1, p. 105-130, 2003.
- ARAUJO, Gustavo Batista. **Contribuições de campanha influenciam decisões públicas? O caso dos contratos públicos federais e das emendas ao orçamento no Brasil**. 2012. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013. doi:10.11606/T.8.2013.tde-30042013-123250. Acesso em: 3 mar. 2020.
- ARRETCHE, Marta. Democracia e redução da desigualdade econômica no Brasil – A inclusão dos outsiders. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 33, n. 96, 2018.
- BARTELS, Larry M. **Unequal Democracy: The Political Economy of the New Gilded Age**. Princeton University Press, 2018.
- BLANES I VIDAL, Jordi; DRACA, Mirko; FONS-ROSEN, Christian. Revolving Door Lobbyists. **The American Economic Review**, v. 102, n. 7, p. 3731, 2012.
- BLYTH, Mark. **Austeridade: a história de uma ideia perigosa**. Editora Autonomia Literária, 2018.
- BOEHE, Dirk Michael. Braskem: a construção de uma petroquímica de porte global. Insper. São Paulo, 2011.
- BONELLI, Regis; VEIGA, Pedro da Motta; BRITO, Adriana Fernandes de. As políticas industrial e de comércio exterior no Brasil: rumos e indefinições. **Texto para Discussão**, n. 527. Rio de Janeiro: Ipea, nov. 1997. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2306/1/td_0527.pdf. Acesso em: 20 mar. 2021.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm

- CABRERA, Rodolfo Abud. **Elementos de viabilidade na bovinocultura de corte:** métricas no semiconfinamento e confinamento de animais F1 Angus. 2020. Dissertação (Mestrado em Agronegócio), Escola de Economia de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo – SP, 2020.
- CALDERARO, Francisco R. S. O crédito-prêmio do IPI e a incrível mistificação da resolução CIEX nº. 2/79. Conteúdo Jurídico, Brasília-DF, 2010. Disponível em: <https://conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/19988/o-credito-premio-do-ipi-e-a-incrivel-mistificacao-da-resolucao-ciex-no-2-79> . Acesso em: 10 mar. 2021.
- CAMPOS NETO, C. A. da S. Investimento e financiamentos na indústria naval brasileira 2000-2013. **Ressurgimento da indústria naval no Brasil (2000-2013)**. Brasília, DF: IPEA, p. 109-150, 2014.
- CAMPOS, Pedro Henrique Pedreira. **Estranhas catedrais:** as empreiteiras brasileiras e a ditadura civil-militar, 1964-1988. Niterói: Editora da UFF, 2014.
- CARAZZA, Bruno. **Dinheiro, eleições e poder:** as engrenagens do sistema político brasileiro. São Paulo: Editora Companhia das Letras, 2018.
- CARAZZA, Bruno. **Interesses econômicos, representação política e produção legislativa no Brasil sob a ótica do financiamento de campanhas eleitorais.** Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Direito. 2016.
- CARDOSO, Fernando Henrique. **Diários da Presidência:** 2001-2002. V. 4. São Paulo: Editora Companhia das Letras, 2009.
- CARDOSO, José C. Autonomia versus interesses: considerações sobre a natureza do Estado capitalista e suas possibilidades de ação. **Leituras de Economia Política**, Campinas, v. 12, p. 127-154, jan. 2006/dez. 2007.
- CARPENTER, Daniel; MOSS, David A. (Ed.). **Preventing regulatory capture:** Special interest influence and how to limit it. Cambridge University Press, 2013.
- CERQUEIRA JUNIOR, Mário José Barbosa. Possibilidades de fomento às firmas brasileiras de engenharia de projeto da indústria naval 1, 2. **da Engenharia**, p. 149, 2014.
- COHEN, G. A. Incentives, inequality, and community. *In*: PETERSON, Grethe B. (org.). **The Tanner Lectures on Human Values 13**. Salt Lake City, University of Utah Press, 1992.
- DAHL, Robert A. **Poliarquia:** participação e oposição. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1997.
- DAHL, Robert A. **Who governs?** Democracy and Power in an American City. Yale University Press, 2005.
- DE ANDRADE, Luís Aureliano Gama. A fiscalização da carne no Brasil: estudo de uma política regulatória. *Brazilian Journal of Public Administration*, v. 19, n. 3, 1985.
- DE CARVALHO, Patrícia Borges. Conflito de competências na fiscalização de alimentos de origem animal no Brasil: uma análise da legislação em vigor no Brasil. **Revista de Direito Sanitário**, v. 5, n. 1, p. 18-39, 2004.
- DINIZ, Eduardo Henrique. **Correspondentes bancários e microcrédito no Brasil:** tecnologia bancária e ampliação dos serviços financeiros para a população de baixa renda. São Paulo: EAESP – FGV, 2010.

DOS SANTOS, Caetano Vaz, *et al.* "Análise dos projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional envolvendo a inspeção de produtos de origem animal. **Revista Uningá**, v. 52, n. 1, 2017.

ESPING-ANDERSEN, G. As três economias políticas do *welfare state*. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 24, set. 1991.

EVANS, Peter. **Autonomia e parceria**: estados e transformação industrial. Rio de Janeiro: UFRJ, 2004.

EVANS, Peter. O Estado como problema e solução. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, p. 107-157, 1993.

FAGNANI, Eduardo. **Política social no Brasil (1964-2002)**: entre a cidadania e a caridade. 2005. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia, Unicamp, Campinas, 2005.

FGV. O setor de carnes no Brasil e suas interações com o comércio internacional. Anufood Brazil. 2018. Disponível em: https://gvagro.fgv.br/sites/gvagro.fgv.br/files/u115/03_Setor_Carnes_Brasil_PT.pdf . Acesso em: 12 fev. 2022.

FIGUEIREDO, Argelina C.; LIMONGI, Fernando. Modelos de Legislativo: o Legislativo brasileiro em perspectiva comparada. Plenarium, Brasília, ano 1, n.1, p. 41-56, 2004. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/alesp/biblioteca-digital/obra/?id=20979> . Acesso em: 21 nov. 2022

FIGUEIREDO FILHO, Dalson Britto. Gastos eleitorais: os determinantes das eleições? Estimando a influência dos gastos de campanha nas eleições de 2002. **Revista Urutáguá**, v. 8, p. 1-10, 2005.

FISMAN, Raymond; GOLDEN, Miriam A. **Corruption**: What Everyone Needs to Know. Oxford University Press, 2017.

FOSTER, M. G. S. *et al.* **Retomada da indústria naval e offshore do Brasil: 2003-2013-2020: Visão Petrobras**. Rio de Janeiro: Petróleo Brasileiro S/A, 2013.

FREEMAN, Samuel. Property-owning democracy and the difference principle. *In: Liberalism and distributive justice*. Oxford: Oxford University Press, 2013. p.137-166.

FURNO, Juliane da Costa. **Limites e possibilidades do desenvolvimento econômico na periferia capitalista**: a política de conteúdo local no setor de petróleo e gás. 2020. 1 recurso online (303 p.) Tese (doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, SP.

GASPAR, Malu. **A organização**: a Odebrecht e o esquema de corrupção que chocou o mundo. São Paulo: Companhia das Letras, 2020.

GILENS, Martin. **Affluence and Influence**: Economic Inequality and Political Power in America. Princeton University Press, 2012.

GRAYCAR, Adam. Corruption. *In: Oxford bibliographies in international relations*. Ed. Patrick James. New York: Oxford University Press, 2015. Disponível em: <http://www.oxfordbibliographies.com/view/document/obo-9780199743292/obo9780199743292-0098.xml> . Acesso em: 13 mar. 2020.

GUPTA, Sanjeev; DAVOODI, Hamid R.; ALONSO-TERME, Rosa. Does Corruption Affect Income Inequality and Poverty? (May 1998). IMF Working Paper, v. p. 1-41, 1998. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=882360> . Acesso em: 24 mar.2020

- HACKER, Jacob S.; PIERSON, Paul. **Let Them Eat Tweets**: How the Right Rules in an Age of Extreme Inequality. Liveright Publishing, 2020.
- HACKER, Jacob S.; PIERSON, Paul. **Winner-Take-All Politics**: How Washington Made the Rich Richer – And Turned Its Back on the Middle Class. Simon and Schuster, 2010.
- HOYLER, Telma. **Representação política e conexão territorial**: uma etnografia de vereadores e *brokers* em São Paulo. 2022. 360 f. Tese (doutorado) - Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo.
- JACOBSON, Gary C. The effects of campaign spending in congressional elections. **The American Political Science Review**, v. 72, n. 2, jun. 1978.
- KALECKI, Michael. Political aspects of full employment. **Political Quarterly**, n. 14, p. 322-31, 1943.
- KAUFMANN, Daniel; KRAAY, Aart. **Growth without Governance**. The World Bank, July 2002.
- KERCHE, Fábio; MARONA, Marjorie. O Ministério Público na Operação Lava Jato: como eles chegaram até aqui? *In: Operação Lava Jato e a democracia brasileira*, p. 69-100. São Paulo: Editora Contracorrente, 2018.
- KURER, Oskar. Clientelism, Corruption, and the Allocation of Resources. *Public choice* 77, p. 259–273, 1993. Disponível em: <https://link.springer.com/article/10.1007/BF01047869> . Acesso em: 17 mar. 2021
- LANDIM, Raquel. **Why Not**. São Paulo. Intrínseca; 1ª ed. 2019.
- LAZZARI, Eduardo Alves. **Sistemas tributários regressivos em democracias desiguais**: o caso brasileiro. 2021. Tese (Doutorado em Ciência Política) – FFLCH, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021.
- LIMA, Iana Alves de; FONSECA, Elize Massard da. Captura ou não captura? Perspectivas analíticas no estudo de políticas regulatórias. **Revista de Administração Pública**, v. 55, p. 625-643, 2021.
- MANCUSO, Wagner Pralon. Investimento eleitoral no Brasil: balanço da literatura (2001–2012) e agenda de pesquisa. **Revista de Sociologia Política** [online] v. 23, n. 54, p. 155-183, 2015. ISSN 0104-4478. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1678-987315235409>. Acesso em: 22 jul. 2021.
- MANCUSO, Wagner Pralon; GOZETTO, Andréa Cristina Oliveira. **Lobby e políticas públicas**. São Paulo. Editora FGV, 2018.
- MANIN, Bernard; PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C. Elections, Accountability and Representation. *In: PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C.; MANIN, Bernard. (ed.) Democracy, Accountability and Representation*. Nova York: Cambridge University Press, 1999.
- MARQUES, Eduardo Cesar; BICHIR, Renata Mirandola. Estado e empreiteiras II: permeabilidade e políticas urbanas em São Paulo (1978-98). **Dados**, v. 46, p. 39-74, 2003.
- MAURO, Paolo. Corruption and Growth. *In: The Quarterly Journal of Economics*. v. 110, n. 3, Aug. 1995, p. 681-712. Published by: The MIT Press Stable URL: Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/2946696> Acesso em: 16 set. 2008.

- McCHESNEY, Fred. **Money for Nothing: Politicians, Rent Extraction, and Political Extortion.** Cambridge, Harvard University Press, 1997.
- MILANOVIC, Banko. **Capitalism, Alone: The Future of the System That Rules the World.** Ed. Belknap Press. 2019.
- MILLS, C. W. **The Power Elite.** Oxford, UK: Oxford Univ. Press. 1956.
- O'NEILL, Martin. Free and (fair) markets without capitalism. *In: O'NEILL, Martin; WILLIAMSON, Thad (eds.), Property-Owning Democracy: Rawls and Beyond.* Wiley-Blackwell, 2012, p. 75-100.
- O'NEILL, Martin. Philosophy and public policy after Piketty. **Journal of Political Philosophy**, v. 25, n. 3, p. 343-375. 2017.
- ORAIR, Rodrigo Octávio. Investimento público no Brasil: trajetória e relações com o regime fiscal. **Texto para Discussão**, 2016.
- PAGE, Benjamin I.; GILENS, Martin. **Democracy in America? What Has Gone Wrong and What We Can Do about it.** University of Chicago Press, 2017.
- PAGE, Benjamin I.; SEAWRIGHT, Jason; LACOMBE, Matthew J. **Billionaires and Stealth Politics.** University of Chicago Press, 2018.
- PIKETTY, Thomas. **O capital no século XXI.** Editora Intrínseca, 2014.
- PIKETTY, Tomas. Putting Distribution Back at the Center of Economics: Reflections on Capital in the Twenty-First Century. **Journal of Economic Perspectives.** V. 29, n 1, p. 67-88. 2015.
- PRZEWORSKI, Adam. A social-democracia como fenômeno histórico. **Lua Nova.** n. 15. São Paulo, out. 1988. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-64451988000200004> .Acesso em: 18 abr. 2021.
- PRZEWORSKI, Adam. **Dinero, política y democracia.** Organización de los Estados Americanos, Política, Dinero y Poder. Mexico: Fondo de Cultura Economica, 2011. p. 67-88.
- PRZEWORSKI, Adam; WALLERSTEIN, Michael. Structural dependence of the state on capital. 82:11–29. **American Political Science Review**, March, v. 82(1), p. 11-19, 1988.
- RATH, Susanne, *et al.* "Avermectinas no agronegócio brasileiro: uma solução ou um problema?" **Veterinária e Zootecnia** 23.1 (2016): 8-24.
- RAWLS, John. **O liberalismo político.** São Paulo: Martins Fontes, 2011.
- RAWLS, John. **Uma teoria da justiça.** Apresentação da edição brasileira e revisão da tradução de Álvaro de Vita. São Paulo: Martins Fontes, 2008.
- RODRIGUES, Fabiana Alves. **Operação Lava Jato: aprendizado institucional e ação estratégica na Justiça Criminal.** 2019. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019. Disponível em: doi:10.11606/D.8.2020.tde-14022020-163817. Acesso em: 11 abr. 2022.
- SAEZ, Emmanuel; ZUCMAN, Gabriel. **The triumph of injustice: How the rich dodge taxes and how to make them pay.** WW Norton & Company, 2019.

SAMUELS, David. Money, Elections, and Democracy in Brazil. **Latin American Politics and Society**, 43(2), 27-48. 2001. doi:10.1111/j.1548-2456.2001.tb00398.x .

SAMUELS, David. Financiamento de campanhas no Brasil e propostas de reforma. **Suffragium**, v. 3, n. 4, p. 11-28 jan./jun. 2007.

SARMENTO, Daniel; OSÓRIO, Aline. **Eleições, dinheiro e democracia**: a ADI 4.650 e o modelo brasileiro de financiamento de campanhas eleitorais, 2013. Disponível em: <https://dfj.emnuvens.com.br/dfj/article/view/233>. Acesso em: 20 dez.2022.

SCHEVE, K., and STASAVAGE, D. **Taxing the Rich**: A History of Fiscal Fairness in the United States and Europe. Princeton University Press, 2016.

SCHEVE, K.; STASAVAGE, D. Wealth inequality and democracy. **Annual Review of Political Science**, n. 20, p. 451-468, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-061014-101840> . Acesso em: 20 dez.2022.

SCHUMPETER, J. **Capitalismo, socialismo e democracia**. São Paulo: Ed. Unesp. 2017.

SCHUTTE, Giorgio Romano. A economia política do conteúdo local no setor petrolífero de Lula a Temer. **Economia e Sociedade**, v. 30, p. 115-140, 2021.

SCHUTTE, Giorgio Romano. **Elo perdido**: estado, globalização e indústria petroquímica no Brasil. São Paulo: Annablume, 2004.

SHLEIFER, Andrei; VISHNY, Robert W. Corruption. **The quarterly journal of economics**. Ago. 1993.

SOARES, Sergei Suarez Dillon. O ritmo na queda da desigualdade no Brasil é aceitável? **Revista de Economia Política**, v. 30, n. 3, p. 364-380, jul.-set. 2010.

SOLLER, Fabrício da. Crédito-prêmio do IPI: um cadáver insepulto. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 14, n. 2249, ago. 2009. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/13405/credito-premio-do-ipi-um-cadaver-insepulto/2>. Acesso em: 28 mar. 2021.

SOUZA, Pedro Herculano Guimarães Ferreira de. **A desigualdade vista do topo**: a concentração de renda entre os ricos no Brasil, 1926-2013. Tese. (Doutorado) - Instituto de Ciências Sociais, Departamento de Sociologia, Universidade de Brasília, 2016.

SPECK, Bruno Wilhelm. O financiamento político e a corrupção no Brasil. In: BIASON, R. de C. (org.). **Temas de corrupção política**. São Paulo: Balão Editorial, 2012, p. 49-97.

SPECK, Bruno Wilhelm. Game over: duas décadas de financiamento de campanhas com doações de empresas no Brasil. **Revista de estudios brasileños**, v. 3, n. 4, p. 125-135, 2016.

SPECK, Bruno Wilhelm; MANCUSO, Wagner Pralon. O que faz a diferença? Gastos de campanha, capital, política, sexo e contexto municipal nas eleições para prefeito em 2012. **Cadernos Adenauer XIV**, n. 2, 2013.

STIGLER, George J. “The Theory of Economic Regulation” **The Bell Journal of Economics and Management Science**, v. 2, n. 1, 1971, p. 3–21. *JSTOR*, <https://doi.org/10.2307/3003160>. Acesso em: 9 jul. 2022.

STREECK, Wolfgang. **Tempo comprado**: a crise adiada do capitalismo democrático. Boitempo Editorial, 2019.

TANZI, Vito. Corruption and the Economy. DOI: 10.2298/FID1301033T. FILOZOFIJA I DRUŠTVO XXIV (1), 2013.

TANZI, Vito; DAVOODI, Hamid. Corruption, growth, and public finance. *In*: JAIN, Arvind K. (eds.). **Political economy of corruption**. London: Routledge, 2001, p. 89-111.

TREISMAN, Daniel. The causes of corruption: a cross-national study. **Journal of Public Economics**, v. 76, n. 3, p. 399-457, 2000.

ZUCMAN, Gabriel; WRIGHT, Thomas. The exorbitant tax privilege. Working paper 24983. Disponível em: <http://www.nber.org/papers/w24983> . National Bureau of Economic Research 1050 Massachusetts Avenue Cambridge, MA 02138 Sep. 2018.