

12º Congresso Latino-americano de Ciência Política – Lisboa - 2024
Eixo Temático 19. Liderança e atores políticos, História Política

Elite econômica, corrupção e democracia no Brasil: o caso da Operação Lava Jato

Paulo Roberto Neves Costa
Universidade Federal do Paraná
Marta Pontes de Campos
Universidade Federal do Paraná
Silvana Zulmira Ferreira
Universidade Federal do Paraná

Introdução

Nosso objetivo é analisar como os executivos das empreiteiras envolvidas na Operação Lava Jato (OLJ) descrevem, avaliam e se posicionam a respeito da sua relação com as instituições políticas, as autoridades públicas e os processos decisórios em um contexto de assumida ilegalidade e diante da Justiça, em geral na condição de colaboração premiada. Esta análise permite apreender uma descrição particular do funcionamento da democracia no Brasil do ponto de vista de atores sociais relevantes e a partir de práticas que podem ser caracterizadas como *grand corruption* (Amundsen, I. 1999), contribuindo para a compreensão desta forma peculiar de relação entre poder econômico, ilegalidade e política que marcou a história recente e a retomada da democracia no Brasil. A seguir, apresentaremos nossas categorias analíticas, os procedimentos metodológicos, alguns dos resultados obtidos na pesquisa, ainda em andamento, e, por fim, nossas conclusões e considerações finais.

Categorias analíticas e procedimentos metodológicos

Considerando a natureza política dos processos relatados nos documentos produzidos pela OLJ, utilizamos de forma particular o conceito de *representação*. Não estamos nos referindo ao conceito clássico de representação política de interesses, nem propomos uma análise de valores democráticos ou de cultura política. E não pretendemos tratar da vasta literatura relativa ao conceito de *representação social*, mas apenas estabelecer os fundamentos teóricos que orientaram a análise destes documentos. Assim, *representação* refere-se menos a um conjunto de ideias, valores ou proposições normativas ou prescritivas, mas sobretudo à compreensão e às justificativas subjacentes às *ações ilegais relativas à política e ao funcionamento efetivo da democracia brasileira*¹.

¹ Um primeiro desenvolvimento dessa análise, inclusive das categorias analíticas aqui utilizadas, pode ser encontrado em Costa, Ferreira and Campos (2024), disponível em https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-658-43579-0_8

Algumas das proposições de Ralph Bohnsack (2020) se ajustam ao nosso objeto e aos nossos objetivos. Bohnsack afirma que a Sociologia do Conhecimento não se pergunta se as “representações a serem *interpretadas*” “... correspondem aos critérios de validade da *verdade* ou da precisão normativa”. Portanto, “... não interessa se as representações são (factualmente) verdadeiras ou corretas, interessa apenas o que se *documenta* nelas em relação àqueles que representam e em relação às orientações destes” (Bohnsack, 2020, 85).

Bohnsack acrescenta que o “método documentário” se apoia “essencialmente na geração de tipos ou de teorias por meio da análise comparativa”. Assim, o autor propõe fases ou níveis de reconstrução ou interpretação, e ao se referir à “interpretação refletida” remete à necessidade de contraposição do tratamento dado pelo grupo com a forma como isso é feito por outros grupos (Bohnsack, 2020, 42). E embora a situação no momento de produção dos documentos não fosse cotidiana, os relatos se referem a o que seria o cotidiano, no caso, das práticas relacionadas à política que passaram a ser alvo da Justiça com a OLJ.

Alguns exemplos sobre o que consideramos como *representação* podem ser encontrados exemplificados pelo trecho dos depoimentos de Marcelo Odebrecht (Odebrecht):

- Declara que tentava apresentar informações “elucidativas”, “... *procurando dentro do possível ir até além do que (...) conhecia à época para poder ajudar na identificação de todos esses atos ilícitos. (...), as pessoas precisam virar a chave, quer dizer, as pessoas na hora que saem de um ambiente de defesa para um ambiente de colaboração (...) precisam estar comprometidas com a verdade, e muitas vezes, ao não assumirem suas responsabilidades, elas dificultam a identificação dos fatos, ...*” (D5)²;
- Declara ao Juiz: “... *eu peço (...) que não me interprete, às vezes como colaborador, (...) as pessoas estranham até eu (...) ficar tentando esclarecer alguns pontos, é porque eu procuro aderência máxima à realidade dos fatos, ao que foi a verdade, ...*” (D7).
- Justifica e descreve as práticas ilegais como a “... *maneira que nós racionalizávamos*” (D5).

Assim, desde os primeiros contatos com os documentos, foram sendo construídas as três categorias analíticas relacionadas à *representação* utilizadas para a codificação e a interpretação das declarações produzidas pelos executivos, através das quais realizamos uma Análise de Conteúdo qualitativa e geramos dados que foram tratados de forma agregada, segmentada ou comparada.

² Os documentos utilizados neste texto estão identificados como “Dnúmero” e listados no Apêndice I.

Ressaltamos que todas estas categorias se referem às *práticas ilegais relacionadas à política*, suas instituições, suas autoridades e seus resultados, enfim, o seu funcionamento.

A primeira categoria é a *representação* relacionada à *cultura gerencial da empresa* (CGE), a qual se refere aos princípios, diretrizes, critérios e valores relativos à forma como a empresa gerenciava internamente as práticas ilegais relacionadas à política (Costa, Ferreira and Campo, 2024). Podemos exemplificar com os seguintes trechos:

- “... o que se fazia era exclusivamente dentro dos negócios, quer dizer, sem nenhum proveito pessoal. E a minha crença era de que isso seria visto não como uma atitude individual minha ...”. Dalton Avancini, Camargo Correia (D2).
- “... Quer dizer, isso foi informado que era a regra do jogo, funcionava daquela maneira, que aquilo era assim, esses contratos eram assim”. Agenor Medeiros, OAS (D3).

A segunda categoria é a *representação* sobre o *formato institucional* (FI), que está ligado à *cultura gerencial da empresa* e dela decorre. Diz respeito à dimensão institucional e às particularidades organizacionais internas estabelecidas pelas empresas para gerenciar e responder por questões e desafios externos relacionados a relações ilegais com a política. Sua relevância se deve ao fato de que remete ao nível de sistematização, profissionalização e complexificação da gestão deste tipo de ilegalidade pelas empresas.

Mas, deve-se enfatizar que esta dimensão *institucional* remete às práticas ilegais, as quais, por natureza, são feitas da forma mais oculta e protegida possível, diferentemente de outras atividades gerenciais cotidianas e legais de uma empresa. Portanto, essa institucionalização pode variar da simples continuidade de um procedimento, passando pelo estabelecimento de critérios para as condutas, até registros formais, sistemáticos e contínuos (Costa, Ferreira and Campo, 2024). Tais fatores podem variar no tempo e entre as empresas. Abaixo seguem alguns exemplos de relatos sobre esta dimensão da organização interna das empresas:

- “(Se alguém) necessitava do dinheiro para pagar a um terceiro, solicitava ao líder dele e esse líder solicitava ao líder empresarial, que combinava com o Marcelo (Odebrecht), ou pelo menos defendia junto ao Marcelo a necessidade disso. Aí (o) Marcelo aprovava, esta solicitação aprovada ia para o senhor Ubiraci que fazia uma requisição para o nosso departamento. Então o nosso departamento não participava desse diálogo antes, ele só participava (no momento) de efetuar o pagamento”. Hilberto Silva, Odebrecht (D4).

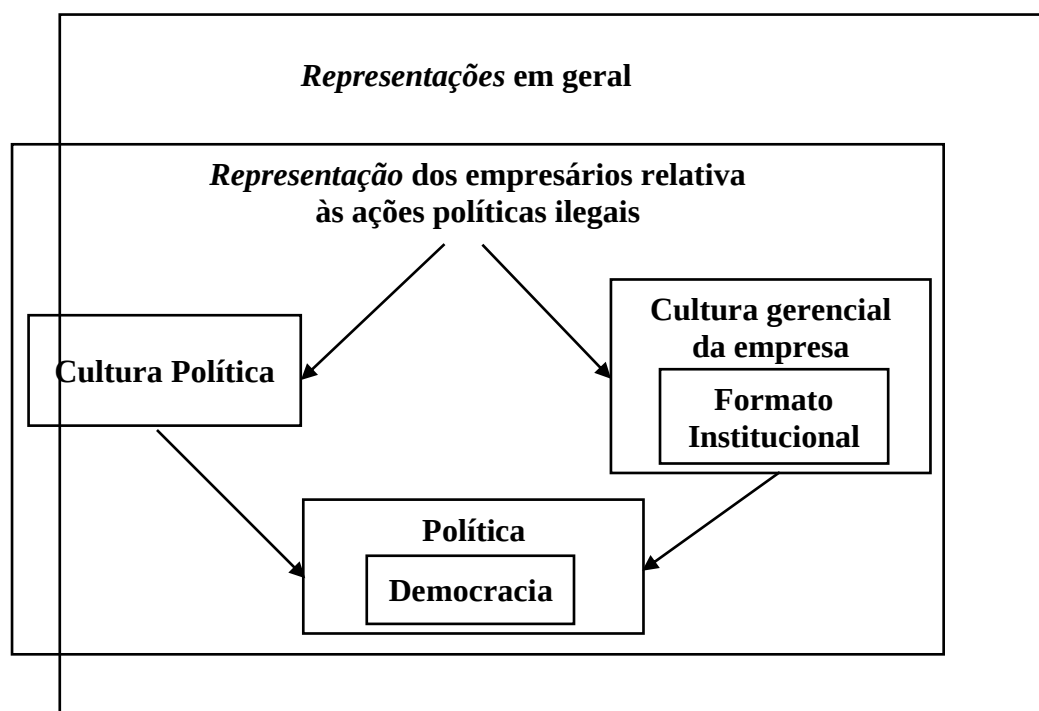
- “Nós tínhamos um sistema até meio assim, mal feito até, ...”. Dalton Avancini, Camargo Correia (D2).

Por último, a terceira categoria de análise da *representação* é a de *cultura política*, que se refere à forma como os empresários, quando estavam relatando e comentando suas ações ilegais, não só descrevem, analisam e avaliam a política, o processo decisório e o sistema político, suas instituições e atores, inclusive eles próprios como atores políticos, mas também remetem a valores, atitudes e princípios. Isso nos permite analisar como os executivos das empreiteiras consideraram e refletiram sobre os valores que deveriam reger o funcionamento da democracia (Costa, Ferreira and Campo, 2024). Por exemplo:

- “... é o tripé, você tem que *performar* como empresa, você tem que apresentar coisas que sejam importantes, ou seja, é o lado bom, você tem que criar o segundo tripé, que (...) é a relação de confiança que você estabelece com a pessoa, e o terceiro tripé é o apoio financeiro que você dá ao projeto político dessa pessoa. Eu não acho que uma relação só movida a dinheiro vai funcionar, como também, infelizmente, uma relação onde (SIC) você só levava bons projetos, bons investimentos, e que seria uma relação de confiança, não funcionava porque também a pessoa tinha expectativa de você apoiar o projeto político dela ou a pretexto do projeto político dela”. Marcelo Odebrecht, Odebrecht, sobre a forma como ele via o processo de financiamento político ilegal (D5).
- “... na verdade era (...) uma contribuição para um partido político. Olhando sob o ponto de vista de outras democracias no mundo, a gente via e vê que existem contribuições feitas em períodos não eleitorais. Contribuições chamadas espontâneas existem em muitas das democracias. Era assim que a gente via, sabe, de uma maneira não criminalizada essa era a forma como a gente via. Agora, sem dúvida, repito, já disse e vou repetir, sem dúvida vendo sob a ótica correta da exigência de uma contribuição, (...) é óbvio que não é correto (...), e não é porque estou defendendo um contrato de colaboração (premiada). É óbvio (que), quando passamos a analisar toda a questão moral (...) desse processo, a gente viu que errou, vimos que erramos e a empresa viu que errou, e por isso confessou e por isso está fazendo um mea culpa público. Realmente foi errado e não devia ter feito”. Otávio Azevedo, Andrade Gutierrez, sobre o financiamento político ilegal ou Caixa 2.

Em suma, essas categorias analíticas referem-se à *representação* expressa pelos empresários que foram envolvidos nas investigações da OLJ a respeito de suas relações com a política. A categoria *representação* poderia ser aplicada a outras dimensões das atividades empresariais, legais ou ilegais, tais como *work-life balance*, ética empresarial, responsabilidade social da empresa, meio ambiente, lógica do mercado, papel do Estado na economia, inclusividade etc. Neste trabalho estamos tratando da parte das *representações* que tratam das práticas ilegais relacionadas à política e ao funcionamento da democracia. Abaixo, o Quadro 1 descreve nossas categorias analíticas e nossa estratégia de análise.

Quadro 1 – Categorias Analíticas



Sobre as particularidades dos documentos que analisamos, foram produzidos dentro da dinâmica e dos objetivos dos operadores da Justiça, em especial do juiz, e da defesa dos próprios depoentes, geralmente em condição de colaboração premiada. Mesmo assim, o compromisso de dizer a “verdade, nada mais que a verdade”, está sendo considerado apenas como parte das circunstâncias em que tais documentos foram produzidos.

Além disso, dada a natureza variante das perguntas, não nos pareceu seguro fazer inferências baseadas em análises automáticas de texto. Ao contrário, por um lado, isso reforçou a importância e a necessidade de uma análise detalhada e interpretativa dos documentos. E por outro, exigiu que fizéssemos ao menos uma caracterização das *perguntas* feitas aos empresários, em especial as que vinham do Juiz. Mais especificamente, distinguimos as perguntas relativas aos aspectos mais estritamente jurídicos, muitas vezes voltadas para a tipificação dos eventuais crimes, daquelas em que há referência às instituições e personagens políticos e que se aproximavam das três categorias analíticas acima indicadas.

Assim, caracterizamos as perguntas a partir de sua proximidade com o que estamos entendendo como *cultura gerencial da empresa*, *formato institucional* e *cultura política*. Isso nos permitiu comparar o comportamento do Juiz em relação às empresas. No Quadro 2 abaixo, apresentamos exemplos desta caracterização.

Quadro 2 – Perguntas do Juiz

Perguntas sobre aspectos que se referem a ações ilegais relacionadas à política	Exemplos
Cultura gerencial da empresa	Juiz Federal: <i>Esses pagamentos feitos a esses agentes públicos ou políticos foram feitos em contas bancárias no exterior?</i> (D5)
Formato Institucional	Juiz Federal: <i>No decorrer das investigações, consta aqui na afirmação da denúncia que teria sido descoberto algo que é chamado de setor de operações estruturadas no âmbito da Odebrecht, o senhor confirma que havia um setor, talvez não com esse nome, mas com essa natureza?</i> (D5)
Cultura Política	Juiz Federal: <i>Entre as empresas, outras que pagavam também essas propinas, nunca se cogitou? Porque, vamos dizer, são empresas grandes e os poderosos dentro do mercado. Nunca se cogitou em tomar uma atitude em relação a isso?</i> (D2)

A ideia não é analisar em profundidade ou qualitativamente as perguntas, ou aos vieses e as estratégias de arguição do Juiz, mas sim apreender as características gerais dos assuntos a partir dos quais os indivíduos foram suscitados a tratar daquelas questões que vão ao encontro de nossos objetivos. A questão que está por trás da nossa estratégia e dos nossos objetivos é analisar as condições em que foi produzida a *representação* dos empresários a respeito de uma dimensão ilegal, complexa e obscura por natureza, mas muito importante da sua relação com a política, que, por sua vez, diz respeito ao funcionamento da democracia brasileira naquele contexto. Enfim o nosso material empírico não foi produzido em uma pesquisa metodologicamente orientada e constante. Mas sim a partir da dinâmica das perguntas feitas pelos operadores da Justiça, em especial o juiz.

Outro aspecto a ser considerado, e que impacta tanto as perguntas dos operadores da Justiça quanto as respostas, é que os empresários que estavam mais próximos do cotidiano da política e dos políticos tiveram um rendimento maior para nossa pesquisa. Mas isso não quer dizer que aqueles que não tinham relações mais diretas e frequentes com os políticos não sejam interessantes, pois também fazem parte do complexo arranjo que marcava as relações entre estas empresas e a política.

Por último, sobre as empreiteiras e os indivíduos cujos documentos foram selecionados, tomamos por referência as principais empreiteiras do chamado “Clube VIP”, indicado no próprio processo de investigação, divulgado pela imprensa³ e utilizado em estudos acadêmicos⁴, a saber: Camargo Correa, Andrade Gutierrez, Odebrecht, OAS, Queiroz Galvão, Engevix e UTC⁵.

Resultados parciais

³ Na imprensa: <https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2017/04/delatores-contam-em-detalhes-como-funcionava-o-clube-das-empreiteiras.html>.

⁴ Ver Costanzo (Costanzo, D. 2022) (2022) e Paz (Paz, E. M. 2020).

⁵ Outras empreiteiras que tenham ou não integrado a diferentes versões do “clubes” poderão ser incorporadas nas fases posteriores, caso se mostrem interessantes para os objetivos desta pesquisa.

Sobre as perguntas do Juiz, em primeiro lugar, verificamos que as perguntas não seguem um mesmo padrão para todas as empreiteiras e que há uma variação na direção, no conteúdo e do número de questionamentos relacionados às informações que estamos buscando a partir de nossas categorias analíticas.

Por exemplo, no interrogatório da OAS (D3), assim como no da Queiroz Galvão (D8), a relação da empresa com o Partido Progressista (PP) foi levantada pelo próprio depoente e o Juiz não deu prosseguimento e até interrompeu as respostas que faziam o detalhamento desta relação (D3), nem explorou com mais intensidade as relações destas empresas com o Partido dos Trabalhadores (PT). Algo semelhante aconteceu no depoimento da UTC (D7), quando o Juiz remete de forma genérica a doações eleitorais ilegais e sem dar prosseguimento a este tema, o mesmo acontecendo no depoimento da Camargo Correa (D2)⁶.

Já no depoimento da Odebrecht, a relação com o PP não foi explorada pelo Juiz e apenas abordada de passagem pelo Ministério Público Federal, enquanto a relação com o PT foi intensamente tratada em seus detalhes (D5). Por um lado, embora não comprometa, isso limita as possibilidades das comparações sobre este aspecto importante das relações entre as empresas e o financiamento ilegal dos partidos políticos. Por outro lado, reforça a centralidade da Odebrecht e do PT nas indagações de natureza política que interessam à nossa pesquisa.

Outro aspecto interessante para os nossos objetivos, é que as perguntas mostram que o Juiz queria entender, até com certa insistência, os procedimentos internos e não apenas encontrar elementos para tipificar os crimes. Este fato vai ao encontro de nossos objetivos e reforça a pertinência de buscarmos informações estamos entendendo como *cultura gerencial da empresa e formato institucional na representação* das práticas ilegais, ainda que, como veremos adiante, o nível de sofisticação institucional da gestão das práticas ilegais variou, aspecto no qual, mais uma vez, se destaca o caso da Odebrecht.

Isso significa que os interrogatórios produziram informações relevantes da *representação* sobre o *modus operandi* das empresas no seu preparo para lidar com o financiamento político ilegal, já que foi principalmente por este aspecto que se deu a relação com o funcionamento da democracia no Brasil. Afinal de contas, era disso que se tratava e era algo reconhecido pelos empresários.

Por fim, os exemplos de perguntas apresentados no Quadro 2 acima, mostram que, além de perguntas relativas à *cultura gerencial da empresa*, havia também outras que remetem ao *formato*

⁶ Apenas para ilustrar esse aspecto das perguntas, o documento da IESA Óleo e Gás, a qual se atribuía a condição de participante do grupo de empresas que tinham esquemas fraudulentos com a Petrobras, a única pergunta do Juiz sobre a existência de relações com um deputado envolvido nas investigações sobre propinas para os partidos políticos e representante do PP, foi respondida negativamente e esta questão não foi explorada pelo Juiz (D9).

institucional (D5) e à *cultura política* (D2). Ou seja, são respostas que se referem, respectivamente, à forma como as empresas gerenciavam os pagamentos ilegais e aos valores republicanos, em geral associados com a vigência de regimes democráticos, cujas respostas serão comentadas mais adiante.

Em relação à *representação* sobre a *cultura gerencial da empresa* e o *formato institucional* presentes nas respostas dos empresários, algumas frases de Marcelo Odebrecht são interessantes para ilustrar o que estamos buscando, ou seja, como eram entendidos e a forma como eram executados os pagamentos ilegais: “Era basicamente assim que nós fazíamos”; tais pagamentos “... eram gerencialmente alocados, mas não entravam na contabilidade oficial” (D1).

Quando consideramos especificamente a *representação* sobre a *cultura gerencial*, um dos aspectos que se destacam são as ações conjuntas das empreiteiras no contexto de ilegalidade, o que veio a ser identificado, inclusive publicamente, como o “clube” (D1) ou “cartel” (D7) das empreiteiras. Os empresários afirmam que havia um estímulo da Petrobras para que as empresas montassem consórcios entre si com o objetivo de participar de licitações (leilões) de grandes obras, já que nem todas teriam capacidade para realizá-las isoladamente. No depoimento da UTC, isso é caracterizado como algo muito “forte”, mas que existiam diferenças de interesses, o que tornava esse grupo “mutável” (D7). Por outro lado, a OAS não só percebia a existência de um grupo capaz de organizar preferências, como também que havia empresas que o lideravam na administração destas ações ilegais (D3).

Assim, havia uma racionalização dos pagamentos entendidos como “propina” ou “vantagens indevidas”, uma ação organizada entre as empresas que implicava em seguir a “regra do jogo”. Isso teria resultado em procedimentos regulares na administração das ações ilícitas, ou seja, aquilo que estamos chamando de *formato institucional*. E a *cultura gerencial da empresa* podia se manifestar em diferentes *formatos institucionais*: na Odebrecht, era “... uma equipe que fazia pagamentos não contabilizados (...) subordinada aos presidentes das empresas” da holding e em última instância ao seu presidente (D1); na Queiroz Galvão essa administração seria centralizada pelo presidente (D8); na Camargo Correa, seria “um sistema até meio assim, mal feito até”, descentralizado, através do qual os “pagamentos (...) eram feitos no próprio projeto (...). Era colocado como regra do jogo e a gente fazia” (D2).

Era desta forma coletiva e complexa que se descrevia não só a dinâmica das propinas para diretores da Petrobras, mas também a distribuição do financiamento político-partidário ilegal que lhe era correlata, da qual todos teriam conhecimento, como indica, por exemplo, o depoimento de Agenor Medeiros da OAS, que afirma que os resultados das licitações iam “... para o caixa da Odebrecht, para o caixa da UTC para o atendimento de vantagens indevidas a agentes públicos e políticos” (D3).

A Odebrecht também se destaca neste aspecto, pois seus procedimentos seriam marcados pela centralização em algumas dimensões e pela descentralização em outras, além de certa divisão do trabalho. Ou seja, caberia ao presidente da *holding* cuidar das relações com os altos cargos do Governo, tais como o Presidente da República e os Ministros, ficando para os dirigentes das diversas empresas que compunham a *holding* gerenciar suas relações ilegais com os respectivos políticos e partidos com os quais se relacionavam (D1). Isso também diz algo sobre a *cultura política*, ou seja, o entendimento sobre o sistema político, seus personagens e instituições, que, por sua vez, guiaria suas ações. Outra passagem significativa da *cultura gerencial* da Odebrecht é a explicação de Marcelo Odebrecht acima mencionada sobre a ideia de “tripé”, que envolvia a empresa, a capacidade de realização da obra e as demandas dos políticos por recursos, legais ou ilegais (D1). Voltaremos à questão da *cultura política* mais adiante.

Quando consideramos a *representação* sobre o *formato institucional*, a Camargo Correa afirma que o pagamento ilegal no exterior não fazia parte dos procedimentos adotados pela empresa (D2). A OAS, a Queiroz Galvão e a UTC não mencionam este tipo de procedimento. Já a Odebrecht alegava usar este procedimento com maior intensidade, seja para gerar os recursos através de *off-shores*, seja para fazer pagamentos relacionados ao financiamento político (D1). Isso vai ao encontro da ideia de que, com a exceção da Odebrecht, as empresas dizem que não possuíam uma estrutura especializada e regular para a gestão dos pagamentos ilegais de natureza política.

As empresas que faziam parte da *holding* da Odebrecht, cujos dirigentes eram chamados de “empresários”, teriam o *status* de “centros de resultado”, que, segundo Marcelo Odebrecht, eram instâncias que possuíam receita e custos e que, portanto, teriam capacidade de fazer pagamentos ilegais não contabilizados, desde que tivessem recursos no caixa oficial. Caso contrário, deveriam obter a sua autorização, medida que passou a ser adotada a partir de 2006, atribuída ao objetivo de ter maior controle sobre esses pagamentos e evitar que ‘... os empresários se aproveitassem’ da falta de controle (D1).

Enfim, o que a *representação* sobre a *cultura gerencial* e o *formato institucional* indicam é que, apesar de certa variação nas estratégias e nos procedimentos mais regulares no trato das ações ilegais, haveria certos aspectos comuns. As variações se dariam em função da complexidade e da especialização destes procedimentos, seja de acordo com a capacidade financeira, o porte das empresas e as despesas que isso implicaria, seja no que diz respeito às particularidades da *cultura gerencial* e do *formato institucional* de cada empresa, ou mesmo em relação aos projetos e estratégias de relacionamento com a política e o Governo, no médio, no curto e no longo prazo. Isso mostra que o porte e a complexidade das empresas permitiriam e implicariam em níveis diferentes desta complexificação, dado o impacto não só financeiro como também gerencial que a prática ilegal exigia,

inclusive de preparação para o enfrentamento de desafios que surgiam de situações como a CPI do Orçamento ou os escândalos na mídia⁷.

Os aspectos comuns são a ideia de importância de ações concertadas e o empenho que haveria em se ajustar internamente à essas restrições e mudanças ocorridas no âmbito político e/ou institucional e legal. Isso é interessante porque a *representação* presente nos documentos sugere que se avaliava como muito mais produtivo e interessante para essas empresas complexificar a forma ilegal do financiamento político, portanto, da relação ilegal com a política, do que fazer o mesmo em relação às formas legais e públicas de lobby, o que não excluía que essa pudesse acontecer também e de forma articulada e complementar com a ilegal.

Isso pode ser comparado com a complexificação que as entidades de representação empresarial desenvolvem para o exercício do *lobby*, portanto, de práticas legais e tendencialmente mais públicas, como o caso dos industriais, estudados por Wagner Mancuso (Mancuso 2007) e Costa e Borck (Costa e Borck 2019). Tanto nas ações legais quanto nas ilegais, a racionalização não visaria puramente a gestão de recursos, comum em todas as atividades empresariais no mercado, mas sim especificamente o gerenciamento político de tais recursos. Enfim, se parte das empresas aqui estudadas e seus respectivos *formatos institucionais* lidavam com a gestão e a realização dos pagamentos ilegais, isso se dava a partir de uma estratégia estabelecida pela direção das empresas, inclusive com uma divisão de trabalho e de responsabilidades, mesmo que passando pela descentralização e/ou pela delegação.

Enfim, havia a necessidade de algum nível de especialização em tais práticas ilegais. Os empresários estavam cientes da dimensão política da negociação e da concorrência por contratos e manifestavam clareza em relação ao fato de que tal negociação deveria ser realizada por pessoas qualificadas: na empresa, através de pessoas responsáveis pela gestão dos pagamentos ilegais e, no âmbito político, com os políticos cujos partidos ocupavam cargos relevantes no Governo ou no Legislativo.

A preocupação em melhorar as formas de gerenciar as práticas ilegais expressa na *representação* foi sempre acompanhada de certa convicção de que nada daria errado e que tais práticas haveriam começado há muito tempo. Portanto, essa *cultura gerencial remete também* a o que estamos chamando de *cultura política*, pois indica uma determinada leitura, de um lado, sobre o funcionamento dos órgãos de fiscalização e Justiça e, de outro, sobre o sistema político, as eleições, os governos e o processo decisório.

⁷ Os anos 1990 foram marcados por escândalos que envolveram o poder Legislativo e as grandes empreiteiras que tiveram grande repercussão na imprensa.

Em relação à *representação da cultura política*, havia em todas as empreiteiras a consciência de que as propinas pagas aos diretores da Petrobras também eram formas de financiamento ilegal de partidos políticos. Enfim, esse seria não só o entendimento como também a prática efetiva na defesa dos interesses da empresa na sua relação com os agentes políticos.

Interessante notar que haveria um critério já definido do valor do pagamento, visto como uma “obrigação”, ou seja, uma “crença na necessidade” das propinas, como algo consolidado, inevitável e costumeiro, como mostra o caso da Camargo Correa (D2), ou um valor que teria sido atribuído, como uma espécie de saldo para livre utilização, como no caso da Odebrecht (D1)⁸. Assim, o pagamento ilegal era naturalizado, fosse qual fosse o partido, sua ideologia, sua história, suas propostas e ações. Enfim, essa era a forma como os partidos eram vistos, e isso teria se dado a partir do que seriam as suas experiências concretas com essas instituições fundamentais da representação política e do exercício do Governo nas democracias.

Os documentos mostram que era corrente entre os empresários uma forma de justificar e naturalizar o pagamento ilegal para atender as demandas, e o que eram e como atuavam os partidos políticos e o Governo: se envolve uma ação do governo, por exemplo, um contrato ou uma linha de crédito, envolve também a expectativa deste partido em relação a doações, sejam elas feitas legalmente ou não. A explicação de Marcelo Odebrecht sobre este processo indica que os empresários entendiam que tinham que se preparar para “abrir as portas”, ou seja, conseguir algo com o Governo, e que, fosse qual fosse a justificativa da demanda, envolvendo ou não outras empresas ou até outros setores, haveria “...a expectativa de que eu iria doar tanto” (D1). Ou seja, era assim que se descrevia a relação com o partido do Governo naquele momento.

Em geral, as empresas não se preocupariam com o destino dos recursos ilegalmente repassados aos partidos, como mostra esta passagem do depoimento de Agenor Medeiros da OAS: “para atendimento de vantagens indevidas a agentes públicos e políticos, nós imaginávamos quais seriam esses agentes, mas não tivemos conhecimento de quanto foi para cada agente público e para cada agente político, nem a forma como isso foi feito” (D3). Ou, então se trataria de “uma coisa automática”, nas palavras de Ricardo Pessoa da UTC (D7). Assim, o financiamento ilegal que implicaria na obtenção de vantagens para a empresa, ou simplesmente na manutenção de contratos, seria o suficiente, e não haveria a necessidade de acompanhamento dos eventuais impactos disso no equilíbrio do jogo

⁸ Isso é indicado neste trecho do depoimento de Marcelo Odebrecht em que relata um diálogo com Antonio Palocci, então Ministro da Fazenda e membro do PT: “(...) então vamos fazer o seguinte, eu vou fechar com você um valor para a campanha eleitoral de 2010, presidencial, (...), e se você quiser gastar antes, aí você gasta como você quiser, mas se você quiser gastar antes, eu vou descontar dessa campanha. Então não espere que chegue lá e eu vou doar mais” (D1).

eleitoral e nas disputas pelos cargos no Executivo e no Legislativo, inclusive nos âmbitos estadual e municipal.

E quando os empresários descrevem a si próprios como atores políticos, tendem a se colocar como vítimas e incapazes de evitar as situações que os teria levado aos atos ilegais. Vimos que o financiamento político através de propinas era descrito por Ricardo Pessoa da UTC como a “regra do jogo”, algo “automático” e marcado pelo receio de “... ficar para trás ou (...) de ser prejudicado lá na frente” (D7). Ou então se associa a ação política ilegal a o que, segundo Marcelo Odebrecht, seria a defesa de uma “agenda legítima” de interesses ao surgimento da expectativa de “demanda financeira” por parte dos membros do Governo, o que era complementado com uma avaliação crítica do desempenho político do Governo, como a de que “... a maioria dos temas que faziam parte da agenda, eram problemas que o governo mesmo criou” (D1). Por mais que isso possa estar associado às estratégias da defesa, essas falas revelam a forma como eles *representam* a sua condição enquanto ator político: passivos, indefesos e sem saída.

Outro aspecto interessante da *cultura política* é o entendimento de que as doações para os partidos seriam “uma contribuição que se enquadrava dentro de um processo legal formal”. No depoimento da Andrade Gutierrez, o empresário descreve que a “decisão originária (...) vinha de alguma coisa que não era correta, mas nós não tínhamos essa percepção” (D6).

Esse tipo de descrição aparece também no documento da Queiroz Galvão, quando o empresário descreve a decisão de doar como uma “questão institucional”, já que “... a empresa sempre procurou atender” a todos os partidos, e que as doações seriam feitas a todos partidos políticos, e não apenas àqueles que estavam no poder, e conclui: “Não vejo, assim, pessoalmente, preferência por um ou outro, porque (a empresa) doou para mais de 15, 16 partidos no ano de 2010” (D8).

Esta visão é compartilhada pela Andrade Gutierrez, que, como vimos no trecho acima citado, compara o Brasil com outras democracias: “a gente via e vê que existem contribuições feitas em períodos não eleitorais. Contribuições chamadas espontâneas existem em muitas democracias”. E quando questionado pelo Juiz sobre o motivo, responde que isso nem lhes trazia vantagens e que, portanto, era “... uma coisa inexplicável ...” (D6).

Mais uma vez, se isso pode ser associado a estratégias de dissimulação e de defesa, não deixa de mostrar a pouca importância que eles davam para esta forma ilegal de financiamento político e o impacto que isso poderia ter em uma dimensão fundamental do processo democrático, que são as eleições e o comportamento dos partidos e dos governos eleitos, desde que seus interesses fossem atendidos.

Neste aspecto, mais uma vez, se destaca o caso da Odebrecht, cuja *representação* indica não apenas uma preparação diferenciada, como vimos ao comentar a *cultura gerencial* e o *formato*

institucional, mas também uma visão mais diversificada e de longo prazo, que existiria na empresa desde pelo menos os anos 1980, e de que suas ações seriam na defesa de “interesses legítimos” (D1).⁹

Por sua vez, a questão da confiança, variável tão importante nos estudos sobre a cultura cívica, é tratada de forma muito particular pelos empreiteiros, como expressa a forma da Odebrecht lidar com o assunto através da ideia de “tripé” (D1) acima comentada, ou seja, um tipo de confiança que tinha como um de seus ingredientes fundamentais a ilegalidade.

Havia também leituras subliminares das instituições, como por exemplo, quando um executivo da Camargo Correa afirma que seria óbvio que as concorrências eram fraudadas, expressando, desta forma, de um lado, a sensação então predominante de que nada aconteceria com este esquema de corrupção, e de outro, o seu entendimento sobre a ausência e a falha dos órgãos de fiscalização e da Justiça (D2).

Conclusões

Em suma, a nossa estratégia de análise se baseia em uma forma específica de tratar a *representação* sobre a política expressa pelos empresários ao descrever, explicar e avaliar as suas ações ilegais, em geral na condição de réus. Esta *representação* é tratada a partir de duas dimensões, conectadas pela natureza política destas ações: de um lado, aquilo que dizia respeito aos procedimentos internos às empresas, pensados a partir dos valores e princípios do gerenciamento interno da preparação destas ações, a *cultura gerencial da empresa*, os quais ganhavam algum nível de racionalização, sistematização ou até profissionalização, ou seja, o *formato institucional* e procurava dar conta da complexidade daquelas ações. E de outro, o que tais ações expressavam sobre a forma como esses empresários viam a política e, no caso, o funcionamento efetivo do regime político vigente, a democracia que naquele momento da história brasileira vigia, o que estamos chamando de *cultura política*, no caso, “democrática”.

Enfim, esta é a estratégia de análise tanto de como estes empresários descreveram e como teriam tratado concretamente da defesa de seus interesses, quanto de como pensavam a democracia, já que este era o contexto institucional em que suas ações se davam. Isso fica ainda mais relevante quando se considera que havia a consciência por parte destes empresários de que tais ações afetavam e visavam instituições e agentes políticos, em geral na condição de eleitos ou de indicados por políticos eleitos. Essa abordagem é uma maneira de lidar com a relação entre dinheiro e política por meio de práticas ilegais.

⁹ Isso pode ser observado também na distinção que Marcelo Odebrecht fazia entre “propina” e “Caixa 2”, pois esta implicava em uma agenda política, enquanto a primeira era apenas recursos pagos diretamente a indivíduos e sem uma relação com uma agenda de interesses da empresa (Costa, Ferreira e Campos, 2024, p. 219).

Podemos comparar os procedimentos destas empresas em suas práticas ilegais com aquelas que seriam legais, em especial o exercício do *lobby*. Em termos de complexidade interna, nas empresas em que a *cultura gerencial* e o *formato institucional* eram mais sofisticados, como na Odebrecht, podemos perceber algumas semelhanças, como a necessidade de gerenciar os investimentos, acompanhar a dinâmica das lideranças políticas, se ajustar às mudanças institucionais e pensar de forma prospectiva especialmente nos momentos eleitorais.

Mas há diferenças importantes também, pois o resultado positivo tem mais chance de ocorrer através das formas ilegais em função da demanda dos políticos de recursos para suas campanhas. Assim, aquilo que é uma dimensão estrutural da democracia, o processo eleitoral, tornaria a forma ilegal mais atraente para os empresários e para os políticos, até porque não exclui a possibilidade de uso das formas legais. Mesmo que o investimento de uma empresa para a prática do lobby custasse o mesmo que aquele aplicado nas práticas ilegais, este último, desde que bem executado, teria a vantagem de atuar mais direta e intensamente sobre os decisores do que as formas legais, que tendem a se dar em contextos mais institucionalizados e públicos.

Desta forma, não se trata de recorrer aos argumentos da racionalidade dos agentes, proposta por Anthony Downs (1999), ou do *pragmatismo* atribuído aos empresários para explicar suas práticas ilegais¹⁰. Portanto, isso sugere que o enfrentamento do problema da corrupção envolvendo empresários passa pelo aumento dos custos e riscos para a adoção das práticas ilegais, pela racionalização das formas legais de influência política, nas quais os empresários, em função de seu poder econômico, tem melhores condições de atuar, mas também por uma decisiva mudança na cultura política tanto dos empresários quanto dos políticos, aspecto este que Schumpeter já colocava como uma das condições necessárias para o sucesso das democracias nas sociedades capitalistas de massa.

Outras características da *representação* presente nos documentos analisados podem ser destacadas: personificação das formas institucionais, tratadas menos por suas funções e papéis no funcionamento do regime democrático e mais pelas relações de confiança com os transitórios ocupantes dos cargos (Costa, Ferreira and Campos, 2024).

As instituições políticas, suas funções, seus defeitos e eventuais qualidades na administração pública e na democracia ficam obscurecidas pela referência e pelo relacionamento com as pessoas, no caso, políticos e autoridades, que ocupam seus cargos mais importantes. Ou seja, as pessoas são importantes porque estão em instituições, mas estas, suas funções, suas capacidades, seus objetivos e particularidades só são pensados naquilo que diz respeito à realização dos interesses visados através das práticas ilegais.

¹⁰ Sobre o argumento do “pragmatismo”, ver Costa, Ferreira and campos, 2024, p. 230.

Assim, as instituições, sejam as empresas ou as instituições políticas, impactam de forma intensa e complexa o comportamento dos indivíduos, mas esses não são meramente passivos e procuram incrementar, racionalizar e modernizar as práticas e ações, além dos condicionantes sociais e econômicos deste processo.

Talvez pudéssemos concluir que, para esse tipo de grande empresário, talvez fosse melhor um regime autoritário, pois as despesas com propina e corrupção seriam mais simples e não envolveriam custos com campanhas eleitorais. Mas, mesmo se isso se confirmasse, não permite desconsiderar que eles atuaram dentro da preservação do jogo democrático e não defenderam alguma alternativa autoritária, e nem que eles não foram capazes de se ajustar ao processo de democratização ocorrido no Brasil a partir do final dos anos 1970, com o processo de abertura e as mudanças na legislação partidária, e intensificados no final dos 1980, com a nova Constituição e a retomada das eleições presidenciais, e até mesmo ao aumento no poder de fiscalização e denúncia da imprensa, já que as empreiteiras, em especial a Odebrecht, vinham se ajustando aos processos políticos desde os seus primeiros passos mais ousados nos anos 1960, ainda durante o regime autoritário¹¹.

Enfim, um desenho geral do funcionamento da democracia que resulta da *representação* produzida pelas empresas no contexto dos julgamentos decorrentes da Operação Lava Jato, a respeito de suas relações com a política, apesar de algumas especificidades e variações, poderia ser caracterizado da seguinte forma: os partidos políticos são máquinas eleitorais que buscam recursos, de preferência ilegais, para financiar suas campanhas; as eleições eram momentos em que essas relações se exacerbavam ou que as contrapartidas deveriam ser feitas; o poder Executivo e os partidos que o compunham, por concentrarem o controle sobre a máquina pública, como era o caso das nomeações para a diretoria da Petrobras, eram os atores políticos privilegiados e mais importantes, independentemente de suas posições ideológicas e programáticas; isso não quer dizer que não se atuava intensamente também na composição do Legislativo, dado o aumento do protagonismo deste poder com a redemocratização; estas relações assumiam um caráter intensamente pessoal e pragmático, predominantemente voltado para processos mais imediatos e de curto prazo; neste contexto, as questões republicanas, o aperfeiçoamento das instituições do Estado ou da própria qualidade da democracia e os problemas estruturais de uma sociedade desigual e heterogênea como a brasileira teriam pouco espaço na agenda resultante deste tipo de relação entre poder econômico e Estado.

Não estamos aqui pretendendo acusar ou apontar incoerências, dado que as análises a partir do que os empresários *deveriam fazer* ou de quanto eles realizaram ou não o que seriam suas *tarefas*,

¹¹ Sobre isso ver, livro Malu Gaspar (Gaspar, M. 2020) e a tese de Fernando Campos (Campos 2020), além do recém lançado livro de Emílio Odebrecht (Odebrecht, E. 2023), ex-presidente da Odebrecht e pai de Marcelo Odebrecht.

possui uma natureza normativa e até moralista que não convém na análise sociológica de um processo tão complexo.

Por sua vez, em relação à *representação* desses empresários sobre a sua condição enquanto atores políticos, sugere que: 1- eles se viam como atores que possuíam demandas legítimas e interesses republicanos e teriam a capacidade de entregar aquilo que os políticos demandavam em termos de obras, mas seriam obrigados a aceitar as exigências de contrapartidas, no caso, do financiamento político predominantemente ilegal, embora combinado com o legal; 2- aceitavam passivamente a forma como funcionava este tipo de relação com a política e os políticos, em especial os que estavam no governo, situação na qual obtinham grandes vantagens; 3- não se viam como agentes capazes de um protagonismo relevante, seja na condução da economia, seja no aperfeiçoamento das instituições democráticas; mas 4- se sentiam seguros em relação a impunidade de suas práticas ilegais, o que se mostrou um equívoco.

Por último, apresentamos nossas considerações finais. Em primeiro lugar, trata-se de uma pesquisa em andamento e os próximos passos, considerando que nossas categorias analíticas remetem não só ao funcionamento da democracia, mas também às formas de gestão empresarial da ilegalidade relacionada à política e às questões que mais chamam a atenção desses empresários sobre a política, pretendemos adotar outras ferramentas, como o QCA, o que permitirá aprofundar os ganhos analíticos advindos da comparação entre as empresas.

Pretendemos também comparar as características das práticas e valores descritos na *representação* com os critérios de qualidade, ou de efeitos negativos sobre a democracia. Além disso, podemos fazer comparações não só entre as empresas, mas também com os achados de outros estudos e levantamentos sobre a relação entre empresários e democracia, como valor e como prática, e de trabalhos que analisam o financiamento legal de partidos políticos, que era permitido até 2015, quando foi proibido, por parte das empresas aqui contempladas e de outras não envolvidas em práticas que se aproximam da *grand corruption*¹².

Faremos triangulações com outras informações, como, por exemplo, as produzidas pelos diretores da Petrobras e as análises acadêmicas, como as de Costanzo (2022) e Paz (2020) e outras obras, como a de Gaspar (2020), mas sempre tendo claro que nosso objetivo não é compreender como se davam os crimes ou buscar provas dos atos ilegais, mas sim as características da *representação* sobre a política e a democracia produzida pelos empresários.

Buscaremos comparar as questões e personagens predominantes nas perguntas do Juiz e os acontecimentos que povoaram a imprensa e o meio político na época dos acontecimentos relatados

¹² Sobre o financiamento legal de campanha, ver (Junckes et al. 2019; Mancuso, Horochovski, e Camargo 2016)

pelos depoentes e no contexto das investigações, para destacar eventuais ausências e silêncios importantes relativos a, de um lado, personagens políticos ligados aos empresários, e de outro, às instituições públicas, como o Judiciário, e ao meio político, como os governadores e prefeitos. Não se trata de meramente apontar incoerências e inconsistências do Judiciário, mas sim de chamar a atenção para até onde a *representação* exposta permitiria chegar em um processo mais amplo de investigação.

Por fim esperamos trazer contribuições que indiquem possíveis soluções para o problema das relações ilegais entre empresários, ou seja, o poder econômico, e a política, e para a questão da estabilidade e da qualidade da democracia no Brasil.

Referências:

- Amundsen, I. 1999. *Political Corruption: An Introduction to the Issues*. Bergen: Michelsen Institute.
- Bohnsack, R. 2020. *Pesquisa Social Reconstitutiva*. Petrópolis: Vozes.
- Campos, P.H.P. 2020. “Empresariado do setor da construção civil, ideologia e hegemonia durante a ditadura civil-militar brasileira (1964-1988)”. Em *Empresariado e poder político no Brasil: uma perspectiva multidimensional*, org. C.E.S. Freitas, S.S.;Pinho. São Paulo: Alameda.
- Carazza, B. 2018. *Dinheiro, eleições e poder: as engrenagens do sistema político brasileiro*. São Paulo: Companhia das Letras.
- Carvalho, M.A. 2020. “O livro das suspeições”. *Grupo Perrogativas*. <https://www.prerrogativas.com.br/> (31 de julho de 2020).
- Cellard, A. 2008. “A análise documental”. Em *A pesquisa qualitativa*, Petrópolis: Vozes.
- Collins, J. D., Uhlenbruck, K., e Rodriguez, P. 2009. “Why Firms Engage in Corruption: A top Management Perspective”. *Journal of Business Ethics* 87.
- Costa, Paulo Roberto Neves, e Igor Sulaiman Said Felicio Borck. 2019. “Empresariado, parlamento e democracia: a CNI e o Congresso Nacional (2010-2017)”. *Opinião Pública* 25(2): 433–71.
- Costa, P. R. N., Ferreira, S. Z. and Campos, M. P. de. 2024. In Trombini, M. E. et al. (eds.) *The Fight against Systemic Corruption: Lessons from Brazil (2013–2022)*. Wiesbaden, Germany, Springer (e-book): <https://doi.org/10.1007/978-3-658-43579-0>
- Costanzo, D. 2022. Estado, centrão e empreiteiras: o ensaio republicano de Dilma Rousseff antes da Operação Lava Jato (2007-2014). Tese de Doutorado, Universidade de São Paulo.
- Gaspar, M. 2020. *A Organização*. São Paulo: Companhia das Letras.
- Junckes, Ivan Jairo et al. 2019. “PODER E DEMOCRACIA: UMA ANÁLISE DA REDE DE FINANCIAMENTO ELEITORAL EM 2014 NO BRASIL”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais* 34(100): e3410006–e3410006.
- Kerche,F.; Feres Junior, J. 2018. *Operação Lava Jato e a democracia brasileira*. org. J. Kerche,F.;Feres Junior. São Paulo: Contracorrente.
- Lagunes, P. and Svjnar, J. J., org. 2020. *Corruption and the Lava Jato Scandal in Latin America*. London and New York: Routledge.
- Mancuso, W. P. 2007. *O Lobby da Indústria no Congresso Nacional*. São Paulo: EDUSP/HUMANITAS/FAPESP.
- Mancuso, W. P., R. R. Horochovski, e N. F. Camargo. 2016. “Empresários e financiamento de campanhas na eleição presidencial brasileira de 2014”. *Teoria e Pesquisa* 25(3): 38–64.
- Odebrecht, E. 2023. *Uma guerra contra o Brasil*. Rio de Janeiro: Topbooks.
- Paz, E. M. 2020. “Configurações de oportunidade de corrupção: um estudo baseado em documentos da Operação Lava Jato”. Tese de Doutorado, Universidade Federal do Paraná.
- Pimenta, R.M. 2020. *A construção dos acordos de leniência da lei anticorrupção*. São Paulo: Blucher.

Pohlmann, Markus, Kristina Bitsch, e Julian Klinkhammer. 2016. “Personal Gain or Organizational Benefits? How to Explain Active Corruption”. *German Law Journal* 17(1): 73–99.

Rodrigues, F.A. 2020. *Lava Jato: aprendizado institucional e ação estratégica*. São Paulo: Martins Fontes.

ANEXO

A tabela abaixo apresenta os números dos documentos usados ao longo do artigo, seguidos pelo nome do depoente, a data do documento, a empresa e a identificação legal no sistema de informações do Judiciário brasileiro.

Número	Depoente	Companhia	Data	Identificação Judicial do Documento ou fonte
D1	Marcelo Odebrecht	Odebrecht	10/04/2017	Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF4), Ação Criminal número 5054932-88.2016.4.04.7000/PR.
D2	Dalton Avancini	Camargo Correia	05/15/2015	Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF4), Ação Criminal número 5083258-29.2014.4.04.7000/PR.
D3	Agenor Medeiros	OAS	05/14/2017	Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF4), Ação Criminal número 5046512-94.2016.404.7000/PR.
D4	Hilberto Silva Filho	Odebrecht	04/24/2017	Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF4), Ação Criminal número 5054932-88.2016.4.04.7000/PR.
D5	Marcelo Odebrecht	Odebrecht	09/19/2017	Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF4), Ação Criminal número 5063130-17.2016.4.04.7000/PR.
D6	Octávio Azevedo	Andrade Gutierrez	Não encontrado	Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF4), Ação Criminal número 503651876.2015.4.04.7000
D7	Ricardo Pessoa	UTC	21/08/2017	Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF4), Ação Criminal número 5046120-57.2016.404.7000
D8	Othon Zanoide	Queiroz Galvão	26/03/2018	Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF4), Ação Criminal número 5046120-57.2016.404.7000
D9	Valdir Lima Carreiro	IESA	Não encontrado	Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF4), Ação Criminal número N° 5046120-57.2016.4.04.7000/PR