

**UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE**  
**INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E FILOSOFIA**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

**ESCÂNDALOS DE CORRUPÇÃO E A PROTEÇÃO DOS  
GOVERNOS EM CPIS FEDERAIS NO BRASIL**

**Luiz Fernando Vieira Vasconcellos de Miranda**

**Tese apresentada ao  
Programa de Pós-  
Graduação em Ciência  
Política da Universidade  
Federal Fluminense, para  
obtenção do título de Doutor  
em Ciência Política**

**Orientadora: Profa. Dra. Inês Emília de Moraes Sarmiento Patrício**

**Co-orientador: Prof. Dr. Luiz Pedone**

**Niterói**

**2014**

**LUIZ FERNANDO VIEIRA VASCONCELLOS DE MIRANDA**

**ESCÂNDALOS DE CORRUPÇÃO E A PROTEÇÃO DOS  
GOVERNOS EM CPIS FEDERAIS NO BRASIL**

**Tese apresentada ao  
Programa de Pós-  
Graduação em Ciência  
Política da Universidade  
Federal Fluminense, para  
obtenção do título de Doutor  
em Ciência Política**

**Banca examinadora:**

**Profa. Dra. Inês Emília de Moraes Sarmiento Patrício  
(Orientadora – UFF)**

**Prof. Dr. Luiz Pedone (Co-orientador – UFF)**

**Prof. Dr. Ari de Abreu Silva (UFF)**

**Profa. Dra. Maria Antonieta Parahyba Leopoldi (UFF)**

**Prof. Dr. David Verge Fleischer (UnB)**

**Prof. Dr. Jairo Cesar Marconi Nicolau (UFRJ)**

**Niterói**

**2014**

**MIRANDA, Luiz Fernando**

**Escândalos de Corrupção e a Proteção dos Governos em CPIs Federais no Brasil / Luiz Fernando Vieira Vasconcellos de Miranda. – Niterói, 2014.**

**254 f.**

**Tese (Doutorado) – Universidade Federal Fluminense**

**Bibliografia:**

- 1. Ciência Política**
- 2. Corrupção**
- 3. Comportamento Político**
- 4. Comissão Parlamentar de Inquérito**
- 5. Metodologia**
- 6. Process-Tracing**

“As instituições evitam que a sociedade se desmantele, desde que haja algo para evitar que as instituições se desmantelem. Por um lado, as instituições nos protegem contra as consequências destrutivas da paixão e do auto-interesse, mas por outro lado, as próprias instituições correm o risco de ser minadas pelo auto-interesse, a ‘ferrugem das sociedades’, como o chamou Tocqueville.”

*Jon Elster*

A minha avó Gisa e a minha tia Eneida.

A minha tia Gilda, *in memoriam*.

## AGRADECIMENTOS

Toda tese de doutorado é, ao mesmo tempo, individualmente autoral e coletiva. Individualmente autoral porque os eventuais erros ora aqui encontrados são de minha responsabilidade e coletiva pois contamos com a colaboração das mais variadas pessoas para as mais variadas situações. É por este motivo que gostaria de agradecer, aqui, as que tiveram participação para elaboração deste trabalho.

O doutoramento pode contar com uma bolsa da CAPES. Gostaria de agradecer aos funcionários das Bibliotecas do Senado, da PUC-Rio e da Biblioteca Euclides da Cunha (FBN) por sua prontidão em providenciar um volume de material ao qual não estavam habituados. Aos funcionários da UFF em geral e em especial a Graça e ao Manoel pela constante boa vontade e solicitude. O professor Eurico de Lima Figueiredo e professor Carlos Henrique Aguiar Serra também sempre se mostram dispostos a resolver quaisquer eventualidades surgidas, sempre de maneira cordial. Isso tornou a minha passagem pela UFF tranquila.

Os professores Daniel Treisman e Charles Blake gentilmente enviaram materiais e artigos.

Eduarda Lazari colaborou na coleta de dados na Biblioteca Euclides da Cunha e Erica Elias ofereceu suporte técnico para a elaboração dos *process-tracing*. Lígia Albuquerque se mostrou uma excepcional assistente de pesquisa e cumpriu todas tarefas a ela demandadas com muita competência.

Aos professores Argelina Figueiredo, Fabiano Santos, Octavio Amorim, Bruno Speck, Cesar Zucco, Daniel Gingerich e Elisabeth Sussekind pelas sugestões, críticas, conversas, aulas, envio de materiais e participações em etapas prévias do doutorado.

Aos colegas de doutorado, em especial Ricardo Agum, Priscila Riscado e Dalton Franco. Aos sempre presentes amigos e colegas Pedro Capra, Rodrigo Dolandeli, Vitor Sandes, Tiago Berriel, Leonardo Almeida, Marcos Aquino e Leonardo Pedrete, que com a manutenção de constantes debates enriqueceram meu universo de pesquisa e problematização.

Aos membros da banca, David Fleisher, Jairo Nicolau, Maria Antonieta Leopoldi, Ari de Abreu e Claudio Farias. Todos colaboraram, de alguma maneira, para a elaboração

desta tese, seja através de aulas, estágios, leituras, conversas e etapas preliminares do doutoramento. Agradeço terem aceitado colaborar nesta etapa final.

Ao meu co-orientador Luiz Pedone e a minha orientadora Inês Patrício dos quais recebi prestimosas orientações, lições acadêmicas e apoio e por quem pude desenvolver não só boas relações profissionais, mas também preciosas relações de amizade, respeito e admiração.

Ao meu primo Luiz Maia Forte e toda sua família que me ofereceram a melhor acolhida quando fui a Brasília coletar dados para a tese.

A minha mãe e aos meus tios Gisele e Roque e todos familiares e amigos que indiretamente colaboraram para tornar este empreendimento viável. Sou muito grato a todos vocês.

## RESUMO

Esta tese se propõe a explicar como coalizões federais de governo no Brasil obstruem ou desviam investigações feitas por Comissões Parlamentares de Inquérito que investigam escândalos de corrupção. Para chegarmos ao que explica tais ações nos utilizamos de um método novo na ciência política, chamado de *process-tracing*. O método consiste em buscar relações causais em uma série sequencial de eventos, mostrando, assim, qual evento gerou outro até se chegar ao evento final desejado. A tese vai explicar que a capacidade de organização, articulação e coesão de uma coalizão de governo é a responsável pelo sucesso ou fracasso no bloqueio das investigações e demonstra que os mecanismos de obstrução de investigação são variáveis como uma simples negociação, ou políticas do tipo *logroll*, até chegar a ameaças e sanções.

**Palavras-chave:** ciência política; corrupção; comportamento político; comissão parlamentar de inquérito; metodologia; process-tracing

## ABSTRACT

This dissertation explains how political coalitions in the Brazilian government obstruct corruption investigations by the Congress (through Parliamentary Investigation Committees). We use a new research method to political science in this task, *process-tracing*. This method encompasses unveiling causal relations in a sequence of events, highlighting the original cause of final event. We will explain that the structure and depth of the coalition will define its success in obstructing corruption investigations and point the channels through which the coalition acts: bargaining, logroll policies, and threats or sanctions.

**Keywords:** political science; corruption; political behavior; parliamentary investigation committees; methodology; process-tracing

## RESUMEN

Esta tesis pretende explicar cómo las coaliciones de Gobierno Federal en Brasil bloquean o desvían las investigaciones hechas por comisiones parlamentarias de investigación que averiguan los escándalos de corrupción. Para explicar tales acciones, usamos un nuevo método en ciencia política, llamado de *process-tracing*. El método consiste en buscar relaciones causales en una serie secuencial de eventos, mostrando así cual evento llevó al otro hasta llegar al evento final deseado. La tesis explicará que la capacidad de organización, articulación y cohesión de una coalición de gobierno es responsable por el éxito o fracaso en el bloqueo de las investigaciones y demuestra que los mecanismos de la obstrucción de investigación son variables como una simple negociación, o las políticas de tipo *logroll*, hasta llegar a las amenazas y sanciones.

**Palabras Clave:** ciencia política; corrupción; comportamiento político; comisión parlamentaria de investigación; metodología; process-tracing

## SUMÁRIO

<b>Agradecimentos</b>	<b>6</b>
<b>Resumo</b>	<b>8</b>
<b>Abstract</b>	<b>9</b>
<b>Resumen</b>	<b>10</b>
<b>Introdução</b>	<b>16</b>
<b>Capítulo 1 – A Racionalidade Política sob a Ótica da Teoria Escolha Racional e do Neo-institucionalismo</b>	<b>19</b>
<b>1.1 – A Teoria da Escolha Racional e a Racionalidade Instrumental</b>	<b>19</b>
<i>O Comportamento Office-seeking e a MWC (Minimum Winning Coalition)</i>	<b>29</b>
<i>O Comportamento Rent-seeking</i>	<b>31</b>
<i>O Comportamento Oportunista</i>	<b>32</b>
<b>1.2 – O Neo-Institucionalismo: do Antigo Institucionalismo à Abordagem com a Teoria da Escolha Racional</b>	<b>33</b>
<i>A Abordagem do Neo-institucionalismo com a Teoria da Escolha Racional</i>	<b>36</b>
<b>Capítulo 2 – O Estado da Arte dos Estudos de Corrupção</b>	<b>38</b>
<b>2.1 – A Corrupção Pode Ser Medida?</b>	<b>40</b>
<b>2.2 – Modelos de Estudo da Corrupção</b>	<b>43</b>
<b>2.3 – Algumas Soluções para o Problema da Corrupção</b>	<b>46</b>
<b>2.4 – A Teoria da Agência Aplicada ao Problema da Corrupção</b>	<b>46</b>
<b>2.5 – Possibilidades de Comportamento Oportunista</b>	<b>49</b>
<b>2.6 – O Controle Interno</b>	<b>50</b>
<b>2.7 – Estudos com base em Índices de Percepção</b>	<b>52</b>
<i>Um Estudo Transnacional baseado em Índices de Percepção de Corrupção</i>	<b>52</b>
<i>Outros Estudos sobre Índices de Percepção</i>	<b>55</b>
<b>2.8 – Reconceitualizando a Interação entre Desigualdade, Democracia e Corrupção</b>	<b>56</b>

<b>2.9 – Estudos de Corrupção na América Latina</b>	<b>58</b>
<b>2.10 – A Corrupção no Brasil: Estudos Recentes</b>	<b>65</b>
<i>Administração Pública, Reforma e Transparência</i>	<b>65</b>
<i>Corrupção e Accountability</i>	<b>74</b>
<i>Combate à Corrupção: Parcerias Institucionais</i>	<b>79</b>
<b>2.11 – O Controle da Corrupção</b>	<b>87</b>
<b>Capítulo 3 – Relações Executivo-Legislativo no Brasil</b>	<b>95</b>
<b>3.1 - Representação Proporcional, Lista Aberta e Disciplina Partidária no Brasil</b>	<b>95</b>
<b>3.2 – A Preponderância do Executivo (Aspectos Institucionais)</b>	<b>101</b>
<i>Medidas Provisórias</i>	<b>102</b>
<i>Veto Presidencial</i>	<b>103</b>
<i>Pedidos de Urgência</i>	<b>103</b>
<i>Iniciativa Legislativa do Executivo</i>	<b>104</b>
<i>Organização Interna do Congresso Brasileiro</i>	<b>105</b>
<b>3.3 – A Preponderância do Executivo (Dados e Análise)</b>	<b>106</b>
<b>3.4 – Os Vetos Presidenciais no Brasil</b>	<b>110</b>
<b>3.5 – Partidos e Comissões Permanentes</b>	<b>120</b>
<b>3.6 – Comissões Parlamentares de Inquérito</b>	<b>129</b>
<i>A Regulamentação das CPIs na Constituição de 1988</i>	<b>129</b>
<i>A Regulamentação das CPIs no Regimento Interno da Câmara dos Deputados</i>	<b>130</b>
<i>A Regulamentação das CPIs no Regimento Interno do Senado Federal</i>	<b>133</b>
<i>Descrição e Análise das CPIs</i>	<b>133</b>
<i>CPIs e Diferenças Institucionais nos Dois Períodos Democráticos Brasileiros</i>	<b>134</b>
<b>Capítulo 4 – Proposta Metodológica</b>	<b>150</b>
<b>4.1 – Metodologia dos Conceitos: Um Exercício de Aplicação ao Tema da Corrupção</b>	<b>150</b>
<i>Crítérios Gerais para a Definição de Um Conceito</i>	<b>151</b>
<i>A Estratégia ‘Min-Max’</i>	<b>156</b>
<i>O Conceito de Três Níveis de Goertz</i>	<b>158</b>
<i>Análise Teórica, Estrutural e Empírica dos Conceitos</i>	<b>160</b>
<b>4.2 – Unificando o conceito de corrupção</b>	<b>161</b>
<i>Análise Metodológica do Conceito de Corrupção:</i>	<b>171</b>
<b>4.3 – Proposta Metodológica de Estudo</b>	<b>174</b>

<i>A Coleta de Dados</i>	176
<i>A Escolha dos Casos</i>	176
<i>A Escolha do Tipo de Estudo de Caso: Process-Tracing</i>	177
<b>Capítulo 5 – Descrição e <i>Process-Tracing</i> da CPI do PC, dos Bancos e do Mensalão</b>	<b>182</b>
<b>5.1 – A Descrição das CPIs:</b>	<b>183</b>
<i>A CPI do PC: As Denúncias, o Comportamento do Governo e da Oposição</i>	183
<i>A CPI dos Bancos: As Denúncias, o Comportamento do Governo e da Oposição</i>	195
<i>A CPI do Mensalão: As Denúncias, o Comportamento do Governo e da Oposição</i>	206
<b>5.2 – O <i>Process-Tracing</i> das CPIs</b>	<b>220</b>
<b>Capítulo 6 – Análise e Considerações Finais</b>	<b>227</b>
<b>Referências Bibliográficas</b>	<b>237</b>
<b>Anexo</b>	<b>255</b>

## ÍNDICE DE TABELAS, QUADROS E FIGURAS

<b>Tabela 1.1 – Renda de Cultivos em Função do Tempo</b>	<b>23</b>
<b>Figura 1.1 – Ação Humana</b>	<b>25</b>
<b>Figura 1.2 – O Dilema do Prisioneiro</b>	<b>25</b>
<b>Figura 2.1 – Relações Corruptas numa Sociedade Democrática</b>	<b>39</b>
<b>Tabela 2.1 – Duas Maneiras de Análise de Variância para Questões de Politização, Institucionalização das Carreiras e Controle da Corrupção</b>	<b>61/62</b>
<b>Tabela 2.2 - Corrupção como Crime Principal e como Crime Secundário nas Operações da Polícia Federal (2003-2008)</b>	<b>82</b>
<b>Quadro 2.1 – Formas de Tipificação e Tratamento da Corrupção Praticada no Brasil por Ocupantes de Cargos do Executivo</b>	<b>85</b>
<b>Gráfico 3.1 – A Iniciativa Legal no Brasil (1946/94)</b>	<b>107</b>
<b>Tabela 3.1 – Produção Legislativa: Leis Ordinárias Sancionadas (1989/1994)</b>	<b>108</b>
<b>Tabela 3.2 – Medidas Provisórias por Ano (1989/94)</b>	<b>109</b>
<b>Tabela 3.3 – Projetos de Lei Apresentados à Câmara dos Deputados (por origem - 1989/94)</b>	<b>109</b>
<b>Tabela 3.4 – CPIs por Governo e Período (1946-1999)</b>	<b>136/137</b>
<b>Tabela 3.5 – Distribuição das CPIs Propostas e Concluídas na Câmara dos Deputados, segundo as Relações com o Partido do Presidente</b>	<b>140</b>
<b>Tabela 3.6 – Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs) por resultado (Câmara dos Deputados 1946-1964 e 1988-2002)</b>	<b>143</b>
<b>Tabela 3.7 – Distribuição de Cadeiras e CPIs por Governo</b>	<b>144</b>
<b>Tabela 3.8 – Proporção de CPIs Concluídas segundo a Posição do Partido do Autor, por Governo</b>	<b>145</b>
<b>Tabela 3.9 – Proporção de CPIs segundo a Posição do Partido do Presidente e do Relator, por Governo</b>	<b>147</b>
<b>Quadro 4.1 – Critérios de Qualidade de um Conceito</b>	<b>152</b>
<b>Figura 4.1 – O Triângulo de Ogden-Richards</b>	<b>153</b>
<b>Figura 4.2 – A Definição “Min-Max”</b>	<b>157</b>

<b>Figura 4.3 – Esquema Estrutural da Corrupção</b>	<b>169</b>
<b>Figura 4.4 – A Definição de Corrupção no Triângulo de Ogden-Richards</b>	<b>171</b>
<b>Quadro 4.2 – Narrativas Empíricas São a Caixa-Preta dos Mecanismos</b>	<b>178</b>
<b>Quadro 4.3 – As Direções das Causalidades (Dependência entre os Eventos)</b>	<b>179</b>
<b>Figura 4.5 – A Quebra do Estado Francês segundo o Método do Process-Tracing</b>	<b>180</b>
<b>Quadro 5.1 – Composição Inicial da CPI do PC, Data de Instalação e Término do Prazo, Presidência e Relatoria</b>	<b>187</b>
<b>Quadro 5.2 – A Composição da CPI do PC Dividida por Governo e Oposição</b>	<b>188</b>
<b>Quadro 5.3 – Composição Inicial da CPI dos Bancos, Data de Instalação e Término do prazo, Presidência e Relatoria</b>	<b>198</b>
<b>Quadro 5.4 – A Composição da CPI dos Bancos Dividida por Governo e Oposição</b>	<b>199</b>
<b>Quadro 5.5 – Composição Inicial da CPI do Mensalão, Data de Instalação e Término do Prazo, Presidência e Relatoria</b>	<b>211/212</b>
<b>Quadro 5.6 – A Composição da CPI do Mensalão Dividida por Governo e Oposição</b>	<b>213/214</b>
<b>Figura 5.1 – Process-Tracing: CPI do PC</b>	<b>221</b>
<b>Figura 5.2 – Process-Tracing: CPI dos Bancos</b>	<b>222</b>
<b>Figura 5.3 – Process-Tracing: CPI do Mensalão</b>	<b>225</b>

## INTRODUÇÃO

Esta tese tem por objetivo explicar os mecanismos pelos quais um governo, durante uma comissão parlamentar de inquérito, obtém sucesso ou fracasso em obstruir ou desviar as investigações da referida comissão. Para tanto, foram escolhidas CPIs em que o governo tivesse alto interesse em vê-las ofuscadas, uma vez que não conseguiu impedir sua instalação. Escolhemos como assunto da investigação um tema que costuma causar repulsa aos políticos: escândalos de corrupção.

Não é difícil imaginar por que um escândalo de corrupção, quando bem repercutido, causa tanto mal-estar entre os políticos: eles prejudicam a imagem do político e comprometem sua popularidade. Uma vez impopulares, diminuídas são suas chances numa dada eleição. Para que a comparação entre as comissões fosse melhor contrastada escolhemos CPIs de mandatos presidenciais distintos: o governo Collor; o segundo mandato do governo Cardoso e o primeiro mandato do governo Lula.

Uma vez escolhidas as CPIs (PC Farias, Bancos e Mensalão) e o que delas iríamos extrair, tentativas de governos/oposições desviar/obstruir as investigações, restou-nos escolher um modelo de comportamento político. A escolha do padrão de comportamento político derivado da escolha racional não se dê em vão. Deveu-se ao fato de sua definição ser bastante condizente a determinados comportamentos políticos, e, ainda mais em situações de comportamento oportunista. Uma vez estes elementos escolhidos, dividimos a tese em seis capítulos.

No primeiro capítulo mostramos o modelo de comportamento político por nós utilizado: o neo-institucionalismo com a abordagem da teoria da escolha racional. O objetivo é mostrar a relevância da teoria para a explicação de comportamentos oportunistas. Mostramos por que enxergar um político como auto-centrado e maximizador de utilidade, entre outras características incluídas no modelo, nos ajuda a compreender ações de corrupção. Para que isso fosse possível, num primeiro momento mostramos as fundações da teoria da escolha racional para, depois, apontar o que define um comportamento *office-seeking*, o que define um comportamento *rent-seeking* e o que define um comportamento oportunista. Feito isto passamos às fundações do neo-

institucionalismo nos valendo de uma comparação com o antigo institucionalismo. Na etapa seguinte demonstramos a utilidade do neo-institucionalismo que se conjuga com a teoria da escolha racional enquanto teoria e método para o nosso estudo.

O capítulo dois mostra o estado da arte dos estudos de corrupção. Nos focamos em apontar o que há de mais recente na literatura, com o objetivo de situar nosso trabalho dentro dos *corruption studies* e atualizar o debate. Assim, o capítulo foi dividido em onze sessões: a primeira trata de medições de corrupção; a segunda de modelos de estudos da corrupção; a terceira de possíveis soluções para o problema da corrupção; a quarta sobre a teoria da agência aplicada ao problema da corrupção; a quinta sobre possibilidades de comportamento oportunista; a sexta sobre controles internos; a sétima sobre estudos com base em índices de percepção; a oitava faz uma discussão que tenta reconceituar a interação entre desigualdade, democracia e corrupção; a nona mostra estudos recentes de corrupção na América Latina; a décima mostra estudos recentes de corrupção no Brasil, e, por fim, a décima primeira trata de instituições de controle da corrupção. Deste modo, e com variados tópicos, fizemos um grande apanhado dos estudos de corrupção. Ficou evidente para nós a necessidade de se ventilar e agregar estudos que ainda tem pouca difusão se comparados a outras áreas da ciência política. Acreditamos, com isso, que o capítulo tenha dado conta de parte deste problema.

O capítulo três tem por objetivo apresentar estudos de referência do Legislativo Brasileiro, e, mais especificamente, estudos sobre CPIs para que nosso trabalho ficasse delimitado dentro de um determinado campo, e, assim, se inserir no debate mais recente sobre os Estudos Legislativos. O capítulo possui seis sessões. A primeira sessão situa o debate sobre representação proporcional, lista aberta e disciplina partidária no Brasil. A segunda descreve os mecanismos institucionais que geram preponderância do Executivo sobre o Legislativo e a terceira mostra dados que corroboram esta tese. A quarta sessão especifica um destes mecanismos, com o intuito de ilustrar em profundidade a questão, abordando os vetos presidenciais. A quinta sessão trata das comissões permanentes. A sexta e última sessão detalha o objeto para o qual vamos nos ater: as comissões parlamentares de inquérito. Abordamos, nessa sessão, os trechos da constituição e dos regimentos internos das casas legislativas que regulamentam o instituto e mostramos os estudos sobre CPIs no Brasil.

O capítulo quatro tem por objetivo principal apresentar a estrutura metodológica da tese. Antes, entretanto, consideramos necessário propormos um novo conceito de corrupção que pudesse ser contemplado por um número maior de pesquisadores. Tal motivação se deveu pelo fato de praticamente cada pesquisador de corrupção ter a sua própria definição do fenômeno. Então, baseados em novos metodólogos das ciências sociais e em conceitos já formulados fizemos uma nova proposta conceitual que acreditamos ser mais ressonante e delimitada ao mesmo tempo. A etapa seguinte foi a de apresentar a proposta metodológica. Justificamos como coletamos os dados; como escolhemos os casos e como nos valendo de um método novo – o *process-tracing* – poderíamos explicar melhor nossas questões de pesquisa.

O capítulo cinco é o que trata da parte empírica de nosso estudo. Nele, nos valendo de materiais produzidos pela imprensa e pelas casas Legislativas montamos nossas inferências descritivas e causais. A primeira parte do capítulo trata das descrições. Nela, montamos uma cronologia em forma semi-narrativa que contém os principais eventos em torno da CPI do P.C., dos Bancos e do Mensalão. Também procuramos enfatizar o comportamento dos governos e das oposições. A segunda parte trata de montar o *process-tracing* dos eventos das três CPIs. Com isso apresentamos as relações de causalidade entre os eventos.

O sexto capítulo trata da análise e conclusão do estudo. Em primeiro lugar apresentamos uma pequena síntese dos eventos em torno das CPIs. Mostramos que a cláusula de proporcionalidade do instituto joga as regras da coalizão para dentro das comissões assim como mostramos a relevância da capacidade organizativa de governos e oposições para o sucesso/fracasso das investigações. A próxima etapa foi pontuar as atitudes de desvio/obstrução e apontar o modo como governos e oposição fazem uso delas.

Num segundo momento indicamos a possibilidade de ampliação e variação da construção do método de *process-tracing*. Na sequência, mostramos a relevância dos escândalos como força propulsora das CPIs e como nossa tese corrobora aspectos da teoria partidária para a explicação do funcionamento do Legislativo brasileiro. Por fim, reafirmamos a necessidade de uma agenda para os estudos de corrupção e enquadramos nosso estudo como parte dela.

## **Capítulo 1 – A Racionalidade Política sob a Ótica da Teoria da Escolha Racional e do Neo-institucionalismo**

A revisão sobre estudos de corrupção que nos propomos a fazer tem como foco principal a literatura produzida mais recentemente, dado que em trabalho anterior (Miranda, 2007), uma densa revisão já foi feita. Já a revisão sobre estudos do Legislativo Brasileiro visa contemplar estudos exemplares da área. O objetivo desta revisão, portanto, além de mostrar o estado da arte e estudos exemplares, também é o de mostrar outros trabalhos sobre o assunto para que nossa pesquisa, já que muito específica, fique situada dentro de uma determinada área de estudo.

Para que possamos entender de forma clara o fenômeno da corrupção, e como o abordaremos, optamos por primeiro introduzir a linha de pesquisa adotada, ou seja, o neo-institucionalismo com uso da escolha racional.

Então, este capítulo será composto de duas etapas. A primeira delas trata de oferecer uma breve introdução explicativa da teoria da escolha racional. Também abordaremos alguns tipos de comportamento de um modelo de racionalidade política tirado da combinação do neo-institucionalismo com a escolha racional. Abordaremos o comportamento *office-seeking*; o comportamento *rent-seeking*, e o problema da informação incompleta como formas de ilustrar *comportamentos oportunistas* que podem conduzir à corrupção e que dão margem aos atores políticos a se conduzir de forma corrupta.

A segunda etapa constitui em breve explicação do que vem a ser o neo-institucionalismo: do seu foco principal de análise as suas bases teórico-metodológicas. Mostraremos como o neo-institucionalismo pode se combinar com a teoria da escolha racional e de que modo esta matriz metodológica pode auxiliar nosso estudo.

### **1.1 – A Teoria da Escolha Racional e a Racionalidade Instrumental**

Elster (1994) nos diz que a escola da escolha racional é uma escola instrumental, ou seja, ela se guia pelos resultados da ação. As ações, por sua vez, são avaliadas e escolhidas como meios (mais ou menos) eficientes de se chegar a um determinado fim.

Para que uma escolha seja possível é necessário, então, haver um cálculo. Tal cálculo se dá em função de um elencamento (uma escala) de preferência seguida de uma função de utilidade que permitirá a um ator social qualquer optar por *a* e não por *b*.

Um dos objetivos da escolha racional é a busca dos melhores *meios* para fins dados. Esta seria uma maneira de se adaptar otimamente (ou buscando o ótimo) às circunstâncias. Enquanto teoria social, a teoria da escolha racional tem como objetivo maior explicar o comportamento humano segundo duas etapas básicas: a) determinar o que uma pessoa racional faria em determinada circunstância e b) verificar se ela realmente o fez. Cabe dizer que entende-se por indivíduo racional, aqui, aquele que é auto-centrado e maximizador de utilidade.

Para entendermos como esta instrumentalidade funciona, ou seja, o fato de que os indivíduos se guiam pelo resultado de uma ação podemos utilizar um exemplo. Um empreendedor deseja maximizar seu lucro. Para alcançar tal fim ele considera cautelosamente que produtos deve oferecer, quantos deles produzir e como os produzir. Exemplo mais complexo é o de um general a quem foi ordenado derrotar o exército inimigo a qualquer custo para si próprio. Antes que possa distribuir seus soldados, ele precisa formar uma opinião sobre os planos inimigos. Adicionalmente, deve tomar medidas para dar ao inimigo uma ideia errada sobre seus planos. Dado que é esperado pelo mesmo padrão de racionalidade que os generais inimigos estejam cientes desta intenção e eles mesmos façam raciocínio similar, o general deve tentar adivinhar corretamente as intenções dos generais adversários e vencê-los com esperteza. Um exemplo mais extremado seria o de um ator que está experimentando diferentes maneiras de desempenhar uma cena até que consegue achar a melhor. Ele está, portanto, considerando meios alternativos visando um mesmo fim: a criação de um trabalho que tenha valor estético, rejeitando a maioria deles e finalmente aceitando um.

Elster (1994) nos diz que a distinção entre meio e fim parece sem sentido aparentemente. Se for oferecida uma maçã e uma laranja a um indivíduo e o indivíduo escolhe a laranja, isto não será por qualquer resultado que ele queira provocar. Ele pega a laranja simplesmente porque a prefere. Quando se decide que gostaria de passar algum tempo com um amigo do que ficar até mais tarde no escritório, não é necessário ter qualquer objetivo comum para o qual as duas ações sejam meios alternativos. Suponhamos que seja simplesmente mais importante para um indivíduo estar com seu

amigo do que terminar seu trabalho. “Embora essas categorias não se encaixem na categoria meio-para-um-fim, isso não é motivo para dizer que não sejam racionais” (Elster: 1994, 39).

Há um modo, entretanto, pelo qual tais escolhas podem ser assimiladas à ação instrumental. Perguntando-se ao indivíduo ou observando-se o seu comportamento pode-se descobrir como ele ordena as opções. Uma pessoa poderia preferir três laranjas a quatro maçãs, mas escolher cinco maçãs em lugar de três laranjas. Uma lista de tais opções emparelhadas é chamada de *ordem de preferência* de uma pessoa. Através do uso da matemática esta ordem de preferência pode ser convertida numa *função de utilidade*, que é uma maneira de atribuir números às opções, de modo que as opções preferidas recebam números mais altos.

Então podemos dizer que a pessoa age assim para maximizar a sua utilidade, desde que tenhamos em mente que isto nada mais é do que uma maneira conveniente de dizer que ela faz o que prefere. Importante dizer que não se trata do cálculo da felicidade, ideia desenvolvida pelo economista Jeremy Bentham, haja vista que neste tipo de análise não há a implicação de hedonismo. É possível que a opção escolhida seja uma que dê prazer aos outros e nenhuma a si.

Criticada por ser uma teoria que inocularia no ser humano o egoísmo, tal afirmação é uma visão mal compreendida da teoria. O que se postula é que, *talvez*, o comportamento altruístico (não negado em nenhum momento) possa advir do auto-interesse (auto-interesse em promover o bem-estar dos outros). Assim, a conclamação do economista Amartya Sen (1999) de que nos tornaríamos uma sociedade melhor se maximizássemos bem-estar ao invés de utilidade não torna a teoria da escolha racional nula. Cria uma situação particular dentro da teoria que seria o posicionamento do ator que vê utilidade como igual a bem estar<sup>1,2</sup>.

---

<sup>1</sup> O debate sobre a melhor forma de maximização, embora bastante interessante, prescinde de um longo debate ético, político e econômico, escapando aos objetivos do nosso estudo.

<sup>2</sup> Também é comum se enxergar a teoria da escolha racional como pessimista já que os indivíduos agem movidos pelo auto-interesse. Cabe, aqui, dois esclarecimentos. Primeiro: a teoria não estipula que os indivíduos ajam segundo essa racionalidade todo o tempo (na verdade ela é mais aplicável a situações econômicas e políticas e nem a todas elas em específico). Segundo ponto: quando trata de comportamento oportunista a teoria, que é dedutiva a partir de uma matriz de comportamento, retira esse ‘tipo ideal’ a partir de situações encontradas no mundo da política. Não há pressuposição, portanto, de uma razão pura.

A escola da escolha racional busca encontrar os *melhores* meios para fins dados. É um modo de adaptar-se otimamente às circunstâncias. A adoção ótima também pode ser obtida por meios outros que a escolha racional, seja através da seleção natural/social e pelo reforço.<sup>3</sup>

“Aqui devemos notar que a escolha racional não é um mecanismo infalível, uma vez que a pessoa racional pode escolher apenas o que *acredita* ser o melhor meio. Os mecanismos de crença são passíveis de erro. A pessoa pode deixar escapar algumas oportunidades por engano. Não apenas errar é humano: pode mesmo ser racional fazê-lo, se acontecer de todos os indícios apontarem na direção errada. Aqui o ponto que vale se enfatizar é o de que simplesmente o processo pode ser racional e mesmo assim deixar de alcançar a verdade. A verdade é uma relação entre uma crença e aquilo sobre o que é a crença. Quanto Otelo acredita que Desdêmona o está enganando e ela não está, ele está alimentando uma falsa crença. Em contraste, a racionalidade é uma relação entre uma crença e uma premissa sobre a qual esta é mantida. À luz dos indícios apresentados a ele por Iago, a crença de Otelo poderia ser tomada como racional” (Elster, 1994: 41).

Este exemplo indica a necessidade de ir um pouco mais além, justamente porque não pensamos de fato que a crença de Otelo seja racional. No mínimo ele deveria ter investigado mais sobre o que Desdêmona havia feito. Podemos não apenas reivindicar que as crenças sejam racionais em relação aos indícios disponíveis, mas também que a quantidade de indícios reunidos seja de certa forma ótima. Por um lado, há o risco de reunir evidências insuficientes. Por exemplo: o médico deve examinar o paciente antes de operá-lo, sob o risco de fazer a cirurgia de maneira equivocada. Por outro lado, há o risco de reunir evidências demais. Se o exame do médico for exaustivo demais o paciente também pode morrer.

Ou seja, quando se alcança uma decisão, a ocasião de agir pode ter passado. O paciente estará, então, morto, a clínica do médico fechada e o médico ter seu registro cassado quando não mais. Olhando de uma perspectiva mais técnica, podemos afirmar que os custos de deliberação podem exceder os benefícios. Casos de litígio sobre custódia de filhos ilustram bom exemplo. Na maioria dos países ocidentais estes casos são decididos com base nos “melhores interesses para a criança”, ou seja, é dada a guarda ao genitor que a corte considera o mais preparado para cuidar da criança. Este princípio requer

---

<sup>3</sup> Estas maneiras escapam ao escopo de nosso estudo e não serão abordadas aqui. Para maiores considerações consultar Elster (1994).

comparações cuidadosas e demoradas entre os pais para que haja uma decisão sobre quem está mais bem preparado. Entretanto, o litígio da custódia impõe grandes danos emocionais à criança. Se deveria perguntar se está no melhor interesse da criança deixar que a custódia obedeça aos melhores interesses da criança. A decisão que teria sido a melhor alcançada instantaneamente e sem custos pode não ser a melhor, tudo considerado, se os custos da decisão forem levados em conta.

O lugar da crença na escolha racional requer uma discussão mais cuidadosa. Até agora argumentamos como se as crenças fossem uma questão de escolha entre opostos: ou se acredita que algo seja ou não se acredita. No entanto, em princípio, todas as crenças factuais são uma questão de probabilidades. Para todos os fins práticos, podemos contar que não sejamos atingidos por um raio quando nos dirigimos para nossos locais de trabalho, quando na verdade existe uma remota chance deste fato acontecer. Em muitas situações as probabilidades devem ser consideradas muito seriamente. Por exemplo, na escolha de plantios os agricultores devem considerar a possibilidade de geada precoce no outono, de escassez de chuva na primavera e excesso no verão. Com frequência eles garantem seus palpites escolhendo um cultivo que lhes dê um bom resultado.

Analisemos um exemplo numérico: há dois cultivos, A e B, e três condições possíveis de tempo, bom, médio e ruim, que se suponham serem igualmente prováveis. A renda dos cultivos em ambas as condições é dada pela tabela 1.1. Os números entre parêntesis indicam a utilidade que um agricultor obtém dos vários níveis de renda. Estão escolhidos para refletir a tendência quase universal de cada dólar extra de renda proporcionar incrementos sempre menores de utilidade (o princípio da utilidade marginal decrescente).

**Tabela 1.1 – Renda de Cultivos em Função do Tempo**

Tempo	A (US\$)	B (US\$)
Ruim	10.000 (10)	15.000 (36)
Bom	30000 (60)	20.000 (50)
Médio	20000 (50)	17.5000 (45)

Ao longo prazo, o agricultor ganhará mais com o cultivo A do que com o cultivo B, uma vez que o mesmo tem um resultado médio maior. Nos anos ruins, entretanto, ele se sairá pior com A do que com B.

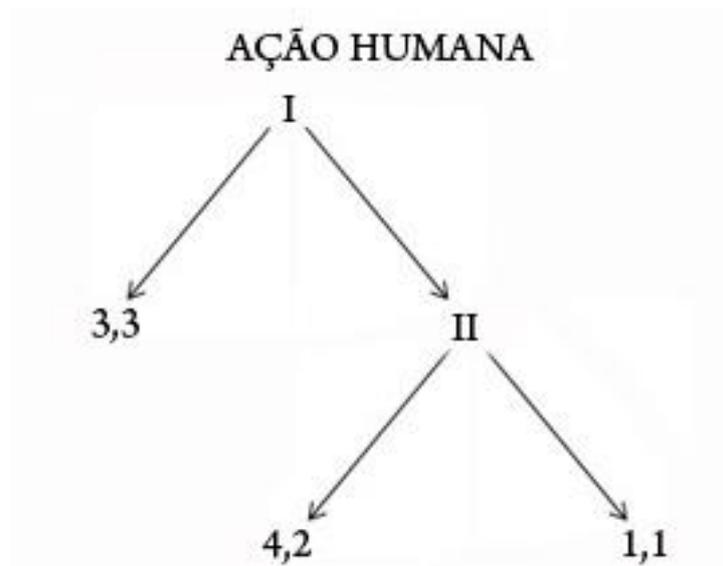
Se for escolhido o cultivo A, a renda média é de US\$ 20.000 com um nível de utilidade correspondente a 50. Correspondentemente a utilidade da renda média de B é de 45, enquanto que a utilidade média é de 43. A renda média (e, portanto, a utilidade da renda média) é mais alta com A. Não há nenhum ano, no qual a renda média e o nível de utilidade correspondentemente sejam realizados. Entretanto, o agricultor não pode viver na base da renda média. O que conta é a média dos níveis de utilidade realizados. Uma vez que a utilidade média é mais alta com B, será esse o cultivo escolhido.

A teoria da tomada de decisões sob risco aconselha as pessoas a maximizarem a sua *utilidade esperada*. Em casos como o que discutimos anteriormente, isso significa o mesmo que a média de utilidade alcançada em muitos períodos. A teoria foi estendida, entretanto, para cobrir situações de escolha que não se repetem dia após dia ou ano após ano. Nesse caso o tomador de decisão é solicitado a apoiar-se em suas “probabilidades subjetivas” ou, de forma mais corriqueira, nos seus palpites informados. A utilidade de cada resultado possível de uma ação é ponderada pela probabilidade estimada desse resultado, para produzir a utilidade esperada da ação. A teoria manda empreender a ação que se associou com a mais alta utilidade esperada. Entretanto, não só devido à assimetria de informações a razão pode falhar e Elster (1994) é cético quanto esta teoria.

Agir racionalmente é fazer tão bem por si mesmo quanto se é capaz. Quando dois ou mais indivíduos interagem, eles podem fazer muito pior por si mesmos do que agindo isolados. Essa percepção é talvez a principal conquista prática da *teoria dos jogos*, ou a teoria das decisões interdependentes (Elster, 1994). Mas a teoria também é útil de vários outros modos. Com efeito, uma vez que alguém chegue a examiná-la plenamente, ela mostra ser não uma teoria no sentido ordinário, mas o contexto natural e indispensável para compreender a interação humana. É, nesse sentido, mais próxima à lógica que uma disciplina empírica. Ela se torna uma teoria empírica uma vez que acrescentemos princípios de comportamento que possam ser testados e verificados verdadeiros ou falsos, mas não se mantêm ou cai com um teste empírico.

Os princípios básicos da teoria dos jogos são ilustrados pelo jogo da Figura 1.1:

Figura 1.1



Os resultados desse exemplo são comuns a todos os jogos. Há dois ou mais *jogadores*. Cada um deles tem a escolha entre duas ou mais estratégias. Cada conjunto de escolhas gera um conjunto de *recompensas*. A recompensa de cada jogador depende das escolhas feitas por todos os outros, não apenas de sua própria decisão. Supõe-se que os participantes façam suas escolhas *independentemente* de cada um dos outros, já que não podem estabelecer alianças para coordenar suas decisões. Em outro sentido, entretanto, as escolhas são interdependentes, porque cada um deve tomar sua decisão na base de sua antecipação do que o(s) outro(s) ir(á/ão) fazer.

No mais conhecido dos jogos, o Dilema do Prisioneiro, ambos os jogadores têm uma *estratégia dominante*, isto é, uma estratégia que é a melhor resposta a todos os movimentos do oponente.

Figura 1.2 – O Dilema do Prisioneiro

	b1	b2
a1	3,3	1,4
a2	4,1	2,2

Denominaremos  $a_1$  e  $b_1$  estratégias cooperativas e  $a_2$  e  $b_2$  estratégias não-cooperativas. Podemos observar que para cada jogador a não-cooperação domina a cooperação. Um

jogador racional irá escolher a estratégia não-cooperativa, sabendo perfeitamente que o outro fará o mesmo e o resultado proporcionado por sua ação será *pior para ambos* do que o que eles poderiam alcançar cooperando. Aqui, Elster (1994) deseja simplesmente prevenir contra a tentação de argumentar que, desde que os jogadores conscientemente fazem o pior para si próprios do que poderiam fazer, eles não podem ser *realmente* racionais. Se os dois jogadores agissem como um, esse argumento seria correto, mas como não o fazem, o mesmo não é válido. A noção de escolha racional é definida para um indivíduo, não para uma coletividade de dois ou mais indivíduos. Se um indivíduo tem uma opção que é superior a suas outras opções independentemente do que as outras pessoas fazem, ele seria irracional se não a praticasse. “O fato de que todos se beneficiariam se todos agissem irracionalmente não está aqui nem ali.” (Elster, 1994: 46).

Então, Lalman, Oppenheimer e Swistak (1993) vão nos dizer que a teoria formal é comumente descrita como a análise das escolhas racionais e suas consequências agregadas em contextos fora de mercado. Ela se assemelha com a análise econômica onde se leva em consideração os comportamentos racionais em contextos de mercado. Em outras palavras, ambas as áreas compartilham o mesmo grupo de afirmações sobre a escolha individual. Elas, portanto, se sobrepõem metodologicamente e se diferem no tipo de escolha que é feita. Independente do indivíduo ser considerado um cidadão ou um consumidor, ele é visto consistentemente pelos seus comportamentos. “O *homo politicus* se juntou ao *homo economicus*” (Lalman, Oppenheimer e Swistak, 1993).

Comparada a muitos campos de especialização na ciência política, a teoria formal é tida por estes três autores como incomum. Os teóricos formais não trabalham com um grupo particular de instituições nem substantivamente com um grupo de problemas políticos. Ao invés disso, eles sempre objetivam conhecer algo específico sobre o que está acontecendo em cada vasto campo dos contextos institucionais.

Uma segunda distinção característica da pesquisa que usa escolha racional é que ela é comumente matemática. E, em se tratando de problemas políticos faz-se necessária uma grande reflexão matemática para que eles possam ser devidamente tratados.

O conceito de teoria formal da ciência política refere-se a um método dedutivo de construção teórica. O método dedutivo, comum entre as ciências, garante consistência interna. Entretanto, ele é apenas um pré-requisito para um conhecimento cumulativo e,

em si mesmo, não garante progresso. O progresso requer que nossas teorias sejam descritivas dos fenômenos. Então, as construções teóricas podem ter suas hipóteses testadas. O desafio da teoria formal é justamente o de construir teorias dedutivas testáveis do comportamento político e das instituições<sup>4</sup>.

Ward (1995) vai nos dizer que desde 1950 a teoria da escolha racional teve um papel importante na ciência política. Anthony Downs (1957) foi o pioneiro na aplicação da teoria ao comportamento eleitoral e a competição partidária. Assume-se que os partidos são motivados única e exclusivamente pelo desejo de obter cargos e competem pelos votos mudando suas plataformas políticas. Os estudos empíricos do efeito do estado da economia sobre os resultados políticos, estudos estes que começaram na Grã-Bretanha e Estados Unidos no começo da década de 1970, tiveram como base o trabalho de Downs. O trabalho de Downs, portanto, revolucionou os estudos eleitorais (Ward, 1995).

Ward pergunta, então, por que muitos de nós agem de maneira a causar danos ao nosso redor mesmo sabendo que o que fazemos gera esse dano. Uma possível explicação é que percebemos que a mudança nos nossos modos terão pequeno ou nenhum impacto sobre o problema e também que há custos e riscos de vivermos de formas diferentes. O resultado como um todo é a falência da ação coletiva onde o auto-interesse leva cada um a agir de modo pior. Mancur Olson (1965) formalizou este tipo de argumento, mostrando que o auto-interesse dos indivíduos não conduz sempre a uma ação coletiva para se alcançar um determinado objetivo. Seu trabalho constitui uma crítica fundamental à teoria pluralista e ao marxismo, onde ambos assumem que um interesse compartilhado é suficiente para a mobilização política ocorrer. Seu estudo gerou trabalhos empíricos em diversas áreas do estudo das revoluções sociais (Popkin, 1979) e sobre a cooperação entre Estados cujos problemas envolvem a deterioração do meio-ambiente (Young, 1989).

Os primeiros trabalhos utilizando a escolha racional foram tocados amplamente por economistas, usando métodos similares aos padrões da microeconomia. Como já dito anteriormente a ferramenta mais importante usada foi a teoria dos jogos.

A teoria da escolha racional criou-se como um sub-campo da teoria da escolha social, que foi desenvolvida quando os economistas se perguntaram se algum caminho

---

<sup>4</sup> Mais a frente, veremos como este desafio é ultrapassado quando se combina a dedução da escolha da escolha racional com a indução do neo-institucionalismo.

democrático amplamente satisfatório poderia ser encontrado agregando a preferência dos indivíduos de maneira a encontrar um ranque social de alternativas. Um exemplo de tal procedimento é usar a regra da maioria, ranqueando X sobre Y se X pode ganhar a maioria contra Y. Este método ficou conhecido como um paradoxo onde há múltiplas alternativas. Este teorema-chave, provado em primeira mão por Kenneth Arrow (1963) mostra que o método democrático de agregação não é satisfatório, então, o problema não se resume a simples regra da maioria. O resultado deste trabalho levou a questões a serem refinadas por economistas como Amartya Sen (1970). Para autores posteriores, o resultado de Arrow conjuntamente com os resultados do voto útil e da manipulação de agenda nos conduz a questão de que a democracia é a implementação da vontade popular representada pelo ranque de preferência social (Riker, 1990).

Deste modo, abordamos as principais características da teoria da escolha racional e seus principais autores. Entretanto, nosso ponto, aqui, é o de explicitar que quando auto-interesse é igual ao puro egoísmo e quando tal indivíduo não é constrangido por normas sociais e códigos mínimos de honra, tal egoísmo se transforma em comportamento oportunista e ação predatória. É, portanto, quando o Estado falha na sua provisão de bens e serviços em função de ações oportunistas que a cunhada *engenharia constitucional* (Sartori: 1996) deve entrar em cena.

É por este motivo que podemos concluir que:

“Uma instituição, por contraste, deve depender de indivíduos com interesses próprios. As decisões institucionais são facilmente defletidas e distorcidas por comportamento em benefício próprio dos agentes que devem executá-las. A forma mais visível e viciosa de oportunismo é a corrupção. Os de fora podem subornar funcionários para moldarem as regras ou violarem as regras em seu favor. Se os agentes buscam o poder antes que a riqueza, podem procurar inflar a máquina burocrática e aumentar sua equipe além do que é necessário para a tarefa. Às vezes eles agem por sua concepção privada do interesse da instituição, desprezando ordens de cima”. (Elster, 1994: 184).

Para que se possa combater essas tendências, podemos nos utilizar do desenho [da engenharia] institucional.

“Em qualquer caso, é obvio que as instituições não são entidades monolíticas com as quais se possa contar para transmitir e então executar decisões do alto. Falar sobre instituições é apenas falar sobre indivíduos que interagem uns com os outros e com pessoas

de fora das instituições. Seja qual for o resultado da interação, ela deve ser explicada em termos dos motivos e oportunidades desses indivíduos” (Elster, 1994:186).

Para compreender como a racionalidade política pode se transformar em comportamento corrupto devemos, antes de abordar o neo-institucionalismo, mapear os comportamentos que, baseados no princípio individualista de maximização da utilidade, podem ou obrigatoriamente tomam caráter socialmente nocivo.

### ***O Comportamento Office-seeking e a MWC (Minimum Winning Coalition):***

Como nosso estudo trata de um sistema de governo que funciona por coalizões é justo que abordemos como se dá a racionalidade política, e, mais especificamente, como se dá a racionalidade política em governos de coalizão. Riker (1962) nos diz que o que o político racional realmente quer é vencer, noção essa que vai além do desejo de poder. Ele substitui a noção de racionalidade, então, pelo conceito de vitória.

O autor continua, dizendo que apesar de nossa bagagem cultural conter muitas regras de comportamento que servem para restringir o impulso de maximização e de vitória, existe um tipo de situação onde estas mesmas regras não funcionam desta maneira. Trata-se da *relação fiduciária*. Nesse sentido, ela consiste na escolha por mais dinheiro ou poder segundo um tipo especial de moralidade. Tal moralidade objetiva promover o interesse do beneficiário. A relação fiduciária obriga, portanto, que o agente opere racionalmente, uma obrigação que é reforçada por sanções legais.

O que temos de mais significativo, aqui, é chamar atenção para o fato de que a maioria das decisões na vida econômica e política são feitas por pessoas que agem segundo a relação fiduciária.

Quanto à formação de coalizões, pressupondo políticos racionais que ajam segundo a lógica fiduciária elas terão o tamanho suficiente para que se vença, caso contrário se

reparte mais do que o necessário. Daí o termo *minimum winning coalitions* (coalizões mínimas para se vencer)<sup>5</sup>.

No modelo apresentado por Riker (1962), assume-se que os atores tem informação perfeita, ou seja, eles sabem precisamente quem pertence à coalizão. Com essa informação eles podem perfeitamente formar *minimum winning coalitions*.

No que diz respeito ao que visam os políticos, Riker nos diz que eles podem ser de dois tipos: *office-seeking* ou *policy-seeking*<sup>6</sup>. Ou seja, buscam cargos ou políticas. Seu modelo nos conduz a primeira opção: os políticos vão buscar cargos e este é um jogo de soma zero.

Em estudo mais recente, Laver e Schofield (1990) e Laver (1998) vão nos mostrar que os partidos não buscam apenas cargos e que, na realidade, este é um jogo de soma positiva. Entretanto isto não tira o mérito de Riker de apontar para os perigos de políticos que seguindo a lógica fiduciária buscam apenas cargos. Podemos perfeitamente nos perguntar: buscam cargos para quê?

Então, já vimos como a racionalidade instrumental opera e o perigo de quando o comportamento racional maximizador de utilidade se torna egoísta. Vimos também que deve haver cautela quando os políticos desejam apenas cargos. A etapa seguinte é a de analisar um comportamento mais perigoso, este totalmente danoso à população: o comportamento *rent-seeking*.

---

<sup>5</sup> O termo *Minimum Winning Coalition* ou como o traduzimos – Coalizões Mínimas para se Vencer – já expressa seu significado: uma coalizão com um número de partidos que detenha um determinado número de cadeiras que seja minimamente suficiente para ganhar o governo. Esta situação ocorre sempre quando não há uma maioria possível.

Em termos técnicos, Riker vai definir este tipo de coalizão da seguinte maneira: “Em jogos de soma zero de n-pessoas; onde *side payments* são permitidos e onde há informação perfeita, somente *minimum winning coalitions* irão se dar. (...) Em situações sociais similares a jogos de soma zero de n-pessoas com *side payments*, os participantes irão criar coalizões não maiores do que eles acreditam que sejam necessárias para se vencer” (Riker, 1962: 32-33). Maiores detalhes em Riker (1962); Arnold (1990) e Strom (1990).

<sup>6</sup> Já Heywood (1997) vai classificar os políticos também em dois tipos: a) políticos de carreira (estes seriam equivalentes aos políticos que buscam cargos de Riker); e b) políticos de negócio (estes não somente desejam cargos, mas tem o intuito de obter ganhos pessoais). Acreditamos que ambas as classificações não cumprem os critérios de necessidade e suficiência, entretanto, como o conceito de político *office-seeking* de Riker pode ser desmembrado em outras categorias, adotamos a classificação de Riker e deixamos esta conceituação para um trabalho posterior.

### ***O Comportamento Rent-seeking:***

Tullock (2005) começa sua definição do termo de modo simples. Vai nos dizer que comportamento *rent-seeking* é aquele que tem um impacto social negativo. A tradução do termo é *aquela que busca renda*, mas de maneira predatória.

Em um artigo seu de 1971, Tullock se foca no custo de recursos de políticos e burocratas que praticam lobby competitivo. Uns desejam extrair transferências governamentais e outros que desejam protegê-la. Um lado sairá vitorioso, mas da perspectiva social, os recursos investidos em tal conflito no qual os dois grupos estão interessados é totalmente perdido. O fato é que o jogo de transferência é claramente uma soma social negativa e não implica que os políticos estejam agindo irracionalmente. Este exemplo ilustra um tipo de *dilema do prisioneiro*.

Dentro da escola da escolha pública os políticos estão no modelo como intermediários do mercado político para o mercado de riqueza. Grupos de pressão capazes de uma organização efetiva demandam tais transferências. Outros grupos, mais gerais, incluindo muitos eleitores, individualmente, são incapazes de tamanha organização<sup>7</sup>. Os políticos afetam o equilíbrio do mercado político balanceando seus próprios benefícios e custos marginais e maximizando sua utilidade individual (sendo que muitos em termos de expectativa de riqueza e votos).

Silva nos exemplifica as ações do tipo *rent-seeking* nos dizendo que nessas situações, “os agentes – corporações de negócios ou de profissionais, grupos de pressão, *lobbies* e outras organizações representativas de interesses – gastam com o objetivo de aliciar, cooptar e pressionar os agentes públicos, sejam políticos, administradores ou burocratas, para obtenção de rendas governamentais, mediante transferências diretas, subsídios e incentivos fiscais, ou mediante barreiras regulatórias para impedir eventuais beneficiários” (Silva, 1997: 23).

Mais atenção deve ser dada ao cortejamento que é feito aos políticos pelos lobistas. Contas de restaurante e *night clubs* são apenas parte da “generosidade”. É aí, segundo Tullock, que grande parte do comportamento *rent-seeking* está. Parte-se, então, do princípio de que o político queira se reeleger. Os lobistas os convencem de que

---

<sup>7</sup> Para maiores aprofundamentos sobre o por quê grupos pequenos são mais eficientes que grupos grandes consultar Olson (1965).

conseguem votos e fundos de campanha para tanto conquanto que ele preste bastante atenção em seus pedidos. Assim tem-se um jogo cooperativo de soma positiva somente para o político e o lobista, enquanto toda sociedade sai perdendo.

Ainda resta um comportamento mais danoso à população. É o que chamamos de *comportamento oportunista* e é o que veremos a seguir.

### ***O Comportamento Oportunista:***

Segundo Williamson (1985) o comportamento oportunista se expressa na busca do interesse próprio, de modo ardil ou trapaceiro, no intuito de obter um benefício causando prejuízo. Vieira (2008) aponta que este comportamento pode se traduzir através da simples mentira, roubo e trapaça, podendo chegar a formas mais “sutis” como a transmissão de informação seletiva de modo distorcido ou a promessa de algo que se sabe que antecipadamente não se cumprirá. Sendo assim, o comportamento oportunista imbrica-se em situações onde há assimetria de informações. Segundo Perez-Castrillo e Macho-Standler (1997) entre às ações oportunistas mais relevantes encontra-se aquela onde há *seleção adversa*.

Os contratos, portanto, expõem os indivíduos ao risco de oportunismo. Em termos comparativos, este suposto difere da orientação meramente “auto-interessada” da economia neoclássica e suas correntes subsidiárias que presumem somente que as barganhas refletirão as posições originais dos agentes. Segundo Peter Diamond (1971), os modelos existentes descrevem os indivíduos como jogadores que obedecem a jogos de regra fixa: onde não se compra mais do que se pode pagar, fundos não são apropriados indevidamente, nem os bancos são assaltados.

Em outras palavras: podemos dizer, que, agora, ao contrário do que Riker acreditava, a informação não é completa. Isto acaba por nos mostrar que o jogo de interação entre agentes públicos e privados é mais complexo, denso, e, por consequência, mais difícil de se capturar.

Assim podemos perceber que existe uma racionalidade perversa por trás do comportamento corrupto. Chegamos ao ponto onde mostramos comportamentos que de algum modo podem ser prejudiciais ao bem-estar coletivo ou que são inexoravelmente prejudiciais. Importante dizer que todos os comportamentos mostrados podem conduzir ao comportamento corrupto. Na sessão seguinte faremos uma breve explicação da corrente teórica cunhada neo-institucionalismo. A combinação das duas é o que vai guiar nosso estudo e depois de sabermos quais são os seus mecanismos de funcionamento poderemos verificar o estado da arte dos estudos de corrupção.

## **1.2 – O Neo-Institucionalismo: do Antigo Institucionalismo à Abordagem com a Teoria da Escolha Racional**

Rhodes (1995) vai nos dizer que o estudo das instituições políticas é central para se identificar a ciência política. A ciência política surgiu como um campo autônomo e separado de estudo, independente da filosofia, da economia política e mesmo da sociologia quando criou a tendência a enfatizar os estudos de arranjos formais-legais. Se há algum assunto que todos os cientistas políticos podem reivindicar como exclusivo de sua área, uma matéria que não requer nenhuma aquisição de ferramentas de ciências de fronteira e sustenta sua auto-existência é, justamente, o estudo de estruturas formais-legais.

Se o assunto da abordagem institucional é óbvio, sua metodologia não é. As abordagens tradicionais do método institucional são: a descrição-indução; o método legal-formal e o método histórico comparativo. Mais adiante poderemos observar que a utilização de tais métodos com o método dedutivo da escolha racional nos dá boas ferramentas metodológicas de pesquisa que suprem os critérios mais atuais de como se deve conduzir uma pesquisa que estuda o comportamento corrupto.

As instituições políticas são, então, ‘instrumentalidades’. O Estado é um agrupamento humano no qual regula certas relações de poder entre os indivíduos. Independente da vertente institucional que se esteja utilizando (há mais de uma), a abordagem

institucional procura verificar, dentro de determinado domínio, o que há de malfuncionamento no Estado e o que é possível ser feito para corrigi-lo. Nesse sentido alguns cientistas políticos tendem a associar o institucionalismo à democracia liberal (Rhodes, 1995). De um lado é a democracia liberal o objeto mais estudado pelos institucionalistas, mas o método não é restritivo a tal regime. Há cientistas políticos que combinam o uso do neo-institucionalismo e da escolha racional com o método histórico-marxista (Elster, 1994; Przeworski, 1988). O que não se questiona mais, entretanto, é a relevância das instituições políticas na regulação da vida dos cidadãos.

O novo institucionalismo se tornou, então, uma das áreas crescentes na ciência política. Tanto é assim que hoje em dia é difícil ler um periódico ou assistir uma conferência sem que não haja algum trabalho da perspectiva neo-institucional. O freqüente uso do termo “novo institucionalismo” implica que havia um antigo institucionalismo e que sua versão contemporânea é diferente da versão primeira. Ambas afirmações estão corretas e as diferenças entre a antiga e a nova versão do institucionalismo são cruciais para a compreensão do desenvolvimento da teoria política contemporânea.

O “antigo institucionalismo” caracterizou a ciência política até o início da década de 50, e, de alguma maneira, nunca chegou a deixar de existir entre muitos estudantes de política. Acadêmicos como Eckenstein e Macridis que defenderam a posição do mais novo o associaram a uma abordagem mais científica da política ligada a “*behavioral revolution*” e apontaram um número de deficiências no corpo da pesquisa da versão antiga. Tais ataques acabaram por subestimar o valor do trabalho de acadêmicos como E. A. Freeman; Talyor Cole; Gwendolyn Carter e Carl Friedrich. Estes acadêmicos deram uma contribuição definitiva à literatura política e possibilitaram que pesquisadores que vieram depois deles compreendessem melhor a dinâmica da política e do *policy-making*. De fato, a necessidade de dar mais atenção à análise de nível micro era tão evidente justamente porque as instituições foram bem descritas.

O antigo institucionalismo fez, então, contribuições definitivas para a compreensão da governança. Uma contribuição veio da especial atenção dada aos detalhes de estruturas que, em tal grau, voltaram a ser analisadas principalmente pelo institucionalismo histórico.

O neo-institucionalismo se difere do seu precursor intelectual de vários modos, todos refletindo seu desenvolvimento depois da “*behavioral revolution*” na ciência política. Primeiro, esta corrente se caracterizou por uma explícita preocupação com a teoria do desenvolvimento e pelo uso de análise quantitativa. Embora o neo-institucionalismo foque sua análise em estruturas e organizações mais do que no comportamento individual, sua preocupação com a teoria e os métodos analíticos é dividida com a abordagem comportamental da política. Onde a versão antiga do institucionalismo estava satisfeito em descrever as instituições, sua nova versão busca explicar as instituições como uma “variável dependente”, e, além disso, explicar outros fenômenos ligados às instituições como “variáveis independentes” moldando o comportamento político e administrativo. Além disso, a análise institucional contemporânea dá atenção ao comportamento político atual ao invés de apenas observar os aspectos estruturais e formais das instituições. Por último, a nova abordagem institucional objetiva enxergar os resultados das políticas públicas e outras decisões.

Ao passo em que o antigo institucionalismo seguia uma lei através do Congresso e utilizava o processo legislativo como uma janela para a dinâmica das instituições, ele não estava particularmente interessado no que o governo realmente fez. O neo-institucionalismo, entretanto, reflete o movimento da política pública na ciência política e está preocupado com os benefícios e encargos que o governo produz para seus cidadãos. E uma das virtudes das novas versões do institucionalismo é que sua abordagem permite olhar as instituições de modo genuinamente comparado.

Esta nova versão permite aos pesquisadores, portanto, perguntar se as dinâmicas institucionais são mais similares entre os regimes. Peters (1995) nos avisa, entretanto, que adotar um tipo particular de novo institucionalismo não nos garante sucesso na comparação, mas nos oferece uma poderosa estrutura de análise.

Vejamos, então, como o neo-institucionalismo se coaduna com a escolha racional.

### *A Abordagem do Neo-institucionalismo com a Teoria da Escolha Racional:*

Quando se discute neo-institucionalismo sempre surge a questão se ele é um corpo teórico unitário, mas na realidade existe um número de diferentes linhas de pensamento contidos dentro dele. De fato, algumas versões desta abordagem se posicionam claramente contra outras versões. Ao observador externo fica claro que todas as diferentes versões do institucionalismo compartilham entre si concepções sobre a estrutura do setor público, mas isto não é suficiente para enxergá-las como um todo teórico.

A abordagem que vai nos interessar, aqui, é aquela que se coaduna à escolha racional, pois é esta abordagem que vai guiar nosso estudo.

March e Olsen (1984) vão reivindicar a utilidade do neo-institucionalismo principalmente quando houve um crescente uso dos modelos de política feitos pela escolha racional. Os autores argumentam que as teorias da escolha racional de micro-análise e sua ênfase no cálculo utilitário dos indivíduos desvalorizaram muito dos aspectos normativos e coletivos dos governos, pontuando problemas antes não abordados. March e Olsen também argumentam que a orientação econômica destes modelos tendem a assumir uma dominância individualista de decisão que poderia ser explicada por uma coletividade. Em outras palavras, os modelos da escolha racional nos ajudam a entender melhor o comportamento político a nível individual, mas a teoria possui suas limitações principalmente no que se refere a sua atemporalidade.<sup>8</sup> É, então, quando ela se combina com uma teoria que tem nos fenômenos históricos preocupação fundamental que ela passa, ao nosso ver, a ter mais utilidade do que sozinha.

Apesar de uma aparente rejeição dos cientistas políticos que usam a abordagem institucional pela teoria da escolha racional há uma crescente literatura de escolha racional que aborda as instituições. Esta orientação para as instituições começa com alguns economistas e toma fôlego com sua própria ressurgência. Uma indicação dessa ressurgência se deu quando Douglas North ganha o Prêmio Nobel de Economia em 1993. Outra indicação foi quando o mesmo prêmio foi dado a James Buchanan, em

---

<sup>8</sup> Para uma crítica bem fundamentada à teoria da escolha racional ver Green e Saphiro (1994) e Friedman (1995).

1986, por seu trabalho em teoria da escolha pública. O neo-institucionalismo passou, então, a aceitar a importância dos constrangimentos estruturais sobre o comportamento dos indivíduos e a enxergar a necessidade de atores racionais maximizarem os recursos limitados que tem através de estruturas exógenas.

Por fim, podemos dizer que a abordagem neo-institucional permitiu a melhor compreensão do comportamento dos governos. Seu objetivo de remodelagem institucional (Sartori, 1996), ou no vocabulário da própria linha, na importância de se compreender os desenhos das instituições para se redesenhar o que não funciona se mostra bastante pertinente. Além do mais, parece-nos que ao se combinar o estudo do rearranjo institucional com a análise da escolha racional sobre o comportamento dos políticos temos não só boas ferramentas descritivas e causais, mas passamos a ter boas ferramentas propositivas.

Assim, encerramos nossa abordagem sobre nossos parâmetros teóricos para uma outra etapa importante de nosso estudo: verificar o estado da arte dos estudos de corrupção.

## Capítulo 2 – O Estado da Arte dos Estudos de Corrupção

Jain (2001) nos diz que em anos recentes um número crescente de artigos acadêmicos sobre corrupção tem sido publicado e que muitas organizações internacionais tem agora, por objetivo, combater as várias formas de corrupção. Esta crescente atenção é motivada pela preocupação com a boa governança. Outros autores vão enfatizar a importância que o tema corrupção tomou ao longo das últimas décadas.

“Assim como o século XX vem chegando ao seu final, um dos temas que vem dominando a sua última década – a corrupção política – mostra poucos sinais de diminuir em importância. Há, para isso, evidências abundantes. Nos Estados Unidos da América e no Reino Unido, duas das mais bem estabelecidas democracias, as recentes eleições nacionais foram marcadas por relatos de corrupção (...). Escândalos de corrupção começaram a surgir com regularidade persistente em muitas democracias europeias, mais notavelmente na Espanha e Grécia e também na França, Alemanha, Áustria e Bélgica” (Heywood, 1997: 417).

Agora, acredita-se de maneira clara e comprovada que a corrupção é inimiga do desenvolvimento social e econômico. Também encontramos uma percepção de que políticas corruptas não resultam apenas da falta de conhecimento sobre quais são as políticas mais pertinentes para cada caso. Ao invés disso, elas resultam da distorção feita pelos *policy-makers* que erodem as políticas econômicas em seu próprio interesse (Coolidge e Rose-Ackerman, 1997; Grossman e Helpman, 1994; Krueger, 1993a e 1993b).

Estudos recentes sobre o impacto danoso da corrupção indicam que seus efeitos tendem a impactar a economia como um todo e não apenas os negócios que envolvem transações corruptas. A corrupção parece afetar o nível de investimento, os incentivos aos empresários e o desenho ou implementação de regras ou regulações que digam respeito aos recursos de um país.

Uma das dificuldades de se estudar corrupção diz respeito a sua definição.<sup>9</sup> Esta dificuldade vem da aparência de que se trata de uma simples questão semântica, onde na verdade, a maneira como que se define corrupção também determina o que irá ser modelado e medido. Embora seja difícil que haja um acordo entre os especialistas da área para uma definição precisa há um consenso mínimo de que a corrupção política se

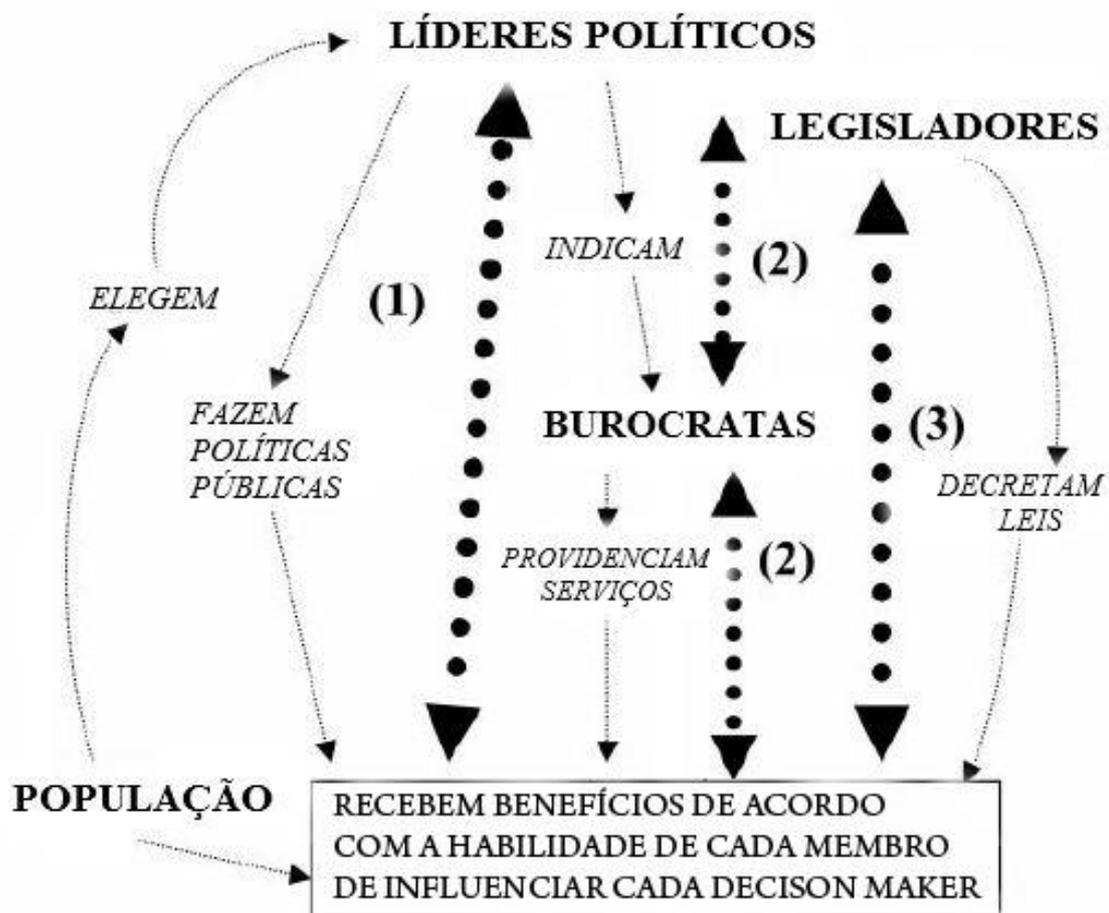
---

<sup>9</sup> Este assunto será tratado com maiores detalhes no capítulo 4.

refere a atos nos quais o poder de um funcionário público é usado para obter benefícios a si próprio e/ou ao seu partido.

Posto desta maneira, existem três tipos de corrupção que podem ser identificadas em sociedades democráticas. A Figura 2.1 mostra certas relações entre a população e a elite política, administrativa e judiciária. Estes três tipos de corrupção em tal sistema democrático são demonstrados nas setas e nas linhas pontilhadas. Estes tipos se diferem entre si no que diz respeito ao tipo de decisão tomada (e como a corrupção aparece).

**Figura 2.1 – Relações Corruptas numa Sociedade Democrática**



Fonte: Jain (2001: 74)

A *Grande Corrupção* (relação 1) geralmente se refere aos atos da elite política pelos quais ela abusa de seu poder para criar políticas econômicas que a beneficiem. Este tipo de corrupção é melhor investigado por modelos da *Teoria da Agência*<sup>10</sup> que trata da eficiência da relação do principal com sua habilidade em conseguir incentivos apropriados para o agente.

A *Corrupção Burocrática* (relação 2) se refere aos atos de corrupção dos burocratas ao lidar tanto com seus superiores (a elite política) ou com o público. Nesta forma de corrupção, também cunhada de *Pequena Corrupção*, o público paga propina aos burocratas para receber um serviço que é o de, comumente, acelerar a burocracia. Mais uma vez podemos ver que a corrupção é uma espécie de facilitador das transações e relações entre quem detém poder econômico e quem detém poder decisório em detrimento da sociedade como um todo. Já a corrupção no judiciário, se dá de forma onde as propinas podem abaixar os custos totais ou diminuir as chances de penalidades (Rose-Ackerman: 1998).

A *Corrupção Legislativa* (relação 3) diz respeito a como o voto dos legisladores é influenciado. Os legisladores podem receber propina por um grupo de interesse para aprovar uma legislação que mude as rendas econômicas (Jain: 2001) e também para beneficiar seu partido e mantê-lo no poder (Gingerich: 2006). Este tipo de corrupção inclui a compra de votos, onde o legislador tem o intuito de se re-eleger ou onde funcionários públicos em seus cargos executivos “forçam” uma aprovação de lei (Rose-Ackerman: 1998 e 1999).<sup>11</sup>

## 2.1 – A Corrupção Pode Ser Medida?

Além do problema de se definir a corrupção, também há o problema em medi-la. Em função de sua natureza clandestina, uma medição precisa não é possível com a atual metodologia disponível.<sup>12</sup> Um pesquisador que tenta desenvolver medidas quantitativas de corrupção tem que se esforçar para encaixar adequadamente (metodologicamente) o

---

<sup>10</sup> Mais a frente, neste mesmo capítulo, abordaremos a utilização da Teoria da Agência.

<sup>11</sup> Para detalhes do quanto a corrupção gera prejuízos econômicos (em estimativa) em países específicos consultar: Krueger (1974); Huberts (1996); Rose-Ackerman (1997) e Bardhan (1997).

<sup>12</sup> Para maiores detalhes consultar Miranda (2007)

que será incluído nessa medição, e, então, tentar medir aquilo que duas ou mais pessoas tentam esconder. Johnston (2001) mostra uma detalhada discussão sobre os desafios envolvidos na mensuração e análise de índices de corrupção. Apesar das dificuldades, há várias maneiras de se medir a corrupção, mas sempre de modo parcial e com *trade-offs*.

- A *Business International Corporation* (agora parte da *Economic Intelligence Unit*, agência que faz parte da revista *The Economist*) publica uma classificação de países, incluindo o nível de corrupção de vários deles. Estas taxas são baseadas em dados coletados de uma rede de correspondentes e de analistas em todo mundo. Sua primeira publicação foi no período de 1981-1983. Mauro (1995a) provavelmente foi o primeiro a usar os dados desta corporação para análise empírica. Ades e Di Tella (1997) também trabalham com alguns índices.
- O *Political Risk Services Inc.* (agência de risco localizada em Nova York) publica um relatório anual (O *International Country Guide*) que inclui um índice de corrupção. Em um de seus trabalhos, Tanzi e Davoodi (1997) utilizam este índice.
- Em Ades e Di Tella (1997) há um *survey* dos negócios alemães. O *survey* foi baseado em opiniões de homens de negócio do próprio país. Jain (2001) reconhece estes autores como os que usam este tipo de pesquisa, entretanto, mais a frente mostraremos que mais pesquisadores vêm se utilizando de *surveys* e poderemos explicar o porquê há limitações deste método de medir a corrupção.<sup>13</sup>
- O Fórum Econômico Mundial tem incluído uma medida de uso de propina em sua publicação anual, o *World Competitiveness Report*, desde 1989. Esta medida, entretanto, é apenas uma pequena parte de um *survey* longitudinal maior e Jain (2001) nos alerta de que este relatório oferece poucas garantias de que a corrupção tem sido medida com um mínimo de cuidado requerido pela pesquisa acadêmica.

---

<sup>13</sup> Maiores detalhes em Miranda (2010).

- A Transparência Internacional, uma organização devotada a combater a corrupção ao redor do mundo, tem medido a percepção de corrupção em diferentes países. Lambsdorff (1998) descreve como este índice foi criado assim como alguns dos problemas que índices de percepção de corrupção apresentam. Kaufmann (1998) e Johnston (2001) discutem alguns problemas deste índice, principalmente o fato dele se basear na percepção dos entrevistados.
- O *Political and Economic Risk Consultancy* de Hong-Kong tem publicado estimativas de corrupção de 10 a 12 países asiáticos desde 1993. Lancaster e Montinola (1997) mostram alguns detalhes desta mensuração.
- Kaufmann, Kray e Zoido-Laboton (1999) criaram uma medida combinando três elementos de governança: a) probidade; b) qualidade burocrática e c) o *Rule of Law*. Este processo de agregação trata de alguns problemas associados aos dados de *surveys* de corrupção como os coletados pela Transparência Internacional. Desde que a corrupção é um elemento presente na governança, algumas das pesquisas sobre corrupção poderiam ser entendidas e agregadas ao conceito de governança.
- A Transparência Internacional criou um *Índice de Pagadores de Propina*, em 1999. Esta mensuração, segundo Jain (2001), ainda não foi usada em análises empíricas.
- Hall e Yago (2000) têm desenvolvido um índice de ‘opacidade’, que é exatamente o oposto do da Transparência Internacional.
- A Transparência Brasil vem fazendo uma série de monitoramentos sobre ações de corrupção através de variados projetos. Quatro deles se destacam: a) ‘Excelências’, que é o monitoramento da atuação dos parlamentares federais; b) ‘Meritíssimos’, que é o monitoramento do desempenho dos ministros do Supremo Tribunal Federal; c) ‘Às claras’, que é o mapeamento das doações eleitorais a partir de 2002 e d) ‘Deu no jornal’, que é o monitoramento do noticiário da imprensa de todos os estados brasileiros sobre corrupção (Transparência Brasil, 2014).

- Miranda (2007) mostra outras medições possíveis. Exemplos de ‘mensurações objetivas’ (comparações de preços finais com preços de mercado) podem ser encontrados em Di Tella e Savedoff (2002); Di Tella e Schargrotsky (2003) e Golden e Picci (2005). Exemplos de uso de registros de gravações legais/judiciais podem ser encontrados em Meier e Holbrook (1992); Goel e Nelson (1998); Golden e Chang (2001) e Chang (2005). E exemplos de experimentos de campo podem ser encontrados em De Soto (1989) e Bertrand et al. (2006) entre outras medições.

## 2.2 – Modelos de Estudo da Corrupção:

Os modelos de corrupção desejam explicar o nível de corrupção dentro de uma sociedade. Os jogadores têm de solucionar os problemas de assimetria de informação e de incerteza bem como os riscos que envolvem as transações econômicas. Há duas abordagens predominantes na modelagem dos três tipos de corrupção identificados na Figura 2.1. O *modelo de agência* tende a explicar melhor a grande corrupção (relação 1) e a corrupção legislativa (relação 3). Embora os burocratas também sejam agentes, um modelo de alocação de recursos que enxergue a corrupção como um custo dentro de uma estrutura de estoque de demandas parece ser o que melhor explique a pequena corrupção (relação 2)<sup>14</sup>.

O modelo de agência vê a corrupção como um fenômeno que afeta e constrange os incentivos em face de uma elite ou de legisladores para, então, examinar o efeito das mudanças de decisão dada a corrupção. Normalmente o modelo de agência é aplicado a situações onde há assimetria de informação (situações nas quais o

---

<sup>14</sup>Boa parte da corrupção encontrada em democracias diz respeito ao desvio das verbas orçamentárias de seus respectivos países. Portanto a corrupção começa a se tornar possível justamente na formulação dos orçamentos das nações. É justamente aí que a corrupção ‘decanta’ dos modelos teóricos e torna-se prática. No Brasil o processo de formulação do orçamento encontra-se altamente concentrado nas mãos do Executivo e “a capacidade de os parlamentares aprovarem políticas [vai depender] da organização ou estrutura do processo decisório, mais especificamente, da distribuição dos direitos parlamentares” (Figueiredo e Limongi, 2002: 305). É justamente aí que a importância do desenho institucional se faz mais claro, pois o nível de corrupção intra-agências num determinado país parece se mostrar maior do que entre agências análogas de países diferentes (Gingerich: 2009). É onde as agências se encontram mais livres de fiscalização e atenção estatal que fazer um edital que privilegia uma determinada empresa ou superfaturar as verbas para publicidade se torna, portanto, mais fácil. Neste sentido, as três corrupções (grande, legislativa e pequena) se encontram mais propícias nas agências mais vulneráveis à comportamentos oportunistas.

principal não tem informação completa das ações do agente). O principal deve, pois, incentivar o agente a fechar contratos da maneira que ele deseja. No caso de corrupção, entretanto, o problema pode não só consistir numa assimetria de informação entre o agente e o principal, mas também quando existirem problemas de coação, ou seja, quando o principal não tem mecanismos de controlar ou obter um comportamento *accountable*<sup>15</sup> do agente (Jain, 1987 e 1993; Klitgaard, 1990; Kurer, 1993; Johnston, 1997; Montinola, 1998 e Rose-Ackerman, 1999). Nos modelos de alocação de recursos, a corrupção muda os custos relativos dos insumos e produtos assim como as penalidades, e, conseqüentemente, o comportamento dos jogadores. Estes modelos têm de permitir que as incertezas envolvidas na negociação de contratos corruptos, assim como as penalidades, sejam consideradas.

As aplicações do modelo de alocação de recurso são aquelas que desejam investigar o comportamento *rent-seeking*. Estas aplicações estão baseadas na premissa de que os empresários tentam

“(...) escapar da ‘mão invisível’ do mercado para redirecionar suas propostas políticas em benefício próprio. Onde a economia neoclássica do *welfare* assume que o governo é uma força exógena, os novos economistas políticos argumentam que o governo é, no mínimo, parcialmente endógeno e que a política que ele institui irá refletir (parcialmente) interesses da sociedade” (Collander, 1984 – grifos e parênteses meus).

Faz-se necessário sublinhar, aqui, que trata-se de uma outra metodologia justamente porque o comportamento *rent-seeking* não é necessariamente um comportamento corrupto, e, portanto, pode ser legal. “A premissa deste modelo é que o comportamento *rent-seeking* é uma das partes (indesejadas por sinal) da atividade econômica” (Krueger, 1974 – parênteses meus). O modelo *rent-seeking* também pode ser aplicado às atividades de diferentes burocracias competindo por orçamentos (Faith, 1980). Katz e Rosenberg (1994) aplicam este modelo para medir as conseqüências do comportamento *rent-seeking* para o orçamento de governos centrais. Mixon et al. (1994) descobriram que clientes a procura de favores de políticos lhes oferecem jantares ao invés do pagamento direto de propina, e, assim, escapam da ilegalidade.

---

<sup>15</sup> Accountability é um termo que se tornou comum entre cientistas políticos e economistas. Ser *accountable* é o mesmo que ser responsivo, ou, em outras palavras, é alguém que presta contas.

Uma razão do por que a corrupção consegue existir tem a ver com o desenvolvimento dos mercados internos e sua relação com funcionários públicos envolvidos em transações corruptas. Uma maneira de reduzir as incertezas e penalidades associadas à corrupção pode ser a partilha dos ganhos da corrupção com aqueles que podem aplicar tais penalidades. Uma vez que se torna claro que é possível aumentar ilegalmente os ganhos de uma renda, tais funcionários começarão a competir por posições lucrativas. No intuito de manter suas posições estes funcionários podem gastar recursos de acordo com suas expectativas de ganhos potenciais. Jain (2001) nos diz que há grande evidência de que existam tais mercados internos e um mercado interno também pode se desenvolver quando um funcionário numa posição de ganhar rendas corruptas tenta reduzir os custos sociais e legais de tal renda. Bliss e Di Tella (1997) nos mostram dois exemplos onde a corrupção potencial tenta criar um mercado interno.

Dado que entendemos pouco sobre como a corrupção funciona, não é surpreendente que ninguém, até gora, tenha desenvolvido um modelo compreensivo que explicasse o nível de equilíbrio da corrupção numa dada sociedade. Já que a corrupção tem repercussões negativas para algumas organizações econômicas, por que não se desenvolvem mecanismos de controle de corrupção? Por que os *checks and balances* dentro de um sistema não funcionam para nosso assunto? No que o mercado falha em permitir que a corrupção persista?

Bardhan (1997) sugere que pode haver múltiplos equilíbrios da corrupção, dependendo dos números de funcionários públicos corruptos. Quando há aumento desse número de funcionários, os benefícios marginais para os funcionários honestos diminuem. Benefícios marginais para funcionários corruptos seguem, então uma curva em forma de u invertido, resultando em três equilíbrios. O primeiro deles ocorre quando todos os funcionários são honestos; o segundo, quando todos são desonestos. Um ‘equilíbrio instável’ resulta de um comportamento entre estes dois extremos e também do comportamento do funcionário marginal que determina se ou não a economia irá se mover para um equilíbrio honesto ou desonesto. Análises de relações entre corrupção e o tipo de sistema político levaram Rose-

Ackerman (2001) a sugerir possíveis múltiplos equilíbrios em alguns sistemas políticos.

### **2.3 – Algumas Soluções para o Problema da Corrupção:**

Uma mensagem central que o trabalho de Jain (2001) é que a corrupção tem implicações significantes na distribuição, e dadas suas implicações negativas, deve ser considerada perigosa para o crescimento e para a igualdade. Então, políticas para reduzir a corrupção também irão reduzir a desigualdade e a pobreza (Gupta et al., 1998). Não está claro, entretanto, como isto deve ser feito embora haja sugestões de combate à corrupção (Coronel, 1996; Eigein, 1996; Klitgaard, 1996 e Leiken, 1997). Uma das mais importantes questões sobre corrupção é também a mais difícil de ser pesquisada: como podemos combatê-la? Temos, então, de pensar que tipo de abordagem é a melhor, e, escolhida a abordagem, como implementá-la.

Devemos perceber que a corrupção é um problema tanto político quanto econômico (Jain, 2001 e Miranda, 2007). Também devemos entender os determinantes da corrupção e identificá-los como variáveis cuja interação pode ser crítica ao tentar se combatê-la. Não se trata meramente de uma questão de restaurar a democracia, mas de balancear as pressões políticas e econômicas (Johnston, 1997 e Rose-Ackerman, 2001).

Jain (2001) já apontava para uma necessidade que também foi percebida por Miranda (2007): a consequente necessidade de uma agenda de pesquisas sólidas, com trocas de dados entre os pesquisadores e procura de metodologias mais adequadas para que possamos tratar o problema com maior eficácia.

### **2.4 – A Teoria da Agência Aplicada ao Problema da Corrupção:**

Portanto, um dos maiores desafios que os Estados Modernos enfrentam é o de resolver o problema do controle exercido pelos políticos eleitos sobre a burocracia,

dado que é inevitável a delegação de responsabilidades em tal regime de governo (Niskanen, 1971; Przeworski, 1996).

O que a Teoria da Agência vem nos dizer a esse respeito é que o problema da relação entre governo e burocracia está justamente na assimetria de informação. É quando a burocracia possui uma *expertise* que o governo não detém, possuindo, portanto, informações privilegiadas de como a máquina governamental funciona, que se dá essa assimetria. Em outras palavras: é quando duas partes que se relacionam não detém o mesmo conhecimento. Isto coloca quem delega responsabilidades em desvantagem com quem é delegado. Essa assimetria de informação pode levar, portanto, a burocracia a buscar interesses distintos aos dos políticos eleitos. Pode haver, então, um desvirtuamento das metas estabelecidas pelo poder político. Um exemplo claro disso é a corrupção burocrática.

Dado que para o fenômeno da corrupção soluções universais não existem (Araújo e Sanchez, 2005), apenas estudos aprofundados sobre o funcionamento das instâncias de regulação e controle podem indicar os caminhos para que se enfrente a corrupção de maneira efetiva (Speck, 2000a).

Araújo e Sanchez (2005) vão definir a corrupção, então, como o uso do poder de um cargo público, à margem da lei, para obtenção de ganhos privados.

Então, para o exercício de suas funções, os agentes administrativos dispõem do poder administrativo, cujas principais características são o de ser vinculado ao enunciado da lei e ao mesmo tempo o de possuir o poder discricionário, ou seja, o poder de fazer escolhas dentro do que permite a lei. Tais poderes são instrumentos de trabalho e são adequados à realização das tarefas administrativas. Notem que estes poderes são poderes instrumentais, diferente dos poderes políticos. Eles compõem a estrutura do Estado e integram a organização constitucional (Meirelles, 2000).

Os poderes administrativos são extrínsecos e conferidos aos agentes por meio do Direito Positivo. Mas os agentes administrativos dispõem também de um poder intrínseco. Por se constituírem em um grupo especializado e possuir alta capacidade

organizacional, os burocratas detêm certa quantidade e qualidade de informação que os colocam em posição de vantagem em relação aos agentes políticos. As informações, a competência técnica e o conhecimento específico são, justamente, os fundamentos desse poder, que será chamado de poder burocrático (Araújo e Sanchez, 2005).

Entretanto, apesar de todo agente público ter responsabilidade administrativa, apenas a cúpula de uma organização pública tem a responsabilidade política e é justamente ela quem deve responder pelo conjunto da organização aos controles horizontais e verticais<sup>16</sup>.

O que Araújo e Sanchez (2005) vêm nos apontar é que a fragilidade dos controles sobre a burocracia no Brasil ainda é tida como uma das causas da dificuldade do Estado em se modernizar, gerando enormes dificuldades para o controle social sobre o Estado. Resumidamente, a construção de mecanismos que tornem viável este tipo de controle sempre representou um problema para a elite política vitoriosa e que é a real possuidora de legitimidade e responsabilidade política.

Fazendo um retrospecto, o problema do controle sobre a burocracia tornou-se crucial, principalmente a partir da década de 70, com a chamada Crise Estrutural (Evans, 1993), que atingiu de maneira particularmente intensa os Estados onde se praticava o modelo keynesiano. Isto se deu tanto para os Estados de *welfare* quanto para os Estados desenvolvimentistas. A constante demanda em quantidade e diversidade de tarefas levou ao crescimento vertical e horizontal das burocracias, criando pirâmides administrativas que acabaram por enfraquecer os clássicos mecanismos de controle e coordenação. Esse contexto histórico possibilitou a emergência de diversas escolas de pensamento preocupadas em dar resposta a esses problemas, entre elas, a *Public Choice* e a *New Public Management* e diversas correntes neo-institucionalistas.

---

<sup>16</sup> Controles horizontais e verticais, ou *accountability* vertical e horizontal, dizem respeito aos pilares básicos da democracia. A *accountability* vertical diz respeito aos mecanismos de prestação de contas feitos através do voto e a *accountability horizontal* foi o mecanismo que os Federalistas Americanos inventaram para que um poder regulasse o outro para que houvesse, portanto, um equilíbrio, chamado de *checks and balances*. Maiores detalhes em Dahl (1971); Diamond and Plattner (1999) e Patrício (2001).

## 2.5 – Possibilidades de Comportamento Oportunista:

A importância de estabelecer o tipo de ambiente onde os agentes atuam não pode ser, por tudo que foi dito aqui, desprezada. Nesse sentido Williamson (1989) mostra que a ausência de informação completa permite que os agentes busquem o auto-interesse explorando as assimetrias de informação. Em outras palavras, permite que tenham um comportamento oportunista. Esta construção, este modelo de comportamento oportunista, de um agente que persegue o auto-interesse e possuidor de uma racionalidade limitada e com propensão a tais comportamentos é o que Williamson (1985) denominou de o *homem contratual*. Williamson parte da premissa de que o *homem contratual*, assim como o, *homem econômico*, tem como objetivo final maximizar o retorno de suas ações.

O segundo pressuposto do *homem contratual* é a propensão ao oportunismo. O oportunismo se refere ao uso de informações incompletas ou distorcidas em benefício próprio.

Dado o homem contratual, retornemos ao problema da agência. Existem três casos com que a teoria da agência se depara. O primeiro ocorre no âmbito do sistema político, onde políticos (agente) recebem uma delegação dos cidadãos (principal) para agir em seu nome. O segundo refere-se à relação entre Estado (principal) e empresários (agente). E o terceiro ocorre no âmbito da administração pública, onde o agente representa o empregado contratado pelo governo (principal) para realizar uma tarefa especificada (Przeworski, 1996).

Araújo e Sanchez (2005) dão ênfase aos problemas derivados do terceiro caso, que se refere à relação entre governantes e burocracia, ou seja, à dificuldade dos governantes em controlar os funcionários do Estado, possuidores da informação técnica e organizacional e de especialização. Nesta situação os governantes podem se deparar com problemas de *seleção adversa* e *risco moral* quando a burocracia, que detém conhecimento técnico e organizacional, pode utilizar determinadas informações para obter vantagens que vão contra o interesse dos governantes. Ou seja, havendo delegação, o burocrata pode optar por um comportamento oportunista em benefício próprio e não cumprir com o acordo estabelecido. A questão

fundamental, que foi primeiramente levantada por Arrow (1963), quando desenvolveu os problemas derivados das “falhas do governo”, é relativa aos *custos de obtenção de informações*, questão esta que é crucial ao processo de controle.

Do ponto de vista da Teoria da Agência, o problema do controle sobre a burocracia estatal dependerá da forma de como são construídos, em cada sociedade, arranjos institucionais que limitem e constriam os possíveis comportamentos oportunistas dos *agentes*, pois são as instituições que organizam essas relações.

## **2.6 – O Controle Interno:**

A partir da Teoria da Agência podemos entender melhor o problema do controle sobre a burocracia. Uma organização pública pode ser considerada como uma rede de relações específicas e hierárquicas, onde cada funcionário é ora o principal, ora o agente, sendo a cúpula dirigente o principal último dentro da organização. Para controlar essa estrutura, visando manter as atividades dentro da lei, segundo as necessidades do serviço e as exigências técnicas e econômicas de sua realização, existem os *controles administrativos*, que são exercidos pelo corpo coletivo da organização por meio do poder hierárquico, que estabelece uma relação de subordinação entre os agentes públicos.

Existe uma questão que diferencia a cúpula política, que detém o comando, do restante da organização: é a questão da *responsabilidade*. Como já dito anteriormente, embora todos tenham responsabilidade administrativa, apenas a cúpula tem responsabilidade política. Em consequência, é ela a responsável pela prestação de contas da organização aos controles horizontais e verticais.

Para além do fato de que o agente político tem o dever (a responsabilidade) de controlar a burocracia, o modelo estabelece que a cúpula política, que detém o poder, tem interesse em controlar seus subordinados. Controlar, para um governante, é saber o que acontece na administração pública. Mesmo se o próprio político é um corrupto precisa controlar sua burocracia, já que normalmente trabalha num ambiente de recursos escassos. Da mesma forma, a cúpula governante precisa

responder aos eleitores para manter-se no poder. Portanto, para implementar suas políticas não pode prescindir dos recursos que seriam evadidos pela ineficiência e pela corrupção da burocracia.

No entanto, mesmo diante desta necessidade, o controle sobre a burocracia é de difícil consecução. Definindo o problema do controle da burocracia como um *problema de delegação*, a teoria da agência nos leva a identificar três questões básicas que precisam de resposta para estabelecer um controle interno: a) a necessidade de diminuir os custos de obtenção de informação; b) a necessidade de obter ganhos em *expertise* (para saber avaliar as escolhas do agente); e c) a formulação de uma arquitetura institucional de forma a existir coincidência de interesses entre os agentes e o principal, no intuito de evitar o problema de ‘controle sobre o controlador’.

Os mecanismos de obtenção de informação para o controle do principal sobre o agente são basicamente dois: os conhecidos *fire alarms* e os *police patrols*<sup>17</sup>. Entretanto, Araújo e Sanchez (2005) nos lembram que o problema de qualquer modelo é a sua aplicabilidade, ou seja, a forma como se pode traduzir um problema teórico em arranjos institucionais e mecanismos administrativos. No âmbito da Administração Pública os problemas expostos anteriormente seriam de difícil solução sem o aparecimento da nova Tecnologia de Informação e Comunicação (TIC). Com efeito, nos dias de hoje já é plenamente aceito que a TIC tem potencial para deixar apenas de ser uma ferramenta de apoio na administração pública e passar a ser utilizada como instrumento estratégico dos governos, uma forte

“aliada dos administradores devido a sua crescente capacidade de captar e concentrar informação e facilitar o desenvolvimento de reformas administrativas que limitem o elemento não previsível do exercício do poder por meio da criação de arranjos institucionais que atuem como constrangedores da conduta dos agentes públicos” (Araújo e Sanchez, 2005: 165-166).

Poderíamos resumir o problema de agência à seguinte questão: como evitar que o principal seja lesado pelo agente? O estabelecimento de relações espúrias e

---

<sup>17</sup> Maiores detalhes sobre estes conceitos podem ser encontrados em McCubbins e Schwartz (1984)

clientelistas entre ambos significa que se estabelece um conluio para lesar alguém. Assim, na perspectiva da Teoria da Agência, o problema passa a ser outro dentro da cadeia de relações. Nesse caso, a cúpula política em conluio com a burocracia deixa de ser o principal e passa a posição de agente dos clientes-cidadãos, que por sua vez estão sendo lesados. Dessa forma, a teoria nos aponta que este agente político necessita de controle porque ele optará por um comportamento oportunista quando tiver chance. Para isso existem os controles verticais e horizontais. Ainda assim, existe a necessidade de se entender estas relações (burocracia/governo e governo/cidadãos) como partes de uma cadeia onde qualquer ausência de controle em suas relações se dará em detrimento dos interesses do principal último: o cidadão.

Fizemos, até aqui, uma exposição do modelo de político que se usará neste estudo e mostramos, com um exemplo de estudo da relação burocracia/governo, como o modelo da Teoria da Agência é o que melhor se aplica ao nosso caso. Agora poderemos ilustrar nossa revisão com trabalhos que usam um método muito difundido: estudos de corrupção baseados em índices de percepção de corrupção.

## **2.7 – Estudos com base em Índices de Percepção:**

### ***Um Estudo Transnacional baseado em Índices de Percepção de Corrupção***

Treisman (2000) começa por se perguntar por que a corrupção, definida em seu estudo como o mau uso do serviço público para ganhos privados, é percebida como mais difundida em alguns países do que em outros. E nos diz que a dificuldade de medir os níveis de corrupção em diferentes países se apresenta como um dos grandes obstáculos a serem vencidos. Entretanto, economistas e cientistas políticos tem recentemente começado a analisar índices de percepção, preparados por agências de risco e baseados em respostas de surveys dadas por homens de negócio e parte da população local. Neste trabalho, Treisman usa um índice de percepção preparado pela Transparência Internacional (ano de 1996) no intuito de explorar as causas da corrupção.

Apesar de ser um fenômeno complexo e de ter consequentes fragilidades nas técnicas estatísticas aplicadas ao problema, sua análise sugere alguns resultados interessantes. Primeiro, uma relação forte e robusta é descoberta entre baixos níveis de corrupção, percebida nos anos 90, e um alto PIB per capita “(...) mesmo quando se ajusta com regressões tipo 2SLS<sup>18</sup> para endogeneidade” (Treisman, 2000: 2). Segundo, também há uma relação forte com a história das regras aplicadas aos países-colônia do Reino-Unido. Terceiro, foi encontrado que Estados federativos, em oposição aos unitários, tem níveis maiores de corrupção percebida. Pode-se notar que as correlações dizem respeito tanto a países desenvolvidos como não desenvolvidos.

Treisman se pergunta em que extensão podem as tradições culturais e históricas; o desenvolvimento econômico; as instituições políticas ou as políticas públicas explicar a maior ou menor percepção de corrupção nos países nos anos 90. Para que isto possa ser explicado se usou, como mencionado anteriormente, as taxas da Transparência Internacional para o ano de 1996. Este *data set* é um *survey* agregado, construído a partir de dez *surveys* por pesquisadores da Universidade de Göttingen. Partes do *survey* foram conduzidos por agências de risco (Political & Economic Risk Consultancy Ltd, Hong-Kong; o Institute for Management Development, de Lausanne; DRI/McGraw-Hill Global Risk Service e Political Risk Services, Nova York). Estes vários *surveys* feitos desde 1993 se utilizaram de perguntas comparáveis. O *ranking* de cada um destes *surveys* foi normalizado para que se chegasse a uma média que pudesse classificar os países de 0 a 10. Treisman ajustou o índice para que, então, aqui, 10 represente o ‘mais corrupto’ e 0 ‘o menos corrupto’. O autor incluiu no seu *ranking*, nesta pesquisa agregada, apenas países que apareceram nas quatro pesquisas anteriores. Ao todo, 54 países apareceram repetidamente quatro vezes para a pesquisa de 1996.

Treisman (2000) tem o cuidado de mostrar as dificuldades de se apontar a causalção. Nos diz que é provável que um número de variáveis explicativas sejam endógenas. Se um baixo nível de desenvolvimento econômico causa corrupção, a corrupção

---

<sup>18</sup> Uma regressão 2SLS é usada quando não há possibilidade de satisfação de uma regressão OLS. Já a regressão OLS é a mais simples de todas. É uma maneira de projetar uma variável na outra utilizando o método dos mínimos quadrados. Para maiores detalhes consultar Gujarati (1988).

mesma também pode impedir o desenvolvimento. Uma modernização rápida pode criar oportunidades para corrupção, ainda que a excessiva corrupção possa ela própria impedir uma rápida modernização. Um Estado muito regulador pode criar oportunidades para a corrupção, mas políticos e funcionários públicos corruptos irão aumentar o tamanho do Estado no intuito de aumentar seus espólios. Similarmente, altos pagamentos de salários podem reduzir o incentivo à corrupção, entretanto políticos corruptos podem decidir aumentar seus próprios salários. A abertura de importações pode constranger a corrupção, mas funcionários públicos corruptos podem eles mesmos criar barreiras à importação. A competição eleitoral e outros aspectos do sistema democrático podem expor o sistema à corrupção, entretanto funcionários públicos podem restringir as campanhas eleitorais criando constrangimentos à democracia. Enfim, a instabilidade política pode aumentar os incentivos (ou reduzir oportunidades) para a corrupção, mas a corrupção pode, ela mesma, levar a protestos públicos, desafiar o governo no cargo, etc.

Fica evidente, portanto, como é difícil estabelecer relações de causalidade quando se trata de corrupção. Neste estudo, a cultura nacional, a estrutura federal e a composição étnica são todos tratados como fatores exógenos. Apresentaremos, agora, seus resultados.

Com indicadores imperfeitos e dificuldade em encontrar instrumentos para algum resultado potencial de variáveis endógenas fica difícil saber se se está certo em excluir algumas hipóteses com base em coeficientes insignificantes. Treisman (2000) prefere tratar os resultados negativos com cautela. Então, a análise que não encontrou resultado, ou resultados insignificantes, para hipótese de corrupção é tratada como uma relação de causalidade da falta de instituições democráticas ou abertura econômica; pouco ou muito pela instabilidade política e pela intervenção estatal. Na discussão que se segue, foca-se nos resultados positivos e altamente significativos. Depois de rodadas as regressões 2SLS<sup>19</sup>, três variáveis se mostraram altamente significativas: desenvolvimento econômico; estrutura unitária do Estado e herança colonial britânica.

---

<sup>19</sup> Para maior detalhamento estatístico consultar Treisman (2000)

Primeiro, o desenvolvimento econômico está decerto associado com a baixa corrupção. Quanto mais alto for o PIB per capita de um país, mais baixo é o seu ranqueamento num índice de percepção de corrupção. Além disso, os resultados significativos retirados das regressões 2SLS tornam possíveis uma relativa segurança de que a causação se dá da primeira variável para a segunda. Se ou não a corrupção impede o desenvolvimento, o desenvolvimento parece não reduzir a corrupção.

Um segundo resultado fortemente apoiado pelas regressões analisadas em Treisman (2000) diz respeito à estrutura vertical do Estado. Dadas outras características relevantes – Estados que possuem uma estrutura federal (como classificados por Elazar (1995) – foram percebidos como mais corruptos. Um Estado federativo tende a ser ranqueado um ponto a mais do que um unitário.

Por último, um terceiro resultado sugere uma surpreendente influência da História. Países que foram antigas colônias britânicas foram percebidos significativamente como menos corruptos do que países que foram colônias de outros impérios<sup>20</sup>.

Maiores detalhes podem ser encontrados no próprio trabalho de Treisman (2000). Tudo que podemos dizer, a despeito da seriedade deste artigo, por hora, é que apesar de determinadas correlações parecerem fazer sentido elas são correlações de percepção da corrupção e não da corrupção e que a dificuldade deste tipo de método é justamente estabelecer causalidades com a corrupção em si.

### ***Outros Estudos sobre Índices de Percepção***

Muitos estudos têm examinado os determinantes da corrupção usando o Índice de Percepção da Corrupção (doravante IPC) da Transparência Internacional. Mais do que examinar todos os países contidos no *data set*, Goldsmith (1999) limita sua análise a 34 países de baixa renda e renda média (os 20 países de renda alta foram excluídos). Seus estudos encontraram evidências de que os sistemas de saúde de tais

---

<sup>20</sup> Devemos olhar com mais cautela esta afirmação quando encontramos casos desviantes como o Zimbábue; a Nigéria, entre outros.

países (medidos pelo log do PIB per capita) estão positivamente ligados a minimização da corrupção.

Sandholtz e Koetzle (2000) conduziram uma análise de regressão utilizando 50 dos 54 países do IPC de 1996. Eles analisam três de quatro variáveis examinadas por Goldsmith (1999) – riqueza agregada; liberalização econômica e liberdade política. As últimas duas variáveis foram medidas usando os mesmos dados da Freedom House enquanto que a riqueza agregada foi operacionalizada através do PIB per capita. Eles também analisam algumas variáveis adicionais: comércio por PIB, herança colonial britânica, Protestantismo e o número de anos em que cada país foi considerado democrático durante a segunda metade do século passado. Suas análises encontraram significância para todas as três variáveis.

Blake e Martin (2006) enfatizam o amplo papel da democracia como um teste de correlação com a corrupção. Eles empregaram um número de ininterruptos anos de países então democráticos como indicador principal de presença de democracia; analisaram os dados brutos, seus intervalos e criaram uma série de níveis entre 10 e 20 anos como uma medida empírica da consolidação democrática, tendo em vista o controle da corrupção. Em seus últimos achados, excluindo o PIB per capita, descobriram que estas medidas longitudinais de democracia tiveram a segunda maior associação com a dinâmica da corrupção de acordo com os dados do IPC de 1996 a 2000. Como em pesquisas prévias, o estudo confirma correlações negativas com variáveis diversas como abertura econômica, Protestantismo e herança colonial britânica.

## **2.8 – Reconceitualizando a Interação entre Desigualdade, Democracia e Corrupção:**

Enquanto que os estudos anteriores eventualmente confirmavam que democracias tendem a ter baixos níveis de corrupção, nunca havia sido dito nada a respeito da relação entre desigualdade social e a dinâmica da corrupção. You e Khagram (2005) fazem uma série de justificações teóricas para a hipótese de que um aumento na desigualdade estaria associado a um aumento na corrupção. A desigualdade

expandiria, então, as oportunidades para que pessoas se envolvessem em atividades corruptas ao mesmo passo que pessoas em desvantagem em determinados setores da vida social poderiam se envolver em atalhos ilegais para melhorar sua posição econômica<sup>21</sup>. You e Khagram consideram três diferentes indicadores de corrupção e um múltiplo controle de variáveis ao demonstrar uma associação positiva entre desigualdade e corrupção. Ao invés de enfatizar os resultados do IPC, os autores enfatizam que o uso do indicador de controle de corrupção do Banco Mundial mostra a maior variedade e número de países.

Neste estudo, You e Khagram avançam em uma teoria que considera o impacto corrosivo da desigualdade dentro do contexto da governança democrática. Acreditam os autores que as democracias são mais sensíveis aos efeitos perniciosos da desigualdade do que regimes políticos não democráticos. Para isso os autores fizeram uma análise comparativa de 129 países utilizando regressões do tipo 2SLS.

Com a intenção de viabilizar uma comparação com o estudo de You e Khagram (2005), o modelo de Blake (2009) mede a variável dependente e todas as independentes precisamente como foram medias pelos autores. Isto significa que a variável dependente, baseada no indicador de controle de corrupção do Banco Mundial, está medindo a ausência de corrupção. Como resultado disto, coeficientes de regressão positivos expressam relações com fatores que limitam a corrupção (e vice-versa). Para capturar o impacto da democracia ao longo do tempo, Blake operacionalizou a variável 'democracia consolidada' criando um intervalo que usa uma série de dados temporais da Freedom House sobre liberdade política de 1973 a 1996. O indicador localiza retrospectivamente como, por muitos anos consecutivos, um país mantém escores nesta escala de 7 pontos (Freedom House, 2003).

A conclusão que Blake (2009) chega é que ainda não está claro e empiricamente convincente a evidência de que democracias desiguais são mais corruptas que regimes não democráticos.

---

<sup>21</sup> Isto não significa dizer que não haja corrupção significativa nos países ricos. O estudo feito por Gallagher, Laver e Mair (1995) contém, por exemplo, fartos exemplos de escândalos de corrupção em países como a Itália, a Alemanha, os Estados Unidos e o Japão bem como mostra a crescente preocupação com o tema da corrupção política. Neste sentido a corrupção vem se mostrando ser um persistente problema para as democracias contemporâneas.

Podemos, agora, olhar alguns estudos de corrupção na América Latina.

## **2.9 – Estudos de Corrupção na América Latina:**

Muito dos trabalhos influentes em política comparada explicitamente ou implicitamente mostram que as burocracias do Estado são bem descritas por suas características de tendências centrais. Por muitos anos, a fidelidade a este argumento se manifestou numa proliferação de tipologias que descreviam o fenômeno como patronagem<sup>22</sup> ou corrupção dentro de uma ‘média’ das agências burocráticas da política. Esta tipologia, referida a algum país deveria referir-se a qualidade do setor público como um todo, e, então, determinar os seus resultados de desenvolvimento. Muito do que se produz na academia contemporânea é a reificação desta média com a utilização de estudos que se utilizam de indicadores transnacionais da eficiência burocrática e da corrupção explicando, assim, seus resultados através da utilização de variáveis desde crescimento econômico, passando por gastos com defesa e saúde pública.

O trabalho de Gingerich (2009) vai argumentar que a prática do uso deste tipo de estatística de todo setor público como preditores dos resultados do desenvolvimento requer uma reconsideração mais séria. Estes estudos precisariam, então, de informação suplementar sobre a performance burocrática das agências fortemente relacionada aos resultados particulares de seu interesse. A razão para tal afirmação é que mesmo num improvável cenário onde um dado indicador qualitativo ou quantitativo resulte numa acurada representação dos padrões de comportamento desta média da agência burocrática, tal média é normalmente pouco informativa sobre os padrões de comportamento nos vastos espaços do aparato burocrático. O motivo de que as médias de níveis nacionais são pouco informativas se justifica quando percebemos que dentro da burocracia nacional encontramos uma diversidade de padrões de comportamento. A argumentação de Gingerich (2009) é a

---

<sup>22</sup> Por patronagem costuma-se entender um sistema que permite aos seus legisladores ter incentivos a distribuir serviços individuais aos seus eleitores (Fiorina; Abrams e Pope, 2003). Entretanto o sentido do termo também pode ser entendido como o montante de emendas parlamentares individuais que o Executivo tem para distribuir e as usa na tentativa de extrair algum benefício político (Santos, 1997).

de que se quisermos entender a corrupção política de maneira densa devemos, pois, olhar para a micro-política e estudar situações e instituições em cada nível de particularidade que elas nos apresentam.

O que Gingerich (2009) vem nos chamar atenção é que há maior diversidade dentro das agências do que entre as agências dos países. O autor se baseia em dados coletados através de um *survey* de larga escala dos funcionários públicos conduzido na Bolívia, Brasil e Chile, de junho de 2003 até novembro de 2005. Ao todo, 2.859 funcionários de 30 instituições diferentes participaram do projeto. A escolha destes países vai servir de teste para o seu argumento. Isto porque estes três países têm reputações nacionais bem estabelecidas e bem distintas no que tange ao fenômeno da patronagem e da corrupção. Segundo a literatura, a Bolívia é caracterizada como sendo um Estado tipo-ideal patrimonial; o Chile como um Estado tipo-ideal ‘weberiano’ e o Brasil caracterizado como um Estado ‘bifurcado’ ou dualista’

Os dados do *survey* permitem fazer três observações centrais sobre a variação intra e inter-agências nacionais e suas capacidades burocráticas. Primeiro, se se explora os três componentes da capacidade burocrática – o nível de politização do pessoal de gerência e de tomada de decisões; a estabilidade dos padrões de carreira e os mecanismos formais e informais de controle da corrupção – a evidência geralmente aponta para uma maior diferenciação entre as agências internamente do que entre as agências nacionalmente. A este respeito, os dados são consistentes com o argumento de Gingerich (2009).

Gingerich (2009) usa a afirmação de que o Brasil é um país dual para sublinhar o fato de que, em tempos diferentes e em graus diferentes, instituições consideradas como o âmago do funcionamento do Estado – a burocracia econômica, o serviço internacional, o banco de desenvolvimento nacional (BNDES) e certos grupos de empreendimentos do Estado – foram cuidadosamente protegidos da patronagem política e da corrupção, ao passo que outros, tais como os ministérios, agências sociais e instituições de infra-estrutura, não tinham ou têm tal proteção (Hochman, 1992; Gouvêa, 1994; Willis, 1995; Prado, 1997 e Torres, 2004).

Uma série final de questões do survey explorou a percepção dos respondentes sobre os burocratas do setor público no que diz respeito à politização; institucionalidade das carreiras e mecanismos de controle de corrupção. A Tabela 2.1 mostra as plotagens ANOVA para esta questão.

**Tabela 2.1 – Duas Maneiras de Análise de Variância para Questões de Politização, Institucionalização das Carreiras e Controle da Corrupção**

Questões do Survey	Estimador do coeficiente de desvio-padrão <sup>23</sup>		Pr( $s_y < s_\epsilon$ )
	Agência ( $s_y$ )	País ( $s_\epsilon$ )	
<b>Politização</b>			
As conexões políticas são importantes na determinação de quem obtém um posto na minha instituição. (1 = concordo fortemente; 2 = concordo; 3 = discordo =; 4 discordo fortemente).	0.83 (0.05)	0.39 (0.17)	0.00
A promoção na minha instituição depende mais de uma boa performance no local de trabalho do que a afiliação política ou influência. (1 = concordo fortemente; 2 = concordo; 3 = discordo ; 4 = discordo fortemente).	1.01 (0.07)	0.37 (0.23)	0.01
Indique com o número 1 abaixo o fator que tem a maior influência em demissões na sua instituição; 2 para o fator que tem a segunda maior influência até que o sr(a). tenha ranqueado os quatro fatores. (Resultado = 1 se os fatores políticos do ranque foram 1 ou 2; Resultado = 2 se os fatores políticos do ranque foi de 3; Resultado = 3 se os fatores políticos do ranque foi de 4).	0.91 (0.26)	0.46 (0.26)	0.06
Indique com o número 1 abaixo o fator que tem a maior influência em promoções na sua instituição; 2 para o fator que tem a segunda maior influência até que o sr(a). tenha ranqueado os quatro fatores. (Resultado = 1 se as conexões políticas do ranque foram 1 ou 2; Resultado = 2 se as conexões políticas do ranque foi de 3; Resultado = 3 se as conexões políticas do ranque foi de 4).	0.79 (0.07)	0.28 (0.18)	0.01
O sr(a). tem uma participação ativa em um partido político?	1.17 (0.20)	0.57 (0.44)	0.11
Os líderes partidários podem facilmente punir os empregados que não obedecem a ordem dos partidos políticos. (1 = concordo fortemente; 2 = concordo; 3 = discordo =; 4 discordo fortemente).	0.33 (0.05)	0.82 (0.09)	1

<sup>23</sup> O Estimador do coeficiente de desvio-padrão é o mesmo que a variância amostral. Olhando a primeira pergunta da tabela (se as conexões políticas são importantes na determinação de quem obtém um posto na instituição) o estimador é 0,83 e a variância é 0,05. Já Pr ( $S_y < S_g$ ) quer dizer qual a probabilidade da variância da agência ser menor do que a variância do país, que ,no caso 0. Assim sucessivamente.

Questões do Survey	Estimador do coeficiente de desvio-padrão		Pr( $s_y < s_\theta$ )
	Agência ( $s_y$ )	País ( $s_\theta$ )	
<b>Institucionalização da Carreira Burocrática</b>			
Número de anos na instituição (1 = menos de 3 anos; 2 = 3 a 5 anos; 3 = mais de 5 anos).*	1.00 (0.09)	0.55 (0.28)	0.05
Número de anos no cargo. (1 = menos de 3 anos; 2 = 3 a 5 anos; 3 = mais de 5 anos).*	0.77 (0.08)	0.60 (0.20)	0.21
Como o sr(a). caracterizaria a probabilidade de ser demitido de seu trabalho num futuro próximo? (1 = “altamente provável” ou “provável”; 0 = “improvável” ou “altamente improvável”)	0.60 (0.06)	1.17 (0.14)	1
Anteriormente ao cargo atual, o respondente teve um outro cargo na mesma instituição?	0.66 (0.10)	0.32 (0.16)	0.04
Indique com o número 1 abaixo o fator que tem a maior influência em promoções na sua instituição; 2 para o fator que tem a segunda maior influência até que o sr(a). tenha ranqueado os quatro fatores. (o resultado é um ranque dado pela performance de trabalho).	0.95 (0.07)	0.24 (0.18)	0
<b>Controle da Corrupção</b>			
Se alguém fosse se apropriar indevidamente de recursos de sua instituição o quão provável o sr(a). acha que haveria uma auditoria interna; uma auditoria externa; ou algum outro tipo de investigação? (1 = altamente provável; 2 = provável; 3 = improvável; 4 = altamente improvável).	0.55 (0.06)	0.47 (0.16)	0.36
Se uma auditoria ou outro tipo de investigação ocorresse, o que o sr(a). acredita que iria acontecer com a pessoa que se apropriou de recursos indevidamente? (1 = a pessoa seria provavelmente julgada numa Corte de Justiça e punida; 2 = a pessoa provavelmente seria julgada numa Corte de Justiça, mas não seria punida; 3 = a pessoa provavelmente não seria julgada numa Corte de Justiça nem punida).	0.48 (0.06)	0.62 (0.15)	0.83
O sr(a). diria que a maioria dos empregos na sua instituição ficariam em risco se se soubesse que alguém desviou indevidamente recursos de sua instituição?	0.34 (0.05)	0.15 (0.09)	0.03

Nota: Desvios-padrão em parêntesis. \*Devido à ausência de respostas em certas categoria, a agência brasileira ANTT foi retirada da análise.

Fonte: (Gingerich, 2009: 33)

Expostos os dados, a percepção dos burocratas do setor público sobre politização; institucionalidade das carreiras e mecanismos de controle de corrupção dentro de suas atividades na Bolívia, no Brasil e no Chile parece se dirigir, no mínimo, às características da agência aos quais fazem parte bem como onde a agência se situa dentro do aparato da burocracia, a nível nacional.

A existência de uma variação significativa (dentro dos países) na performance burocrática tem sido mostrada em importantes trabalhos de cientistas políticos (Putnam et al, 1993; Tendler, 1997 e Campos e Pradhan, 2007). Ainda assim, dois grandes influentes grupos de pesquisa sobre desenvolvimento, especificamente aquele que trata da taxonomia de Estados em desenvolvimento, e seus antípodas, bem como a literatura quantitativa sobre diferenças entre países e sobre tendências governamentais, sugerem um mundo no qual a capacidade burocrática é distribuída mais ou menos uniformemente entre unidades constituintes que formam o Estado. No que diz respeito ao grau de diferenças intra-agências, estas literaturas normalmente não enfatizam o que realmente importa para o desenvolvimento dos resultados. Dado que este trabalho se dirigiu à performance burocrática na Bolívia, Brasil e Chile tentou-se avaliar razoavelmente as abordagens que focam medidas de nível nacional da capacidade burocrática através do exame cuidadoso da implícita suposição de que as diferenças de capacidade em nível nacional excedem em peso os achados sobre as diferenças intra-agência.

Gingerich (2009) nos afirma que seu trabalho dá um veredicto nesta questão. As diferenças de capacidade intra-agência excedem em peso as diferenças em nível nacional. Para a maioria das questões do survey que dizem respeito à capacidade burocrática; à politização; à estabilidade das carreiras burocráticas e ao controle da corrupção, as respostas dos funcionários dependem mais da agência no qual trabalham do que o país para o qual trabalham. Em outras palavras, as diferenças de capacidade das agências entre os países não foi predita pelo nível de reputação de capacidade. Embora não aja garantia de que estes achados servirão para uma amostra maior de países do que os considerados no estudo, o fato de que a Bolívia, o Brasil e o Chile têm reputações radicalmente diferentes para a efetividade burocrática, a nível nacional, sugere que os mesmos achados serão encontrados em estudos similares em outros países.

As implicações principais para futuras pesquisas podem seguir as conclusões do trabalho de Gingerich (2009). Cientistas sociais e *policymakers* interessados em eventuais reformas da burocracia podem, portanto, achar útil aprender com formas bem e mal sucedidas de organização burocrática dentro de seus Estados. Uma vez que a variação de capacidade intra-agência pode ser claramente identificada, os pontos de tais reformas também podem ser identificados mais facilmente.

Blake (2009) é outro autor que se volta para a questão da corrupção na América Latina. Ele nos diz que considerando as últimas décadas (muito influenciadas pelo Consenso de Washington), houve uma maior atenção à corrupção política por parte dos acadêmicos. Blake define corrupção política como o abuso do uso dos cargos do serviço público para ganhos privados. Continua sua argumentação dizendo que muitos casos de corrupção política terminaram com cassações dos mandatos dos chefes do Executivo. Na América Latina, considerando as últimas duas décadas, três presidentes caíram em função de escândalos de corrupção (Fernando Collor de Mello, Carlos Andrés Pérez e Alberto Fujimori). Estudos acadêmicos vêm, então, mostrando que a corrupção impede tanto a legitimidade política (Seligson, 2002) quanto o crescimento econômico (Mauro, 1995b) entre outros fatores que poderiam se considerar no estudo.

Já a relação entre democracia e corrupção, entretanto, é mais complexa do que pode parecer a princípio. Estudos quantitativos e comparativos encontraram pouca ou nenhuma evidência de que o nível de democracia afeta o nível de corrupção (Gingerich, 2006 e Blake, 2009). Ao invés disso, muitos estudos do começo do século XXI nos dizem que há evidência de que a democracia acaba por corroborar a corrupção quando as estruturas institucionais permitem que ela flua sem grandes sanções aos corruptos e corruptores ao longo do tempo. Já Miranda (2007) nos diz que em se tratando especificamente de corrupção, não é possível afirmar que um regime democrático seja menos corrupto do que um autoritário pelo simples fato de não haver medidor seguro de corrupção até então. No entanto, o autor faz uma defesa do regime democrático em função de uma série de benesses que ele traz, mas, como já dito, quando se trata de corrupção, não temos garantias de que uma democracia e seus pressupostos de transparência e *accountability* deem conta de

controlar o fenômeno sem que haja uma continua engenharia institucional que sirva de bloqueio aos meios corruptos.

## **2.10 – A Corrupção no Brasil: Estudos Recentes**

### ***Administração Pública, Reforma e Transparência***

Pereira (2002: 1) entende a reforma do estado como: “um complexo processo de transição das estruturas políticas, econômicas e administrativas” e nos diz que ela se tornou tema central da agenda política mundial. Este processo teve sua origem quando o modelo de Estado estruturado pelos países desenvolvidos, após o fim da IIª Guerra Mundial, entra em crise no final da década de setenta. Este modelo de Estado, o Estado *welfare*, objetivava estar presente em todas as facetas da vida social. O que se segue a este modelo chamam de neo-liberal.

A proposta neo-liberal, entretanto, seja em seus moldes teóricos com Friedman (1971; 1979; 1982) e Hyek (1960; 1994) seja na sua aplicação prática com os governos de Reagan e Thatcher não se mostrou adequada, seja economicamente, seja politicamente, a um sistema que visa à maximização do bem-estar e não da utilidade (Sen, 1999). Após o Novo Consenso de Washington fica claro para os *policy-makers* e os intelectuais que a solução para que se atinja um equilíbrio econômico não estaria no desmantelamento do aparelho estatal, mas sim em sua reconstrução através de reformas. Deste modo, prevaleceu o consenso de que era preciso se construir um Estado que organizasse a vida social numa economia, agora, financeira. Este Estado deve ser forte o suficiente para garantir o cumprimento de contratos econômicos bem com também ser forte para assegurar os direitos sociais e a competitividade de cada país no cenário internacional. Tudo isto está evidenciado em distintos estudos divulgados por organismos multilaterais onde se mostra que o Estado continua sendo um instrumento indispensável para a promoção e desenvolvimento econômico, social e político.

Bresser (2001: 30) vai nos afirmar que o Estado gerencial “além de criar agências reguladoras” ele é (...) “também o Estado democrático e eficiente que financia a

fundo perdido os serviços sociais e a pesquisa científica e age como capacitador da competitividade das empresas privadas”.

Dentro deste contexto, a questão da transparência passa a ter lugar de destaque, visto que a corrupção se apresenta como um fenômeno que enfraquece a democracia; a confiança no Estado e a legitimidade dos governos. Em se tratando do Brasil é perceptível que a corrupção é um problema grave e estrutural tanto da nossa sociedade quanto do nosso sistema político. Assim, diante da aceitação de que há uma corrupção, que parece ser sistêmica, nos cabe apresentar algumas questões analíticas-chaves. Então, Pereira (2002: 2) se indaga: “os resultados obtidos com a reforma do Estado no Brasil têm contribuído adequadamente para elevar o nível de transparência no país? Como ocorrem as transações corruptas e como se mantêm em segredo? Como são administrados os bens e serviços obtidos de forma corrupta? Como ocorre a associação dos agentes públicos e das pessoas ou grupos privados? Como chegam aos seus acordos implícitos e como fazem para cumpri-los? Como contratam pessoas e se mantêm a disciplina? Como se poderia criar um maior risco e estabelecer sanções mais graves?”

Pereira (2002) argumenta que há grandes dificuldades em se responder estas perguntas e elas advêm justamente da complexidade das ações que devem ser implementadas na administração pública frente a uma multiplicidade de interesses sendo que parte destes não tem nenhuma intenção cívica ou legal. O autor continua dizendo que o tema da corrupção encontra-se consolidado na ‘agenda brasileira’ e que, apesar de nunca sair da pauta, há fortes evidências de que o problema não é tratado de maneira firme e resolutiva. Isso indica que a questão da corrupção ainda não foi assimilada como algo que está revestido de interesse público e que ela continua sendo tratada como mais um *issue* de programa de governo e não como uma questão de Estado.

A transparência do Estado se efetiva por meio do acesso do cidadão à informação governamental, o que torna mais democrática as relações entre o Estado e a sociedade civil. Nesse sentido, Pereira (2002) tem como principal objetivo em seu trabalho evidenciar a estreita relação que existe entre reforma do Estado, transparência e nível de democratização. Quanto ao seu objetivo específico, ele é o

de contribuir para o aprofundamento do debate sobre as estratégias mais adequadas para a implementação de um programa de controle da corrupção no Brasil.

Já que estamos tratando de reformas é importante ressaltar que grande parte das reformas de segunda geração no Brasil depende da criação de novas instituições, de mudanças constitucionais ou de alterações profundas no sistema administrativo. Não se faz grande alarde em dizer que estas mudanças afetam grandes interesses políticos e econômicos e para que elas ocorram faz-se necessário a estruturação de coalizões que sustentem o processo de reforma de Estado no Brasil<sup>24</sup>. Neste sentido, Pereira (2002) argumenta que no conjunto das reformas que o país precisa promover (reforma política, do judiciário, tributária, da previdência) deve ser incluída a criação de um consistente programa nacional de combate à corrupção para que ele possa garantir maior transparência no país<sup>25</sup>. Assim, a questão da transparência das ações governamentais surge como uma prática indispensável para o fortalecimento da democracia, bem como de legitimação do esforço de modernização da administração pública, “especialmente nas questões que envolvem os resultados e a responsabilidade dos funcionários” (Pereira, 2002: 7).

Se fizermos um resgate histórico, a proposta para elevar o nível de transparência do Estado brasileiro foi incluída na agenda política de controle social com o fim do período autoritário de 1964 até 1985. Jardim (1999: 197), sobre este assunto, diz que “a busca pela transparência do Estado brasileiro foi inserida na agenda política de democratização do país, após 21 anos de ditadura militar. A democratização do Estado tinha como um dos seus pressupostos o controle do seu aparelho pela sociedade civil. Para tal, a transparência do Estado, expressa na possibilidade de acesso do cidadão à informação governamental, constituía um requisito fundamental. Configurada como um direito, e, simultaneamente, projeto de igualdade, o acesso à informação governamental somou-se a outras perspectivas democratizantes”.

---

<sup>24</sup> Este tema será tratado no próximo capítulo quando faremos uma revisão da literatura sobre coalizões e sobre o Legislativo brasileiro.

<sup>25</sup> Para aprofundamentos sobre agências anticorrupção em outros países consultar Miranda (2007).

Esta nova conceituação de democratização do Estado tem como um de seus pressupostos o controle de seu aparelho estatal pela sociedade civil. Deste modo, a transparência do Estado expressa na possibilidade de acesso do cidadão à informação governamental, constitui-se em requisito fundamental.

Pereira (2002) nos alerta que a transparência das ações do governo está bem distante do ideal. Isso pode ser medido, por exemplo, quando se examina os resultados dos recursos aplicados na área social no país.

“As inversões federais aplicadas na área social são significativas (15,7% do PIB) consideradas em proporção com o PIB de 2000. Os resultados obtidos mostram que há má gestão na aplicação dos recursos do Estado, consequência da corrupção e da forma distorcida dos gastos que estão associados a tais atividades” (Pereira, 2002: 8).

Desta maneira fica evidente que a busca pela transparência nos países democráticos exige a criação de instituições de controle. Assim, torna-se possível argumentar que a luta contra a corrupção no Brasil, em princípio, tem de ser enfrentada pelo Estado como uma ação permanente.

Entre outras consequências negativas, as reformas administrativas realizadas após 1985 geraram uma crescente e preocupante desorganização nos centros decisórios importantes, que afetaram a memória administrativa, bem como ocorreu com a destruição dos sistemas de produção, essenciais para o processo decisório governamental (MARE, 1995). Isso contribuiu para que a transparência informacional do Estado, contida nos princípios constitucionais de 1988, permanesse abaixo das expectativas da sociedade. A partir da aprovação do Plano Diretor da Reforma do Estado, de 1995, dá-se início a retomada dos esforços para oferecer à sociedade um conjunto de informações dos mais diversos teores, tais como: orçamentários, financeiros, de pessoal, previdenciário, etc. Dentre estes fatores, destaca-se a estruturação de alguns mecanismos de controle e informações gerenciais tais como: o Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI), que registra os gastos efetuados pelo Tesouro Nacional; o Sistema Integrado de Dados Orçamentários (SIDOR); a folha de pagamento e os dados cadastrais dos servidores civis federais (SIAPE); o Sistema de Gerenciamento da Receita e Despesa da

Previdência Social; o planejamento de ações do governo; a movimentação do cadastro de fornecedores, de preços e do catálogo de materiais e serviços; e o fornecimento de informações sobre a organização governamental e suas macro-atribuições.

O fenômeno da corrupção geralmente vem acompanhado por estruturas institucionais ineficientes que contribuem para diminuir a efetividade dos investimentos públicos e privados. Em países onde a corrupção é generalizada, cada unidade monetária investida tem grande parte desperdiçada, donde decorre um menor investimento de fato. A corrupção também pode onerar a riqueza de uma nação e seu crescimento econômico ao afugentar novos investimentos; ao gerar incerteza quanto à apropriação dos direitos privados e sociais. O risco político e institucional é sempre levado em conta pelos investidores internacionais e domésticos. Quando esse risco é elevado, projetos de investimento são adiados ou até cancelados. Em casos extremos, a corrupção crônica leva países a crises políticas permanentes que acabam em golpes de estado ou guerras civis.

Pereira (2002: 12) faz um adendo que nos é muito caro, dizendo que no Brasil

“a partir da análise dos resultados das CPIs realizadas no Congresso Nacional, como por exemplo, a que resultou na votação do *impeachment* do ex-presidente Collor em 1992 e a dos desvios do Orçamento da União em 1993/1994 mostram que os casos mais graves de desvios, quase sempre, tiveram a participação ou o envolvimento de lideranças políticas de expressão. Fica evidenciado nesses relatórios que os funcionários envolvidos nesses casos mais rumorosos, como foi o caso da CPI que investigou os desvios do Orçamento da União, aparecem como instrumento dos políticos” para ganhos pessoais, e, em outros casos, sendo o mais notório deles, o ‘mensalão’, para fins partidários.

Uma parcela dos cientistas políticos brasileiros, como por exemplo, Fleischer (2000) tem apontado que uma das principais motivações nos atos de corrupção está relacionada ao financiamento dos partidos políticos. Fleischer diz que embora a legislação eleitoral brasileira estigmatize o abuso do poder econômico ela, em contrapartida, não concede ao TSE (Tribunal Superior Eleitoral) e os TREs (Tribunais Regionais Eleitorais) poderes suficientes para realmente inibir estes

abusos. Muitas vezes os TREs constataam claramente estes excessos de poder econômico (público e privado), todavia não tem poderes legais de intervenção ou coibição de tais atos. Ainda pode-se falar que a ausência de divulgação de informações detalhadas sobre finanças partidárias para a opinião pública tem contribuído muito para a perpetuação da baixa transparência desse *issue* no Brasil.

No que tange ao conjunto das ações para aumentar a transparência na Administração Pública, destaca-se a criação da Comissão de Ética Pública. A CEP foi criada em maio de 1999, por Decreto do presidente da República, como decorrência da proposta do Conselho de Reforma do Estado. A princípio, ela se restringiu à instância de consulta do presidente da República em questões de natureza ética. Com a aprovação do Código de Conduta da Alta administração Federal, ela passou a ter também funções executivas. Com isso, agregou o papel de liderança e coordenação na promoção de ações para assegurar a adequação e efetividade dos padrões éticos em 193 entidades e órgãos que integram o Executivo Federal.

Outra medida efetiva do governo para combater a corrupção na Administração Pública foi a criação da Controladoria Geral da União (CGU), em abril de 2001. A criação da CGU ocorreu em um contexto grave de denúncias de existência de corrupção dentro do governo federal. Entre essas denúncias, podemos destacar a existência de fraudes em projetos nas áreas de atuação das Superintendências do desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) e do Nordeste (SUDENE) e irregularidades em composições administrativas de processos judiciais em desapropriação de terras no âmbito do Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (DNER). Assim, a CGU foi instituída como um instrumento para dar velocidade aos processos administrativos de apuração de irregularidades capazes de produzir lesão ou ameaça de lesão ao patrimônio público, buscando a punição dos responsáveis e o ressarcimento aos cofres públicos.

Apesar dessas medidas que visam aparelhar melhor os órgãos do Poder Executivo, como a própria criação da CGU, segundo Pereira (2002), há (muitas) evidências que indicam que o sistema de controle de corrupção no país ainda permanece frágil.

Sabemos, depois de Olson (1965), das dificuldades de organização coletiva de grupos grandes, mas também sabemos que é necessário que a sociedade civil se organize em grupos cívicos de pressão para que a qualidade da democracia melhore. Esta organização, apesar de nossa curta experiência democrática e dificuldades de organização coletiva, parece vir ocorrendo, acreditamos, até, que de forma rápida e nova através do surgimento de ONGs, conselhos e movimentos que se organizam pela internet, etc. Então, já que a transparência no país está diretamente relacionada com a vontade política, por sua vez oscilante, cabe tanto uma maior pressão da opinião pública e sociedade civil quanto à criação de uma agência anticorrupção para que se tenha um aumento da transparência.

A respeito da proposta de criação de uma agência anticorrupção, faz-se oportuno dizer que dos países que possuem uma agência especializada no combate a este fenômeno, destacam-se a Austrália; Hong-Kong; a Malásia; Cingapura e Taiwan. Essas agências são órgãos independentes, que recebem recursos públicos.

Quanto a sua estruturação, Pereira (2002) recomenda que tal agência possua as seguintes características: seja mantida com recursos públicos; esteja articulada com a polícia e o Judiciário; tenha liberdade para monitorar a vida das pessoas (físicas e jurídicas) que estiverem participando dos processos de contratação junto ao poder público; tenha a liberdade de monitorar pessoas (físicas e jurídicas) que estejam mostrando sinais de riqueza incompatíveis com sua renda; seja dotada do poder de congelar o patrimônio de pessoas (físicas e jurídicas) sob investigação de haverem cometido atos de corrupção; e, que, conjuntamente com a polícia, proteja as testemunhas.

Pastore (2001) observa que “a grande força das boas agências está na força das regras aprovadas por lei. Uma delas: todas as pessoas que fazem negócios com o governo têm de facilitar o acesso às suas vidas. Um empreiteiro que constrói para um órgão público, por exemplo, assina um documento autorizando a agência a vasculhar sua vida no caso de corrupção. A quebra do sigilo, portanto, é dada por antecipação”. Pastore continua sua argumentação afirmando que, para que as agências possam ter sucesso na sua tarefa é preciso reduzir os incentivos à corrupção, o que inclui: o enxugamento da burocracia estatal; a diminuição do poder

discricionário de seus integrantes<sup>26</sup>; a remuneração condigna dos funcionários públicos em função das responsabilidades que ele assume; a melhoria da qualidade das leis e o estabelecimento de condições técnicas e econômicas para que os órgãos de polícia e Justiça possam trabalhar na mesma velocidade que a agência anti-corrupção.

Ainda no que tange a questão da administração pública para a diminuição da corrupção, podemos mencionar o trabalho de Ribeiro e Andrade (2004). As autoras têm por objetivo sistematizar os conteúdos relacionados à governança informacional e seus instrumentos, que podem ser compreendidos como formas de combate à corrupção.

Nessa perspectiva o Estado é pressionado a assumir o papel de promotor da equidade dos direitos e acessos da população à informação. Para que esta equidade aconteça se faz necessário o fortalecimento institucional do Estado e de respostas eficazes às demandas da população. E para melhor responder a estas necessidades e diante do constrangimento da crise fiscal, foi colocado em pauta o debate sobre a crise do Estado e a reforma administrativa. Esse debate, que também é compreendido como reforma do aparelho do Estado ou ainda como modernização do Estado baseia-se na superação do modelo burocrático de administração pública e na incorporação das dimensões de governabilidade e de governança.

A crise do modelo burocrático de administração pública evidencia com maior clareza a crise do Estado, que é uma consequência da crise econômica. A manifestação desta crise se dá pelas demandas geradas pela população que não são atendidas de forma satisfatória. Diante desta crise 'velada', o aparato do Estado deveria primar pela eficiência, eficácia e efetividade de suas ações, avaliando os processos e resultados de modo a possibilitar o reordenamento destas mesmas áreas estatais. Essa necessidade de reordenamento do aparato do Estado para melhor alcançar seus objetivos constitucionais é a principal sustentação do conceito de governança. Segundo Ribeiro e Andrade (2004) governança e governabilidade são

---

<sup>26</sup> Para uma discussão sobre a superposição de tarefas dos funcionários públicos de maneira que seja possível o cidadão escolher o funcionário que vai lhe prestar o serviço consultar Miranda (2007).

faces opostas da mesma moeda. A governabilidade refere-se à legitimidade do Estado e a governança é a sua capacidade de gestão (Bresser e Spink, 1998).

A expressão governança informacional foi cunhada por González de Gomes (2002), tendo como base os conceitos de governança, *accountability* e transparência. Segundo as autoras, o conceito de governança informacional surge para ocupar uma lacuna proveniente do modo de relação esperado entre ordem política e corpo social, cujas variações giram em torno da atualização do modelo moderno da “constituição comunicacional: sumariamente, a comunicação e a informação ‘públicas’ serão a condição de um modo de formação do público, que, por sua vez, é a condição ideal e efetiva de existência do político” (González de Gomes, 2002: 36). Os condicionantes da governança informacional são as noções de transparência, convergência e articulação das relações de informação-comunicação entre o Estado e a sociedade civil. O princípio do conceito de governança informacional é o reconhecimento do direito e do acesso à informação pública e governamental pelo cidadão, e, conseqüentemente, a radicalização e consolidação da democracia (Ribeiro e Andrade, 2004).

O objetivo é o de democratizar o acesso à informação pública e governamental visando ampliar a esfera pública paraestatal, a transparência, o combate à corrupção e o grau de *accountability* do Estado.

A constituição de princípios e diretrizes permite conectar as ações da política com seu objetivo geral de forma mais orgânica. São ‘senhas’ que orientam a forma pela qual o objetivo será atingido através de:

- a) Gestão compartilhada de diversos atores.
- b) Descentralização das ações.
- c) A visão dos usuários da informação como cidadãos (cidadania informacional).
- d) A responsabilidade e o compromisso do Estado com sua função de viabilizar a equidade informacional e como provedor e/ou regulador das políticas de informação.
- e) O compromisso e a obrigação do Estado com a prestação de contas sobre suas ações e decisões para com a sociedade.

## *Corrupção e Accountability*

Voltando nossa atenção para o *issue accountability*, com foco na diminuição da corrupção, temos importantes trabalhos feitos por Melo (2002), Taylor (2009a) e Arantes (2010).

Taylor (2009a) nos diz que a significância econômica, demográfica e geopolítica do Brasil torna-o um país adequado para se testar a estabilidade das novas democracias na América Latina. A qualidade da democracia no Brasil tem sido sujeita a muitas análises, sendo que as mais recentes dizem respeito ao debate da habilidade da democracia (sua sociedade civil) policiar seu próprio governo. Taylor considera a qualidade da democracia como um importante aspecto. Fica evidente, então, a corrupção política e a *accountability* como relevantes objetos de investigação. Por outro lado, há uma crescente impaciência da sociedade civil com a corrupção política, o mesmo acontecendo com o abuso de funcionários públicos e a percepção de ausência de *accountability*. Entretanto, a questão da *accountability* tem mudado de modo significativo da geração passada até a transição para a democracia. O trabalho de Taylor é a tentativa de analisar o nível de *accountability* no governo federal, e, com isso, pesar a mudança institucional nesta questão.

Taylor (2009a) nos diz que dois argumentos são lugares comuns na literatura da ciência política contemporânea sobre instituições políticas. O primeiro relaciona estruturas institucionais particulares a resultados políticos. Se sabemos como as instituições de uma país são (por exemplo, tipo de sistema jurídico, eleitoral, congressional, etc.) podemos fazer algumas afirmações básicas sobre como são os constrangimentos dos *policymakers* neste sistema político específico, e, então, saber quais são os tipos de resultados políticos que são possíveis de acontecer.

Um segundo argumento é feito na literatura específica de *accountability*: diz que a interação entre as instituições políticas individualmente tem um efeito importante sobre o resultado da *accountability*. Este argumento se originou de trabalhos feitos pela Transparência Internacional sobre os sistemas de integridade (Speck e Ferreira, 2012).

Mais recentemente, tem-se analisado a estrutura de interação comparativamente entre países para que se possa saber como essa interação gera (ou não) algum tipo de falha no sistema de *accountability* brasileiro.

Há, segundo o autor, dois argumentos extremamente úteis. O Primeiro possibilita a verificação do sistema de prestação de contas que é gerado pelas regras institucionais. O segundo ilumina os resultados políticos, especialmente na área de *accountability*. Vale a pena lembrar que ambos são resultado de um complexo processo de interação institucional.

Nos lembra, também, que estes argumentos são simplificadores pois analisam as instituições como se elas fossem estáticas e imutáveis. Estes argumentos são úteis quando queremos analisar a questão de forma heurística e dedutiva, mas um número de acadêmicos tem mostrado em anos recentes que estes argumentos ignoram os processos pelos quais as instituições mudam ao longo do tempo.

O esforço de Taylor (2009a) é o de reconciliar os três argumentos, analisando a evolução da rede de *accountability* das instituições com foco no governo federal brasileiro. Esta análise começa na transição para a democracia, em meados da década de 80. Construindo sua análise a partir do trabalho passado sobre a performance geral da rede de *accountability*. Taylor também pontua como o processo de desenvolvimento institucional tem remodelado esta rede do avesso em função da transição democrática. Trata-se, pois, de investigar como as instituições se desenvolvem, tanto individualmente quanto coletivamente e como esta evolução contribui para os resultados políticos, com ênfase particular na *accountability*.

Taylor (2009a) faz uma descrição exaustiva das instituições-chave de *accountability* do Brasil. Ele ilustra que apesar das demandas por um maior esforço anti-corrupção no Brasil (seja pela reforma eleitoral e do sistema partidário, ou uma revisão das relações Executivo-Legislativo, ou sobre a reforma do Judiciário), muita mudança ocorreu desde a redemocratização. Vale enfatizar que estas mudanças foram graduais.

Mas ao olhar o Brasil mais precisamente, vemos, de fato, mudanças fundamentais na rede de *accountability*. Algumas dessas mudanças são resultado de uma aparente e não correlacionada mudança estrutural em larga escala. Na mais ampla escala do

nível estrutural, a democratização teve efeitos importantes nas instituições. Estas instituições foram reestruturadas nos anos 80 através de uma série de mudanças legislativas que culminaram com a Constituição de 88 e que também mudou a tolerância com a corrupção. Ainda que a democratização *per se* para a melhora do processo de *accountability* seja um argumento difuso, de fato, a abertura do sistema político a novos atores pode muito bem ter piorado as percepções sobre a corrupção política e sobre a *accountability*.

Similarmente, as mudanças econômicas, tais como o processo de estabilização monetária sob a rubrica do Plano Real de 1994, tiveram um número de importantes, porém ambíguos, efeitos. A estabilização aumentou a transparência pública, mas também provocou mudanças políticas e mudanças nos resultados políticos com efeitos ambíguos sobre a percepção de corrupção:

- 1) Aumentou o controle fiscal, que trouxe o benefício de tornar a grande corrupção mais visível.
- 2) O processo de privatização transferiu o *locus* da corrupção, mas não a eliminou. Há, também, a possibilidade de aumento do custo do indivíduo ser pego em atividades corruptas.
- 3) O desenvolvimento socioeconômico, que tem uma associação clara com a diminuição da corrupção, pode não ter sido suficiente para a diminuição da corrupção.

De fato, as mudanças macro-estruturais alteraram substantivamente a maneira como se faz a prestação de contas e como a corrupção ocorre no Brasil. Para que comecemos a pensar especificamente sobre as mais importantes reformas relacionadas a *accountability*, se torna útil analisar as mudanças que ocorreram em seis importantes episódios da história da atual democracia brasileira. Estes momentos foram, segundo Taylor (2009a):

- 1) 1985-1989: o momento de transição constitucional que trouxe o eco da eleição de Tancredo Neves em 1985 e a Constituinte de 88;
- 2) 1990-1993: a consecutiva eleição de Collor e os escândalos orçamentários;
- 3) 1994-1998: as escolhas políticas em torno do Plano Real e o aumento da transparência trazida com a estabilização econômica;

- 4) 1999-2002: os escândalos do segundo mandato do presidente Fernando Henrique;
- 5) 2002-2005: as escolhas políticas em torno da chegada de um partido de esquerda ao poder (o Partido dos Trabalhadores), e, em particular, as escolhas políticas feitas por Lula que ilustram sua adoção à ortodoxia econômica e as reivindicações dos ‘petistas’ mais tradicionais por mais transparência.
- 6) 2006-2009: a resposta ao escândalo do *mensalão* assim como as respostas do sistema político à crescente assertividade dos atores judiciais (incluindo, aí, as cortes, os promotores e a polícia).

Taylor (2009a) passa a descrever minuciosamente os eventos que pontuou. Aqui, nos restringiremos aos eventos que dizem respeito ao nosso trabalho. Então, o autor nos diz que apesar de ter havido relevantes escândalos durante o primeiro mandato de Cardoso, nenhum deles alcançou a dimensão pública do *impeachment* de Collor ou o escândalo do orçamento.

Torna-se evidente que muito da mudança institucional que tem ocorrido, se dá na rede de *accountability* das instituições. Apesar de muitos escândalos terem tomado conta da opinião pública, cada um dos períodos discutidos tem seu grau de mudança institucional.

Inicialmente, muito desta mudança possui duas lógicas de *accountability* em confronto – a lógica dos direitos e a lógica da política econômica. Durante o momento de transição nos anos 80, a mudança foi profundamente institucional e se deu tanto na área legal quanto econômica e permitiu uma significativa reformulação das instituições de *accountability* nas duas áreas. A tensão entre os campos legal e da política econômica, ainda assim, permaneceria constante até o segundo mandato de Cardoso: sob o governo Collor, a política econômica foi, de algum modo, discreta. Durante o governo Cardoso, sob a ótica do Plano Real, o campo dominante foi o econômico, onde as mudanças legais sempre eram vistas como um impeditivo para se alcançar as metas econômicas. Foi somente depois de 1998, durante o segundo mandato de Cardoso, que as duas áreas começaram a convergir. Talvez, o melhor exemplo deste *mix* de áreas foi a criação da CGU, que incorporou tanto aspectos econômicos quanto legais em uma única instituição burocrática. Outro

exemplo foi a crescente cooperação da Receita Federal com vários corpos judiciais, tais como as cortes eleitorais e o Ministério Público.

A segunda maior tendência que pode ser vista, em se tratando deste aspecto, é a análise da perspectiva histórica do escopo da mudança. As reformas institucionais podem ser desmembradas em três categorias: mudanças nas instituições, mudanças nas regras dentro das instituições e mudanças na aplicação das regras por estas instituições. Estas três categorias mapeiam parcialmente o problema e são, mais ou menos, análogas a três tipos de mudança institucional: *big-bang*, que são casos oportunos críticos como a crise econômica e a democratização; mudanças em torno do processo de *policymaking* e mudanças burocráticas internas com foco na melhoria da efetividade política.

Não deve ser surpresa que as mudanças-chave no sistema de *accountability* durante o regime de transição foram, de fato, as mudanças de larga escala como a criação do Ministério Público ou do Tesouro Nacional, que seriam instituições impossíveis durante o regime militar. Uma vez que estas instituições foram estabelecidas, a ênfase dada a elas transitou entre a criação de uma burocracia ‘indiscriminada’ (com exceção da CGU) e o remodelamento destas burocracias para uma melhor performance institucional. Em alguns momentos estes fatos ocorreram através de mudanças das regras, tais como a “significativa mudança de regras na reforma judicial de 2004” (Taylor: 2009a: 20) ou através de pequenas mudanças como a recente revisão das regras de evasão de divisas. Em outros momentos ocorreram mudanças burocráticas endógenas, como a reforma na Polícia Federal que teve seu sucesso devido à implementação destas regras pelas lideranças desta instituição.

Taylor (2009a) nos diz que há uma terceira tendência que é a extensão dos esforços da reforma pela sociedade. No começo do momento de transição democrática, houve um considerável envolvimento da sociedade que desejava mudanças institucionais, mas uma vez passado este momento inicial o duro trabalho de tornar estas instituições funcionais coube largamente ao Executivo. Em parte, isto se deveu aos extraordinários poderes que o presidente brasileiro tem tanto para controlar a legislação quanto para dominar o debate público. Entretanto, ao longo do tempo, os presidentes perderam a habilidade de dominar completamente o controle da

evolução do sistema, mesmo dentro do Executivo, onde corpos como a Receita Federal, a CGU e a Polícia Federal não sendo completamente independentes, alcançaram uma considerável autonomia. Como a rede de *accountability* cresceu, muitos corpos autônomos tais como o Ministério Público e as cortes se adequaram a realidade da nova democracia brasileira e também iniciaram reformas por sua própria iniciativa.

Uma questão final a se abordar são os momentos de crise que vivemos, para o atual desenvolvimento das instituições de *accountability*. Os escândalos de corrupção são os mais importantes tipos de crise que atingem as instituições de *accountability*. Eles ‘sacodem’ o *status quo*, realinham coalizões e sempre introduzem um potencial para inovação política ou dão suporte para ideias que são novas e que nunca foram adotadas. Por exemplo, apesar do processo de revisão constitucional de 1993-1994 ter falhado, foi durante este processo que membros do Congresso propuseram a criação de um controle externo sobre o judiciário (Fleischer, 1997). A proposta foi feita em 1994, e, somente dez anos depois, as propostas conseguiram entrar na pauta de discussão.

Passamos, agora, a um estudo de caso que ilumina o nosso problema. Ele mostra uma parceria de instituições que fazem parte da rede de controle da corrupção. Arantes (2010) faz uma análise da parceria das operações conduzidas por organismos federais de combate à corrupção e ao crime organizado no Brasil.

### ***Combate a Corrupção: Parcerias Institucionais***

Se pensarmos nos problemas da corrupção e da *accountability*, uma reforma institucional que tenha como objetivo aperfeiçoar mecanismos nesta área deve estar apoiada em uma análise criteriosa sobre as relações entre atores interessados e instituições, e, para tanto, “modelos analíticos com alguma capacidade preditiva serão muito bem vindos” (Arantes, 2010: 3).

Os estudos sobre corrupção e *accountability* podem se beneficiar de uma convergência a que Ferejohn e Pasquino (2001) fazem referência. Suas prescrições

podem se tornar interessantes desde que conjugadas com explicações consistentes da interação dos atores em determinados contextos institucionais. A distinção feita por O'Donnell (1999) entre '*accountability horizontal*' e '*accountability vertical*' abriu caminho a um vasto campo de estudos na área de ciência política sobre atores e instituições até então pouco examinados na disciplina: agências de controle, tribunais e órgãos de fiscalização dos gastos públicos, *ombudsman*, ministérios públicos, comissões parlamentares de inquérito, poder judiciário, etc. Se a preocupação com a *accountability* horizontal teve uma origem normativa, o fato é que a incorporação de tais atores e instituições tem desafiado a própria ciência política a ampliar seu repertório conceitual e sua agenda de pesquisas (Arantes, 2010).

O primeiro passo na direção do terreno dos estudos sobre mecanismos de controle do poder político deve ser o de realizar um criterioso mapeamento das instituições e atores que promovem *accountability*; seus interesses e as interfaces que mantém no interior do sistema (Isunza Vera e Gurza Lavalle, 2010).

A análise das instituições de *accountability*, especialmente as destinadas ao combate à corrupção, pode se beneficiar de uma convergência entre teorias normativas e positivas. No caso brasileiro, conhecer as causas da corrupção e como operam os órgãos destinados ao seu combate é algo que requer uma compreensão desde os microfundamentos da ação racional, passando pelo patrimonialismo em nossa formação histórica até os efeitos do desenho institucional e das organizações sobre o comportamento dos atores.

Taylor (2009b) vai destacar particularmente os custos diretos e indiretos do funcionamento do sistema político, tais como o elevado custo das campanhas eleitorais e os recursos empregados na montagem das coalizões partidárias com o fim de assegurar a governabilidade. Sua argumentação vai no sentido de mostrar que a morosidade do Judiciário e outras dificuldades no campo da justiça, que são responsáveis por um elevado grau de impunidade, e o mal funcionamento da rede de instituições de *accountability* tornam estas instituições incapazes de promover ações eficazes.

É crescente o interesse pela rede de instituições de *accountability* que é responsável pelo monitoramento, investigação, persecução civil e punição dos atos de corrupção e de improbidade administrativa.

De qualquer modo, Arantes (2010) assume a recomendação de que não basta examinar individualmente tais instituições pertencentes à rede. É necessário avaliar o grau de cooperação entre elas.

A experiência de atuação do Ministério Público Federal e da Polícia Federal no Brasil, nos últimos anos, constitui um bom exemplo das possibilidades de cooperação e integração de instituições de *accountability* no combate à corrupção e ao crime organizado no país. Na Polícia Federal, uma “operação” é a execução de mandados de prisão ou de busca e apreensão, expedidos pela Justiça, após um período de investigação que pode durar semanas ou meses e que quase sempre conta com a participação do Ministério Público ou de outros órgãos como a Receita Federal, Ministério da Previdência Social, polícias estaduais, fiscais e funcionários de outros órgãos controladores e agências reguladoras.

Na busca por maior efetividade no combate à corrupção e ao crime organizado, o Ministério Público Federal e a Polícia Federal têm lançado mão de dois expedientes muito eficazes: a escuta telefônica e os mandados de prisão (preventiva ou temporária). O uso da escuta telefônica tem permitido a obtenção de provas contundentes e eficazes, especialmente nos casos de corrupção e de crime organizado. Dada a dificuldade de apuração desses crimes, este recurso propicia o mapeamento da rede criminosa e o registro de seus integrantes que serão levados à juízo. Tal eficácia tem gerado controvérsias nos últimos anos, pois além de uma certa banalização, a quantidade de grampos ilegais tem crescido significativamente<sup>27</sup>.

---

<sup>27</sup> Para maiores esclarecimentos sobre o procedimento de quebra de sigilo telefônico em CPIs consultar Bulos (2000) e Fernandes (2002).

**Tabela 2.2 - Corrupção como Crime Principal e como Crime Secundário nas Operações da Polícia Federal (2003-2008)**

Corrupção como crime principal	Freq	%	Corrupção como crime secundário	Freq	%
Fraude no INSS	45	31,1	Contrabando e descaminho	17	17,5
Corrupção em concessões, autorizações e fornecimento de documentos públicos	26	19,1	Crime ambiental	14	14,4
Fraude em licitações	25	18,4	Organização criminosa (vários crimes)	11	11,3
Desvio de dinheiro e recursos públicos	21	15,4	Tráfico de drogas	8	8,2
Corrupção na polícia	11	8,1	Falsificação, adulteração, produção e comércio ilegal de combustíveis, alimentos e medicamentos	6	6,2
Fraude em fiscalizações	8	5,9	Fraudes e estelionato	6	6,2
			Outros	35	36,1
Total	136	100	Total	97	100

Fonte: (Arantes, 2010: 16)

É devido ao mau desenho das instituições e a má gestão pública que a corrupção encontra espaço no Estado. Diz-se isto porque são os governos que concedem direitos especiais de atividade econômica, tais como a exploração de madeira, minério e pedras preciosas. Os governos autorizam o funcionamento de entidades especiais como as de assistência social; concedem benefícios fiscais ou tributários (não apenas a setores específicos como áreas geográficas delimitadas), e, no limite são os responsáveis por permitir e regular o direito de ir e vir por meio de documentos públicos como passaportes e carteiras de habilitação e de trânsito. Tais atividades no Brasil são alvo constante de *rent-seekers* dispostos a fraudá-las e sendo que muitas vezes se instalam no aparelho do Estado, mediante a corrupção dos funcionários responsáveis.

É neste sentido que o autor vai definir a corrupção pública como: a “apropriação de recursos públicos ou fraude organizada e retirada de atividades estatais de autorização, concessão e/ou fiscalização relativas a interesses, bem como a atividades econômicas, por parte de agentes públicos ou privados, mas com a necessária participação dos primeiros” (Arantes, 2010: 19).

Retornando a discussão anterior, o autor diz que sob o ângulo da novidade representada por essas operações, a busca por uma maior efetividade no combate à corrupção e ao crime organizado pela ação concentrada de policiais, procuradores e juízes deve ser igualmente destacada. A mudança de ênfase no tratamento da corrupção – de ato de improbidade administrativa para crime comum –, o deslocamento do plano estadual para o federal e a maior articulação no interior da rede de instituições de *accountability* têm produzido efeitos importantes nas áreas previdenciária, ambiental, de controle do uso de recursos públicos e inclusive no interior da própria instituição policial.

Arantes (2010) passa a analisar três deslocamentos importantes no que diz respeito às ações recentes de combate à corrupção no Brasil: 1) da esfera civil para a esfera criminal; 2) da esfera estadual para a esfera federal e 3) da desarticulação a um maior adensamento das relações no interior da rede de instituições de *accountability* (que resulta num aumento relativo da eficácia e suas ações). A hipótese que vai orientar o exame desses deslocamentos é a dupla natureza, institucional e organizacional. De um lado, tais mudanças podem ser explicadas pelo desenho institucional capaz de propiciar resultados mais efetivos nas esferas criminal e federal. Por outro lado, a maior efetividade depende também da motivação endógena e do empenho das organizações no aumento da eficácia e no adensamento das suas relações recíprocas, no interior da rede de *accountability*, com vistas a superar o isolamento e a imprimir uma maior consequência às atividades de combate à corrupção.

Se dirigindo especificamente à Polícia Federal, Santin (2007) vai dizer, que, no sistema brasileiro, nem o Judiciário nem o Ministério Público dirigem a Polícia Federal ou suas investigações. As três instituições guardam independência entre si e o processo criminal transcorre de modo triangular entre elas. Importante destacar aqui, que do ponto de vista do sistema judicial de *accountability* que se tem no Brasil, a Polícia Federal encontra-se subordinada ao Poder Executivo e sua atividade pode ser de fato orientada pelo Ministério da Justiça. Por outro lado, algumas de suas atividades de investigação e repressão ao crime prescindem do aval de juízes independentes e podem ser fiscalizadas por membros do Ministério Público. A

Polícia Federal tem autonomia para investigar, mas não tem autoridade para adotar medidas extremas contra seus investigados.

A impressão de Arantes (2010) é de que se avançou muito nos últimos anos em termos de aperfeiçoamentos na legislação e no desempenho individual das instituições de *accountability*, mas os resultados finais e gerais permanecem precários. Este “paradoxo” (Araújo, 2010: 28) foi particularmente acentuado nos casos de corrupção política. Taylor e Buranelli (2007), que decompueram o processo de *accountability*, investigação e sanção concluem que a existência de instituições razoavelmente independentes e bem aparelhadas não tem se mostrado condição suficiente para que todas essas etapas sejam congruentes e que os resultados finais e gerais sejam realmente positivos.

Não se pode, portanto, descartar a hipótese de que a ineficiência sistêmica esteja na raiz do maior ativismo individual da Polícia Federal e do Ministério Público, pois como demonstram Taylor e Buranelli (2007), tais organizações se empenham, e até concorrem entre si, pela investigação e desbaratamento de esquemas organizados, entretanto, eles têm menos condições ou mesmo menos interesse de atuarem nas demais etapas do processo de *accountability*.

Houve inovação legislativa e aperfeiçoamento institucional com o objetivo de combater a corrupção política, mas a maneira como os agentes vinham fazendo uso desta inovação e aperfeiçoamento demonstrava que o ativismo pode ser considerado o outro lado da moeda da baixa efetividade sistêmica. Uma abordagem mais global poderia levar em consideração não só o sistema judicial de *accountability*, mas os avanços e ‘resistências’ que têm marcado igualmente os órgãos auxiliares do Executivo e do Legislativo, tais como os Tribunais de Contas (Speck, 2000b; Teixeira 2004 e Arantes et al, 2005) ou a Controladoria Geral da União (Olivieri, 2006).

**Quadro 2. 1 – Formas de Tipificação e Tratamento da Corrupção Praticada no Brasil por Ocupantes de Cargos do Executivo**

	Tratamento Político	Tratamento Judicial	
Definição	Crime de Responsabilidade	Crime de Corrupção	Ato de Improbidade Administrativa
Instância de julgamento	Legislativo (respectivo)	Justiça Criminal (com foro privilegiado)	Justiça Cível (sem foro privilegiado)
Atores envolvidos no processo	Políticos	Polícia; Ministério Público; Judiciário*	Ministério Público
Penas em caso de condenação	Impeachment e suspensão de direitos políticos	1 a 8 anos de prisão, multa e perda do mandato	-Perda dos bens/valores apropriados. -Ressarcimento dos prejuízos -Perda do mandato -Suspensão dos direitos políticos, por 8 a 10 anos -Proibição de contratar com o poder público, por 10 anos
Custos extra-processuais	Custos de reputação	Custos de reputação; Prisão preventiva ou temporária; Apreensão de documentos e invasão de privacidade; Abalos na organização criminosa; Bloqueio de recursos financeiros	Custos de Reputação; Ajustamento de conduta

\* O Judiciário pode participar dessa fase, concedendo à Polícia mandados de busca e apreensão ou autorização para escutas telefônicas e prisões preventivas ou temporárias.

Fonte: (Arantes, 2010: 29)

Arantes (2010) continua sua argumentação, dizendo que de fato, a inovação brasileira de criar uma terceira forma de combate à corrupção é algo que nos distingue ao nos compararmos com outras democracias constitucionais. A lei de improbidade administrativa foi programada pela própria Constituição de 1988 e representou uma resposta à sucessão de escândalos de corrupção política que marcaram a década de 1980 e início dos anos 1990, tendo sido aprovada em 03/06/1992, poucos meses antes do *impeachment* do presidente Collor, em 29/07/1992.

Se fizermos um balanço de quase 20 anos deste tipo de ação, observa-se poucos resultados efetivos obtidos e também um baixo grau de efetividade processual, seja pela lentidão dos processos na Justiça, seja pela infinidade de recursos protelatórios por parte dos acusados, ou seja, na postura mais restritiva dos juízes no que diz respeito às competências do Ministério Público para atuar nesta área (muitas vezes não reconhecendo a legitimidade jurídica das ações e dos procedimentos adotados durante a investigação).

Essa baixa efetividade processual tem levado muitas vezes o Ministério Público a privilegiar procedimentos pré-judiciais. Exemplo disto é o inquérito civil que é uma forma de solucionar casos sem os levar à apreciação judicial, feito através do Termo de Ajustamento de Conduta com políticos e administradores, e, de impor-lhes custos em sua reputação, se utilizando da mídia para atingir sua imagem (Arantes, 2010).

A hipótese do autor se baseia no fato de que o que parecia ser uma vantagem acaba por converter-se numa fragilidade: ações de improbidade dispensam o envolvimento da polícia e escapam ao foro privilegiado e aos rigores do código penal, mas o excessivo formalismo da justiça brasileira; a inúmera quantidade de recursos protelatórios e os vários graus de jurisdição têm propiciado aos advogados de defesa explorarem ao máximo as oportunidades de retardamento de sentenças condenatórias quando não de sua inviabilização.

O autor faz outra observação. Chama-a de (re)criminalização da corrupção política e diz que este processo também tem uma tendência à federalização. Houve, então, um deslocamento do combate à corrupção do plano estadual, nos quais os promotores eram protagonistas por meio de ações civis públicas, para o plano federal, capitaneado agora pela Polícia Federal e por esse combate às ações criminais que superaram em boa medida as dificuldades processuais do processo penal. É interessante notar como arrefeceu a discussão sobre os poderes de investigação que o Ministério Público vinha pretendendo obter. Isto se deu justamente por conta do fortalecimento da capacidade de investigação da Polícia Federal no plano nacional e que tem influenciado, mesmo que vagarosamente, as polícias estaduais. Um dado revelado pelo autor, o qual chama de surpreendente, é que à luz da história das relações entre União e estados nesta matéria, há em 17 das 27 unidades federativas, hoje, um secretário de segurança pública e um delegado federal.

O autor conclui seu trabalho dizendo que “os custos envolvidos no tratamento penal do crime de corrupção estão sendo superados por uma articulação inédita das três instituições responsáveis por conduzir a investigação e o processo por essa via: polícia, Ministério Público e juízes de primeira instância. Essa sintonia mais fina de propósitos é a grande novidade da experiência brasileira recente de responsabilização da classe política” (Arantes, 2010: 33).

Feita toda essa discussão sobre corrupção e *accountability* gostaríamos de retomá-la baseados em um trabalho organizado por Avritzer et al (2008). O que vai nos interessar neste trabalho é a parte que trata das instituições e mecanismos de controle da corrupção.

## **2.11 – O Controle da Corrupção:**

Peruzzotti (2008) vai nos dizer que nas últimas décadas, a noção de prestação de contas tem sido colocada como um aspecto central do bom governo. O conceito expressa um dos valores centrais da democracia: o governo deve submeter-se a uma multiplicidade de controles a fim de assegurar o manejo responsável dos assuntos públicos.

Nas amplas demandas por prestação de contas, a corrupção governamental aparece como um dos temas mais recorrentes. Existe um interessante debate acerca das diversas formas em que se possa adotar o controle da corrupção, assim como um consenso generalizado de que o fortalecimento dos mecanismos anticorrupção efetivos é uma das tarefas pendentes da etapa de melhoramento da qualidade institucional das novas democracias.

As instituições especializadas na prestação de contas cumprem, portanto, um papel central na democracia representativa: assegurar que os governos respondam aos interesses dos representados.

Para que a dimensão legal da prestação de contas se efetive, é necessário que existam agências estatais com capacidade efetiva de fiscalização e sanção. Estas agências podem ser órgãos funcionalmente especializados no exercício da prestação de contas (controladorias, auditorias, tribunais administrativos, organismos anticorrupção,

defensorias, etc.), ou instituições cuja atividade principal não seja a prestação de contas, posto que cumprem uma variedade de funções, mas que intervêm na manutenção dos procedimentos constitucionais e das leis (Congresso e Poder Judiciário).

Que tipo de remédio prevê a democracia para controlar a corrupção? Grande parte da literatura sobre controle da corrupção tem centrado seu foco na qualidade do sistema de controle intra-estatais ou horizontais que são aqueles que têm como objetivo prevenir, corrigir ou sancionar atos de ilegalidades por parte das agências do Estado. O desenho institucional assume que os distintos tipos de agência de controle horizontal funcionam complementarmente.

Antes, a atenção nos debates sobre prestação de contas estava centrada exclusivamente na operação de mecanismos horizontais. Em anos recentes, tem-se ampliado a discussão para incluir mecanismos verticais de controle.

Em todo caso, existem dois tipos de atores que podem cumprir um papel relevante na luta contra a corrupção: uma imprensa independente e a sociedade civil. Entretanto, a imprensa, no intuito de ter matérias “explosivas”, pode alimentar obscuras operações políticas (Peruzzotti, 2008) ou pode manter-se inerte quando não é de seu próprio interesse político fomentar certos escândalos.

A sociedade civil também tem desenvolvido uma série de iniciativas importantes contra a corrupção. Tem-se estabelecido, no Brasil, uma nova geração de organizações cidadãs, altamente profissionalizadas, muitas das quais estão dirigidas para expor fatos delituosos ou para desenvolver estratégias para combater eficazmente a corrupção. Um dos principais obstáculos que enfrentam estas organizações é a opacidade do Estado brasileiro.

Fontoura e Soares (2008) vão tratar da questão das ONGs tipo *watch-dog* focando sua análise na principal ONG de combate a corrupção: a Transparência Internacional. Dizem as autoras que os primeiros indícios de que a corrupção estava sendo combatida em âmbito internacional aparecem em 1988, com a Convenção contra o Tráfico de Narcóticos Ilícitos e Drogas Perigosas, das Nações Unidas (ONU), em que o combate à corrupção não era o maior esforço em si, mas estava relacionado pelo dinheiro envolvido nas transações ilícitas. A década de 90 marcou o surgimento de iniciativas por parte de organismos multilaterais (FMI, OEA, Banco Mundial, OCDE) e de estudos

acadêmicos sobre a corrupção. As reformas democráticas; a integração entre os países e a liberalização econômica facilitaram a percepção da importância de se reportar o tema da corrupção, de seus custos e de seu combate.

Em 1990, representantes do Banco Mundial na África se reuniram para discutir a realização de um estudo sobre governança e desenvolvimento econômico. Nesta época, o diretor do Banco Mundial, Peter Eigen, conhecia o impacto negativo da corrupção na região e passou a buscar formas de combatê-la, pois a tomava como um obstáculo ao desenvolvimento sustentável. A ideia encontrou resistência entre os representantes da instituição em sua sede, Washington, devido à recomendação de neutralidade política em relação às decisões de empréstimos que o Banco Mundial fazia. Diante disso, Peter Eigen juntou-se a intelectuais, ativistas, empresários, jornalistas, acadêmicos, líderes políticos e oficiais de diversas regiões do mundo afim de ganhar apoio para formar a organização não governamental Transparência Internacional.

Com apoio financeiro da GTZ (Agência de Cooperação Técnica Alemã), Eigen fundou em 1993 a Transparência Internacional, cujo objetivo é combater a corrupção através da difusão de valores globais de transparência, responsabilidade social, *accountability*, e boa governança. A Transparência Internacional tornou-se, então, uma organização não-governamental, sem fins lucrativos ou filiação partidária.

A importância de um ordenamento jurídico internacional para abranger o controle da corrupção é uma bandeira da organização, pois as convenções anti-corrupção oferecem um marco de normas que facilitam a cooperação internacional. Assim, a Transparência Internacional promoveu ativamente a adoção da Convenção das Nações Unidas contra a corrupção (UNCAD), a convenção da OCDE contra o suborno, e também convenções regionais como a Convenção Interamericana de Combate a Corrupção (CICC). O papel no monitoramento é importante não só para viabilizar o cumprimento das normas, mas representa uma oportunidade dos especialistas avaliarem os obstáculos e recomendarem melhorias na luta anticorrupção. Agora ela se concentra em assegurar a aplicação das normas entre os países signatários.

Como assunto consequente, Avritzer (2008) vai abordar a questão dos índices de percepção (que são um instrumento-chave da Transparência Internacional no monitoramento dos países). O autor diz que a corrupção enquanto um problema político, econômico, cultural e administrativo se manifesta de forma diferenciada em

cada país. Em algumas democracias que possuem estruturas de controle da corrupção há inibição de práticas de apropriação privada dos recursos públicos. Em outros países de democratização recente ou praticamente sem experiência de democracia, a corrupção se expressa de forma muito mais intensa. Sendo de que não se trata de um fenômeno de natureza exclusivamente pública, surge, então, um problema que tem ocupado a atenção das instituições internacionais (ONU, Banco Mundial, etc.) que se trata justamente de que forma medir tal fenômeno e de maneira comparada.

A maior parte das instituições internacionais se orientam pelos chamados índices de percepção da corrupção. Normalmente, um índice de percepção da corrupção é elaborado da seguinte forma: pergunta-se às pessoas sua opinião sobre o nível de corrupção em um determinado país. Essas pessoas são buscadas através da sua inserção na economia. Assim, se tomarmos o índice de percepção de corrupção mais conhecido, o da Transparência Internacional, ele é elaborado através de questionários aplicados em empresários e analistas de diversos países acerca da sua opinião sobre o grau de corrupção naquele país. Em geral, a Transparência Internacional procura dirigentes de empresas transnacionais em um determinado país. É isso que faz o índice da Transparência Internacional uma medida indireta de corrupção. Dessa forma, o índice de percepção de corrupção mais difundido internacionalmente tem um viés muito claro: ele é elaborado para orientar as ações dos agentes econômicos transacionais na tomada de decisões.

Voltando nossa atenção para o controle que o Judiciário faz, Barbosa Filho (2008) diz que a preocupação com a corrupção renasceu nos países mais avançados e nos organismos internacionais, expressando o ponto de vista de agentes econômicos envolvidos no processo de globalização econômica. Nesse momento, as hipóteses mais imediatas para a explicação do fenômeno diziam respeito a tradições e culturas específicas onde elas tinham uma enorme incapacidade para participar adequadamente do jogo do mercado e da economia, com resultados desastrosos para a generalização e universalização da racionalidade econômica embutida no processo de globalização. Estudos posteriores, entretanto, complexificaram este panorama, associando o aumento da corrupção ao modo específico de avanço dos movimentos subsumidos na globalização, implicando a ruptura de tradições nacionais ou regionais; o rearranjo interno de forças políticas; a derrocada de instituições; o desemprego; o aumento da injustiça e a criação de problemas ou campos de ações não previstos pelos direitos

nacionais ou pelo direito internacional. Como resultado, o comportamento predatório tornou-se alarmante e generalizado (como o caso das máfias russas) com repercussões em todas as dimensões da vida social.

Tanto no esforço reflexivo acadêmico quanto na imaginação de propostas anticorrupção, o Judiciário tem um papel decisivo, considerado instituição-chave para deter o avanço da corrupção. O documento já citado pela Transparência Internacional, elaborado por acadêmicos e formuladores de políticas, estabelece uma série de recomendações para armar o Judiciário com os poderes e atributos necessários a este combate. Estas sugestões podem ser agrupadas em três subconjuntos, dirigidos para sustentar, respectivamente, a autonomia, a integridade e a eficácia dos Judiciários em todo mundo. A autonomia seria assegurada através de uma série de medidas que garantiriam a independência dos juízes e promotores em relação a outras instituições, aos agentes políticos e econômicos, ou seja, às pressões do mundo político e do mercado, para a tomada de decisões. A integridade seria o resultado de um compromisso real dos juízes com o Direito, ou do contrário o Judiciário poderia tornar-se uma poderosa e autônoma instituição corrompida e corruptora. A eficácia seria garantida pela desburocratização dos processos, pela rapidez de decisão, pela transparência do funcionamento geral do Judiciário, pela abertura e porosidade às demandas da sociedade, resultando na disseminação de uma cultura de respeito à lei. A suposição é a de que a rede de Judiciários organizada por estes três princípios não apenas reduziria localmente os níveis crescentes de corrupção, como viabilizaria a reconstituição de um direito internacional mais atento a uma realidade global em modificação permanente. É neste sentido que acadêmicos e organizações internacionais estimulam a disseminação de reformas dos Judiciários nacionais.

Tratando do Ministério Público, Sadek (2008) diz que nos últimos tempos, inúmeros fatos relacionados à corrupção tornaram-se públicos. Subornos, prevaricações, desmandos administrativos, “caixa-dois”, tráfico de influência, lavagem de dinheiro, desvio de recursos públicos e outros escândalos pautaram as manchetes e matérias dos jornais, noticiários televisivos e de rádio. O tema passou a ocupar lugar de destaque na imprensa, nos debates e também a figurar entre as principais preocupações dos cidadãos. Não é possível, entretanto, determinar se houve um aumento da corrupção ou das suas denúncias. Uma das instituições que se destacam nesse novo cenário de

combate a corrupção é o Ministério Público. Sadek diz que talvez esta seja a nossa instituição mais singular.

De acordo com a Constituição de 1988, artigo 127, cabe ao Ministério Público a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Ele tem, portanto, amplas atribuições, que abarcam desde sua função mais tradicional (a ação penal pública), até a defesa dos mais avançados direitos sociais (difusos, coletivos e individuais). A atuação contra práticas de corrupção inclui-se, pois, entre suas obrigações constitucionais.

A correta compreensão da gama de prerrogativas do Ministério Público relacionadas à defesa de direitos deve atentar para o fato de que a Constituição consagrou uma extensa lista de direitos. Foram ampliados significativamente os direitos constitutivos da cidadania, não apenas os direitos de natureza individual, mas também os de natureza supra-individual. Cabe, assim, ao ministério Público, salvaguardar os interesses e os direitos constitucionalmente previstos, protegendo-os de abusos do poder, tanto por parte do estado como por parte de particulares.

Resumidamente, a Constituição e a legislação infraconstitucional propiciaram que o Ministério Público ocupasse um lugar de destaque no controle das demais instituições públicas e na defesa da cidadania. É um órgão encarregado de proteger direitos coletivos e de investigar infrações às leis. Sua configuração é única entre seus pares, quer na América Latina, quer em comparação com ministérios públicos de países com longa experiência democrática. A instituição brasileira combina as atribuições de promotoria pública (com capacidade de agir na área penal e possuindo o monopólio da ação penal) com as atribuições de investigar, denunciar e atuar em questões que envolvam os direitos constitucionais.

Acrescente-se à amplitude das atribuições constitucionais e à força dos instrumentos jurídicos o fato da instituição e seus integrantes possuírem, em grande medida, o controle da agenda. Ou seja, ao contrário do restante do Poder Judiciário que é uma instituição passiva, que depende de provocação para atuar, o Ministério Público tem a atribuição de selecionar casos, possuindo maior margem de escolha e discricionariedade.

Gastos públicos, dispêndio de natureza financeira com recursos públicos, desmandos administrativos, improbidade administrativa por parte de qualquer órgão público, em resumo, qualquer prática que ofenda o princípio da moralidade administrativa, o princípio da impessoalidade e o princípio da legalidade são os alvos do Ministério Público. Se é assim, pelo menos em tese, não há instituições e agentes imunes ao controle.

Esse controle vem sendo aperfeiçoado, em boa parte, devido à especialização, verificada praticamente em todos os Ministérios Públicos estaduais e também no federal. Esta especialização se dá através da criação de promotorias ou grupo de apoio em áreas como meio ambiente, infância e juventude, crime organizado, crimes do colarinho branco, etc. A cooperação entre instituições, com a criação de forças tarefa, também favorece uma atuação mais eficiente.

Nos últimos anos, têm aumentado significativamente as iniciativas que procuram defender a probidade administrativa e a moralidade pública, e, em consequência, combater a série de práticas chamadas de corrupção.

As últimas áreas de controle da corrupção que abordaremos, para encerrar este capítulo são os Tribunais de Contas. Sobre eles, Speck (2008) diz que são instituições vitais do sistema político brasileiro e que contribuem para a aplicação correta e eficiente dos recursos públicos. A fiscalização dessa aplicação tem um papel central no combate à corrupção. Diferente de outras instituições de controle (polícia, Ministério Público, CPIs), que também entram nesta questão, os Tribunais de Contas são instituições que por excelência que se dedicam integral e exclusivamente à fiscalização dos recursos públicos. Como as instituições de auditoria governamental em outros países, os Tribunais de Contas fiscalizam a arrecadação, gestão e aplicação dos recursos públicos, utilizando critérios de auditoria governamental, os quais dizem respeito à legalidade e à lisura contábil – “obediência à lei orçamentária e observação dos padrões da contabilidade governamental” (Speck, 2008: 551). Adicionalmente, questionam a aplicação econômica eficiente e efetiva dos recursos públicos.

No que toca ao nosso objeto de estudo, as comissões parlamentares de inquérito, que também são mecanismos de controle, preferimos deixá-las para o próximo capítulo, onde trataremos dos estudos sobre Legislativo brasileiro. Apresentaremos, então, além de uma revisão dos estudos canônicos sobre o assunto, estudos específicos sobre CPIs.

Far-se-á um grande apanhado das relações Executivo-Legislativo, onde se argumentará sobre a preponderância do Executivo sobre o Legislativo. Teremos, também, a oportunidade de descrever as minúcias desta relação e onde as CPIs se enquadram neste contexto.

### **Capítulo 3 – Relações Executivo-Legislativo no Brasil:**

Com este capítulo se completa nossa revisão de literatura. Assim como se fez necessário uma revisão sobre a literatura recente de corrupção também faremos uma revisão da literatura que trata das relações entre o Executivo e o Legislativo bem como aspectos do Legislativo que nos dizem respeito (as comissões parlamentares de inquérito). Esforço feito será possível, no capítulo seguinte, esboçarmos uma crítica e escolhas metodológicas que pautarão o capítulo empírico. Nos valeremos da literatura que tem impacto sobre nosso estudo e de estudos exemplares do assunto.

#### **3.1 - Representação Proporcional, Lista Aberta e Disciplina Partidária no Brasil**

Nosso objetivo, com esta sessão, é começar a mostrar a relação de preponderância do Executivo sobre o Legislativo abordando temas em que não há consenso entre os analistas. Na sessão seguinte, mostraremos com detalhes como se dá essa preponderância.

Scott Mainwaring (2001) em ‘Sistemas Partidários em novas democracias: o caso do Brasil’, explica o subdesenvolvimento dos partidos brasileiros numa perspectiva comparada. O ponto fundamental da teoria de Mainwaring é atentar para o fato de que as clássicas medidas-padrão de análise de um sistema partidário – como a fragmentação e polarização ideológica –, como proposto na clássica obra de Sartori (1982), foram elaborados para partidos onde o grau de institucionalização é alto (sistemas partidários europeus e norte-americano), e que, portanto, para os países da Terceira Onda democrática deve-se levar em conta, antes de tudo, o grau de institucionalização destes partidos.

Cabe ressaltar que há apenas cinco países com lista aberta no mundo. Além do Brasil apenas o Peru, o Chile, a Finlândia e a Polônia adotam tal sistema. O Brasil é o país que há mais tempo adotou o sistema de lista aberta e o que tem a maior magnitude eleitoral (Nicolau, 2006).

Nesse sistema os líderes partidários não têm influência na escolha da ordem dos candidatos que tem sua posição no partido em função do número de votos recebidos por

ele. Isto faz com que candidatos correligionários sejam concorrentes entre si estimulando uma estratégia eleitoral pessoal que tem como consequência um comportamento individualista na legislatura, comportamento este que visa prover serviços ao seu eleitorado. Ao contrário dos sistemas de lista fechada, onde o líder partidário pode punir ou premiar a lealdade, os líderes partidários brasileiros não possuem este instrumento. Apontando aprovação para um ponto do trabalho de Figueiredo e Limongi (1995), Mainwaring diz que a disciplina partidária aumentou após a Assembléia Nacional Constituinte em função da emergência do Colégio de Líderes, classificando os ‘partidos ônibus’<sup>28</sup> brasileiros do período pós-89 como moderadamente disciplinados. Entretanto o autor faz questão de ressaltar que estes partidos não foram capazes de formar fortes coalizões de governo, fornecendo um apoio legislativo pouco confiável aos presidentes (especialmente nos governos Sarney, Collor e Franco), dificultando a implementação de políticas e reformas exigidas pela economia do país. Acrescenta-se o fato, também observado por Abranches (1988), que a limitada disciplina exacerbou o poder de barganha de legisladores e governadores, que, cobrando concessões do governo, ofereciam em troca seu apoio.

Em ‘Os entraves da democracia no Brasil’, Barry Ames (2003) inicialmente mapeia a política das eleições legislativas, focalizando os incentivos gerados pela Representação Proporcional com lista aberta. No caso brasileiro, foi Ames quem primeiro apontou para os problemas de um sistema de representação proporcional com lista aberta. Em seguida, analisa os aspectos-chave da arena legislativa: as motivações dos legisladores, as estratégias presidenciais na construção de coalizões, a disciplina partidária e as negociações entre partidos.

Em um de seus capítulos, Ames fornece uma quantidade de dados qualitativos sobre o destino das mais importantes propostas presidenciais no período 90-98. Contra Figueiredo e Limongi, Ames conclui que “a inabilidade dos presidentes em fazer aprovar suas agendas pelo Congresso é comum em todas as democracias, especialmente nos sistemas presidencialistas. Ainda assim, os presidentes brasileiros parecem particularmente incapacitados” (Ames, 2003: 204). A questão, então, torna-se a

---

<sup>28</sup> A expressão “partido ônibus” não é o que se poderia chamar de um conceito, mas sim uma terminologia que foi incorporada ao vocabulário dos cientistas políticos através dos jornalistas. Significa que o partido acolhe qualquer político independente de suas filiações ideológicas. É, portanto, o partido onde ‘sempre cabe mais um’.

seguinte: quais são as fontes da fragilidade presidencial? Como resposta, podemos olhar para a disposição que os deputados têm para abandonar a orientação de seus partidos.

Os deputados desertam do seu partido quando dispõem de motivação e de autonomia para fazê-lo. Essas motivações podem ser ideológicas e/ou eleitorais. Motivações ideológicas significam que se as preferências ideológicas de um deputado diferirem das da maioria do partido, será menos provável que o deputado coopere. Quanto às motivações eleitorais, Ames lança mão da hipótese de que os deputados com votos mais concentrados ou agrupados em determinados municípios devem ter ligações mais próximas com os eleitores. Assim, terão maior motivação para desertarem quando os interesses de seus eleitores divergirem da posição do seu partido. Esses deputados também precisarão distribuir bens clientelísticos (por meio de projetos especiais ou verbas orçamentárias) a seus eleitores, a fim de garantir sua sobrevivência política. Além disso, os legisladores que exerceram cargo de prefeito irão também enfatizar sua independência do controle partidário.

Deste modo, a (in)disciplina partidária pode ser uma consequência dos incentivos ao clientelismo, das demandas do eleitorado e das preferências programáticas comuns, ou da força dos líderes partidários.

Para Ames, a competição eleitoral sobre a Representação Proporcional com lista aberta produz legisladores com orientação clientelista, pouco preocupados com as questões nacionais e que entabulam duras barganhas com o presidente a fim de trazer benefícios para seus municípios. Assim, os partidos nacionais são organizações fracas.

Uma legislatura fragmentada operada por partidos fracos contribui para a proliferação de pontos de veto no processo decisório. Essa situação está na raiz da crise de governabilidade do país, marcada por um status quo perversamente resistente, que mantém a maior parte da população na pobreza.

Em 1995 dá-se um ponto de inflexão no estudo da política partidária brasileira. Trata-se do artigo “Partidos Políticos na Câmara dos Deputados: 1989-1994” (Figueiredo e Limongi, 1995), onde os autores chegam a uma conclusão nova sobre a disciplina dos partidos brasileiros: ao contrário do que a literatura corrente dizia, o artigo afirma que

os partidos políticos brasileiros tinham uma disciplina partidária bem acima do que se divulgava até então.

Atacando à visão pessimista<sup>29</sup> sobre os partidos políticos (com dados sobre 221 votações nominais), os autores foram além, dizendo que havia uma previsibilidade do comportamento legislativo sobre votações nominais se se atentasse para as recomendações de voto feito pelos líderes. O artigo pesou para que a visão de autores pessimistas como Ames (2003), Lamounier (1989), Lima Junior (1993) e Mainwaring (2001), passasse a ser mais moderada em relação as suas posições sobre como seria o cotidiano da política partidária brasileira.

Em 1999 os autores lançam o livro “Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional” (Figueiredo e Limongi: 1999) com novos objetivos polêmicos: mostrar que o sistema presidencialista multipartidário não atrapalha a governabilidade. Os motivos para tanto são, por um lado, os direitos de exclusividade; o poder de expedir Medidas Provisórias e pedidos de urgência por parte do Executivo. Assim, possibilita-se uma governança mesmo com uma eventual fragmentação partidária. Por outro lado há o já mencionado Colégio de Líderes, que controla as nomeações para as comissões e detêm o poder de requerer urgência. Deste modo estes poderes acabam por conferir aos líderes partidários controle sobre o fluxo legislativo.

A conclusão que Figueiredo e Limongi chegam, nas palavras de Amorim Neto, é a de que

“... uma vez que o presidente domina a agenda legislativa, que os partidos são disciplinados e que os seus líderes controlam o fluxo do processo legislativo, governos eficazes podem emergir na medida em que o presidente coopere com os líderes dos partidos que, conjuntamente, comandam uma maioria de cadeiras parlamentares. Essa cooperação se realiza por meio de acordos de coalizão, através dos quais os partidos obtêm cargos ministeriais em troca do seu apoio legislativo ao presidente” (Amorim Neto, 2006:131).

---

<sup>29</sup> A denominação de pessimista e otimista é feita por Amorim Neto (2006) para classificar os autores que consideram os partidos no Brasil como indisciplinados. O autor toma por otimista aqueles que consideram os partidos brasileiros como disciplinados.

Depois de analisarmos os quatro autores (Mainwaring; Ames; Figueiredo e Limongi); pode-se perceber a divergência clara sobre a disciplina partidária legislativa dos partidos brasileiros. Enquanto para Figueiredo e Limongi o Brasil tem governos partidários de estilo europeu, para Ames e Mainwaring o modelo de governança do país ou é semelhante ao governo partidário condicional norte-americano, ou é semelhante aos governos de frouxa coalizão do Terceiro Mundo. Figueiredo e Limongi afirmam que a governabilidade no Brasil não é pior do que em outras democracias multipartidárias bem estabelecidas; enquanto que Ames e Mainwaring sustentam que o país tem pagado muito caro por suas instituições políticas ineficientes.

A importância do trabalho de Figueiredo e Limongi é a de mostrar o papel do Colégio de Líderes na formação da agenda legislativa e no reforço à disciplina partidária, demonstrando que se os presidentes quiserem implementar seus programas de governo precisam cooperar com o Colégio. Entretanto, Amorim Neto diz que Figueiredo e Limongi se excedem quando afirmam que todos os presidentes brasileiros, desde 1989, em aliança com líderes de partidos disciplinados, formaram seus governos e controlaram a agenda legislativa como fazem os primeiros-ministros, pois “se o grau de partidarismo no governo brasileiro fosse tão forte e constante quanto nos regimes parlamentaristas europeus, alguns gabinetes brasileiros não contariam com tantos ministros apartidários e com tão baixa coalescência (...)” (Amorim Neto, 2006:140).

Além disso, Amorim Neto lembra que taxas sempre altas de sucesso legislativo entre os presidentes brasileiros não significam prova irrefutável de que o país esteja sempre sendo dirigido por governos de disciplinada maioria multipartidária. “Essas altas taxas podem simplesmente significar que os presidentes ou bem renunciam aos seus projetos preferidos ou elaboram os seus projetos de lei segundo os gostos das maiorias congressionais” (Amorim Neto, 2006: 141). Amorim Neto aponta para o fato da análise de Figueiredo e Limongi concentrar demais sua análise em uma única variável dependente (poderes de agenda) como fator explicativo da disciplina partidária no Brasil e diz que é precisamente neste aspecto que Barry Ames faz sua contribuição.

O modelo de Ames, multivariado de cooperação e deserção dos deputados contém muitos fatores explicativos plausíveis da disciplina partidária (ou indisciplina) e deste modo fornece uma compreensão mais rica do assunto.

Amorim Neto diz que o trabalho de Mainwaring possui um grande problema. Ele não fornece qualquer explicação para a variação de disciplina inter e intrapartidária, observada após 1989 para além da emergência do Colégio de Líderes naquele ano.

Chegamos ao que o autor chama de ‘enigma não resolvido’ pois analisando as decisões de voto dos deputados individualmente, como faz Ames, vê-se mais deserção do que cooperação. Se se utilizam taxas agregadas de unidade partidária, como fazem Figueiredo e Limongi, o resultado é o oposto. Seria possível, então, conciliar ambas visões? Segundo Amorim Neto sim.

Em um trabalho de parceria com Cox e McCubbins (2003): “Agenda Power in Brazil’s Câmara dos Deputados”, os autores propõem uma solução para este impasse, ajustando o contexto institucional brasileiro à teoria originalmente desenvolvida por Cox e McCubbins (2002) para analisar o Congresso americano. O foco do trabalho é a verificação da proposição de que governos efetivamente majoritários controlam ou cartelizam a agenda legislativa. Se se segue o ponto de vista operacional, localiza-se um cartel legislativo quando seus partidos integrantes raramente são derrotados em votações de plenário que digam respeito a procedimentos, ao estabelecimento da pauta legislativa e ao conteúdo final dos projetos de lei. Sendo mais preciso, um partido é derrotado em tais votações quando uma maioria dentro dele vota contra uma matéria que é aprovada – é a chamada “roll rate” ou taxa de atropelamento.

“Os partidos de uma coalizão majoritária devem ter uma taxa de atropelamento bem baixa, em geral, menor do que 5%. Na ausência de uma coalizão majoritária que cartelize a agenda legislativa, deve-se observar o seguinte padrão nas taxas de atropelamento: o partido mediano nunca, ou quase nunca, é atropelado, e a taxa de atropelamento dos outros partidos cresce monotonicamente à medida que se distanciam do partido mediano, seja à esquerda, seja à direita” (Amorim Neto, 2006: 143).

Verificando as proposições acima formuladas para os gabinetes formados no Brasil, entre 89 e 98, os autores encontram taxas de atropelamento dos partidos que detinham cargos e ministérios compatíveis com a existência de um cartel legislativo. Assim, Amorim Neto, Cox e McCubbins concluíram que as maiorias legislativas no Brasil não

se formam nem ao modo parlamentarista europeu, como afirmam Figueiredo e Limongi, e nem de modo consistentemente atomista, como afirma Ames. O padrão de governança que há no país é, pois, dependente de uma escolha estratégica feita pelo presidente em função da conjuntura política que ele encontra. Deste modo, conclui-se que existem gabinetes majoritários e minoritários no Brasil. Há governos multipartidários majoritários (ou cartéis multiplicados) e governos multipartidários minoritários (ou ausência de um cartel).

A conciliação das visões pessimista e otimista se dá, portanto, se as enxergamos como boas explicações para distintos momentos da história recente. Sob o governo de Collor e Itamar, vale a ótica de Barry Ames; e sob o governo de Fernando Henrique Cardoso e Lula, vale a perspectiva de Figueiredo e Limongi.

A diferença de resultados nestes três grupos de autores se dá justamente em função de uma escolha metodológica. Por razões que serão detalhadas na parte de análise e conclusão, temos fortes motivos para acreditar que a metodologia de Figueiredo e Limongi seja a mais adequada e que, portanto, oferece melhores explicações.

Apresentaremos, agora, estudos seminais que seguem a mesma linha.

### **3.2 – A Preponderância do Executivo (Aspectos Institucionais)**

Em artigo de 1995, Figueiredo e Limongi apontam para uma continuidade legal entre o último período militar e o atual período democrático. Os poderes legislativos obtidos pelo Executivo, durante o período militar, foram mantidos na constituição atual. Surge, então, uma continuidade de efeitos sobre a produção legal, o que faz o Executivo comandar o processo legislativo. “O resultado é a atrofia do próprio Legislativo e a predominância do Executivo, principal legislador *de jure* e de fato” (Figueiredo e Limongi, 1995: 175).

Pereira e Mueller (2000) sistematizam bem estes poderes com fim de estudar as comissões permanentes do Congresso. Postos os dispositivos institucionais que dão ao

Executivo uma preponderância sobre o legislativo nos valeremos de tabelas elaboradas por Figueredo e Limongi (1995) que reforçam esta posição.

### ***Medidas Provisórias***

Pereira e Muller (2000) nos dizem que o principal poder pró-ativo<sup>30</sup> do Executivo é a capacidade que a Constituição de 88 lhe garantiu de legislar através de Medidas Provisórias. Elas conferem ao presidente o poder de promulgar uma nova legislação sem a necessidade de aprovação do Congresso. As MPs acabam por conferir não só ao Executivo a capacidade de legislar, mas também a capacidade de influir sobre a agenda do Legislativo já que se o Congresso não bloqueia uma MP no prazo de 30 dias, ela automaticamente vai para o topo da agenda do Congresso, deslocando questões que vinham sendo discutidas prioritariamente. Ela obriga, também, a oposição a criar uma maioria pois para que uma MP permaneça em vigor não é necessário que a maioria do Congresso a aprove, mas apenas que uma maioria não a rejeite.

Segundo a Constituição, a Medida Provisória só deveria ser usada em situações específicas, mas a prática mostra que o Executivo não encontra dificuldades em fazer uso corriqueiro delas. É possível observar, portanto, um crescimento das MPs a cada legislatura bem como sua reedição em alta escala. Pereira e Mueller nos oferecem um dado que comprova seu aumento:

“A taxa de aprovação das propostas do Executivo é muito alta e rejeições são raras – somente 11 (2,4% do total) na legislatura 1995-1998. O contrário ocorre com as propostas do Legislativo. Desde sua instituição pela Constituição de 1988, das 4.422 Medidas Provisórias editadas, apenas 21 foram rejeitadas pelo Congresso Nacional. Dentre elas, 9 no governo Sarney, 1 no governo Collor, nenhuma durante o governo Itamar Franco e apenas uma no governo Fernando Henrique Cardoso até o dia 30

---

<sup>30</sup> Segundo Mainwaring e Shugart (1997), existem três categorias amplas de poderes constitucionais dos presidentes de repúblicas: (1) poderes pró-ativos, ou seja, aqueles que permitem ao presidente legislar e estabelecer um novo *status quo* – sendo o mais comum deles a Medida Provisória (MP); (2) poderes legislativos reativos, ou seja, aqueles que permitem ao presidente bloquear a legislação e, como consequência, defender o *status quo* contra a maioria legislativa que queira mudá-lo — sobretudo vetos totais ou parciais; e (3) a capacidade do presidente de moldar ou até mesmo definir a agenda do Congresso, dado seu poder exclusivo de iniciar certos tipos de legislação.

de novembro de 1999 (*O Globo*, 2/12/1999)” (Pereira e Mueller: 2000, 42).

### ***Veto Presidencial***

O mais comum dos poderes reativos é o veto presidencial. O veto permite ao Executivo manter o *status quo*, reagindo à tentativa legislativa para alterá-lo. No Brasil o veto pode ser total e parcial. O presidente pode promulgar os artigos da proposta com os quais concorda, retornando ao Congresso, para reconsideração, somente as partes vetadas. Se nos recordarmos do trabalho de Shugart e Carey (1992) veremos que o veto parcial permite ao presidente dissecar a legislação e criar pacotes finais que são mais aceitáveis ao Executivo, e, que, como resultado disto, o poder presidencial se torna mais flexível e mais potente do que seria somente com o veto total. Como exemplo disso, no Governo Fernando Henrique Cardoso

“todos os 83 vetos registrados foram a partes específicas de uma proposta. Cabe notar, também, que embora a Constituição de 1988 tenha tornado relativamente fácil para o Legislativo reverter um veto presidencial, dado que isto requer somente maioria absoluta, o Congresso brasileiro não fez uso desse dispositivo institucional ao longo da legislatura 1995-1998” (Pereira e Mueller, 2000: 46).

### ***Pedidos de Urgência***

Um pedido de urgência é um dispositivo institucional que restringe o tempo de apreciação e voto. Segundo a Constituição de 88 quando um pedido de urgência é feito para uma proposta, a comissão tem somente duas sessões para examiná-la e votá-la antes de mandá-la para o plenário. O prazo torna, na prática, o exame quase impossível pela comissão. De acordo com o Regimento Interno da Câmara dos Deputados (Art. 54), o pedido de urgência pode ser feito por três atores do Legislativo, além do presidente: 1) dois terços da Mesa Diretora; 2) um terço dos membros do plenário ou líderes que representem este número e 3) dois terços dos membros da comissão relevante. Por sua vez, uma proposta que estiver sob pedido de urgência só pode receber emendas da comissão ou de um quinto dos membros da Câmara ou dos líderes que representem esse número.

“O dispositivo de urgência é amplamente usado no Brasil”. (...) Como ilustração pode-se dizer que das “805 propostas promulgadas entre 1995 e 1998, 294 (36,52%) receberam pedido de urgência e 511 (63,34%) tramitaram normalmente. A maioria das propostas que receberam pedido de urgência foi *iniciada* pelo Executivo — 237 (80,61%), de um total de 294 propostas.” Entretanto “a maioria dos pedidos foi *feita* pelo próprio Congresso, 70,40% deles, contra 29,60% de responsabilidade do Executivo. O que significa que os próprios deputados se abstêm de discutir e decidir sobre grande parte da nova legislação nas comissões” (...) “Pedidos de urgência foram feitos principalmente para propostas sobre temas econômicos (49,97%) e administrativos (28,91%). Temas sociais (19,38%) e políticos (2,72%) têm recebido menos pedidos de urgência. Em geral, pode-se dizer que quando o Legislativo pediu urgência para uma proposta, isto foi feito de acordo com os interesses do Executivo. A taxa de aprovação de legislação com origem no Executivo está altamente associada com o pedido de urgência. (Pereira e Mueller, 2000: 48).

### ***Iniciativa Legislativa do Executivo***

Além da MP e do poder de veto, a Constituição brasileira define alguns temas sobre os quais o Executivo tem o poder exclusivo de iniciar legislação. Cabe exclusivamente ao presidente iniciar propostas que digam respeito ao orçamento e à administração pública. No que toca ao orçamento da União, apesar de havendo maioria no Congresso ele tem direito de propor emendas às propostas introduzidas pelo Executivo, esta maioria só pode fazer isto se essas emendas forem compatíveis com o plano de orçamento plurianual elaborado pelo Executivo, bem como com a Lei de Diretrizes Orçamentárias. “Na prática, estas regras permitem ao presidente preservar o *status quo* em questões orçamentárias simplesmente pela não introdução de uma proposta” (Pereira e Mueller, 2000: 47).

Sendo assim, “do total de 805 propostas que tramitaram no Congresso brasileiro entre 1995 e 1998, 648 (80,49%) foram iniciadas pelo Executivo, 141 (17,51%) foram iniciadas pelo Legislativo e apenas 16 (1,98%) pelo Judiciário. O tempo médio para uma proposta do Executivo ser sancionada pelo Congresso foi de 183 dias; no caso das propostas iniciadas pelo Legislativo e pelo Judiciário, este prazo estendeu-se para 1.194 e 550 dias, respectivamente” (Pereira e Mueller, 2000: 47).

## ***Organização Interna do Congresso Brasileiro***

Além da preponderância legislativa, o Executivo conta com um processo de tomada de decisão que o coloca numa posição privilegiada em relação ao Congresso. As regras internas da Câmara garantem aos líderes dos partidos na Mesa Diretora e no Colégio de Líderes um papel central na condução do processo legislativo e na definição do sistema de comissões.

O Colégio de Líderes foi criado em 1989 como organismo auxiliar da Mesa Diretora da Câmara para assuntos relacionados ao calendário de votações da casa. Ele tem importância decisiva nos pedidos de urgência para votação de projetos específicos, o que significa que as proposições devem ser votadas no prazo de 45 dias. O pedido de urgência é encaminhado à Mesa pelo Colégio de Líderes e a assinatura de cada líder é ponderada pelo tamanho da bancada sob seu comando. Em seguida, o pedido é enviado ao Plenário da Câmara para ser votado, o que pode ser feito por manifestação simbólica (Figueiredo e Limongi, 1995).

É prerrogativa dos líderes dos partidos nomear, assim como substituir, a qualquer momento, os membros das comissões (Art. 10). Não há restrições quanto ao tempo de permanência dos deputados nas comissões. As comissões apresentam alta rotatividade e os deputados mudam de comissão frequentemente, não só a cada novo ano legislativo, mas também num mesmo ano. Já o Executivo, através dos líderes do partido ou coalizão governista, manipula as nomeações de certas comissões para colocar nelas um número estratégico de membros fiéis aos seus interesses.

Segundo as regras internas da Câmara, o processo de composição das comissões permanentes deve levar em conta a proporção de representantes de cada partido na Câmara (Art. 25 § 1). Portanto, partidos maiores terão um número maior de membros em cada comissão. Cada deputado só pode participar de uma comissão como membro titular. Os postos de presidente, vice-presidente, secretário e relator não são cativos, embora, oficialmente, estas posições sejam escolhidas por voto secreto e maioria absoluta dos votos dos membros da comissão, a cada dois anos, mas na prática elas são determinadas pelos líderes dos partidos.

Mais um indicador da centralização do processo de tomada de decisão no Congresso brasileiro é a maneira pela qual os projetos são distribuídos às comissões. O presidente da Mesa Diretora tem o direito de determinar quais comissões irão analisar e dar um parecer oficial sobre cada projeto específico. Esta regra tem consequências relevantes pois, segundo o Regimento Interno da Câmara, quando um projeto é analisado por mais de três comissões permanentes, automaticamente uma nova comissão especial deverá ser criada para analisá-lo. Dado que os líderes dos partidos têm poder para influenciar a composição das comissões especiais, pode ser estrategicamente interessante para eles minimizar o poder das comissões permanentes em casos específicos.

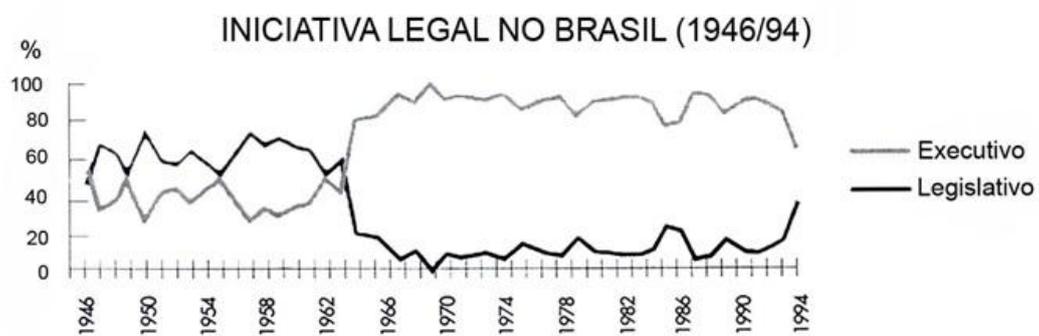
“Das 805 propostas aprovadas entre 1995 e 1998, 207 (25,20%) foram indicadas pelo presidente da Câmara como passíveis de serem aprovadas por poder conclusivo pelas comissões. No entanto, as comissões somente fizeram uso deste direito em 106 (13,16%) casos, sendo que apenas 71 (8,81%) propostas realmente foram aprovadas pelas comissões sem emendas do plenário. Uma das razões pelas quais as comissões não têm feito uso mais frequente deste procedimento é o alto número de pedidos de urgência. Das 207 propostas suscetíveis de serem aprovadas diretamente pelas comissões, 96 receberam pedidos de urgência (Pereira e Mueller, 2000: 48-49)”.

Além disso, Pereira e Mueller suspeitam de que grande parte daquelas propostas que foram aprovadas por poder conclusivo era matéria não controversa.

### **3.3 – A Preponderância do Executivo (dados e análise)**

Nos valendo ainda do estudo de Figueiredo e Limongi (1995) apresentamos algumas de suas tabelas que reforçam os argumentos postos até aqui.

**Gráfico 3.1**



Fonte: Pessanha (1991) e Banco de Dados Legislativos, Cebrap.

**Tabela 3.1 – Produção Legislativa: Leis Ordinárias Sancionadas (1989/1994)**

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	Total
<b>CONGRESSO NACIONAL</b>							
Lei de iniciativa exclusiva do Executivo							
Medidas Provisórias (a)	78	67	13	7	18	46	229
Leis Orçamentárias (b)	102	51	118	132	108	8*	516
Subtotal (a+b)	180	118	131	139	123	54	745
<b>CÂMARA DOS DEPUTADOS E SENADO FEDERAL</b>							
Leis de iniciativa exclusiva do Judiciário (c)	27	4	20	22	7	6	86
Leis de iniciativa do Executivo (d)	34	26	66	38	61	27	252
Leis de iniciativa do Legislativo (e)	38	18	19	22	34	45	176
Subtotal (c+d+e)	99	48	105	82	102	78	514
<b>Total Geral</b>	<b>279</b>	<b>166</b>	<b>236</b>	<b>221</b>	<b>225</b>	<b>132</b>	<b>1259</b>

\* O pequeno número de leis orçamentárias neste ano deve-se ao fato de o orçamento só ter sido votado no final do ano e os pedidos de crédito suplementares terem sido feitos via medida provisória

Fonte: Prodasen e Banco de Dados Legislativos, Cebrap.

**Tabela 3.2**

<b>Medidas Provisórias por Ano (1989/94)</b>							
	1989	1990	1991	1992	1993	1994	Total
MPs Enviadas*	93	163	8	10	104	404	792
Aprovadas	78	67	13	7	18	46	229
Sem modificação (MP)	47	27	2	2	3	35	166
Com modificação (PLV)	31	40	11	5	15	11	516
Rejeitadas	2	3	1	1	-	-	7

\*A diferença entre a soma das MPs rejeitadas e aprovadas em relação às enviadas refere-se às MPs que perderam eficácia, foram revogadas ou reeditadas.

Fonte: Figueiredo e Limongi: (1995: 183)

**Tabela 3.3**

<b>Projetos de Lei Apresentados à Câmara dos Deputados (por origem - 1989/94)</b>						
	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Legislativo	3025	1489	2335	1141	940	524
Executivo	74	57	116	116	143	72
Judiciário	21	16	24	24	47	7

Fonte: Figueiredo e Limongi (1995: 185)

A acertada análise de Figueiredo e Limongi (1999) vai concluir que o processo de redemocratização brasileiro trouxe em seu âmago um amplo debate institucional. Um dos temas centrais deste debate era a reformulação da estrutura institucional da primeira experiência democrática, ou seja, o presidencialismo deveria ser deixado de lado em função de uma característica de gerar conflitos institucionais sem solução e o sistema partidário deveria ser reformulado para que se atingisse um número menor de partidos, e, como consequência hipotética, um aumento da disciplina partidária.

Com a consolidação da Constituição de 88 os defensores da engenharia institucional foram derrotados e manteve-se o presidencialismo puro, o princípio proporcional e a lista aberta; acrescentando o fato de que após o plebiscito sobre sistema de governo, em 1993, caiu por terra a opção parlamentarista. Sendo assim, alguns analistas afirmaram que as bases institucionais regentes do funcionamento do sistema político brasileiro são as mesmas do sistema inaugurado em 46 e que por isso deveria-se esperar a repetição das condições do primeiro período democrático: um sistema ineficiente, quando não paralisado, com um presidente impotente e um legislativo com uma grande quantidade de partidos indisciplinados.

Contudo apesar da forma institucional ter sido mantida, em sua substância ela foi alterada de maneira a proporcionar uma experiência democrática diferente daquela do período 46-64. Duas características chaves já mencionadas reforçam essa nova conjuntura: a Constituição de 88 ampliou imensamente os poderes do presidente, mantendo as inovações constitucionais feitas pelos militares com vistas a ampliar a iniciativa legislativa do Executivo; e segundo, os novos regimentos das casas legislativas deram preponderância aos líderes para que estes comandassem suas bancadas e a estrutura dos trabalhos legislativos passou a ser dos partidos.

No intuito de ilustrar mais aprofundadamente esta preponderância, na próxima sessão abordaremos, baseado em estudo de Moya (2010), o funcionamento dos vetos presidenciais no Brasil.

### **3.4 – Os Vetos Presidenciais no Brasil**

Antes de nos aprofundarmos no tema faz-se necessário dizer que o estudo de Moya (2010) é um estudo preliminar onde não se chega a testar as hipóteses que o autor faz, entretanto, ainda assim, ele nos serve para compreender melhor um dispositivo de preponderância do Executivo.

Com o objetivo de identificar quais são os fatores que estão associados à ocorrência dos vetos presidenciais no Brasil, durante o período de outubro de 1988 até dezembro de 2006, Moya (2010) nos diz que os vetos, no Brasil, podem ser de dois tipos. Primeiro: vetos totais. Incidem integralmente sobre o projeto já aprovado. Este tipo de veto significa a recusa total do presidente em sancionar tal lei. Segundo: vetos parciais. Este tipo de veto incide apenas sobre parte do projeto aprovado (artigo, parágrafo, inciso, alínea ou item) sendo sancionadas e promulgadas as partes não vetadas pelo presidente.

A hipótese que orienta o estudo é a de que características específicas de cada projeto (seu conteúdo, origem, importância e/ou tempo de tramitação) têm mais relevância que aspectos conjunturais (tamanho da coalizão, calendário eleitoral e/ou presidente à época de aprovação do projeto). O autor distingue a relação com os projetos em dois tipos: os que têm relação por suas características específicas são chamados de internos e os que têm relação por características conjunturais são chamados de externos. O autor espera encontrar diferenças entre o conjunto de fatores associados aos vetos parciais e o conjunto de fatores associados aos vetos totais, entretanto, ainda assim, espera que sua hipótese seja comprovada.

Não quis o autor, entretanto, com seu trabalho se contrapor àqueles que afirmam ter o Executivo uma preponderância sobre o Legislativo. Tanto é assim que diz que:

“Há um grande consenso, tanto no meio acadêmico quanto na opinião pública, a respeito da predominância do Poder Executivo sobre o Legislativo, que ocorre devido a ampla gama de recursos que o Executivo possui (medidas provisórias, iniciativas exclusivas, pedidos de urgência, proposição do orçamento, liberação de verbas e distribuição de cargos) e que utiliza para controlar a agenda legislativa, e conseqüentemente, aquilo que é aprovado pelos parlamentares” (Moya, 2010: 2).

Por que, então, dar ênfase ao veto presidencial diante de tantas outras prerrogativas do presidente? A validação da ênfase no veto, no Brasil, se dá em função dele ter características distintas do que em outros países. Ele seria uma forma de controle *ex post* que incide sobre o produto final e não no início ou ao longo do processo legislativo e se faz utilizado porque a predominância do Executivo sobre o Legislativo é imperfeita (Moya, 2010), ou seja, há ocasiões em que o conteúdo de um projeto aprovado pelos parlamentares não é aceitável pelo presidente. Neste sentido o veto, como controle da produção legislativa, é um indicador da imperfeição de predominância do Executivo pelo Legislativo. O recurso se mostra bastante utilizado quando o autor nos diz que 20% dos projetos do período analisado (excluídos os que se destinaram ao orçamento) sofreram algum tipo de veto.

Mais a frente o autor volta a dizer que isto não contradiz a argumentação de predominância do Executivo pelo Legislativo:

“Pelo contrário, pode até reforçá-lo, se o poder de veto for utilizado de forma a manter as preferências do Presidente em detrimento das posições do Legislativo. Assim é preciso entender com mais profundidade a ocorrência de projetos vetados em um contexto em que o Executivo é a personagem dominante” (Moya, 2010: 4).

Fazendo referência a estudos anteriores sobre o assunto o autor menciona os trabalhos de Rodrigues (1981 e 1993) e de Grohman (2005). Sobre o último, diz que Grohman faz uma comparação entre o uso do veto presidencial no Brasil nos períodos 1946-1964 e 1990-2000. Pode-se encontrar neste estudo empiricamente corroborada a hipótese de que, devido às mudanças constitucionais, no período 1990-2000 há um aumento da quantidade de vetos e uma diminuição da derrubada destes em relação ao período anterior.

O principal argumento de Grohman (2005) é que já foi tema de sessão anterior diz respeito à disciplina partidária e o tamanho da coalizão. Segundo o autor, a disciplina é a variável independente que determina o tamanho das coalizões: quanto maior a disciplina dos partidos, mais restrita pode ser a maioria já que o presidente pode contar com os integrantes de sua base parlamentar. Pela mesma razão mais frequentes serão os vetos presidenciais em função do presidente acreditar que eles serão mantidos por sua base de apoio, e, por consequência, haverá poucas derrubadas de veto.

Inversamente, quando os partidos são indisciplinados, a coalizão dever ser, portanto, mais numerosa. Esta seria uma forma de compensar a perda de votos provocada pela indisciplinada onde não se tem certeza de como se comportarão os membros de sua base. Isto faria o presidente evitar usar o veto para não correr o risco de tê-lo derrubado. O argumento encontra-se respaldado nos dados analisados, que dizem respeito ao período de duração de cada coalizão governamental (Moya, 2010).

Outro estudo mencionado pelo autor é o de Lamounier (2005). Moya diz que neste estudo Lamounier observa as quantidades mensais de vetos presidenciais para o período 1989-2002 e testa três hipóteses. A primeira diz que quanto maior o tamanho da coalizão menor será a incidência de vetos pois com o apoio de coalizões ampliadas será mais fácil para o presidente ter suas propostas aprovadas. A segunda diz que quanto maior a iniciativa legislativa do presidente (medida através do uso de Medidas Provisórias) mais o presidente fará uso do veto pois os legisladores reagirão às interferências do Executivo apresentando emendas e outros projetos. A terceira diz que projetos e emendas apresentadas por parlamentares da oposição devem sofrer mais vetos do que emendas apresentadas por integrantes da base governista.

Testada as hipóteses no estudo de Lamounier (2005) o autor encontra confirmada a sua primeira hipótese e rejeitada a segunda e a terceira. Para a primeira é encontrado que a ocorrência de vetos varia em direção inversa ao tamanho da coalizão. Para a segunda é encontrado que o aumento na iniciativa do presidente é acompanhado de uma redução no uso de vetos. Para a terceira não é encontrada significância na associação entre os projetos ou emendas da oposição e o uso de vetos parciais.

Moya (2010) diz que em trabalho anterior (Moya, 2006) os dados encontram-se desagregados. Isto significa que as informações referentes a cada projeto sancionado ou vetado vêm acompanhadas do objetivo de identificar os fatores associados à ocorrência de vetos no período 1988-2000. Esses fatores foram classificados em dois grupos. Primeiro: um grupo composto por características específicas dos projetos, referentes à sua origem, conteúdo e à forma com que o projeto foi apreciado pelo Congresso. Segundo: um grupo composto por aspectos conjunturais tais como o tamanho da coalizão, popularidade do presidente e calendário eleitoral.

Observando separadamente os vetos totais dos parciais, a hipótese a ser testada é a de que a ocorrência de ambos tipos de vetos está associada predominantemente a fatores internos. Esta ocorrência indica que, em geral, os vetos são resultados de uma análise feita caso a caso pelo presidente e não são efeitos colaterais de um ambiente político desfavorável. Os resultados obtidos confirmariam a hipótese do estudo e evidenciariam diferenças significativas entre os fatores associados aos vetos totais e parciais. A principal diferença é a que se refere à importância do projeto (medida pela tramitação em urgência e pela aprovação em votação nominal) e que diminui as chances de vetos totais e aumenta as de vetos parciais (Moya, 2010).

Sendo assim o autor esmiúça sua descrição, e, dando prosseguimento a sua análise, chega ao nosso ponto de interesse. A descrição da interferência dos fatores internos e externos que influenciam os vetos.

### ***Fatores Internos***

- ***Origem dos Projetos***

De acordo com a Constituição Brasileira, diversos atores podem apresentar propostas legislativas sendo que o estudo só toma em consideração as propostas feitas pelos poderes Executivo e Legislativo. Os dois poderes são autores de cerca de 95% dos projetos aprovados durante o período examinado. Supõe-se que os projetos com origem no Poder Legislativo tenham maiores chances de sofrer algum tipo de veto do que os com origem no Poder Executivo.

- ***Medidas Provisórias (MPs)***

Moya (2010) vai pressupor que, de modo geral, a ocorrência de vetos em MPs, sejam eles totais ou parciais, deve ser menor do que em projetos de lei ordinária (PLs). Além de terem origem no Executivo, as MPs provocam mudanças imediatas no *status quo*, fazendo com que o custo de vetá-las seja elevado, já que isto faria retornar a ordem jurídica anterior, com possibilidades de graves consequências.

- ***Tema das Propostas***

Os projetos legislativos são classificados no estudo de Moya (2010) em cinco temas: administrativo, econômico, social, político e homenagens<sup>31</sup>. Figueiredo e Limongi falam em uma “agenda econômico-administrativa do Executivo e uma agenda social do Congresso” (Figueiredo e Limongi, 1999: 62), ao observarem sobre temas administrativos. Segundo os autores, mais de 75% dos temas econômicos foram apresentados pelo Executivo, enquanto que, no mesmo período analisado, cerca de 58% dos projetos com temas sociais aprovados tiveram origem no Legislativo. Assim, Moya (2010) supõe que haja alguma variação da incidência de vetos referente ao assunto abordado pelo projeto. “Mais precisamente, espera-se encontrar que as chances de veto aumentem na seguinte direção: Administrativo, Econômico, Político, Homenagens e Social” (Moya, 2010: 9).

- ***Tramitação em Regime de Urgência:***

O pedido de urgência pode ser feito por deputados, senadores e pelo presidente da República, a fim de acelerar a tramitação de uma proposta, levando-a rapidamente à deliberação em plenário. O presidente da República pode solicitar urgência apenas para projetos de sua autoria, já deputados e senadores podem solicitar urgência para qualquer projeto.<sup>32</sup>

---

<sup>31</sup> “Temas administrativos são referentes à criação e regulamentação de cargos e órgãos públicos, vencimentos e gratificações de funcionários do Estado, bem como outras medidas administrativas, como a regulamentação de serviços públicos e de licitações e contratos celebrados por entidades públicas. Temas econômicos são os relativos à política salarial geral do país, à criação ou regulação de tributos e incentivos fiscais, e à regulamentação das atividades econômicas em geral, como agricultura, mineração, pesca, comércio, indústria, transporte e os diversos tipos de serviços. Temas sociais envolvem as regulamentações de profissões, a criação ou alteração de códigos, disposições sobre meio ambiente, educação, cultura ou reforma agrária, concessões de benefícios como abonos, pensões e aposentadorias, e a criação ou regulamentação de fundos com finalidades sociais, como FGTS, FAT, FUNDEF, FUST, entre outros. Temas políticos são aqueles que envolvem a organização do sistema político e eleitoral, além de questões como segurança nacional, estado de sítio e a definição de crimes de responsabilidade. As homenagens referem-se a projetos que dão nomes a logradouros, monumentos ou edifícios, criam dias comemorativos, ou instituem prêmios ou títulos” (Moya, 2010: 8).

<sup>32</sup> “Há duas modalidades de urgência na Câmara e três no Senado, todas com o mesmo significado: a dispensa de exigências, interstícios ou formalidades regimentadas, salvo (1) a publicação e distribuição, em avulso ou por cópia, da proposição, (2) a emissão de pareceres das comissões ou do relator designado, e (3) o quórum para deliberação. Em todas elas é necessária a aprovação do plenário (artigos 152, 154, 155 e 157 do Regimento Interno da Câmara, e 336, 337, 338 e 345 do regimento do Senado)” Moya, (2010: 9).

No que diz respeito à ocorrência de vetos, o efeito de um pedido de urgência feito pelo Executivo pode ser considerado semelhante ao efeito de um pedido feito pelos próprios legisladores, uma vez que seus usos e desdobramentos são semelhantes (Moya, 2010). Trata-se, portanto, de um expediente usado tanto pelo Executivo quanto pelos membros do Legislativo para incluir na pauta dos trabalhos (com caráter prioritário) propostas que atendam aos seus respectivos interesses. Em ambos os casos, a urgência reduz os prazos para apreciação da matéria também reduzindo as janelas de oportunidade para que os parlamentares possam participar mais ativamente de tal apreciação. “Havendo menos oportunidade de participação, deduz-se que também haverá menos possibilidades de que sejam promovidas alterações no projeto, o que acabará por reduzir os riscos de ocorrência de um veto” (Moya, 2010: 9). Assim, os pedidos de urgência “alteram o fluxo ordinário das matérias, retirando das comissões a sua prerrogativa decisória” (Figueiredo e Limongi, 1999: 56). Uma vez que, em um sistema político, a ideia de negociação é diametralmente oposta à ideia de ocorrência de vetos, “é razoável prever uma relação inversamente proporcional entre a ocorrência de pedidos de urgência (de qualquer origem) e a de vetos” (Moya, 2010: 10).

## *Votações Nominais*<sup>33</sup>

Moya (2010) nos diz que as votações nominais ocorrem em quatro situações. Primeira: na apreciação de matérias para as quais é exigido quorum especial de votação, como em projetos de emenda constitucional (PECs) e projetos de lei complementar (PLPs). Segunda: logo após uma votação simbólica, quando possam pairar dúvidas sobre o resultado da votação e houver um pedido de verificação de votação. Este pedido deve ser apoiado por seis centésimos da casa legislativa ou por líderes partidários que representem esse número. Não há necessidade de debates ou outros encaminhamentos a respeito dessa nova votação, que é imperativa. A única restrição é que, após uma verificação de votação, deverá ser observado o intervalo de uma hora para realização de novo pedido da mesma natureza. Terceiro: Mediante deliberação no plenário, quando requerida por qualquer parlamentar. Nesse caso, a necessidade e os motivos para tal procedimento podem ser debatidos pelos parlamentares, e os líderes têm seu espaço para recomendarem a suas bancadas como votar, antes que se efetue a apreciação do requerimento. Quarto: quando há autorização para instauração de processo criminal contra o presidente da República, o vice-presidente da República e ministros de Estado.

- *Tempo de Tramitação*

Há grande variação no tempo de tramitação de um projeto de lei. Alguns projetos são aprovados dois dias após terem sido apreciados, outros podem levar anos, entrando e saindo de comissões ou permanecendo com algum relator até que, por alguma razão, os legisladores mobilizem recursos para finalizar sua apreciação.

---

<sup>33</sup> “A maioria das votações na Câmara e no Senado é simbólica, onde o presidente da Mesa, após o período dos debates e de recomendações de voto pelos líderes partidários, declara aberto o regime de votação para em seguida convidar os parlamentares favoráveis ao projeto a permanecerem nos seus lugares. Observando o contraste entre aqueles parlamentares que se levantaram e aqueles que ficaram sentados, o presidente da Mesa declara que o projeto foi aprovado ou rejeitado. Normalmente, o tempo entre o fim dos (eventuais) encaminhamentos de voto dos líderes e a proclamação do resultado da votação não ultrapassa poucos minutos.

“Espera-se que o tempo de tramitação de um projeto esteja relacionado à ocorrência de vetos da seguinte maneira: quanto menor o tempo de tramitação de um projeto, menor a chance do parlamentar mediano influenciar o seu aspecto final, e, conseqüentemente, menor a probabilidade de ocorrência de veto; uma tramitação mais longa, ao dar aos parlamentares mais oportunidades de alterar o projeto, implicaria em maior probabilidade de que este sofra algum veto” (Moya, 2010: 12).

### ***Fatores Externos***

- ***Tamanho da Coalizão***

No presidencialismo de coalizão no Brasil as *minimum winning coalitions* vão variar em função, principalmente, da confiança do presidente em sua base de apoio e da disciplina partidária no período e duração das coalizões. Se a coalizão for de tamanho insuficiente, poderão ocorrer dificuldades para a aprovação de matérias e serão mais comuns desgastes e conflitos de interesses entre o presidente e os legisladores. “Nessas condições, provavelmente será mais comum o uso do veto. O veto é especialmente útil quando o Executivo não consegue influenciar o andamento de trabalhos legislativos em favor dos seus projetos. O tamanho da coalizão serve como indicador da convergência de preferências entre Executivo e Legislativo. Embora não se trate de uma relação imediata, vez que uma coalizão ampla pode ser formada por partidos de correntes ideológicas distintas, é plausível que grandes coalizões facilitem a tramitação das propostas do governo pelo Congresso, ao passo que coalizões menores propiciem um menor controle sobre seu andamento. Assim, maiores coalizões devem estar associadas a uma menor ocorrência de propostas vetadas, ao passo que coalizões menores devem levar mais frequentemente o presidente usar seu poder de veto.

- ***Presidentes***

Segundo Moya (2010) é possível que um presidente use o veto com maior frequência que outros presidentes devido a características particulares de seus governos ou suas preferências pessoais, que podem se somar a fatores políticos conjunturais ou peculiaridades dos projetos que deseja aprovar.

- *Calendário Eleitoral*

De acordo com Mayhew (1991), os políticos têm como objetivo central obter sua reeleição, e a melhor forma de ter sucesso nesse objetivo é levar recursos públicos para sua base eleitoral. Diversos estudos sobre as práticas distributivistas dos parlamentares em busca de reeleição e o impacto do funcionamento do sistema político dão conta de que os legisladores levam recursos para suas bases eleitorais.

Assim, há de se pressupor que os congressistas irão apresentar mais projetos em períodos próximos às eleições visando angariar o máximo de votos ao mostrar a seus eleitores algum tipo de resultado palpável de sua atividade parlamentar.

“Então, nos anos de eleições deverá aumentar a quantidade de projetos apresentados e aprovados pelos parlamentares. Por outro lado, é provável que nesse mesmo período aumente a atenção do Executivo ao examinar os projetos que lhe chegam às mãos. Conseqüentemente, deverá aumentar a frequência com que é feito uso do veto, a fim de se controlar o ímpeto pró-gastos eleitorais (ou eleitoreiros) dos congressistas” (Moya, 2010: 13).

“Entretanto, no Brasil, algumas particularidades institucionais determinam que tal não ocorra na prática. A destinação de recursos financeiros públicos deve estar prevista no Orçamento Geral da União, que (quase sempre) é aprovado no ano anterior ao seu exercício. Por isso, parlamentares que desejam levar verbas para suas bases eleitorais o fazem por meio da apresentação de projetos ligados ao orçamento no ano anterior à eleição. Porém, a peça orçamentária do Estado brasileiro é apenas uma autorização para os gastos públicos, e não uma imposição. O Poder Executivo, responsável pela execução do orçamento, não é obrigado a efetuar todas as despesas ali previstas. Têm-se, então, duas combinações possíveis. Na primeira, haveria um aumento no uso do veto em anos pré-eleitorais, devido aos projetos distributivistas dos congressistas, ao passo que não haveria alteração em anos eleitorais. Na segunda, não se observaria variação na frequência de vetos em anos pré-eleitorais, pois o presidente não precisa vetar disposições orçamentárias que não deseje seguir, enquanto a frequência de vetos poderia reduzir em anos eleitorais, porque os parlamentares estariam mais propensos a colaborar com o Executivo” (Moya, 2010: 13).

- ***Tempo de Mandato do Presidente***

Analisando este fator Moya (2010) diz que é possível que haja variações na frequência com que os presidentes recorram ao veto em função do período do mandato em que estão. Quando no final, o presidente pode se tornar menos rigorosos em se tratando das propostas aprovadas pelo Congresso, uma vez que o efeito destas não o afetaria, ou simplesmente, deixar de ser uma referência para o funcionamento do sistema político ou da opinião pública, mais centrada nas eleições ou nos candidatos eleitos. Sendo assim, a expectativa é que a frequência de vetos diminua conforme se aproxima o fim do mandato presidencial, o que pode ser observado de duas formas. Primeiro, considera-se os vetos ocorridos em cada mandato, com a finalidade de avaliar se existe uma tendência dispersa ao longo do tempo. Segundo, são comparadas as distribuições de vetos entre os projetos aprovados nos últimos seis meses de mandato do presidente e aqueles aprovados no período anterior, a fim de verificar se há um efeito concentrado apenas nesse período final.

Resta-nos, portanto, nesta revisão de literatura, de maneira que ela seja proveitosa para a discussão de nosso trabalho, analisarmos como se dá o processo político nas comissões permanentes, e, mais especificamente ao que nos diz respeito, nas comissões parlamentares de inquérito.

### **3.5 – Partidos e Comissões Permanentes**

Santos (2002) nos lembra que apesar de conhecermos as variáveis institucionais e a primazia do Executivo sobre o Legislativo ainda não somos capazes de identificar o mecanismo pelo qual o controle da agenda por parte do presidente se traduz em um domínio mais amplo das lideranças sobre os deputados. Ou seja, sabemos que o desenho constitucional permite o Executivo ter preponderância na agenda legislativa, mas não se sabe por que os parlamentares abrem mão de intervir no processo legislativo. E apesar de se saber que os líderes partidários têm vantagens estratégicas no que tange aos procedimentos de encaminhamento dos projetos de lei para a votação não se sabe como se dá essa abdicação dos parlamentares, ou, um eventual processo de resistência.

Santos (2002) dá respostas a essas perguntas tendo em mente o sistema presidencialista de coalizão racionalizado e baseado no trabalho de John Huber (1996). O trabalho sustenta que a transferência de poderes decisórios ao Executivo, que começou com o golpe de 1964 sendo posteriormente ratificada com a Constituição de 1988 (Pessanha, 1997) criou um forte estímulo para a organização dos deputados federais em partidos parlamentares, o que aumentou sua disciplina. Os mecanismos que Santos (2002) alega para fazer funcionar o abandono de função, por parte dos parlamentares, e apoio destes ao presidente é o uso de patronagem.

Sendo assim o “presidente somente acreditará na veracidade de uma retaliação quando o grupo que está decidido a abandonar sua base de apoio for numeroso e seu comportamento minimamente disciplinado. Portanto, a estabilidade dos acordos entre presidente e os legisladores, no sentido de que estes últimos se sintam seguros de que irão receber a patronagem reivindicada como parte da barganha, dependerá da capacidade dos congressistas para superarem os problemas de ação coletiva *vis-à-vis* o presidente (Santos, 2002: 5).

Para entender a mudança de papel das lideranças partidárias na Câmara, o autor lança mão da hipótese de que

“Os partidos políticos são mais relevantes no período recente porque sua existência traz vantagens para os parlamentares em suas negociações com o Executivo. Organizados em partidos minimamente disciplinados, eles protegem-se da ação monopólica do presidente. Isso, por sua vez, garante o fluxo de projetos no plenário da Câmara e, em compensação, os legisladores recebem do Executivo benefícios de patronagem a serem distribuídos em seus redutos eleitorais. Nesse sentido, a adesão às proposições políticas do partido é um bem público para a bancada como um todo, e esse benefício somente pode ser alcançado se os parlamentares delegam aos líderes uma parte considerável de seu controle sobre a pauta legislativa com a finalidade de remover os problemas de coordenação” (Santos, 2002: 6).

Posto estes argumentos Santos (2002) vai estudar o impacto do presidencialismo de coalizão racionalizado na política de indicações de membros para duas comissões relevantes: a CCJ (Comissão de Constituição e Justiça) e a CFT (Comissão de Finanças e Tributação). Os partidos analisados nestas comissões são os dois maiores partidos brasileiros: o PSD (para o período 1946-1964) e o PMDB (para o período pós-1988).

Vale lembrar que a escolha de parlamentares para integrar as comissões está centralizada nas mãos dos líderes partidários. A rigor, as normas vigentes determinam que as designações sejam feitas pela Mesa Diretora, ouvidos os líderes partidários. A consequência mais importante dessa regra é que as nomeações para as comissões são basicamente uma tarefa do líder. Em suma, analisar as nomeações para as comissões no Brasil significa estudar a decisão de um agente específico, o líder do partido.

Para o período pós-88 o artigo conclui que o comportamento partidário e a posse de conhecimentos especializados interagem quando os líderes decidem sobre as nomeações. Em outras palavras, num modelo faccional os líderes combinam os critérios de lealdade partidária e a qualidade de especialistas em políticas públicas, estipulando um grau mínimo de lealdade para um parlamentar ser indicado para uma comissão muito importante, ao passo que no modelo racionalizado apenas a qualidade de especialista apareceu como determinante. Há de se supor que no período atual a estrutura institucional seja responsável por uma escolha apenas de especialista dado que os partidos são disciplinados.

Já Müller (2005) vem analisar os padrões partidários de recrutamento de titulares para as Comissões Permanentes da Câmara dos Deputados na legislatura 1995/1999, com o intuito de verificar a existência de perfis diferenciados no tocante às trajetórias político-partidárias dos indicados para tais comissões.

O autor introduz didaticamente as três linhas que o neo-institucionalismo sistematizou para o papel desempenhado pelas comissões no processo legislativo. Trata-se da linha informacional; a linha distributivista e a linha partidária.

A linha informacional foi resumida por Krehbiel (1991) e consiste no argumento de que quando o pêndulo da assimetria de informações entre plenário e comissões favorece às comissões, há um destaque desta última do seu papel de legislar. Desta maneira, a permanência em determinada comissão geraria parlamentares especializados, o que reforça o poder das comissões em relação ao plenário e constrange os partidos através da regra de senioridade (*seniority*). A violação desta regra poderia gerar, portanto, incerteza ao plenário no que toca aos possíveis resultados de uma legislação.

A linha distributivista (Shepsle, 1995) busca explicar o comportamento no interior do Legislativo a partir do interesse individual de cada parlamentar por sua reeleição, o que tornaria o processo de feitura das leis o resultado do equilíbrio das preferências individuais. Segundo esta linha, o recrutamento para as comissões ocorreria de modo auto-seletivo, sendo que os parlamentares escolheriam as comissões visando o atendimento às suas bases eleitorais (Limongi, 1994). O quadro institucional, para a linha distributivista, seria o fato de que estabilidade reduz as incertezas diante das possibilidades de escolha dos atores.

A linha partidária (Cox e McCubbins, 1993) salienta o papel do partido como instrumento de dissolução de conflitos. Contrária às duas primeiras linhas que buscam explicar o comportamento dos parlamentares no interior do Legislativo, e, por consequência, o papel das comissões, a partir da autonomia das mesmas (com largo espaço para as preferências individuais) a linha partidária parte de uma releitura das teorias da organização industrial, para demonstrar a importância da autoridade central. A autoridade central, exercida por meio das prerrogativas regimentais, possibilitaria aos líderes o controle das indicações para as comissões e o poder de agenda no processo legislativo.

Importante ressaltar que segundo seus autores as linhas não são mutuamente excludentes, ou seja, uma comissão pode ter tanto funções informacionais quanto distributivas e partidárias.

Mencionando autores por nós já utilizados nesta revisão (Figueiredo e Limongi, Santos e Pereira e Mueller) Müller vai enfatizar que “soa com certa estranheza a tentativa de adaptação de modelos teóricos que pressupunham a existência de um forte sistema de comissões para analisar uma estrutura institucional cujo poder decisório se concentra no Colégio de Líderes, conferindo um reduzido espaço de autonomia para as comissões” (Müller, 2005: 7).

Feita esta introdução teórica e breve discussão da literatura, Müller passa a analisar as relações entre partidos e padrão de recrutamento.

O autor cria, então, um índice de coerência ideológica que funciona da seguinte maneira: para os parlamentares que migraram de um partido situado à esquerda para um partido situado à direita vice-versa, foi atribuído um valor baixo. Para os que migraram dos extremos em direção ao centro ou em movimentação oposta, o valor atribuído foi médio, e, para as migrações dentro das mesmas famílias partidárias, o valor atribuído foi alto.

A hipótese que Müller tem é a de que, com o conhecimento da trajetória partidária dos deputados, os líderes partidários têm condições de avaliar o “grau de confiança” que pode ser atribuído aos componentes de suas bancadas. Müller nos diz que o raciocínio é análogo ao que Tsebelis (1998) aplicou para analisar as estratégias do Partido Trabalhista Britânico para a designação de candidatos aos distritos eleitorais.

Segundo Tsebelis (1998), o mecanismo de seleção dos candidatos envolve um raciocínio estratégico, no qual a direção partidária identifica os distritos eleitorais onde tradicionalmente o Partido Trabalhista é vitorioso. Para estas circunscrições eleitorais denominadas *distritos seguros*, são enviados os candidatos que mais se aproximam da linha ideológica do partido, deixando os mais radicais para os distritos onde o partido tem menores chances eleitorais.

Aplicando esse raciocínio para o recrutamento partidário, a suposição é a de que cada partido envie para as comissões que julguem de maior importância estratégica aqueles deputados que mais se aproximem da linha ideológica do partido, minimizando, assim, os riscos de perda de controle sobre sua bancada.

Ao analisar o *Índice Médio de Coerência Ideológica dos Membros das Comissões Permanentes da Câmara dos Deputados por Partidos* e a *Média de Filiações Partidárias dos Membros Titulares das Comissões Permanentes da Câmara dos Deputados por Partido* estes indicadores parecem confirmar a hipótese de que as trajetórias partidárias são observadas no recrutamento para as comissões.

“A escassez de um quadro parlamentar afinado com o partido impõe um critério “econômico” mais rígido na estratégia de composição das Comissões Permanentes. Nota-se que os partidos de formação mais heterogênea, contendo parlamentares com trânsito partidário mais intenso, privilegiam determinadas comissões como estratégicas, enviado para elas seus quadros de maior fidelidade” (Müller, 2005: 12).

Müller (2005) se baseia nos conceitos de Panebianco (1990) referente aos incentivos seletivos como benefícios distribuídos para poucos indivíduos. O autor avança uma segunda hipótese que é a de que a indicação de um deputado com participação no diretório nacional de sua organização partidária, para determinada comissão, representa, ao mesmo tempo, um incentivo seletivo e um indicador da importância estratégica da comissão para o partido.

Müller (2005) conclui que embora se tratando de um estudo de caso, os resultados desta pesquisa acabam por demonstrar, através dos seus indicadores, que as trajetórias político-partidárias dos deputados constituem um importante elemento para o padrão de recrutamento dos membros titulares para as comissões permanentes. Desta forma os partidos localizam suas áreas estratégicas para atingir suas metas e enviam os nomes mais confiáveis para as comissões. Müller (2005) também nos lembra a afinidade de seu estudo com a linha partidária e relembra que as linhas não são mutuamente excludentes.

Em se tratando da seleção de relatores na Câmara dos Deputados Santos (2005) propôs uma análise do mecanismo através do qual o relator exerce influência sobre a decisão final da sua comissão. Ao invés de poderes formais, Santos argumenta que o relator tem um poder de fato, e que este consiste na possibilidade de fazer uso estratégico de informação que é cara para o mediano da comissão. Portanto a função do relator é informacional, servindo ele como um consultor *ad hoc* dos seus pares.

O artigo é concluído da seguinte maneira: “Basicamente, o trabalho avança ao ponderar a tese segundo a qual, uma vez montada uma coalizão majoritária de sustentação às políticas do Executivo, toda a agenda do Legislativo serviria aos propósitos do governo. Argumentamos que o “espírito da lei” proporcionalista que rege a representação partidária no país, espírito este ratificado no Regimento Interno da Câmara, assim como em suas práticas, produz efeitos importantes no processo decisório daquela Casa ao oferecer oportunidades para que deputados de oposição ocupem postos relevantes, como é o caso da relatoria de PLs. Nosso argumento serve também para mitigar as teses de acordo com as quais a suposta fragmentação de preferências e falta de disciplina partidária, consequências imaginadas da representação proporcional de lista aberta, tornam o trabalho da Câmara disperso e imprevisível. Procuramos mostrar que existem determinantes sistemáticos da escolha de relatores, mesmo sendo estes de oposição, e que tais determinantes podem ser definidos através de proposições logicamente consistentes e empiricamente testáveis” (Santos, 2005: 26)

Em artigo mais recente Müller (2010) oferece uma contribuição preliminar a respeito do papel desempenhado pelas Comissões Permanentes da Câmara dos Deputados, analisando comparativamente as legislaturas de 1991/1994 e de 1995/1999. O intuito do trabalho é dar ênfase ao papel da linha informacional.

A hipótese que orienta a pesquisa é a de que a ausência de uma coalizão majoritária na legislatura de 1991/1994, ao contrário da legislatura seguinte deve fornecer, em tese, incentivos para que os parlamentares buscassem no próprio legislativo os recursos para a *pork barrel politics*, concentrando, assim, seus interesses no trabalho das comissões permanentes, e, por conseguinte, elevando a qualidade da informação a respeito da legislação produzida pela Câmara dos Deputados.

“Em outras palavras, destituídos do acesso privilegiado das “arenas decisórias” durante o governo Collor, os parlamentares, em tese, buscariam, respaldados por seus partidos, a formação de *expertise*, ocupando comissões relacionadas com suas áreas de formação acadêmica e atuação profissional, e nelas permanecendo por mais tempo. Já na legislatura seguinte, quando Fernando Henrique é eleito com uma coalizão majoritária, o incentivo para a especialização seria menor, uma vez que os partidos teriam a prerrogativa de simplesmente delegar ao executivo a tarefa de formular políticas públicas, limitando-se a dar suporte político para os projetos do governo enviados para o legislativo e analisado nas comissões” (Müller, 2010: 2-3).

Para fins de análise, as comissões foram agrupadas segundo critérios adotados em estudo anterior do autor (Müller 2005). O conjunto das comissões foi agrupado em quatro subconjuntos. Primeiro foram agrupadas as comissões de ordem administrativa e econômica: a Comissão de Economia, Indústria e Comércio (CEIC); a Comissão de Finanças e Tributação (CFT); a Comissão de Fiscalização Financeira e Controle (CFFC) e a Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público (CTASP). Em segundo foram agrupadas as comissões de ordem social: a Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias (CDCMAM); a Comissão de Educação, Cultura e Desporto (CECD); a Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF) e a Comissão de Direitos Humanos (CDH). Em terceiro foram agrupadas as comissões de foco regional, ou, em outros termos, comissões cujas atribuições específicas podem torná-las mais ou menos interessantes para as diferentes regiões de acordo com suas características econômicas: a Comissão de Agricultura e Política Rural (CAPR); a Comissão de Ciência, Tecnologia e Informática (CCTI); a Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior (CDUI); a Comissão de Viação e Transporte (CVT) e a Comissão de Minas e Energia (CME).

A Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, representa um caso a parte (Müller, 2010). Por ser uma instância do Legislativo com poderes para barrar projetos de lei e emendas constitucionais, torna-se estratégica para todos os partidos e deputados e recebeu, portanto, um tratamento isolado.

Müller nos lança uma pergunta a que se pretende responder. Antes, nos lembra que na Inglaterra as comissões também tem papel diminuto (Jorgerst, 1993), e, que, apesar de seu longo processo democrático, Estados Unidos e Inglaterra apresentam modelos díspares do papel das comissões: no caso dos EUA havendo um caráter permanente das comissões desde que o Congresso foi fundado (Deering e Smith, 1984) e no caso da Inglaterra havendo uma predominância de comissões *ad hoc*, sem caráter especializado (Longley e Davidson 1998). Estas informações servem para nos indagar se a constatação da preponderância do Executivo sobre o Legislativo no nosso regime presidencialista seria suficiente para explicar o papel diminuto das comissões permanentes no Brasil. O autor crê que não.

Após analisar o tempo médio de permanência dos membros titulares em quase todas as comissões agrupadas a conclusão que Müller chega é de que ao contrário do que a hipótese previa, a ausência de acesso aos recursos do governo federal não levou os parlamentares a investirem na sua permanência nas comissões a fim de adquirir *expertise*. Este investimento surge apenas na legislatura de 1995/1999 onde PSDB, PFL e PTB protagonizaram a aliança que elegeu Fernando Henrique Cardoso em 1994, “o que corrobora a tese de que fatores externos podem influir nas estratégias que se elaboram no interior dos legislativos” (Müller, 2010: 28).

Entre os fatores externos podemos citar os poderes de iniciativa legislativa que o presidente da república tem (Shugart e Carey, 1992; Figueiredo e Limongi, 1999), além dos poderes legislativos dos quais o Executivo pode utilizar. Deve-se considerar também que os fatores eleitorais não oferecem incentivos para que se formem elites parlamentares (Marenco dos Santos, 2000).

Ainda assim estes argumentos não nos devem levar a crer ser o Executivo o único responsável pela submissão do Legislativo, afinal de contas, como constado pela literatura norte-americana, o Legislativo pode abrir mão de suas prerrogativas, delegando ao Executivo a tarefa de formular políticas públicas, já que o Executivo possui uma estrutura burocrática melhor aparelhada para o acompanhamento das ações governamentais (Cox, 2004). Em contrapartida os partidos podem extrair dividendos eleitorais associando sua legenda a uma determinada política governamental, do que eles próprios coordenarem uma ação coletiva no âmbito do Legislativo (Santos, 2003).

Müller (2010) então conclui que embora os critérios de especialização sejam observados pelos partidos no recrutamento para as comissões (Santos, 2001), tal especialização não se traduz como desempenho do papel informacional pelas mesmas. A ausência de uma coalizão governista majoritária na legislatura de 1991/1994 não foi, então, um fator que conduziu os parlamentares e seus partidos a buscarem uma agenda legislativa autônoma, baseada na qualidade da informação no que tange a produção das leis. O tempo de permanência dos parlamentares nas comissões só vai aumentar no período do primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso.

### 3.6 – Comissões Parlamentares de Inquérito

É notório, que, embora os estudos sobre o Legislativo brasileiro sejam recentes, eles já tenham estabelecido um debate que flui em escala crescente no Brasil. Não se pode dizer o mesmo quando o assunto destes trabalhos sobre o Legislativo são as comissões parlamentares de inquérito. Há sim, estudos a respeito, mas em área distintas e sem diálogo entre si. Os trabalhos por nós encontrados são da área de direito, administração, antropologia, sociologia e ciência política. Podemos mencionar os trabalhos de Cerqueira (1999); Bulos (2000); Lima (2001); Fernandes (2002) e Costa (2004) na área do direito. Na de administração há o trabalho de Paula (2003). Bezerra (1995 e 1999) inclui a antropologia como estudiosa do assunto e Schilling (1997) inclui a sociologia. Na área da ciência política encontramos o trabalho de Patrício (2001); Pedone (2002) e Figueiredo (2001 e 2005). Para fins de nosso estudo e com o objetivo de incluir as comissões parlamentares de inquérito no debate sobre as relações Executivo-Legislativo no Brasil levaremos em conta, aqui, apenas os estudos nas áreas cunhadas de ciências sociais, ou seja: antropologia, sociologia e ciência política. Este recorte se justifica pois os trabalhos em outras áreas enfocam aspectos que escapam ao nosso objetivo, ou, até mesmo, o extrapolam, como em Bulos (2001) que faz uma descrição minuciosa do funcionamento legal de uma comissão parlamentar de inquérito (doravante CPI).

A descrição do funcionamento das CPIs também pode ser encontrada em Pedone (2002) e Figueiredo (2001), entretanto, para fins de maior detalhamento, retiraremos os trechos que dizem respeito às CPIs da Carta Constitucional brasileira de 1988 e dos regimentos internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Assim, será possível, fazermos uma análise metodológica de tais documentos.

#### *A Regulamentação das CPIs na Constituição de 1988*

“**Art. 58** - O Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação.

§ 1º - Na constituição das Mesas e de cada Comissão, é assegurada, tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos ou dos blocos parlamentares que participam da respectiva Casa.

§ 2º - Às comissões, em razão da matéria de sua competência, cabe:

I - discutir e votar projeto de lei que dispensar, na forma do regimento, a competência do Plenário, salvo se houver recurso de um décimo dos membros da Casa;

II - realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil;

III - convocar Ministros de Estado para prestar informações sobre assuntos inerentes a suas atribuições;

IV - receber petições, reclamações, representações ou queixas de qualquer pessoa contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas;

V - solicitar depoimento de qualquer autoridade ou cidadão;

VI - apreciar programas de obras, planos nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento e sobre eles emitir parecer.

§ 3º - As comissões parlamentares de inquérito, que terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos das respectivas Casas, serão criadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, em conjunto ou separadamente, mediante requerimento de um terço de seus membros, para a apuração de fato determinado e por prazo certo, sendo suas conclusões, se for o caso, encaminhadas ao Ministério Público, para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores” (Constituição Federal do Brasil, 1988: 59).

### ***A Regulamentação das CPIs no Regimento Interno da Câmara dos Deputados***

“**Art. 33.** As Comissões Temporárias são:

I - Especiais;

II - de Inquérito;

III - Externas.

(...)

#### ***Subseção II***

##### ***Das Comissões Parlamentares de Inquérito***

**Art. 35.** A Câmara dos Deputados, a requerimento de um terço de seus membros, instituirá Comissão Parlamentar de Inquérito para apuração de fato determinado e por

prazo certo, a qual terá poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos em lei e neste Regimento.

§ 1o Considera-se fato determinado o acontecimento de relevante interesse para a vida pública e a ordem constitucional, legal, econômica e social do País, que estiver devidamente caracterizado no requerimento de constituição da Comissão.

§ 2o Recebido o requerimento, o Presidente o mandará a publicação, desde que satisfeitos os requisitos regimentais; caso contrário, devolvê-lo-á ao Autor, cabendo desta decisão recurso para o Plenário, no prazo de cinco sessões, ouvida a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania<sup>34</sup>.

§ 3o A Comissão, que poderá atuar também durante o recesso parlamentar, terá o prazo de cento e vinte dias, prorrogável por até metade, mediante deliberação do Plenário, para conclusão de seus trabalhos.

§ 4o Não será criada Comissão Parlamentar de Inquérito enquanto estiverem funcionando pelo menos cinco na Câmara, salvo mediante projeto de resolução com o mesmo quórum de apresentação previsto no *caput* deste artigo.

§ 5o A Comissão Parlamentar de Inquérito terá sua composição numérica indicada no requerimento ou projeto de criação.

§ 6o Do ato de criação constarão a provisão de meios ou recursos administrativos, as condições organizacionais e o assessoramento necessários ao bom desempenho da Comissão, incumbindo à Mesa e à Administração da Casa o atendimento preferencial das providências que a Comissão solicitar.

**Art. 36.** A Comissão Parlamentar de Inquérito poderá, observada a legislação específica:

I - requisitar funcionários dos serviços administrativos da Câmara, bem como, em caráter transitório, os de qualquer órgão ou entidade da administração pública direta, indireta e fundacional, ou do Poder Judiciário, necessários aos seus trabalhos;

II - determinar diligências, ouvir indiciados, inquirir testemunhas sob compromisso, requisitar de órgãos e entidades da administração pública informações e documentos, requerer a audiência de Deputados e Ministros de Estado, tomar depoimentos de autoridades federais, estaduais e municipais, e requisitar os serviços de quaisquer autoridades, inclusive policiais;

---

<sup>34</sup> Denominação alterada para adaptação aos termos da Resolução n° 20, de 2004.

III - incumbir qualquer de seus membros, ou funcionários requisitados dos serviços administrativos da Câmara, da realização de sindicâncias ou diligências necessárias aos seus trabalhos, dando conhecimento prévio à Mesa;

IV - deslocar-se a qualquer ponto do território nacional para a realização de investigações e audiências públicas;

V - estipular prazo para o atendimento de qualquer providência ou realização de diligência sob as penas da lei, exceto quando da alçada de autoridade judiciária;

VI - se forem diversos os fatos inter-relacionados objeto do inquérito, dizer em separado sobre cada um, mesmo antes de finda a investigação dos demais.

Parágrafo único. As Comissões Parlamentares de Inquérito valer-se-ão, subsidiariamente, das normas contidas no Código de Processo Penal.

**Art. 37.** Ao termo dos trabalhos a Comissão apresentará relatório circunstanciado, com suas conclusões, que será publicado no *Diário da Câmara dos Deputados* e encaminhado:

I - à Mesa, para as providências de alçada desta ou do Plenário, oferecendo, conforme o caso, projeto de lei, de decreto legislativo ou de resolução, ou indicação, que será incluída em Ordem do Dia dentro de cinco sessões;

II - ao Ministério Público ou à Advocacia-Geral da União, com a cópia da documentação, para que promovam a responsabilidade civil ou criminal por infrações apuradas e adotem outras medidas decorrentes de suas funções institucionais;

III - ao Poder Executivo, para adotar as providências saneadoras de caráter disciplinar e administrativo decorrentes do art. 37, §§ 2o a 6o, da Constituição Federal, e demais dispositivos constitucionais e legais aplicáveis, assinalando prazo hábil para seu cumprimento;

IV - à Comissão Permanente que tenha maior pertinência com a matéria, à qual incumbirá fiscalizar o atendimento do prescrito no inciso anterior;

V - à Comissão Mista Permanente de que trata o art. 166, § 1º, da Constituição Federal, e ao Tribunal de Contas da União, para as providências previstas no art. 71 da mesma Carta.

Parágrafo único. Nos casos dos incisos II, III e V, a remessa será feita pelo Presidente da Câmara, no prazo de cinco sessões” (Regimento Interno da Câmara dos Deputados, 1989: 65-68).

## *A Regulamentação das CPIs no Regimento Interno do Senado Federal*

“**Art. 74.** As comissões temporárias serão:

- I – internas – as previstas no Regimento para finalidade específica;
  - II – externas – destinadas a representar o Senado em congressos, solenidades e outros atos públicos;
  - III – parlamentares de inquérito – criadas nos termos do art. 58, § 3o, da Constituição.
- (...)

**Art. 76.** As comissões temporárias se extinguem:

- I – pela conclusão da sua tarefa, ou
  - II – ao término do respectivo prazo, e
  - III – ao término da sessão legislativa ordinária.
- (...)

§ 4º Em qualquer hipótese o prazo da comissão parlamentar de inquérito não poderá ultrapassar o período da legislatura em que for criada” (Regimento Interno do Senado Federal, 1989: 64).

### *Descrição e Análise das CPIs*

Podemos encontrar nos trabalhos de Bezerra (1995); Schilling (1997); Patrício (2001) e Pedone (2002) descrições detalhadas do funcionamento de CPIs em específico<sup>35</sup>. Bezerra (1995) analisa, a CPI que investigou o caso “Valença”; “Capemi” e “Coroa-Brastel” com o fim de evidenciar as redes de relação pessoal e a patronagem. Schilling (1997) investiga a CPI da Corrupção e a CPI do PC, enquadrando sua análise no combate à corrupção no Brasil. Patrício (2001) utiliza a CPI dos Bancos no intuito de investigar a prestação de contas do Banco Central, e, por fim, Pedone (2002) ilustra sua análise que busca investigar os mecanismos de transparência no Brasil com os resultados e efeitos da CPI dos Títulos Públicos, a CPI do Judiciário, a CPI do Sistema Financeiro e a CPI dos Bancos.

---

<sup>35</sup> Cabe ressaltar que as CPIs são criadas através de resoluções com respectivos números e que, portanto, não tem um nome. Tais nomes são criação da imprensa e que serão adotadas, aqui, com o fim de facilitar a identificação da comissão.

A próxima etapa se destina a explicar a descrição e análise que embasa tal tarefa, baseada nas afirmações e inquietações dos trabalhos de Figueiredo (2001 e 2005) que acabam por dar base a nossa tarefa. Então, para findar este capítulo, esboçaremos uma pequena síntese dos trabalhos de Figueiredo que irão embasar o nosso.

### ***CPIs e Diferenças Institucionais nos Dois Períodos Democráticos Brasileiros***

O trabalho de Figueiredo (2001) tem como objetivo central marcar sua linha de argumentação de que diferenças institucionais nos dois períodos acabaram por gerar no período democrático recente uma fraca fiscalização do Legislativo sobre o Executivo, sendo que seu foco de análise, agora, são as CPIs. A autora se vale de dados quantitativos para esboçar seu argumento.

Nos lembra a autora que parece ter havido um consenso sobre os fracos mecanismos de *accountability* vertical no países da América Latina, mas que há considerável divergência nas explicações para a fraca fiscalização dos governos pelos Legislativos, tribunais e outras agências criadas para tal fim.<sup>36</sup>

Sabemos que a Constituição de 1988 outorgou ao Executivo fortes poderes legislativos e de agenda e que os regimentos internos das câmaras permitiu aos líderes partidários um vasto controle sobre o processo legislativo. No sistema brasileiro pluripartidário e com governos de coalizão (Amorim Neto, 1995 e 1998) esta prerrogativa dos líderes pode ser conveniente para facilitar a coordenação entre membros da coalizão e aumentar, assim, a cooperação com o Executivo, prevenindo, então, conflitos institucionais decorrentes de diferenças nas bases eleitorais do Executivo e Legislativo. Por outro lado, tais poderes diminuem a influência individual dos parlamentares. “Os poderes de agenda e a capacidade de controlar o processo legislativo fazem com que a ação coordenada do Executivo e dos líderes da coalizão que o apoia seja, não só possível, como eficaz. O governo funciona como se houvesse uma fusão de poderes” (Figueiredo, 2001: 691).

---

<sup>36</sup> Para definição de *accountability* consultar O'Donnell (1999). Para maior detalhamento sobre as teorias de *accountability* consultar Patrício (2001).

Esta estrutura institucional não só referida aqui, mas no restante do capítulo, impacta a capacidade do Congresso como órgão de controle do Executivo, bem como seu papel enquanto órgão autônomo de elaboração de políticas. Desta forma, quanto maior é a capacidade de controle do Executivo sobre sua coalizão menor a capacidade do Congresso de fiscalizar o Executivo. O poder do Executivo de estabelecer agenda e controlar o processo legislativo também reduz as iniciativas de fiscalização dos parlamentares, e, por consequência, suas chances de sucesso. “Em um contexto de concentração de poder institucional, a eficácia do controle do Congresso passa a depender muito de fatores externos, como a mobilização da opinião pública pela imprensa e por grupos organizados” (Figueiredo, 2001: 692). Baseada nesta estrutura institucional, Figueiredo vai comparar os trabalhos das CPIs no período 46-64 e no período 1988-1999.

Em seguida, a autora faz uma breve descrição dos mecanismos que regulam uma CPI e, mais adiante, faz uma análise que nos é muito cara e que, por isso, a transcrevemos na íntegra:

“A aprovação e constituição de uma CPI não significa que a investigação será concluída. Na verdade, grande parte das CPIs jamais concluiu seu trabalho. Algumas não chegam sequer a ser instaladas, isto é, os membros da comissão não são nomeados. Frequentemente, os propositores de uma CPI nem mesmo pretendem realizar um inquérito: como ela pode servir de moeda de troca política, basta sua aprovação para que sejam produzidas as consequências políticas desejadas. Uma CPI também pode ser proposta como parte da estratégia de um político particular, o qual busca estabelecer um registro em determinada questão para uma próxima eleição. Com o teto para o número de CPIs funcionando simultaneamente, pode-se, também, propor uma CPI para evitar a formação de alguma outra. Por exemplo: se os membros da coalizão governista perceberem que a oposição tem possibilidade de conseguir apoio para alguma CPI que considerem indesejável, podem formar outra, primeiro, somente para derrotar a oposição. (...) Todo o processo de constituição e operação das CPIs é permeado de conflitos políticos e manobras estratégicas, tanto de parlamentares, agindo individualmente, como dos líderes partidários. Vários fatores institucionais e políticos são responsáveis pela implantação e eventual sucesso ou fracasso das diversas CPIs” (Figueiredo, 2001: 695-696).

**Tabela 3.4**  
**CPIs por Governo e Período – 1946-1999**

Governo e Regime	Governo (meses)	Propostas (n°)	Concluídas (n°)	Propostas (média mensal)	Concluídas (média mensal)	Concluídas (% do total)
República de 1946						
Dutra 02/46-01/51	60	16	9	0,26	0,15	56
Vargas 02/51-08/54	42	29	14	0,69	0,33	48
Café filho 09/54-11/55	15	19	8	1,26	0,53	42
Nereu Ramos 12/55-01/56	3	1	–	0,33	–	–
Kubitschek 02/56-01/61	60	54	31	0,90	0,52	57
Jânio Quadros 02/61-08/61	7	12	8	1,71	1,41	67
Goulart 09/61-03/64	31	38	26	1,22	0,83	68
<i>Subtotal</i>	218	169	96	0,77	0,44	57
Militar I						
C. Branco I 04/61-01/66	21	40	35	1,90	1,67	87
<i>Subtotal</i>	21	40	35	1,90	1,67	87

Militar II						
C. Branco II 01/66-03/67	14,5	16	6	1,10	0,41	38
Costa e Silva 03/67-03/70	24*	31	19	1,29	0,79	61
Médici 03/70- 03/74	48	1	1	0,02	0,02	100
Geisel 03/74-03/79	60	17	16	0,28	0,26	94
Figueiredo 03/79-03/85	72	23	15	0,31	0,20	65
<i>Subtotal</i>	218,5**	88	57	0,40	0,26	65
Redemocratização						
Sarney I 03/85-09/88	43	6	4	0,14	0,09	67
<i>Subtotal</i>	43	6	4	0,14	0,09	67
República de 1988						
Sarney II 10/88-03/90	17	10	–	0,58	–	–
Collor 03/90- 09/92	30,5	34	7	1,11	0,22	21
Franco 10/92-12/94	27	13	3	0,48	0,11	23
Cardoso*** 01/95-12/99	60	32	5	0,53	0,08	16
<i>Subtotal</i>	134,5	89	15	0,66	0,11	17
<b>Total</b>	<b>635***</b>	<b>392</b>	<b>207</b>	<b>0,62</b>	<b>0,32</b>	<b>53</b>

\* Inclui o período dominado pela Junta militar (11/69-03/1970).

\*\* Exclui os 12 meses em que o Congresso ficou fechado.

\*\*\* Inclui 1999, primeiro ano do segundo mandato

Fonte: Figueiredo (2001: 698-700)

O objetivo central do artigo, entretanto, é o de apresentar evidências de que as variáveis institucionais relacionadas ao processo decisório (poderes do Executivo na definição de agenda, controle dos líderes partidários sobre o trabalho legislativo) podem ter importante papel em explicar a capacidade de fiscalização parlamentar em democracias presidencialistas. Tais variáveis podem, portanto, compensar os efeitos da legislação partidário-eleitoral. Desse modo, Figueiredo vai comparar os dois períodos democráticos brasileiros (1946-1964 e pós-88 até 1999) que tiveram o mesmo sistema eleitoral e partidário, mas que são diferentes no que diz respeito ao processo decisório. Assim, ao se considerar apenas as variáveis políticas, como a distribuição de cadeiras e a correspondência ideológica entre o Executivo e o Legislativo, seria de se esperar, primeiro, que os partidos fora do governo fossem os mais motivados a pedirem investigações, e, segundo, que dentro da coalizão governista, os membros do partido do presidente fossem os menos interessados em fazê-lo. O comportamento da coalizão governista dependeria também da distância ideológica entre os partidos da coalizão e/ou de suas discordâncias em relação a políticas: quanto maior a distância ideológica entre os partidos da coalizão governista, mais difícil seria manter sua coesão. Também é previsível que o custo de administrar uma grande coalizão composta por partidos heterogêneos é maior do que uma coalizão pequena e mais homogênea.

Além disso, variáveis institucionais específicas podem reforçar ou contrabalançar os efeitos da distribuição de preferências no Legislativo. As regras constitucionais de 1988 que conferem poder legislativo ao Executivo atribuem direitos e recursos aos líderes partidários e aumentam a capacidade de controle do Executivo sobre os parlamentares da coalizão governista. Em conjunto com a lei que regulamenta a formação de CPIs, essas regras têm importantes efeitos, tanto nas estratégias dos congressistas como nos resultados que obtêm com tais investigações.

Aos que esperavam similaridade entre os dois períodos como Abranches (1988) encontrou-se enorme diversidade.

“Os recursos institucionais existentes hoje reduzem os efeitos do sistema de governo, da forma de organização do Estado (Federalismo) e da legislação partidário-eleitoral sobre o funcionamento do sistema político. Eles permitem aos governos aumentar a coesão das coalizões que os apoiam e promover ações

coordenadas. Um governo de coalizão com mecanismos institucionais capazes de superar a dissensão interna entre seus membros tem maior capacidade para evitar ou controlar as atividades investigativas” (Figueiredo, 2001: 703).

Para averiguar as diferenças de resultados das CPIs nos dois períodos democráticos, Figueiredo (2001) classificou os requerentes de CPIs de acordo com o relacionamento com o governo e também entre quem propôs e quem conseguiu concluir investigações nos dois períodos. Os parlamentares foram agrupados em três categorias: 1) integrantes do partido do presidente; 2) integrantes da base aliada do governo (com cargos nos Ministérios) e 3) partidos fora do governo.<sup>37</sup>

A tabela 3.5 resume os dados sobre a distribuição das CPIs propostas e concluídas, ponderados pelo número de cadeiras da Câmara dos Deputados do partido do presidente, dos partidos aliados e dos partidos fora do governo. A tabela também contém as taxas de conclusão para cada uma das categorias de partido. Com o fim de verificar a variação dentro de cada período, os dados são organizados por governo.

---

<sup>37</sup> A opção de classificação por partidos fora do governo e não por partidos de oposição se dá devido a existência de partidos que eventualmente apoiam o governo sem terem cargos ministeriais.

**Tabela 3.5 – Distribuição das CPIs Propostas e Concluídas na Câmara dos Deputados, segundo as Relações com o Partido do Presidente**

Governos	Partido do Presidente	Taxa de Conclusão (%)			CPIs Propostas por Deputado*			CPIs Concluídas por Deputado*		
		Partido do Presidente	Partidos Aliados	Partidos Fora do Governo	Partido do Presidente	Partidos Aliados	Partidos Fora do Governo	Partido do Presidente	Partidos Aliados	Partidos Fora do Governo
<b>1946-1964</b>										
Dutra 1946-1951	PSD	100	50	29	0,03	0,06	0,09	0,03	0,03	0,02
Vargas 1951-1954	PTB	33	45	67	0,05	0,10	0,08	0,02	0,04	0,05
Café Filho 1954-1955	PSP	67	33	–	0,13	0,06	–	0,08	0,02	–
Nereu Ramos* 1955-1956	PSD	–	–	–	0,008	–	–	–	–	–
Kubitschek 1956-1951	PSD	67	45	59	0,13	0,18	0,14	0,09	0,08	0,08
Jânio Quadros 1961-1961	PDC	–	73	–	–	0,04	–	–	0,03	–
Goulart 1961-1964	PTB	87	67	68	0,05	0,07	0,18	0,03	0,05	0,12
Total		73	50	59	0,39	0,49	0,62	0,25	0,24	0,23
<b>1988-1999</b>										
Sarney 1988-1990	PMDB	–	–	12	0,001	0,03	0,02	–	–	–
Collor 1990-1992	PRN	–	–	23	–	0,01	0,12	–	–	–
Franco 1992-1994	Sem Partido	–	25	50	–	0,01	0,04	–	0,003	0,007
Cardoso 1995-1999**	PSDB	–	33	20	0,10	0,03	0,09	–	0,007	0,01
Total		–	18	21	0,13	0,08	0,28	–	0,01	0,05

\*Número e CPIs propostas e concluídas por número de congressistas do partido do presidente, dos partidos aliados e dos partidos fora do governo

\*\* 1999 é o primeiro ano do segundo mandato

Fonte: Figueiredo (2001:705-706)

“Os dois períodos democráticos divergem consideravelmente, tanto em termos do número de CPIs propostas, como das taxas de conclusão. O número total de CPIs propostas durante a democracia de 1946-1964 é muito maior que o atual, independente da afiliação partidária. Esta diferença é mais ampla com respeito aos partidos aliados: em 1946-1964 seus membros pediram seis vezes mais CPIs que seus correspondentes no período 1988-1999” (Figueiredo, 2001: 704).

Se atentarmos para as taxas de conclusão das CPIs, as diferenças entre os dois períodos são ainda mais significativas. No primeiro deles, as taxas de conclusão são muito mais elevadas, independente de quais partidos propuseram as CPIs. Os membros do partido do presidente concluíram 73% das CPIs propostas; os partidos aliados 50% e os partidos fora do governo 59%. Entre 1988-1999, os partidos fora do governo tiveram a taxa de conclusão mais alta: 21%. Os partidos aliados concluíram apenas 18% e nenhuma CPI proposta por membros do partido do governo concluiu suas investigações.

“O uso de estratégia de proposição e instalação de CPIs para evitar que outras funcionassem contribuiu para esse resultado. Por exemplo, em 1999, quatro CPIs propostas anos antes foram instaladas e, sem funcionar de fato, as datas para suas conclusões foram adiadas para evitar a criação de duas outras CPIs que eram as próximas na lista de espera” (Figueiredo, 2001: 704).

O artigo também aponta que há uma diferença entre as matérias das CPIs para o período pós-88. CPIs que não foram instaladas, ou ficaram inconclusas, e aquelas que terminaram suas investigações, em média, tratam de temas diferentes. Além disto, deve-se considerar o fato de que os membros fora do governo foram os mais bem sucedidos em concluírem suas investigações. Os resultados também são diferentes quando consideramos se o assunto da CPI impacta o governo ou não. CPIs com assuntos que não impactam o governo foram concluídas em maior número. Já quando a situação é o contrário elas não chegam nem a ser instaladas ou quando instaladas não são concluídas. Ao se olhar o período 46-64, as diferenças substantivas entre as investigações concluídas e não concluídas eram mínimas sendo que muitas das CPIs que foram encerradas envolviam agências do governo. Ou seja, as diferenças quanto às matérias das investigações nos dois períodos indicam que no pós-88 o governo tem maior capacidade de influenciar os resultados das CPIs, evitando seja sua instalação, seja sua conclusão de investigações que o afetem mais diretamente.

Portanto, a despeito do aparato legal, informacional e organizacional que tem o Legislativo, ele não consegue ter uma fiscalização frequente e rotineira optando pelos *fire alarms*. Apesar de sua intensa atividade propositiva, a taxa de sucesso das iniciativas de controle parlamentar é muito reduzida.

O trabalho conclui dizendo que a Constituição de 1988 deu ao Legislativo poderes de fiscalização maiores que aqueles de que antes dispunha. No entanto, um grande número de ações de fiscalização é iniciado, mas não concluído. As múltiplas entradas asseguradas pelo sistema político (uma característica comum a ambos períodos democráticos) fornecem motivação para que ações de fiscalização sejam iniciadas, mas a estrutura institucional atual não favorece seu sucesso. Os legisladores podem ser motivados a fiscalizar, mas não dispõem de meios para exercer um controle do Executivo.

A análise apresentada no artigo de Figueiredo (2001) chama a atenção para variáveis institucionais que são geralmente negligenciadas nos estudos de política comparada. Um processo decisório centralizado (baseado em prerrogativas institucionais do presidente e dos líderes de partidos) reduz o papel do Congresso como agente de cobrança horizontal de responsabilidades. O caso brasileiro mostra que o efeito dessa variável não é reduzido pela natureza dos sistemas eleitoral e partidário e sugere que a falta de competição entre os que definem a agenda dentro do sistema decisório pode neutralizar os efeitos da competição gerada na arena eleitoral ou resultante da fragmentação partidária. Entretanto, “O fato de o Congresso não assumir ações de fiscalização direta não diminui o papel que ele pode ter no aumento do nível geral de cobrança de responsabilidades no sistema político” (Figueiredo, 2001: 716).

Figueiredo (2005) vai estender sua análise até o ano de 2002. A base de argumentação é a mesma, entretanto, o artigo inclui novas tabelas e extensões de análises que serão muito pertinentes ao nosso trabalho. As tabelas 3.6, 3.7 e 3.8 mostram essa atualização de dados.

**Tabela 3.6**

<b>Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs) por Resultado Câmara dos Deputados 1946-1964 e 1988-2002*</b>				
Comissões Parlamentares de Inquérito	1946-1964		1988-2002	
	N	%	N	%
Não Instaladas	8	5	83	68
Não Concluídas	65	38	10	8
Concluídas	96	57	30	24
Total	169	100	123	100

\*Após a Constituição de 1988.

Fonte: Figueiredo (2005: 57)

**Tabela 3.7 – Distribuição de Cadeiras e CPIs por Governo**

	Partido do presidente (% cadeiras)	Coalizão de Governos (% cadeiras)	Média mensal de CPIs apresentadas	Taxa de conclusão de CPIs
<i>Período 1946-1964</i>				
Dutra	52,8	74,0	0,15	56
Vargas	16,8	88,0	0,33	48
Café Filho	7,9	84,0	0,53	42
Nereu Ramos	33,9	66,0	–	–
Kubitschek	33,9	66,0	0,52	57
Jânio Quadros	2,1	93,0**	1,14	67
Goulart	23,5	72,0	0,83	68
Total		77,1	0,44	57
<i>Período 1988-2002*</i>				
Sarney	36,8	64,4	0,57	0
Collor	8,0	34,8	0,32	22
Itamar	0,0	58,7	0,48	31
FHC I	15,3	73,4	0,56	33
FHC II	18,5	72,8	0,85	22
Total			0,63	24

\* Após a constituição de 1988.

\*\* A formação de uma coalizão supermajoritária no governo Jânio Quadros se deve à cooptação de políticos de diferentes partidos e não necessariamente ao acordo dos partidos em participar do governo.

Fonte: Figueiredo (2005: 57)

**Tabela 3.8 – Proporção de CPIs Concluídas segundo a Posição do Partido do autor, por governo**

Governo	Quem propões CPIs?		Quem conclui CPIs?	
	Proporção de propostas		Taxa de conclusão	
	Por partidos da coalizão de Governo (%)	Por partidos da Oposição (%)	Por partidos da coalizão de Governo (%)	Por partidos da Oposição (%)
<i>Período 1946-1964</i>				
Dutra	53	47	75	29
Vargas	90	10	46	67
Café Filho	100		42	
Nereu Ramos	100			
Kubitschek	69	32	57	59
Jânio Quadros	100		67	68
Goulart	50	50	68	59
Total**	73(122)	27(46)	55(68)	59(27)
<i>Período 1988-2002</i>				
Sarney	50	50		
Collor	9	91	33	28
Itamar	31	69	25	33
FHC I	41	59	18	38
FHC II	38	63	26	20
Total***	31(28)	69(84)	21(8)	26(21)

\* Após a constituição de 1988.

\*\* Totais excluem CPIs não instaladas e não concluídas, assim como alguns casos sem informação ou de parlamentares sem partido.

Fonte: Figueredo (2005: 59)

O que podemos retirar para nosso estudo são alguns fatos: no novo período democrático a oposição conseguiu concluir um número reduzido de CPIs em que pediu abertura e o governo fez amplo uso de CPIs não instaladas para esvaziar as investigações das CPIs de oposição.

A tabela 3.9 vai mostrar que em ambos os períodos o governo conseguiu uma porcentagem significativa das presidências e relatorias das comissões.

“Como não há determinação constitucional ou regimental sobre a composição da comissão, cujo número de componentes faz parte da proposta de criação, a predominância dos partidos governistas no comando das CPIs reflete a condição majoritária das coalizões de governo nos dois períodos. Quando a situação se inverte, a oposição consegue obter maior participação nessas posições” (Figueiredo, 2005: 59).

**Tabela 3.9 – Proporção de CPIs segundo a Posição do Partido do Presidente e do Relator, por Governo**

Governo	Quem controla as CPI?			
	Posição do partido do Presidente da CPI em relação ao Governo		Posição do partido do relator da CPI em relação ao Governo	
	Coalizão (%)	Oposição (%)	Coalizão (%)	Oposição (%)
<i>Período 1946-1964</i>				
Dutra	85,7	14,3	100,0	–
Vargas	64,0	36,0	66,7	33,3
Café Filho	100,0	–	57,9	42,1
Nereu Ramos	–	100,0	–	100,0
Kubitschek	72,5	27,5	74,0	26,0
Jânio Quadros	100,0	–	100,0	–
Goulart	83,3	16,7	35,1	64,9
Total*	79,4 (123)	20,6 (32)	63,3 (93)	36,7 (54)
<i>Período 1988-2002</i>				
Sarney	–	–		
Collor	36,4	63,6	36,4	63,6
Itamar	100,0	–	75,0	25,0
FHC I	100,0	–	81,8	18,2
FHC II	90,9	9,1	90,9	9,1
Total*	78,4 (29)	21,6 (8)	70,3 (26)	29,7 (11)

Fonte: Figueiredo (2005: 60)

Figueiredo (2005) reforça sua argumentação dizendo que foram as mudanças no padrão microinstitucional que causaram a diferença de resultado na investigação parlamentar nos dois períodos.

“Em um sistema partidário onde a formação de coalizões governamentais é o padrão dominante, esses poderes institucionais facilitam a coordenação entre os membros da coalizão e aumentam sua cooperação com o Executivo. O poder de agenda e o controle do processo legislativo pelo presidente e líderes partidários tornam possível e efetiva a ação coordenada entre o Executivo e os líderes dos partidos que o apoiam, reduzem a influência dos parlamentares no processo decisório, neutralizando assim seu comportamento individualista. Sustento que esses traços institucionais tem efeitos também sobre a redução do papel do Congresso no controle do governo. À medida que aumenta a capacidade do Executivo de controlar sua coalizão de apoio, diminui a capacidade dos parlamentares de fiscalizar a ação governamental” (Figueiredo, 2005: 62).

No parágrafo seguinte, Figueiredo diz que a “análise apresentada mostra que as formas institucionais de controle das CPIs são efetivas, tanto para organizar as bases do governo, quanto para neutralizar o papel das minorias oposicionistas. Esses recursos foram usados de forma ótima contra a oposição de esquerda no governo FHC. No entanto, quando a oposição é forte, tanto pelo número de cadeiras que detém, quanto pela sua capacidade de angariar apoios extra-parlamentares na imprensa e na opinião pública, esses mecanismos não são suficientes para barrar sua atuação. Isto ocorreu no governo Collor com a liderança do PMDB na oposição. E repete-se hoje com as CPIs dos Correios, dos Bingos e da Compra de Votos” (Figueiredo, 2005: 62).

Acreditamos ter, aqui, uma boa pista de nossa questão: como governos têm sucesso ou fracasso ao tentar bloquear e desviar investigações de corrupção em CPIs. Entretanto, ainda não temos justamente esta explicação. Acreditamos que os argumentos expostos no capítulo como um todo, ou seja, como o Executivo tem controle sobre a agenda parlamentar seja parte desta argumentação. Mas estes mecanismos só vão ser melhor compreendidos se fizermos uma análise de casos, onde se poderá verificar os meandros do jogo político e os resultados das interações entre os parlamentares da comissão, que, através uma dada racionalidade política, se utilizam também da legislação na tentativa de bloquear ou mudar os rumos de uma CPI. Assim, poderemos mostrar como a estratégia de um governo funciona para o bloqueio de investigações e verificar o que institucionalmente proporciona tal sucesso ou fracasso.

Partimos, agora, portanto, para a metodologia que se propõe a tal explicação.

## **Capítulo 4 – Proposta Metodológica**

Chegamos numa parte chave de nosso estudo: os aspectos metodológicos. Nele, procuramos desenhar com exatidão os parâmetros que nortearão a análise empírica do trabalho. Para isso, veremos primeiro a necessidade de tentar unificar o conceito de corrupção para depois apresentarmos nossa proposta metodológica. Este capítulo contém, então, duas sessões.

A primeira sessão tem dois objetivos. Primeiro, apresentar uma descrição sintética da bibliografia sobre conceitos por nós utilizada como base. Segundo, apresentar uma aplicação desta metodologia na tentativa de aprimorar os conceitos de corrupção, por nós inventariado, apresentando um novo conceito de corrupção que se propõe ser mais objetivo e também mais operacionalizável.

A segunda sessão trata da apresentação metodológica. Como já dito anteriormente este trabalho trata da análise de três estudos de caso. Para que eles pudessem ter o tratamento analítico adequado foi necessário que se escolhesse o modelo de comportamento político, os dados, os casos a serem analisados e o método a ser utilizado para análise dos casos. É isto que apresentaremos nesta sessão.

### **4.1 – Metodologia dos Conceitos: um Exercício de Aplicação ao Tema da Corrupção**

A formação de conceitos diz respeito a pergunta mais básica da pesquisa em ciências sociais: *sobre o que nós estamos falando?* Especificamente, como nós fazemos conexões entre o mundo dos fenômenos, a suposição do objeto em questão da ciência social, e o mundo linguístico dentro do qual as ciências sociais tomam forma? A formação de conceitos, então, repousa no coração de todo esforço das ciências sociais. É impossível conduzir um trabalho sem o uso de conceitos. É até mesmo impossível conceitualizar um tópico, como o próprio termo sugere, sem por um rótulo nele.

Fazer perguntas do tipo – “o que você quer dizer com democracia?” – é como fazer um convite ao seu interlocutor para que ele ofereça uma definição. A resposta, na realidade, não difere muito da resposta dada à pergunta – “qual é o seu conceito de democracia?”.

Argumentamos, aqui, que um conceito envolve uma análise teórica e empírica do objeto ou fenômeno referido no mundo. Um bom conceito faz distinções que são importantes no que toca ao comportamento do objeto. Os atributos centrais que uma definição se refere são aqueles que provam ser relevantes para hipóteses, explicações e mecanismos causais. A abordagem, aqui utilizada, enfatiza que a análise conceitual envolve a verificação das características constitutivas de um fenômeno.

### ***Crítérios Gerais para a Definição de Um Conceito***

Sem conceitos gerais, a ciência não pode generalizar. Uma ciência social sem conceitos abstratos seria uma série de teorias e fatos desconectados. É um problema, então, *como* nós definimos nossos termos. Situado desta maneira, a qualidade dos conceitos deve ser entendida como uma tentativa de mediação entre oito critérios: *coerência, operacionalização, validade, utilidade de campo, ressonância, extensão contextual, parcimônia e utilidade analítica*, como mostrados na tabela a seguir.

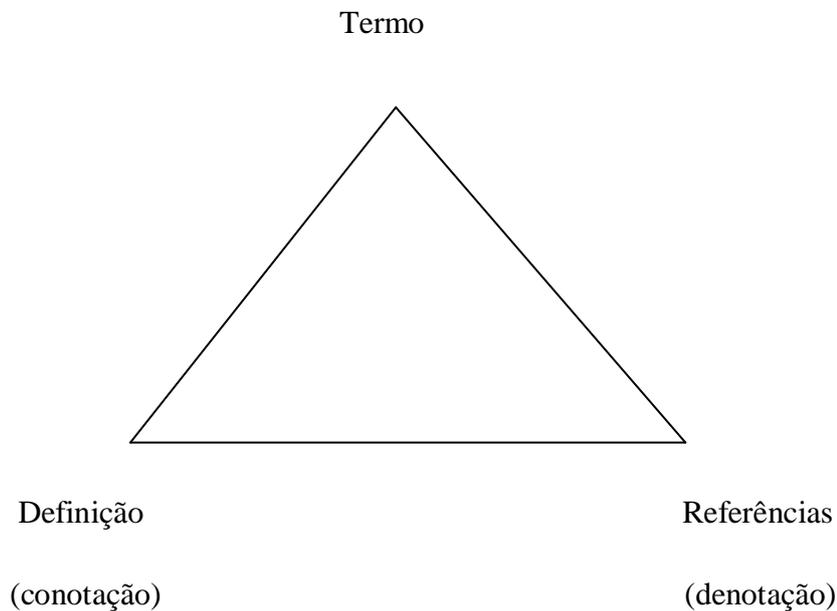
Antes, devemos esclarecer um tópico. Convencionalmente, um conceito se refere a um alinhamento de três componentes: o termo (um rótulo linguístico composto de uma ou algumas palavras), o fenômeno a ser definido (as *referências, extensões ou denotações* de um conceito) e as propriedades ou atributos que definem o fenômeno (a *definição, intensidade, ou conotação* de um conceito). Isto ficou conhecido como o triângulo de Ogden-Richards ilustrado logo abaixo da tabela. A formação de um conceito, então, se refere ao processo de ajustamento dos termos, referências e atributos adicionais para maximizar sua performance ao longo dos oito critérios.

#### Quadro 4.1 – Critérios de Qualidade de um Conceito

<p><b>I. Coerência</b> (diferenciação, definição, clareza, limitação). Quão internamente coerentes e externamente diferenciados são os atributos de um conceito vis-à-vis conceitos vizinhos?</p>
<p><b>II. Operacionalização</b> (construção, indicadores, precisão) Pode o conceito distinguir suas próprias referências de outros? O quão claras são as fronteiras do conceito? Como o conhecemos quando nos deparamos com ele?</p>
<p><b>III. Validade</b> (construção, mensuração, precisão, verdade, confiabilidade) O conceito é válido? Estamos medindo o que nos propomos a medir?</p>
<p><b>IV. Utilidade de Campo</b> (características naturais, utilidade classificatória) O quão útil é o conceito dentro de um campo com termos relacionados tão próximos?</p>
<p><b>V. Ressonância</b> (familiaridade, uso convencional) O quão ressonante é o conceito em contextos específicos ou ordinários?</p>
<p><b>VI. Extensão Contextual</b> (profundidade, escopo, extensão, alcance) Entre quantos contextos linguísticos o conceito é viável? O quão longe ele pode ir?</p>
<p><b>VII. Parcimônia</b> O quão pequeno é um termo e sua lista de atributos de definição (a intensidade)?</p>
<p><b>VIII. Utilidade Analítica/Empírica</b> Quão útil é o conceito dentro de um contexto teórico/analítico ou de um desenho de pesquisa?</p>

Fonte: Gerring (2001: 21)

**Figura 4.1 – O Triângulo de Ogden-Richards**



Fonte: Gerring (2001: 23)

O argumento geral de Gerring (2001) pode ser posto da seguinte maneira: a operacionalização é *integral* no processo de formação de conceitos. Se um termo é mais fácil de especificar no espaço físico, ele é melhor (*ceteris paribus*) do que um outro sinônimo próximo. Se uma definição é fácil de operacionalizar, ela é melhor (*ceteris paribus*) do que outras definições possíveis.

Procuramos por *agrupamentos* de atributos. Estes agrupamentos possibilitam o fracionamento de conceitos vizinhos. Estabelecer a operacionabilidade é, então, procurar por “tipos naturais”.

Adicionalmente ao fato de serem coerentes e operacionalizáveis, os conceitos tem que ser verdadeiros. A validade do conceito (construção ou mensuração) pode ser considerada o elemento de verdade na formação de um conceito. Ela se refere ao grau de alinhamento entre o termo de definição (seus atributos definidores, incluindo aí a

operacionalização) e sua extensão (o fenômeno “lá fora” que o termo pretende capturar).

Os conceitos são definidos em termos de outros conceitos: estados-nação em termos de impérios, por exemplo. Esta é a maneira como um conceito se relaciona com a maioria de seus correlatos: sinônimos, quasi-sinônimos, antônimos e termos que são superiores ou subordinados ao conceito em definição. Estes termos vizinhos de campos semânticos são o que permite a um conceito ganhar significado.

O quão melhor nós pudermos “cobrir” um dado terreno terminológico e de fenômenos, melhor serão os conceitos individuais que habitam este terreno. Idealmente, cada coisa distinta em um campo semântico tem um nome, e cada nome uma distinta referência. Obviamente, tais correspondências são raramente tão perfeitas.

A utilidade de campo se refere à extensão na qual um dado conceito respeita a coerência, a operacionalização, a validade, a ressonância, a extensão contextual, a parcimônia e a utilidade analítica dos conceitos fronteiriços. Ela se refere à adequação de um determinado conceito a um grupo de conceitos. Já o alcance da clareza envolve *a ressonância* entre outros aspectos.

Ressonância na *definição* de um dado termo é alcançada pela incorporação de tantos significados padrões numa nova definição quanto possível ou, ao menos, pela evitação de contradições de seus significados.

A ressonância em um *termo* é alcançada pelo encontro de uma palavra dentro de um léxico que, corriqueiramente entendido, descreve mais acuradamente o fenômeno sob definição.

O grau de clareza de uma definição depende criticamente do grau no qual se conforma com o uso estabelecido da linguagem. Ele é meramente uma extensão do critério de ressonância que diz que quanto mais contextos dentro de um dado conceito mais sentido ele faz e melhor será o conceito (*ceteris paribus*). Um conceito que se aplica amplamente é mais útil do que um conceito com um estreito campo de aplicação. Um bom conceito se ‘estica’ confortavelmente em muitos contextos, já um conceito pobre, em contraste, é paroquial.

Entretanto, um conceito que tem extensão em múltiplas linguagens é mais propício a perder sua coerência. Podemos mais facilmente preservar um único significado para um conceito quando sua extensão é limitada. Ou seja, os conceitos estão invariavelmente contidos em *tradeoffs* de nossos critérios.

Bons conceitos não têm definições sem fim. Uma grande intensidade, mesmo composta de atributos próximos e relacionados, cria um embaraçoso veículo semântico. Por exemplo, “ideologia” é um conceito tão sobrecarregado com bagagens de definição que mal gerencia seus significados. A formação de um conceito é um exercício de redução semântica.

A meta na formação de conceitos em ciências sociais é auxiliar a formulação de teorias. Conceitos são criados para uma estrutura teórica e a formação de muitos conceitos é claramente e legitimamente dirigida para teorias. *Anomia, libido, modo de produção e carisma* possuem sua duração, ao menos em parte, em função das teorias de Durkheim, Freud, Marx e Weber. De fato, estes termos tem pouco significado nas ciências sociais sem estas amplas estruturas teóricas.

A questão mais ampla é a da relação entre conceitos e proposições, e proposições com o restante do desenho de pesquisa. Consequentemente, o critério de aplicação de uma proposição e de um desenho de pesquisa obriga necessariamente a um processo de formação de conceitos. Os conceitos das ciências sociais esforçam-se, portanto, para atingir utilidade empírica e analítica.

Três problemas, em particular, afligem o léxico das ciências sociais: homonimidade (múltiplos significados para o mesmo termo); sinominidade (diferentes termos com o mesmo significado ou sobreposição de significados) e instabilidade (mudanças não previstas na seqüência do processo). Como resultado disso, estudos do mesmo objeto parecem estar se referindo a objetos diferentes e estudos de diferentes objetos parecem estar se referindo ao mesmo objeto. Com isso a acumulação de conhecimento é impedida e a fragmentação metodológica encorajada.

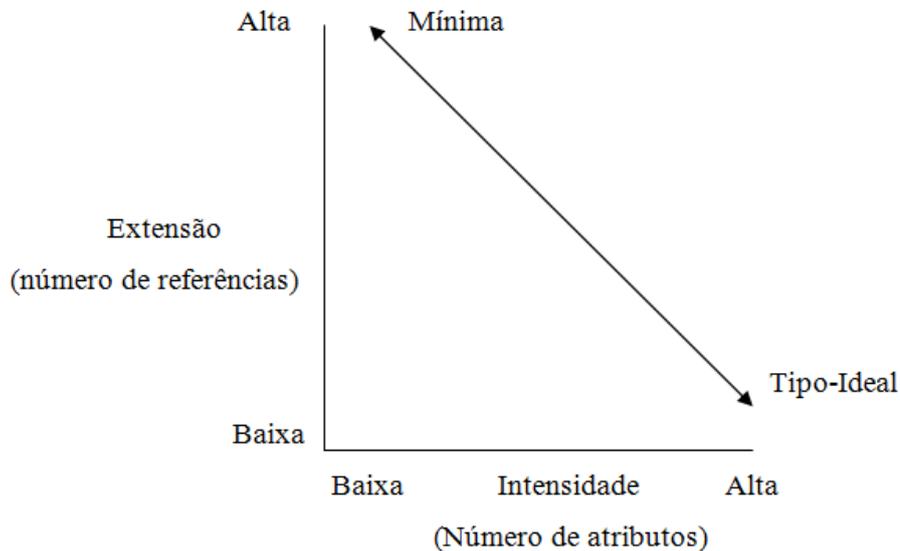
Por causa de sua amplitude, definições gerais normalmente não consideram problemas “empíricos”, tais como operacionalização, validade e utilidade analítica/empírica. Não estamos, entretanto preocupados, em primeira instância, se um termo é empiricamente útil, mas sim preocupados com o que ele *significa* (convencionalmente). Então, nosso

foco são nos critérios “formais” de um conceito: amplitude conceitual, coerência, utilidade de campo, e, a mais importante, ressonância.

### *A Estratégia ‘Min-Max’*

Pela combinação das estratégias de definição mínima e do tipo-ideal weberiano adentramos na bem conhecida característica de formação de um conceito – a inversa correlação existente entre intensidade e extensão. Mais de um século atrás, Stanley Jevons pontuou que atributos de definição de uma palavra são expandidos (por exemplo: guerra se torna “guerra estrangeira”), e sua profundidade empírica é estreitada. Ou seja, definições mais focadas geralmente se referem a um número menor de fenômenos (Jevons, 1958 [1877]) . O gráfico de relação entre intensidade e extensão encontra-se logo abaixo.

**Figura 4.2 – A Definição ‘Min-Max’**



Fonte: Gerring (2001: 114)

Basicamente, a intensidade é o conceito, ao passo que a extensão são os casos que o conceito abarca. Em princípio, é a intensidade que determina a extensão. A lei de variação inversa pode ser, então, posta da seguinte maneira: “Se uma série de termos são arranjados com o intuito de se aumentar a intensidade, então a denotação dos termos (a extensão) irá ou permanecer a mesma ou diminuir” (Cohen e Nagel, 1934: 33).

Entretanto, a inversa relação entre extensão e intensidade não se aplica a todos os conceitos em geral. Há, pois uma exceção. A escola de conceitos de semelhança familiar pode ter uma relação positiva entre intensidade e extensão.

Existe, então, uma regularidade interessante. Ainda assim, devemos notar que uma definição pequena pode estar bastante constrangida por uma amplitude empírica. Estes atributos escolhidos como de definição, e não simplesmente atributos de número, são os que determinam a extensão de um conceito. A relação inversa entre intensidade e extensão seja, talvez, melhor compreendida como produto de metas de definição diferentes – a intensidade procura identificar as propriedades ideais de um conceito (e então um número de extensão menor) e a extensão procura identificar as propriedades

mínimas (e então ter um número de referências maior). A abordagem “Max-Min” de formação de um conceito não é, todavia, uma lei matemática. Entretanto, se apropriadamente aplicada podemos explicar a adição e subtração de atributos que teremos no efeito desejado na extensão de um conceito.

Para alguns propósitos de pesquisa, uma definição geral (que seja mínima ou que seja um tipo-ideal) será apropriada. Em outros casos, devemos ter maior atenção com a operacionalização, a validade e a utilidade analítica. Definições gerais privilegiam a ressonância e a amplitude contextual. Diferentes definições serão úteis a diferentes propósitos. Aqueles que estudam comportamento político ao nível individual podem requerer um conceito de ideologia diferente daqueles que estudam organizações políticas. Ideologia pode ser fundamentalmente um fenômeno diferente em sociedades modernas e pré-modernas, ocidentais ou orientais, religiosas ou seculares, ao nível das massas ou das elites, etc. Estes são os problemas da investigação empírica. Nenhuma definição de ideologia pode ser adequada a todas essas funções. Precisamos, então, de maior especificidade quando nós baixamos das mais altas verdades das definições mínimas e de tipo-ideal para o mundo pequeno da investigação empírica.

### ***O Conceito de Três Níveis de Goertz***

Goertz (2006) diz que os conceitos mais importantes que usamos são *multidimensionais* e *multiníveis* por natureza. Por exemplo, o artigo de Sartori (1970) menciona categorias de nível baixo, médio e alto, ao passo que o de Collier e Mahon (1993) usa a terminologia de categorias primárias e secundárias. Goertz prefere usar a nomenclatura de conceitos de “três níveis”.

No nível teórico mais importante estão normalmente os conceitos usados em proposições teóricas, tais como “corporativismo”, “democracia” ou “estado de bem-estar”. A este tipo de conceito Goertz (2006) refere-se como conceitos de *nível básico*. O conceito de *nível básico* é um conceito cognitivamente central. É o substantivo ao qual nós adicionamos adjetivos (Collier e Levitsky: 1997), tais como *democracia*

parlamentar ou *corporativismo* democrático. O nível básico é o que usamos em proposições teóricas.

O nível seguinte e mais abaixo deste é o que Goertz (2006) chama de *nível secundário*. Por exemplo, quando dizemos que a democracia consiste de direitos civis, eleições competitivas, etc., estamos descendo ao nível secundário para oferecer dimensões constitutivas do conceito de nível básico de democracia. É quando nós descemos ao nível secundário que o caráter multidimensional do conceito aparece. O nível secundário forma muito da análise ontológica dos conceitos. Ele também tem um papel central nos mecanismos causais de vários tipos.

O próximo nível na tipificação da estrutura dos conceitos é o *nível de indicador ou de dados*. De modo alternativo, este nível também poderia ser chamado de nível de operacionalização. A este nível, nós vamos ao mais específico que os dados podem oferecer e que nos permitem categorizar um fenômeno específico e individual.

Em resumo, nós podemos dissecar e analisar os conceitos da seguinte maneira: (1) observando quantos níveis ele tem, (2) quantas dimensões cada nível tem e (3) qual é o conteúdo substantivo de cada dimensão a cada nível.

O segundo aspecto da estrutura de um conceito que Goertz (2006) explora é como os componentes em um nível são combinados ou estruturados para produzir dimensões no nível seguinte. O conceito de nível básico de democracia é constituído por dimensões múltiplas de segundo nível formulado da seguinte maneira: como estas dimensões são “combinadas” para que se chegue ao nível básico do conceito?

A partir do momento em que identificamos que os conceitos mais complexos são os de três níveis, precisamos perguntar sobre o quanto o grau da medida quantitativa reflete a estrutura do conceito. Há, pois, duas questões estruturais: (1) como combinar indicadores para que se forme a dimensão de nível dois e (2) como combinar as dimensões de nível secundário para se chegar ao nível básico do conceito.

## *Análise Teórica, Estrutural e Empírica dos Conceitos*

Goertz (2006) oferece uma série de passos a serem seguidos para que um conceito seja bem construído. A seguir, mencionaremos os mais relevantes.

Segundo o autor, no nível básico, os acadêmicos que desejam formular um conceito devem seguir as seguintes etapas: 1) Analisar explicitamente o pólo negativo, 2) Teorizar o continuum que vai dos pólos negativo ao positivo, 3) Teorizar a “zona cinza” para, então, determinar se os conceitos devem ser considerados como contínuos ou dicotômicos e 4) Não deixar que a distribuição empírica dos casos influencie muitas decisões. Normalmente a distribuição empírica de casos deve ser explicada e não presumida nos conceitos.

Nossa meta, aqui, é encorajar os acadêmicos a serem mais conscientes e explícitos sobre como eles constroem conceitos multiníveis e multidimensionais. Para tanto, os acadêmicos que desejam formular um conceito devem seguir as seguintes etapas: 1) não somente listar as dimensões do conceito, 2) ser explícito sobre as condições necessárias se houver alguma, 3) oferecer critérios suficientes. Isto é verdade tanto para a condição de necessidade quanto de suficiência e para as estruturas de semelhança parental e 4) não forçar o leitor a ter de adivinhar tanto a estrutura a partir da discussão de exemplos bem como a matemática de uma medida quantitativa.

Em se tratando das relações teóricas entre níveis: ontologia, causalidade e substitutibilidade, os acadêmicos que desejam formular um conceito devem seguir as seguintes etapas: 1) Examinar claramente as relações causais entre os indicadores e os fatores de nível secundário e básico. 2) Identificar, também, claramente, aqueles indicadores que são *efeitos* do fenômeno ou *sinais* da presença do referido fenômeno.

Em se tratando das relações do indicador e dos dados, relação causal ou de substitutibilidade, a estrutura de três níveis implica em duas questões essenciais quando se constrói um conceito: 1) Qual é a relação teórica que liga o nível do indicador ou dos dados ao nível secundário?, 2) Qual é a relação teórica que liga o nível secundário ao nível básico?

Para finalizar suas sugestões, como regras gerais para os criadores de conceitos, em se tratando de hipóteses causais embutidas nos conceitos, Goertz (2006) sugere: 1) pensar bastante antes incorporar hipóteses nos conceitos. Frequentemente esta incorporação torna difícil testar a hipótese e também frequentemente trará problemas quando se for recolher os dados, 2) evitar hipóteses que envolvam fatores que não sejam parte do nível secundário (por exemplo, o conceito de rivalidade pode facilmente ser pensado sem se atentar para o poder das variáveis) e 3) evite hipóteses particulares que entram em cena quando se usa um conceito como a variável dependente da equação. Causas potenciais do fenômeno devem quase sempre ser deixadas de fora do conceito.

#### **4.2 – Unificando o Conceito de corrupção**

Uma das dificuldades apresentadas ao se estudar corrupção é justamente o fato de não haver uma definição minimamente consensual sobre o tema. Em Miranda (2007) podemos compreender tal dificuldade em maiores detalhes e Schilling (1997) vai nos dizer que boa parte desta dificuldade se encontra no fato de a corrupção significar um número grande de práticas. Tudo isto afora o fato de ainda não ser possível medir a corrupção com precisão (Geddes e Ribeiro Neto, 2000).

Para tanto uma exegese do conceito é necessária e ela pode ser encontrada nos trabalhos de Schilling (1997), Gingerich (2006) e Miranda (2007). Aqui nos cabe o esforço de se utilizar da metodologia dos conceitos previamente apresentada para poder suplantar a dificuldade encontrada de haver quase um conceito de corrupção para cada estudioso do assunto. Fizemos, então, um inventário de conceitos e encontramos alguns bem trabalhados e refinados. Partiremos, portanto, destes conceitos para a formulação de um novo.

Um dos primeiros acadêmicos a definir corrupção foi o cientista político V. O Key. Assim ele considerou o assunto:

“[A corrupção é o] controle abusivo do poder e dos recursos do governo visando a tirar proveito pessoal ou partidário. Tal

proveito (...) pode ser na forma de poder ou controle dentro da organização política ou na forma de apoio político por parte de vários indivíduos (...)” (V.O. Key, 1936: 5-6).

Assim, podemos observar que uma das primeiras maneiras de se caracterizar o fenômeno é enxergá-lo como uma extrapolação das tarefas de funcionários públicos. Corrupção é, aqui, tirar vantagens do domínio público. Estas vantagens podem ter fins políticos ou particulares. Esta definição irá marcar um conjunto de muitas outras definições de autores relevantes na área e que poderemos observar mais adiante.

Uma outra forma que se tem de abordar o tema é fazer uma classificação dos tipos de conceito ou dos tipos de corrupção. A primeira pode ser encontrada em Heidenheimer (1970) e complementada em Gibbons (1990) que vão tipificar os conceitos de corrupção em quatro ao todo. Heidenheimer separa os conceitos em três. O primeiro deles é *um conceito centrado no ofício público* (também chamado de definição legalista): de acordo com este tipo de definição existe corrupção quando há o desvio por parte de um funcionário público dos deveres formais do cargo devido à busca de recompensas para si ou para terceiros. Segundo, *um conceito centrado no mercado*: de acordo com este tipo de definição o cargo público é utilizado pelo seu ocupante como uma forma de maximizar sua renda pessoal. Terceiro, *um conceito centrado na ideia de bem público*: de acordo com este tipo de definição uma prática é considerada como corrupta quando o interesse comum, pensado como algo que tem existência e pode ser identificado, é violado em função da preocupação com ganhos particulares.

Por fim, Gibbons (1990) irá propor um quarto tipo de conceito: *um conceito baseado na opinião pública*, ou seja, parte-se da ideia de que o conceito de corrupção tem dimensões definíveis que são bem reconhecidas pelo público.

Poderemos observar que quase todos os conceitos que encontramos se enquadram em uma destas quatro categorias. Tipificar as categorias de conceitos de corrupção é como que criar grupos dentro conceito. Esses grupos nos ajudam a compreender como os analistas visualizam o fenômeno, o dão forma e o limitam. A tipificação deixa um problema por se resolver, a homonimidade do termo, mas nos ajuda a pensar os critérios de necessidade e suficiência do conceito e o que queremos quando o definimos.

Já o Dicionário de Política de Bobbio, Mateucci e Pasquino traz uma classificação de tipos de corrupção e assim define o termo:

“A corrupção é uma forma particular de exercer influência: influência ilícita, ilegal e ilegítima (...) É uma alternativa da coerção, posta em prática quando as duas partes são bastante poderosas para tornar a coerção muito custosa, ou são incapazes de a usar”. Bobbio, Mateucci e Pasquino (1991: 292).

O conceito do *Dicionário de Política* é mais geral que o de V.O. Key, mas suas ramificações acabam por restringir seu campo semântico. São, portanto, três os tipos de corrupção. O primeiro é o *suborno*, que é o uso da recompensa escondida para conquistar um ato, ou omiti-lo, de um funcionário público a seu favor. O segundo é o *nepotismo*, que é a concessão de empregos ou favores por vínculos e não por mérito. O terceiro é o *peculato*, que é o desvio ou apropriação de fundos públicos para uso privado.

A definição também propõe que a corrupção deva ser tomada nos termos da *legalidade/ilegalidade* e não nos termos de *moralidade/imoralidade* e que deve-se levar em consideração, também, as diferenças existentes entre práticas sociais e normas legais.

Schilling (1997) nos lembra que esta definição teve forte impacto em trabalhos relevantes na área. Exemplos disso podem ser vistos em Johnston (1987); Carvalho (1987); Klitgaard (1994); Simonetti (1995); Beraldi (1995) e no trabalho da própria Schilling (1997)<sup>38</sup>.

Uma outra definição que também ajudou a guiar trabalhos posteriores foi de Joseph Nye e que também ajudou a alavancar a escola do *Public Office* como referência em métodos para estudo da corrupção. Assim Nye conceitua o fenômeno:

“Corrupção é o comportamento que se desvia das obrigações formais de um cargo público em benefício de interesses pecuniários ou de status que diz respeito ao mundo privado (seja um interesse pessoal, de um núcleo familiar e/ou parentes próximos, ou de um pequeno grupo de interesse); ou que viole

---

<sup>38</sup> Vale lembrar que a primeira edição do *Dicionário* data de 1986.

regras contra o exercício de certos tipos de influência que o mundo privado possa exercer” (Joseph Nye, 1967: 419).

Outro autor que influenciou trabalhos posteriores foi um dos pioneiros no assunto: Samuel Huntington. A última formulação do autor que apresentaremos teve peso significativo para a compreensão do comportamento corrupto<sup>39</sup>.

Huntington define a corrupção, em estudo de 1975, de três formas:

“(…) a corrupção, como a violência, ocorre quando a ausência de oportunidades de mobilidade fora da política se combina com a exigência de instituições frágeis e inflexíveis, canalizando energias para o comportamento político desviante” (Huntington, 1975: 80).

“Tanto a corrupção quanto a violência são meios ilegítimos de se fazer demandas ao sistema, mas a corrupção é também um meio ilegítimo de satisfazer tais demandas” (Huntington, 1975: 77).

“A corrupção envolve a troca de ação política pela riqueza econômica” (Huntington, 1975: 79).

Utilizando das tipificações de Heidenheimer (1970) será possível perceber que as próximas definições se enquadrarão mais no primeiro e no segundo tipos. Desta forma, podemos observar nos estudiosos do assunto duas preocupações que estarão presentes em nossa tentativa de unificação do conceito. Uma diz respeito ao tipo de conduta que um funcionário público tem. A outra diz respeito a uma determinada troca (política e/ou econômica) que este funcionário faz com um outro interessado em obter algum tipo de serviço. Desse modo, apresentamos algumas definições a seguir.

---

<sup>39</sup> Embora seja inegável a influência de autores como Nye e Huntington há uma clara diferença de postura destes autores de ‘primeira geração’ para os autores posteriores as décadas de 80 e 90, onde o tema da reforma do Estado ganhou corpo devido ao apoio substantivo das agências multilaterais internacionais. Em termos práticos os autores de ‘primeira geração’ acreditavam que alguma corrupção seria necessária para fazer funcionar uma inevitável e ineficaz burocracia do Estado. A corrupção era, portanto, vista como uma ‘graxa’. Após a consolidação do tema da reforma do Estado, selado no Consenso de Washington, a corrupção passa ser vista como total inimiga de um bom regime democrático. A corrupção passa, então, a ser vista como ‘areia’. Maiores detalhes em Aidt (2009).

Carvalho vai definir corrupção da seguinte forma: “A corrupção pressupõe, de modo geral, uma transação que envolve duas partes: o titular do cargo público e o representante do interesse particular” Carvalho (1987: 64).

Em Zaffaroni se encontra a seguinte definição:

“Por corrupção deve-se entender a relação que se estabelece entre uma pessoa com poder decisório estatal e uma outra pessoa que opera fora deste poder. O objetivo desta relação é uma troca de vantagens, onde ambas obtém incremento patrimonial, em função de um ato (ou omissão) da primeira pessoa em benefício da segunda” (Zaffaroni, 1990: 371).

A definição de Moreno Ocampo se dá da seguinte maneira: “a corrupção é filha das relações clandestinas entre o poder da autoridade e do dinheiro” Ocampo (1993:12).

Já Daniel Treisman assim define corrupção: “corrupção é o mau uso do serviço público para ganhos privados” (Treisman, 2000: 399).

Fleischer vai definir a corrupção como três atitudes básicas: 1) comportamento ilegal de funcionários públicos para a obtenção de ganhos privados; 2) uso de posição pública para obtenção de ganhos privados (o que viola regulamentos governamentais) e 3) venda de propriedade pública, por servidores públicos, para ganho pessoal (Fleischer: 2002).

A definição de Hodess, feita para o *Global Corruption Report*, da Transparência Internacional, diz que [corrupção é] “o abuso de um poder incumbido a líderes políticos para ganhos privados, com o objetivo de se aumentar o poder ou a riqueza” (Hodess, 2004: 11).

Antes de darmos prosseguimento a este de inventariamento crítico das definições de corrupção vale mencionar a definição de Araujo e Sanchez: “corrupção é o uso do poder de um cargo público, à margem da lei, para obtenção de ganhos privados” (Araújo e Sanchez, 2005: 140).

Todas as definições mostradas, guardadas as diferentes formas de colocar o problema, guardam, entretanto, um elemento em comum: para estes autores o objetivo final de uma ação corrupta tem caráter privado, e, portanto, estritamente ligado ao enriquecimento

ilícito. Neste sentido a definição de Klitgaard (1995) e Gingerich (2006) vem nos apresentar uma outra visão. Ambos autores vem mostrar a possibilidade de haver uma finalidade estritamente política. Ambos também colocam a corrupção como uma extrapolação das atividades do funcionalismo público.

Assim, Klitgaard vai dizer que “a corrupção é o uso indevido das esferas oficiais para a obtenção de resultados não oficiais, para vantagens pessoais ou benefício de uma empresa ou partido político. Ela pode ocorrer dentro de organizações públicas ou privadas, pode dizer respeito a atitudes omissas ou outras que pedem uma comissão, pode ser interna a uma organização ou envolver seus clientes. De maneira análoga a outros problemas sociais tais como a poluição ou uma epidemia, a corrupção admite gradações. Ela se encontra presente em quase todas as partes e seu alcance e dano social vai diferir de caso para caso.” Klitgaard (1995: 252).

Para Gingerich corrupção é: “um comportamento desviante de parte dos servidores públicos, eleitos ou não, que vise à obtenção de recursos para a promoção do bem-estar de um determinado indivíduo ou grupo ou que vise atingir um objetivo político através do mau uso da autoridade ou dos recursos provenientes de tal posição” Gingerich (2006: 12).

Não pretendemos, aqui, esgotar o estoque de definições de autores relevantes, mas sim mostrar a estrutura destas definições, seus pontos fortes e fracos, segundo a metodologia apresentada.

Gostaríamos, portanto, de apresentar uma última definição que serviu de base para que nosso conceito ficasse mais delimitado. Então, recuperando autores como Huntignton (1975) e Zaffaroni (1990), Schilling (1997) vai definir corrupção como: “um conjunto variável de práticas que implica em trocas entre quem detém poder decisório e quem detém poder econômico, visando à obtenção de vantagens – ilícitas, ilegais ou ilegítimas – para os indivíduos ou grupos envolvidos” Schilling (1997: 41).

A autora vai reforçar o fato, ora pontuado por Huntington e Zaffaroni, do fenômeno ser uma espécie de troca e enquanto troca reforça seu caráter econômico. Pensar a corrupção enquanto um fenômeno, no mínimo, político e econômico é, na nossa visão, condição necessária para haver uma definição de corrupção mais ampla e operacionalizável ao mesmo tempo.

Em trabalho anterior fizemos uma pequena alteração na definição de Schilling para restringir e tipificar o número de práticas consideradas corruptas. Assim, naquele trabalho entendíamos que “corrupção [é] um conjunto determinado de práticas que implica em trocas entre quem detém poder decisório e quem detém poder econômico, visando à obtenção de vantagens ilegais para os indivíduos ou grupos envolvidos” (Miranda, 2010: 27) (grifo nosso). Acreditamos, que, posto desta forma a corrupção fique mais bem delimitada.

Mas qual seria esse conjunto de práticas, já que determinado? E por que é justificável trocar o adjetivo ‘variável’ pelo seu contrario, ‘determinado’? Nos propomos a responder a primeira questão a seguir e a segunda deixaremos para o momento seguinte da nossa tentativa de redefinir o conceito de corrupção.

Dado que corrupção é uma troca, entendemos que se pode corromper alguém basicamente através de três formas. Com um determinado serviço, com ‘presentes’ ou com propinas. Os tipos de serviço e de presentes são variáveis. Já os tipos de propinas, ou pagamento de suborno, podem ser tipificados em quatro, segundo Rose-Ackerman (1999).

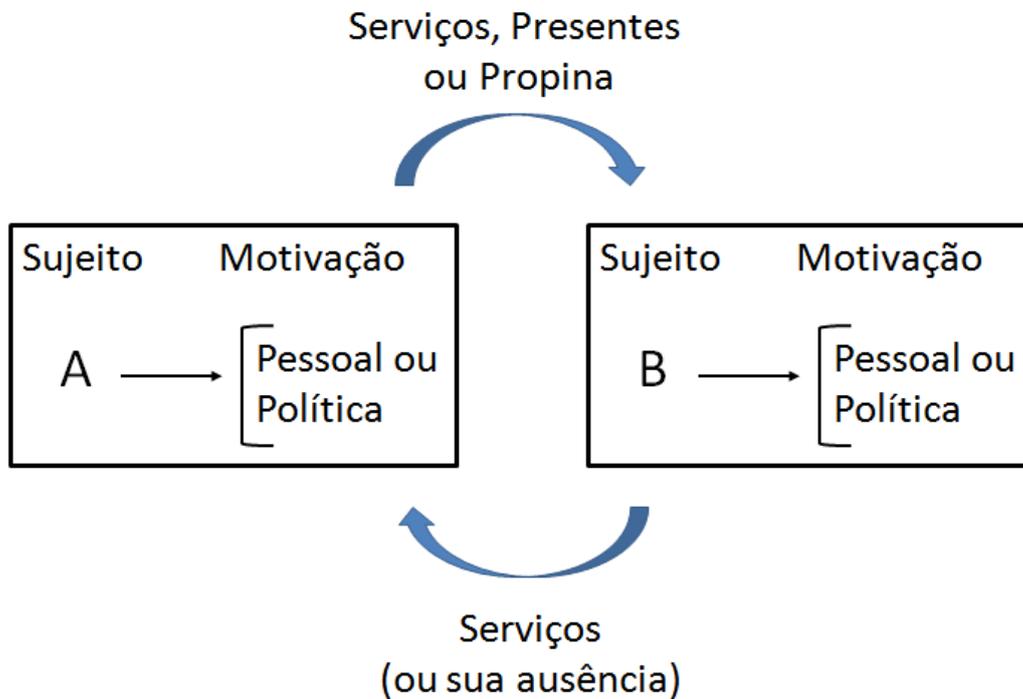
- *Propinas que permitem que as transações eficientes ocorram*: o governo pode estar incumbido em alocar um benefício escasso a indivíduos e firmas usando critérios legais que não a disposição de pagar.
- *Propinas que agem como bônus de incentivos*: os funcionários dos setores públicos podem ter poucos incentivos para fazer seus trabalhos corretamente, dado o salário e o nível de monitoramento interno. Eles podem impor atrasos e outros empecilhos.
- *Propinas que diminuem custos*: aqueles engajados em atividades legais procuram reduzir seus custos impostos pelo governo através de impostos e regulações.

- *Propinas que permitem a atividade criminal:* negócios ilegais frequentemente compram benefícios corruptos do Estado. Em casos extremos, estes negócios ilegais e os chefes do crime organizado dominam a polícia e outras partes do Estado através da corrupção e da intimidação.

Então, temos tipos determinados de pagamento em número variável (serviços e ‘presentes’ e propina). Ainda que o número de pagamentos seja variável, estes são determinados e especificados, e, portanto, a corrupção é um conjunto determinado de certas trocas.

Por tudo que falamos aqui apresentamos, agora, a estrutura esquemática de uma ação corrupta:

**Figura 4.3 – Esquema Estrutural da Corrupção**



Assim, o sujeito A (com motivação pessoal ou política) que deseje corromper o sujeito B (com motivação pessoal ou política) oferece um serviço ou presente ou propina e obtém em contrapartida um serviço (ou sua ausência).

Entendemos, portanto, como corrupção o pagamento ilegal (financeiro ou não) para a obtenção, aceleração ou para que haja ausência de um serviço feito por um funcionário público ou privado. A motivação da corrupção pode ser pessoal ou política tanto para quem corrompe quanto para quem é corrompido.

Costumeiramente o sujeito B do esquema é visto estritamente como um funcionário público, mas consideramos como igualmente corrupta uma ação unicamente privada que possui a mesma estrutura. Um exemplo disso seria a compra de informações sigilosas de uma empresa privada por uma outra através de pagamento a um funcionário da última.

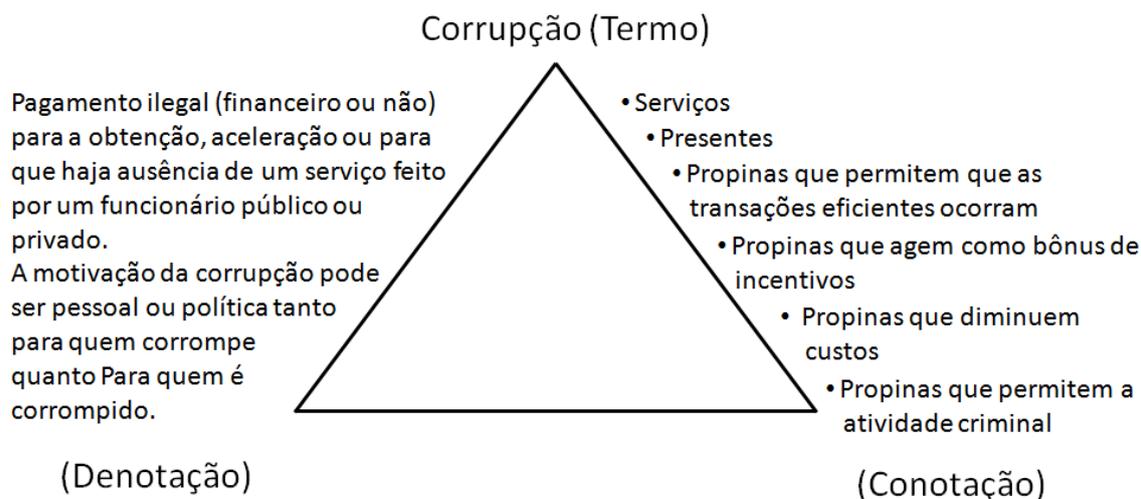
Outro ponto que deve ser ressaltado, e tema do trabalho de Aidt (2009), é o fato da corrupção ser benéfica (quando não descoberta) aos que nela se envolvem e prejudicial a sociedade como um todo. O trabalho de Miranda (2007) vai esmiuçar esse argumento

se utilizando do debate desenvolvido por autores como Krueger (1974), Rose-Ackerman (1978, 1999), Mauro (1995a, 1995b e 1997), Tanzi e Davoodi (1997) e Lambsdorff (2003), entre outros. Fica claro neste debate que a corrupção é, portanto, um jogo de soma positiva entre as partes envolvidas e um jogo de soma zero entre as partes envolvidas e a sociedade sendo altamente indesejável para a boa performance institucional. Ela é um fenômeno análogo ao do *rent-seeking*, que, diferente do último, é uma ação danosa, mas legal.

O último ponto que gostaríamos de abordar é o fato de comumente se ter dificuldade de definir a corrupção em função de outros fenômenos ilegais, todos crimes, que podem esbarrar em outras definições de corrupção (como aqui mostradas) criando uma interseção de significados e que acaba por gerar sinonimidade. Para tanto é preciso entender que a corrupção está dentro de uma espécie de família de conceitos, mas que ela não se confunde com concussão, peculato, nepotismo e nem se resume a suborno pois pode ser iniciada com um pagamento de serviço ou presente. Assim, acreditamos ter colaborado para a discussão conceitual e apresentar um conceito melhor delimitado e que tipifica bem as práticas corruptas.

Apresentamos, agora, o triângulo de Ogden-Richards segundo nosso conceito de corrupção:

**Figura 4.4 – A Definição de Corrupção no Triângulo de Ogden-Richards**



Com isto, encerramos a argumentação que pautou a definição e tipificação da corrupção e passaremos para a discussão metodológica dos ganhos com este conceito.

### ***Análise Metodológica do Conceito de Corrupção***

Seguindo a análise de Gerring (2001) sobre os critérios que devem guiar um conceito, vamos verificar a eficiência do nosso conceito submetendo-o aos oito critérios estabelecidos pelo autor.

Primeiro, vamos analisar a *coerência*. Vamos recolocar a pergunta de Gerring sobre este critério: quão internamente coerentes e externamente diferenciados são os atributos de um conceito vis-à-vis conceitos vizinhos? O conceito, definido da maneira que o fizemos, é internamente coerente e seus atributos o diferenciam de outros conceitos vizinhos, tais como nepotismo e peculato. O conceito possui clareza e limitação.

Segundo, a *operacionalização*. Pode o conceito distinguir suas próprias referências de outros? O quão claras são as fronteiras do conceito? Como o conhecemos quando nos deparamos com ele? A resposta a estas perguntas é que o conceito distingue de maneira objetiva suas próprias referências das de outros e possui fronteiras claras.

Terceiro, sobre a *validade*: o conceito é válido? Estamos medindo o que nos propomos a medir? Neste aspecto o conceito é preciso, pois determina seu número de práticas. Ele é verdadeiro e confiável, mas não se propõe a medir o fenômeno pois, como já comentamos anteriormente, ainda não há meios eficazes para a medição da corrupção.

Quarto, a *utilidade de campo*. O quão útil é o conceito dentro de um campo com termos relacionados tão próximos? Acreditamos que uma das grandes vantagens desta definição é sua delimitação em relação a termos. Assim, ele determina diferenciações entre conceitos correlatos como o nepotismo, peculato e concussão, como dito anteriormente.

O quinto critério trata da *ressonância*. O quão ressonante é o conceito em contextos específicos ou ordinários? O conceito consegue abarcar mais contextos específicos que ordinários. Quando se diz, entretanto, que a corrupção é um pagamento ilegal (financeiro ou não) ganha-se com isso a possibilidade de enquadrar em seus casos desde a grande corrupção (p. ex. desvio de verbas públicas destinadas à merenda escolar) até a pequena corrupção (p. ex. oferecer metade do preço de uma passagem de ônibus ao cobrador para pular a roleta).

Os próximos dois critérios possuem um *tradeoff* direto. Acreditamos que nosso conceito fique a meio caminho da extensão e da intensidade, ou seja, ele possui um número médio tanto de referências quanto de atributos.

Chegamos a sexta característica, a *extensão contextual*. Neste critério, Gerring pergunta: Entre quantos contextos linguísticos o conceito é viável? O quão longe ele pode ir? O conceito cabe em qualquer contexto linguístico, mas não perde sua coerência pois preserva seu significado. As palavras que usamos são adequadas a qualquer contexto linguístico sem perda de compreensibilidade. Pode ser traduzido diretamente sem uso de outros termos ou expressões idiomáticas. O conceito, contudo, delimita a palavra a um campo semântico mais restrito. Ele não abarca problemas morais. Tem o exclusivo interesse de fincar suas bases em questões políticas e econômicas.

O sétimo critério trata da *parcimônia*. Aqui, a pergunta é: O quão pequeno é um termo e sua lista de atributos de definição (a intensidade)? A lista de atributos é extensa apenas onde o conceito se propõe delimitar significado, ou seja, tem uma lista de atributos média ao que o termo pode significar.

Por fim, o oitavo critério é o de *utilidade analítica*. Nos é perguntado: o quão útil é o conceito dentro de um contexto teórico/analítico ou de um desenho de pesquisa? Acreditamos que este conceito tenha utilidade, ou gere um bom debate, em pelo menos três áreas: na ciência política, no direito e na economia. Assim acreditamos que ele aprofunda os tipos de corrupção por ele identificados e delimita claramente o que é e o que não é corrupção. Deste modo passa a ter uma utilidade analítica relevante.

Para finalizar nossa análise deste conceito de corrupção passemos a olhá-lo segundo a metodologia do conceito de três níveis de Goertz (2006).

O conceito, segundo esta metodologia, é multidimensional, mas possui suas limitações. O nível básico de nosso conceito é o termo corrupção. O nível secundário é o que acrescentamos ao conceito para ele tomar significado, ou seja, no nosso caso, é quando dizemos que corrupção é ‘o pagamento (financeiro ou não) para a obtenção, aceleração ou para que haja ausência de um serviço feito por um funcionário público ou privado’. A motivação da corrupção é por nós vista como pessoal ou política tanto para quem corrompe quanto para quem é corrompido. Posto deste modo, nosso conceito não possui o nível de indicador ou de dados, pois, até então, não há metodologia suficientemente desenvolvida, nem técnicas matemáticas para que possamos mensurar a corrupção com um grau de confiança adequado<sup>40</sup>.

Se dissecarmos nosso conceito, podemos dizer que ele tem dois níveis e que dentro do nível secundário há seis dimensões (denotações): (1) Serviços; (2) Presentes; (3) Propinas que permitem que as transações eficientes ocorram; (4) Propinas que agem como bônus de incentivo; (5) Propinas que diminuem custos e (6) Propinas que permitem a atividade criminal.

O conceito é dicotômico e a relação teórica que liga o nível secundário de nosso conceito ao nível básico é justamente a atribuição de que a corrupção é uma espécie de pagamento ilegal por um determinado serviço.

Por fim, um aspecto importante a ser mencionado é que apesar do termo corrupção comportar sentidos morais o nosso conceito exclui propositalmente estas ações justamente para delimitar o campo de ação do conceito e evitar uma relativização ou

---

<sup>40</sup> Para uma discussão mais aprofundada da dificuldade de se medir a corrupção consultar Miranda (2007).

subjetivação das ações tomadas como corruptas. Neste sentido acreditamos que as discussões morais se situam dentro do campo da ética, portanto da filosofia. Esta é uma área em que não é objeto de discussão deste trabalho. Demostramos a mesma postura em estudos anteriores (Miranda, 2007).

Apresentamos, portanto, a discussão que norteia comumente um estudo de corrupção e o debate entorno do que consiste propriamente o termo. Assim, também pudemos apresentar novos parâmetros metodológicos para unificação dos conceitos de corrupção que esperamos poder ser útil a um número maior de pesquisadores do que os conceitos que vinham sendo usados de forma mais individual.

Na próxima sessão iremos tratar da nossa proposta metodológica. Com ela encerraremos este capítulo e partiremos para o tratamento empírico. Deste modo, estaremos habilitados a concluir este estudo.

### **4.3 – Proposta Metodológica de Estudo**

Este trabalho se baseia em três estudos de casos de CPIs que serão comparados entre si e introduz um método que nos permite a testagem de hipótese em estudos de caso de profundidade, entretanto, a maneira como o trabalho foi estruturado não nos permitiu a construção de uma hipótese classicamente fundada no teste da hipótese nula. A curiosidade sociológica (Mills, 1982) nos levou muito mais a perguntas do que a hipóteses. Ainda assim acreditamos que essas perguntas sejam capazes de nos levar a explicação de mecanismos causais que nos inquietam. Assim, nossa pergunta principal é a seguinte: quais são as ações e como se dá o comportamento do governo e da oposição frente a uma investigação de CPI? Em termos mais específicos: como se dá esta ação em CPIs decorrentes de escândalos<sup>41</sup> de corrupção e de amplo interesse nacional?

---

<sup>41</sup> Para abordagens sociológicas do debate em torno do termo escândalo consultar Lopes Júnior (2010) e Grün (2011). Lopes Júnior toma por objetivo forjar uma sociologia capacitada a analisar um escândalo e Grün utiliza exemplos da nova democracia brasileira para tipificar o termo.

Também perguntamos como os *veto-players*<sup>42</sup> conseguem barrar/ desviar (ou não) uma investigação?

Algumas perguntas acabaram por decorrer das primeiras: as três CPIs têm seu início pelo mecanismo de *alarme de incêndio*?<sup>43</sup> Caso positivo, o que as leva a ter continuidade? Um governo com uma coalizão maior do que outro é mais capaz de evitar investigações de uma CPI?

Para este estudo, partimos de critérios utilizados pela escola da escolha racional (mais detalhados no capítulo 1) para avaliação do comportamento político, ou seja, consideramos que os políticos são tomados como racionais, auto-centrados e maximizadores de utilidade. Acrescido a isto, foi incorporada a característica de serem *office-seeking*<sup>44</sup> (Riker, 1962) e de desejarem a reeleição (Gingerich, 2006). Tal modelo de político tem sido muito utilizado nos estudos neo-institucionalistas, e, mais especificamente, nos estudos que tratam de comportamento oportunista.

Este modelo pressupõe, portanto, que todo governo, pelo fato de desejar a reeleição tenta impedir que escândalos de corrupção interfiram na sua popularidade frente ao eleitorado. Portanto, espera-se que qualquer CPI que fira a imagem de um governo mobilize esse governo contra a CPI. O contrário também é possível. Caso uma CPI fira os interesses da oposição esta se esforçará para evitar seu êxito ao máximo.

---

<sup>42</sup> “Um ‘*veto player*’ é um ator individual ou coletivo cuja concordância é necessária para que se tome uma decisão política” (Tsebelis, 1997: 91).

<sup>43</sup> Alarmes de incêndio e patrulhas policiais são duas classificações do tipo de fiscalização sobre políticas que um legislativo pode fazer. Seus nomes são uma alusão ao que se referem. A patrulha policial seria um tipo de fiscalização mais intensiva porque exigiria uma constante vigilância do legislativo sob o foco em questão. Já o alarme de incêndio se beneficia de fatores exógenos que chamam a atenção da instituição para o problema em específico, sendo menos custosos. Maiores detalhes em McCubbins e Schwartz (1984).

<sup>44</sup> Um político *office-seeking* é um político que busca cargos, contrariamente a um político *policy-seeking*, que busca políticas.

## ***A Coleta de Dados***

Para analisarmos os eventos das CPIs fizemos uso de dois tipos de documentos: 1) documentos das Casas Legislativas<sup>45</sup> e 2) documentos da imprensa.

No que diz respeito aos documentos das Casas Legislativas utilizamos a tramitação, os relatórios parciais e finais das CPIs.

Já ao tratar dos documentos da imprensa utilizamos jornais de ampla circulação e revistas semanais no intuito de retirar, apenas, informações sobre os eventos que nos dizem respeito. Deixamos de fora, portanto, as impressões e opiniões da mídia.

Desta forma poderemos analisar os eventos que se desencadearam durante as CPIs, e, através de uma análise destes eventos políticos (que sempre vão culminar no fato *conclusão da CPI*), por dedução, buscaremos melhores respostas para nossas perguntas.<sup>46</sup>

## ***A Escolha dos Casos***

Nossa escolha pelos três casos se deu em função de três critérios: 1) das CPIs instauradas escolhemos três que podem ser consideradas como caso completo: abertura, instalação e conclusão; 2) comissões que cobrissem três governos já encerrados: Collor, Cardoso e Lula e 3) comissões que surgiram em função de escândalos de corrupção.

---

<sup>45</sup> As atas das CPIs foram excluídas da análise dos documentos referentes às casas legislativas. No início de nossa pesquisa todas as atas, de todas as CPIs, se encontravam disponíveis no site do Senado, e, em momento posterior foram retiradas do ar. O que fez com que não conseguíssemos obter as atas das três CPIs. Também houve alterações em relação aos relatórios finais das CPIs que compete ao Senado arquivar. No início de nossa pesquisa nem todos os relatórios constavam no site, já ao fim dela os relatórios de todas as CPIs se encontravam no site. É claro que a inclusão de todos os relatórios finais é algo que facilita a transparência e a pesquisa, mas acreditamos que se faça necessário um maior aprofundamento dos critérios do que o Senado mantém e o que retira de seu portal para uma maior transparência e acessibilidade de seus dados.

<sup>46</sup> Para uma melhor distinção entre *atos* e *eventos* consultar Elster (1994).

Assim as seguintes CPIs foram escolhidas: 1) P.C. Farias (1992); 2) Bancos (1999) e 3) Compra de Votos (‘Mensalão’) (2005).

Acreditamos ter, portanto material para que se detalhe os meandros do comportamento político. Uma tabela, por exemplo, de um artigo de Figueiredo (2005) constata que no período 1988-2002 apenas 30 CPIs foram concluídas.

Como as três CPIs escolhidas se deram em função de escândalos surgidos a partir da imprensa e que atingiam o governo, assim, em hipótese, seguindo nossa linha de raciocínio, maior seria a pressão da oposição e maior o esforço do governo em bloquear e desviar as investigações.

### ***A Escolha do Tipo de Estudo de Caso: Process-Tracing***

O primeiro fator da escolha do método *process-tracing*<sup>47</sup> foi a possibilidade de satisfazer o critério metodológico de validade interna. Optamos, portanto, por um método de explicação da causalidade através da dedução. Ele se mostra através de uma longa cadeia de causalidade do tipo  $X1 \rightarrow X2 \rightarrow X3 \rightarrow X4 \rightarrow Y$ .

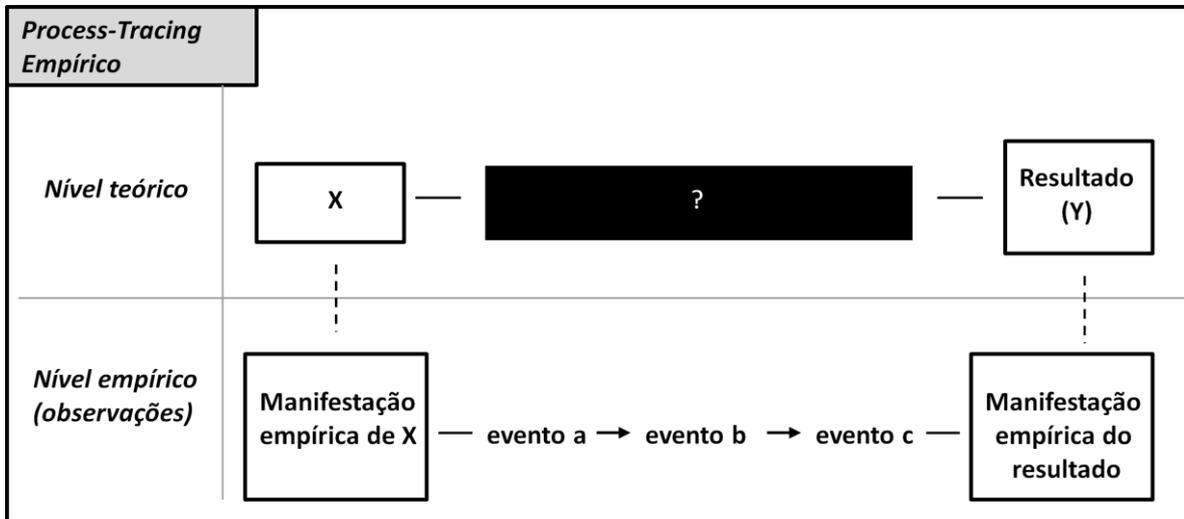
O método *process-tracing* é assim definido por Collier (2011): “Process-tracing (...) é uma ferramenta analítica para desenhar inferências descritivas e causais a partir de peças de evidência. Estas peças são entendidas como parte de uma sequência temporal de eventos ou fenômenos” (Collier, 2011: 824).

Uma explicação mais esquemática desse tipo de método pode ser encontrada em Beach e Pedersen (2013: 34)

---

<sup>47</sup> Maiores detalhes em Gerring (2007) e Mahoney (2012)

**Quadro 4.2 – Narrativas Empíricas São a Caixa-Preta dos Mecanismos**

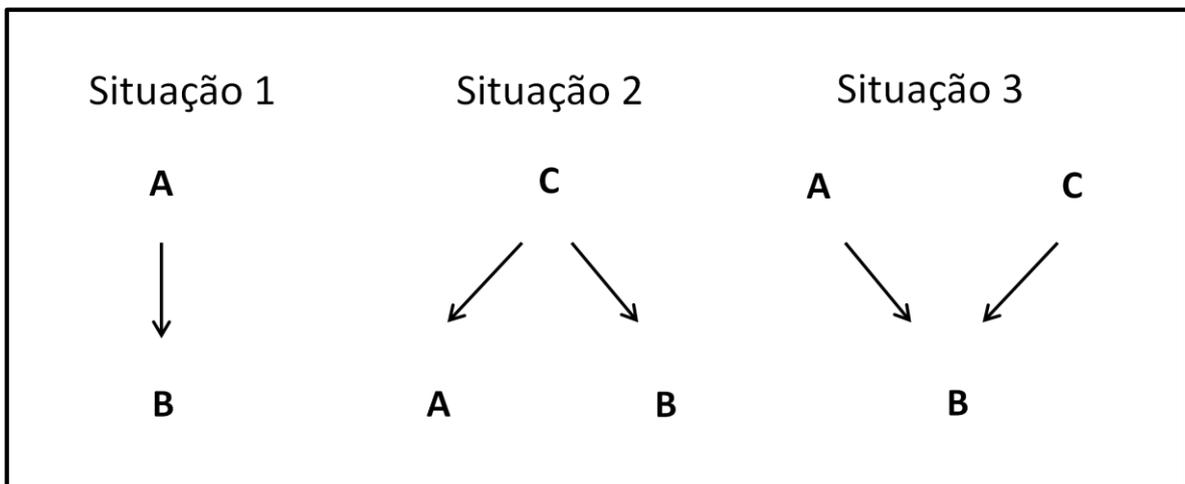


Fonte: Beach e Pedersen (2013: 34)

Ou seja, num nível teórico temos um evento  $x$  que termina por gerar o evento  $y$ . Há entre eles uma sucessão de eventos desconhecidos (a chamada caixa-preta/*black box*). Com a utilização das descrições poderemos desvelar que eventos são esses:  $X \rightarrow$  Evento  $a \rightarrow$  Evento  $b \rightarrow$  Evento  $c \rightarrow Y$ .

Em outro quadro, do mesmo trabalho dos autores, vê-se as direções de causalidade:

### Quadro 4.3 – As Direções das Causalidades (Dependência entre os Eventos)

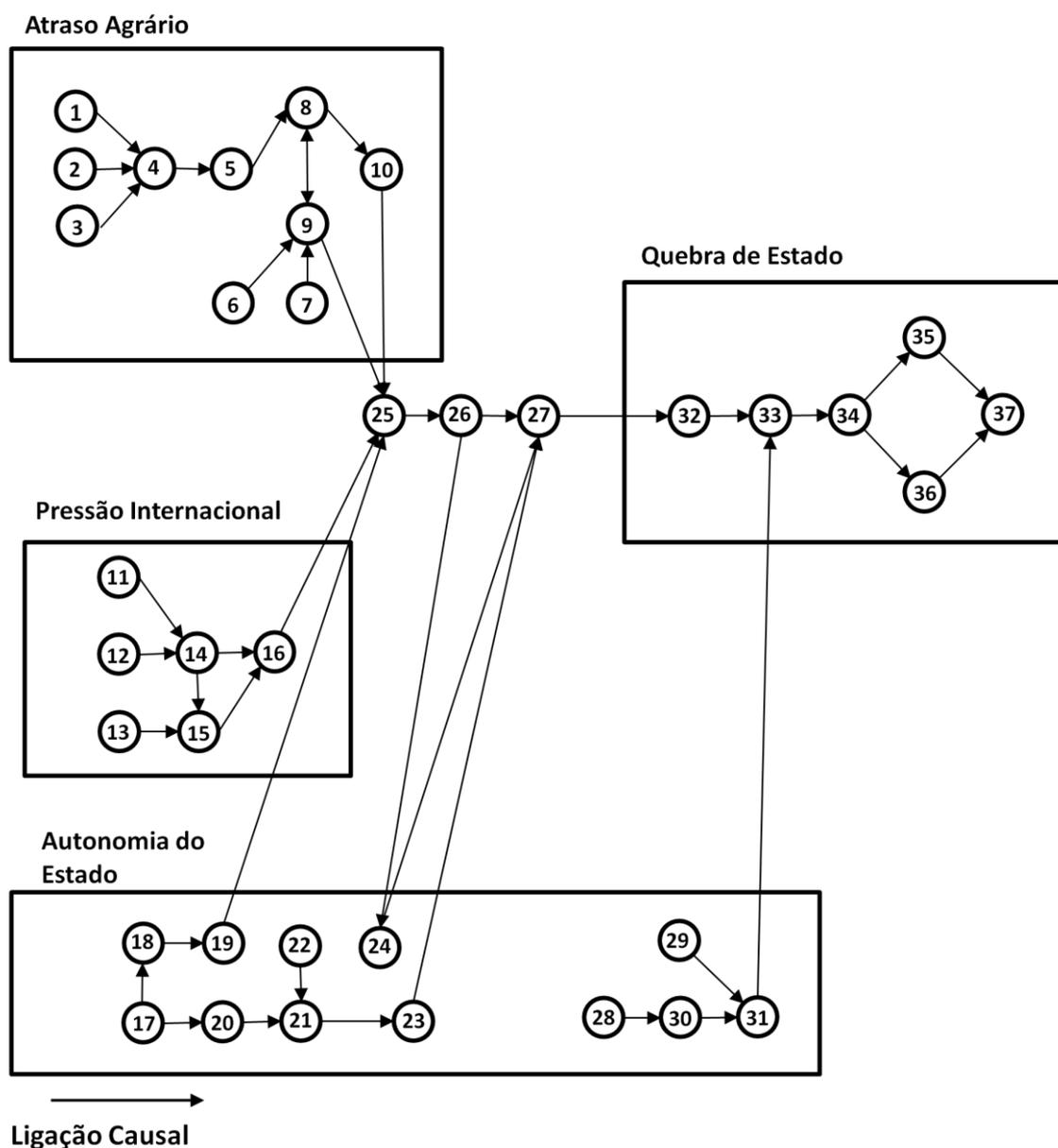


Fonte: Beach e Pedersen (2013: 133)

Assim, podemos dizer que não há implicação de um único evento gerar outro. Um evento pode causar outros dois; dois eventos causarem um, etc. Estas relações ficarão mais claras coma a apresentação do nosso *process-tracing* de referência, a seguir.

Por fim, apresentamos o modelo que iremos seguir. Ele é uma adaptação feita por Mahoney (1999: 1166) baseado em Skocpol (1979) sobre a quebra do Estado francês.

**Figura 4.5 – A Quebra do Estado Francês segundo o Método do Process-Tracing**



Fonte: Mahoney (1999: 1166)<sup>48</sup>

<sup>48</sup> Lista dos eventos: 1) As relações de propriedade impedem a introdução de novas técnicas de agricultura. 2) O sistema de pagamento de impostos desincentiva a inovação na agricultura. 3) O crescimento sustentável desincentiva a inovação na agricultura. 4) Atraso na agricultura francesa. 5) Fraco mercado doméstico para bens industriais. 6) Problemas de transporte interno. 7) Crescimento da população. 8) Dificuldade em se alcançar avanços industriais. 9) Falha em sustentar o crescimento econômico. 10) Inabilidade de competir eficientemente com a Inglaterra. 11) Sucesso militar inicial sob o comando de Luís XIV. 12) Ambições expansionistas do Estado. 13) Posição geográfica da França em relação a Inglaterra. 14) Suspensão dos combates. 15) O Estado precisa empenhar recursos em seu exército e marinha. 16) Derrotas repetidas na guerra 17) Criação da monarquia absolutista; persistência das instituições medievais. 18) A classe dominante é isenta do pagamento de tributos. 19) O Estado

Os números indicam eventos e as setas a direção de causalidade. Os eventos são tendencialmente sequenciais, ou seja, 1 vem antes de 2 etc, mas não se trata de um plano cartesiano.

Apresentada a estrutura metodológica de nossa tese, no próximo capítulo, apresentaremos a parte empírica de nosso estudo. Ela consistirá na montagem das inferências descritivas e causais que servirão de base para a análise e conclusão de nosso trabalho, que estarão no capítulo final.

---

encontra dificuldades para conseguir empréstimos. 20) Classe dominante coesa baseada na propriedade. 21) A classe dominante possui o direito legal de atrasar a legislação real. 22) A classe dominante exerce firme controle sobre os oficiais. 23) A classe dominante capaz de bloquear as reformas do Estado. 24) Classe dominante resistente a reformas financeiras. 25) O estado tem grandes problemas financeiros. 26) O Estado tenta aprovar reformas financeiras e de impostos. 27) A reforma financeira falha. 28) Recrutamento de oficiais militares das classes privilegiadas. 29) Os oficiais militares mantém suas queixas contra a coroa. 30) Oficiais militares identificados com a classe dominante. 31) Os militares não concordam em reprimir a resistência da classe dominante. 32) A crise financeira se aprofunda. 33) Pressões para convocação dos Estados-Gerais. 34) O Rei convoca os Estados-Gerais. 35) Os protestos populares se espalham. 36) Conflito entre membros da classe dominante durante os Estado-Gerais. 37) Revoluções municipais; o velho estado entra em colapso.

## Capítulo 5 – Descrição e *Process-Tracing* da CPI do PC, dos Bancos e do Mensalão

Uma vez que já situamos a discussão sobre racionalidade política; mostramos o estado da arte dos estudos de corrupção; apresentamos estudos de referência sobre o Legislativo brasileiro e montamos uma estrutura metodológica que fundamentam perguntas relevantes a serem respondidas, este é o momento de apresentar as inferências descritivas e causais que irão pautar nossa análise.

Chegamos, portanto, à parte empírica do nosso trabalho. Ela irá se dividir em duas: parte descritiva e parte causal. A parte descritiva não deve ser relegada como pano de fundo da parte causal. Uma descrição afinada com os propósitos da pesquisa é o que permite a montagem de uma correta relação de causalidade. O fato de lidarmos com casos aumenta a intensidade de nosso assunto, e, dado que a quantidade de material pesquisado, seja o que foi retirado da mídia impressa (jornais e revistas semanais) ou produzido pelas casas legislativas (tramitações, relatórios parciais e finais de CPIs) tenha sido encontrado em grande volume tivemos, então, que optar por recortes. Estes recortes, bem como a opção por montar algo que vai apenas um pouco além de uma cronologia foi justificada no capítulo precedente e ancorada tanto em autores clássicos (Skinner: 1984 e Skinner: 1991), bem como em cientistas políticos mais contemporâneos Gerring (2001) e Brady e Collier (2004)

Já a parte causal consiste no esforço de montar os *Process-Tracing*. Reuniremos alguns dos fatos descritos e montaremos uma relação onde os eventos iniciais resultem num evento final, ou, como se foi colocado:  $X_1 \rightarrow X_2 \rightarrow X_3 \rightarrow X_4 \rightarrow Y$  (Gerring 2007; Beach e Pedersen: 2013). É importante ressaltar o fato de que nem todos os eventos descritos se encontram nos mapas de causalidade porque nem todos geraram efeitos para conclusão da CPI, que era o nosso Y. Assim, essas ausências serão importantes quando formos analisar a blindagem dos escândalos e das investigações sendo fundamentalmente complementadas, portanto, pela parte descritiva.

Um último comentário relevante que devemos fazer, antes de partirmos para a descrição das CPIs, é o de que agora poderemos ver como funciona na prática o nosso modelo de comportamento político. Encontraremos, aqui, políticos que buscam cargos e votos bem como uma parte que age de maneira oportunista. É, então, a compreensão do desenho e

do funcionamento institucional da CPI na prática que nos irá permitir enxergar a capacidade de blindagem de um escândalo ou investigação, ou, para nos remontarmos ao individualismo metodológico, a capacidade e o limite de atuação dos políticos que compõem tais grupos.

## 5.1 – A Descrição das CPIs:

### *A CPI<sup>49,50</sup> do PC: As Denúncias, o Comportamento do Governo e da Oposição*

A CPI do PC fora “criada através do Requerimento nº 52/92-CN, destinada a apurar fatos contidos nas denúncias do Sr. Pedro Collor de Mello referentes às atividades do Sr. Paulo César Cavalcante Farias, capazes de configurar ilicitude penal” (Brasil. Senado Federal: 1992, 1).

Criada em junho de 1992, durante o governo Collor <sup>51</sup> (ANEXO), A CPI foi motivada, principalmente, pelas denúncias do irmão do presidente Collor. Pedro Collor acusava o presidente e Paulo Cesar Farias, ex-tesoureiro de campanha de Collor, de cometerem uma série de irregularidades e crimes, entre eles o de extorsão, corrupção e financiamento ilícito de campanha. A seguir, apresentamos os principais eventos da CPI e em seu entorno.

Foi em 19 outubro de 1990 que surgiu a primeira notícia que motivaria a CPI do PC. O ex-presidente da Petrobrás, Luís Octávio da Motta Veiga, denunciou em uma entrevista coletiva que fora vítima de extorsão. O ex-tesoureiro de campanha de Fernando Collor

---

<sup>49</sup> Os termos Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) e Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI) serão, aqui, usados indistintamente.

<sup>50</sup> Cabe, aqui, ressaltar que nossa análise se estenderá até a votação do relatório final. Sabemos que a CPI do PC se desdobrou em processo de *impeachment* e que o ex-presidente Collor foi julgado e condenado pelo crime de responsabilidade. Isto certamente tem implicações no comportamento do governo em evitar o processo e no da oposição em fazê-lo tramitar. No intuito de manter a unidade de análise, entretanto, fizemos o mesmo recorte temporal para as três CPIs aqui analisadas: do surgimento dos escândalos ao fim da comissão.

<sup>51</sup> Nos termos do estudo de Figueiredo (2007) e assim por diante.

de Mello teria usado de sua proximidade com o presidente para obter financiamento de 40 milhões de dólares para a Vasp (empresa recém-comprada do Governo pelo empresário Wagner Canhedo). Motta Veiga afirmou que Paulo César Farias não só o ligava insistentemente como também apareceu em pessoa na sede da Petrobrás acompanhado do empresário Wagner Canhedo. Houve um primeiro pedido, de 50 milhões, que foi reduzido para 40 milhões e que deveria ser dividido em dois lotes: 30 milhões de dólares para combustível e 10 milhões em espécie.

No ano seguinte, em setembro 1991, aparece mais um escândalo significativo. A primeira-dama Rosane Collor, também presidente da LBA, é acusada de fazer uso de seu cargo na ONG para favorecer empresas fantasmas bem como não aplicar as verbas federais aos seus corretos destinos. A principal beneficiária deste esquema seria a família de Rosane Collor e o escândalo causou seu afastamento da presidência da entidade.

Ainda em setembro do mesmo ano e após o escândalo da LBA, o presidente do PSDB, Tasso Jereissati, vai alertar o presidente Collor de que as denúncias que atingiam o primeiro escalão estavam esmorecendo sua base de apoio e abalando a credibilidade do governo muito rapidamente. Um dos primeiros alertas públicos foi dado pelo aliado e governador da Bahia, Antônio Carlos Magalhães (PFL): “Há sinais evidentes da corrupção no país e uma conivência principalmente do Poder Executivo, que não apura com rigor as denúncias”.

Com dois anos de governo, já em março de 1992, o balanço é de que pesam o fracasso dos planos econômicos e a corrupção. Frente à pressão das denúncias de corrupção, em 30 de março de 1992 Collor substituiu toda sua equipe ministerial. O ex-presidente teve por objetivo montar um gabinete de notáveis, e, com isso, obter maior credibilidade e diminuir efeitos deletérios dos escândalos.

Na segunda semana de maio de 1992 encontramos o senador Eduardo Suplicy (PT-SP) buscando aliados na tentativa de abrir uma CPI, ainda sem sucesso, entretanto, após a divulgação da declaração de imposto de renda de PC Farias a oposição conseguiria a aprovação do requerimento da CPI em plenário (dia 27).

Também em 27 de maio, em uma entrevista para uma revista semanal, o irmão do presidente Collor, Pedro Collor, motivado pela sua destituição da direção das empresas

de comunicação da família Collor (sob alegação de insanidade mental) e antevendo uma concorrência de um grande jornal de circulação de propriedade de Paulo César Farias, fez as denúncias de maior gravidade sobre o Governo. Pedro Collor disse que seu afastamento se deu em função de que seu irmão (Fernando Collor) o queria distante do comando administrativo das empresas. Isso aumentaria seu domínio político sobre a rede de comunicação da família, já que quem o substituiu seria subordinado a Fernando Collor. Além disso, Pedro Collor também disse que o jornal *Tribuna de Minas*, oficialmente de Paulo César Farias, teria como verdadeiro dono o presidente Fernando Collor. Ele também denunciou que, na campanha presidencial de seu irmão, Paulo Cesar Farias pedia que os empresários pagassem as contas de campanha e contabilizava o dinheiro arrecadado como gasto. Teriam sido arrecadados mais de 100 milhões de dólares.

Pedro Collor, na entrevista, deu declarações graves sobre Paulo Cesar Farias. Sobre o fato de PC ser testa de ferro do Presidente disse: “Eu não acho eu afirmo que sim. O Paulo César é a pessoa que faz negócio de comum acordo com o Fernando. Não sei exatamente a finalidade dos negócios, mas deve ser para sustentar campanhas ou manter o *status quo*”. Segundo Pedro Collor, PC Farias afirmava publicamente que 70% do dinheiro arrecadado ilegalmente seria de Collor e 30% dele. Dada essa relação entre o presidente Collor e seu ex-tesoureiro de campanha, Paulo Cesar Farias roubava, extorquia e corrompia se utilizando dessa proximidade.

Esta denuncia é um ponto de inflexão num processo que culminaria no impeachment. Ela é a primeira que se dirige diretamente ao presidente. Após a divulgação da entrevista, a popularidade do presidente cai; o número de reportagens investigativas visando o Governo iria aumentar e a oposição se fortaleceria paulatinamente. A vendeta da família Collor tomava densidade de problema de Governo. O Governo iria tratá-la, de início, da maneira como se embrionara: como uma rixa entre irmãos, e, portanto, um problema de foro privado. Adiante, o problema de Governo se tornaria problema de Estado, mas ainda estamos num ponto em que não se davam créditos a CPI, por consequência, não havia hipótese de impeachment. “As CPIs nunca deram em nada (...) Essa também não vai levar a lugar nenhum”, declarou o ministro Jorge Bornhausen.

Em 1 de junho ocorre a sessão de instalação da CPI. O quadro com sua composição inicial<sup>52</sup> e a tabela que separa os integrantes da CPI em apoiadores e opositores de Collor encontra-se abaixo.

---

<sup>52</sup> A composição é inicial porque é muito comum parlamentares, incluindo substitutos, deixarem a comissão por variados motivos. Durante a CPI dos Bancos, por exemplo, o suplente Jonas Pinheiro (PFL-MT) é substituído, na cota do PFL, por Mozarildo Cavalcanti (PFL-RR). Ainda na CPI dos Bancos, outra substituição: Romero Jucá (PSDB-RR) por Pedro Piva (PSDB-SP). Por fim, também, na CPI dos Bancos, o então presidente da comissão, José Roberto Arruda (PSDB-DF), assume a liderança do governo, e, em seu lugar é eleito Lúcio Alcantara (PSDB-CE).

**Quadro 5.1 – Composição Inicial da CPI do PC, Data de Instalação e Término do Prazo, Presidência e Relatoria**

Instalação: 01/06/1992

Término do Prazo (Aprovação do Relatório Final): 26/08/1992

Presidente: Deputado Benito Gama (PFL)

Vice-Presidente: Senador Maurício Corrêa (PDT)

Relator: Senador Amir Lando (PMDB)

Deputados		Senadores	
Titulares			
01) José Carlos Vasconcellos	PRN	01) Ney Maranhão	PRN
02) Benito Gama	PFL	02) Odacir Soares	PFL
03) José Múcio Monteiro	PFL	03) Raimundo Lira	PFL
04) Aécio Borba	PDS	04) Valmir Campelo	PTB
05) Roberto Jefferson	PTB	05) Maurício Corrêa	PDT
06) Jonival Lucas	PDC	06) Pedro Simon	PMDB
07) Miro Teixeira	PDT	07) Antônio Mariz	PMDB
08) Odacir Klein	PMDB	08) Amir Lando	PMDB
09) Marcelo Barbieri	PMDB	09) Iram Saraiva	PMDB
10) José Dirceu	PT	10) José Paulo Bisol	PSB
11) Antônio Carlos Thame	PSDB	11) Mário Covas	PSDB
Suplentes			
01) Elísio Curvo	PRN	01) Saldanha Derzi	PRN
02) Humberto Souto	PFL	02) Elcio Tavares	PFL
03) Iberê Ferreira	PFL	03) Dario Pereira	PFL
04) Carlos Azambuja	PDS	04) Espiridião Amin	PDS
05) Nelson Marquezelli	PTB	05) Jonas Pinheiro	PTB
06) Sérgio Brito	PDC	06) Nelson Wedekin	PDT
07) Wilson Muller	PDT	07) Flaviano Melo	PMDB
08) Felipe Nery	PMDB	08) Cid Sabóia de Carvalho	PMDB
09) João Natal	PMDB	09) Wilson Martins	PMDB
10) Jamil Haddad	PSB	10) Eduardo Suplicy	PT
11) Sigmaringa Seixas	PSDB	11) Jutahy Magalhães	PSDB

Fonte: (Brasil. Senado Federal, 1992: 11)

**Quadro 5.2 – A Composição da CPI do PC Dividida por Governo e Oposição<sup>53</sup>**

Governo (Coalizão): – PRN, PFL, PDS, PTB, PL –		Oposição	
<b>Deputados Titulares</b>			
01) José Carlos Vasconcellos	PRN	01) Jonival Lucas	PDC
02) Benito Gama	PFL	02) Miro Teixeira	PDT
03) José Múcio Monteiro	PFL	03) Odacir Klein	PMDB
04) Aécio Borba	PDS	04) Marcelo Barbieri	PMDB
05) Roberto Jefferson	PTB	05) José Dirceu	PT
		06) Antônio Carlos Thame	PSDB
<b>Senadores Titulares</b>			
01) Ney Maranhão	PRN	01) Maurício Corrêa	PDT
02) Odacir Soares	PFL	02) Pedro Simon	PMDB
03) Raimundo Lira	PFL	03) Antônio Mariz	PMDB
04) Valmir Campelo	PTB	04) Amir Lando	PMDB
		05) Iram Saraiva	PMDB
		06) José Paulo Bisol	PSB
		07) Mário Covas	PSDB
Total Titulares Governo	9	Total Titulares Oposição	13
<b>Deputados Suplentes</b>			
01) Elísio Curvo	PRN	01) Sérgio Brito	PDC
02) Humberto Souto	PFL	02) Wilson Muller	PDT
03) Iberê Ferreira	PFL	03) Felipe Nery	PMDB
04) Carlos Azambuja	PDS	04) João Natal	PMDB
05) Nelson Marquezelli	PTB	05) Jamil Haddad	PSB
		06) Sigmaringa Seixas	PSDB
<b>Senadores Suplentes</b>			
01) Saldanha Derzi	PRN	06) Nelson Wedekin	PDT
02) Elcio Tavares	PFL	01) Flaviano Melo	PMDB
03) Dario Pereira	PFL	02) Cid Sabóia de Carvalho	PMDB
04) Espiridião Amin	PDS	03) Wilson Martins	PMDB
05) Jonas Pinheiro	PTB	04) Eduardo Suplicy	PT
		05) Jutahy Magalhães	PSDB
Total Suplentes Governo	10	Total Suplentes Oposição	12

<sup>53</sup> Os critérios de composição das coalizões seguem o trabalho de Figueiredo (2007).

Já no dia 4 de junho tem-se o primeiro depoente da comissão: Pedro Collor, o principal denunciante do escândalo. Pedro Collor vai confirmar parte do que disse em entrevistas anteriores e deixar outras questões em aberto. Confirmaria que PC Farias teria sim enriquecido em função de sua proximidade com o presidente através do uso de informações privilegiadas e que suas práticas de extorsão e chantagem vinham desde a época em que Fernando Collor era governador do estado de Alagoas. Sendo Paulo Cesar Farias um sujeito articulado e carismático, ele teria se aproveitado da ascensão de Fernando Collor à Presidência da República para intensificar sua atuação.

Ainda segundo depoimento de Pedro Collor, ele teria alertado, em 1990, a Claudio Vieira (secretário particular do presidente Fernando Collor) que o piloto de PC Farias, Jorge Bandeira, tentou extorquir dois empresários: Jefferson Araújo e Laís de Freitas. Pedro Collor, então, confirma a sociedade informal entre PC Farias e Fernando Collor onde o primeiro ficaria com 30% e Fernando Collor com 70% dos lucros de ações ilegais e que PC Farias teria recebido 12 milhões de dólares de usineiros alagoanos para que houvesse uma intermediação junto ao Governo do Estado de Alagoas, sendo o dinheiro destinado à campanha presidencial de Fernando Collor.

O que ficou por ser confirmado foi a afirmação de Pedro Collor de que haveria um dossiê contra seu irmão e em sua posse e como PC Farias seria testa de ferro do presidente.

9 de junho é o dia do depoimento do principal acusado até então: Paulo Cesar Farias. O depoimento de PC Farias conteve mais negativas do que confirmações de denúncias. Confirmou, entretanto, ter fundado em 1972 a Empresa de Tratores de Alagoas S.A.; em 1985 a Empresa de Participações e Construções (EPC); em 1988 a Brasil Jet e em 1991 a Gráfica e Comunicação Tribuna, entre outras. Admitiu que tinha conta no extinto Banco Nacional, mas negou ter contas e imóveis no exterior. A multiplicação de sua fortuna teria se dado a partir de 1991, quando suas empresas e investimentos teriam lucrado excepcionalmente. Para tanto, abriu mão de seu sigilo bancário e fiscal.

Negou, também, ter intermediado negócios com o Estado ou mesmo ter participado do acordo entre usineiros e o Governo de Alagoas.

PC Farias disse à Comissão que seus desafetos teriam começado a surgir quando ele passou a apoiar a candidatura de Geraldo Bulhões ao governo de Alagoas, em função de

uma sólida amizade. PC era ex-coordenador de campanha eleitoral de Renan Calheiros, rival de Bulhões. Renan teria passado, então, a acusá-lo de fraudes eleitorais.

Apesar de ter dado mais negativas do que confirmado as denúncias de que era acusado, estas confirmações vão provocar efeitos de investigações em função de suas gravidades: PC Farias iria admitir que atuou como atravessador da Petrobrás e do Governo de Alagoas; que a declaração dos gastos de campanha enviada ao TSE era falsa e que houve contribuições ilegais a campanha.

No dia 15 de junho ocorre um jantar onde se reuniram o Ministro da Secretaria de Governo, Jorge Bornhausen (PFL); o Ministro da Ação Social, Ricardo Fiúza (PFL); o presidente da CPI do PC, deputado Benito Gama (PFL-BA) e líderes do Governo no Congresso. A pauta de discussão: a ampla investigação fiscal da Receita Federal sobre as empresas de Paulo Cesar Farias. Após o encontro, Bornhausen diria que “O presidente Collor já não tem controle absoluto sobre o Ministro Marcílio (Marcílio Marques Moreira, da Economia), que não manda mais no Wellisch (Luiz Fernando Wellisch, da Secretaria da Receita Federal), que por sua vez não controla a máquina da fiscalização”. Tanto o líder do Governo no Senado, Ney Maranhão (PRN-AL) quanto o líder do Governo na Câmara, José Carlos Vasconcelos (PRN-PE) deram, à imprensa, declarações descrentes da possibilidade de se inibir a investigação. Ainda assim, e mesmo com um funcionamento pleno da CPI, os comentários nos bastidores eram de que a comissão não teria efeito pois não haveria provas das acusações.

Na semana seguinte, o ministro Jorge Bornhausen tenta articular a suspensão dos trabalhos da CPI durante o recesso de meio de ano do Congresso, mas após conversas com parlamentares o ministro retrocede em sua intenção e é decidido que a comissão não parará no recesso.

Na segunda-feira da mesma semana, dia 22 de junho, é ouvido o depoimento de Jorge Bandeira, que fora piloto de Collor e sua equipe durante a campanha presidencial. O depoimento de Bandeira é cercado de contradições e situações constrangedoras. Alegou não lembrar do fato de deter 5% da empresa Brasil-Jet, fato confirmado por Paulo Cesar Farias, e, quando perguntado sobre quem pagava as despesas aéreas durante a campanha presidencial, Bandeira respondeu que acaso soubesse não responderia. O fato gerou protestos de integrantes da comissão, mas a situação foi contornada pelo presidente da

CPI, deputado Benito Gama (PFL-BA), que lembrou que o depoente não era obrigado a responder as questões a ele feitas.

Em 28 de junho uma revista semanal de importante circulação no país publica denúncias feitas por um personagem que, até então, não havia entrado na história: Francisco Eriberto, motorista de Ana Acioly, secretária particular do presidente Fernando Collor. Eriberto confirmou que fazia pagamentos de despesas pessoais do presidente com dinheiro proveniente de empresas de Paulo César Farias. Eriberto seria, pois, chamado para depor na CPI. Seu depoimento direcionaria melhor as investigações da comissão bem como mudaria sua perspectiva de sucesso e seria, mais adiante, o motivo da cunhada 'Operação Uruguai'.

O depoimento de Eriberto se deu no dia 1º de julho. Ele iria dizer que logo no começo da campanha presidencial de Fernando Collor fora apresentado ao comitê de campanha e passara a trabalhar para Ana Acioly. Confirmou que fazia pagamentos desde a época de campanha e que o dinheiro era, inicialmente, sacado no BNC, depois passando para o Bancesa, e, por último o Banco Rural. As ordens eram dadas por Ana Acioly.

Afirmou que conheceu Rosinete Melanias, secretária de Paulo Cesar Farias, que, primeiro trabalhava na Brasil Jet, em Brasília, e, depois, na EPC, em São Paulo. Eriberto recolhia dinheiro, em moeda nacional ou dólares, e cheques, na Brasil Jet, e os levava para Ana Acioly. Disse que chegou, em alguns momentos, a até levar dinheiro à residência oficial de Collor (chamada de Casa da Dinda) para pagamentos de empregados do presidente.

Por último, contou que acompanhou o motorista de Claudio Vieira até a cidade satélite de Taguatinga onde fora comprado um Fiat Elba e depois conduzido até a Casa da Dinda estando os documentos do carro no nome do presidente.

A importância deste depoimento seria vital para que se conseguisse provas dos crimes de Collor e de PC Farias. Estas provas ligaram em definitivo Fernando Collor a Paulo Cesar Farias através de quantias que se provariam como doações e repasses ilegais. O que faltara a época do depoimento de Pedro Collor, provas materiais, agora iria começar a aparecer.

Agosto será o mês que começam as defecções de grandes partidos; aliados importantes e políticos relevantes no cenário nacional. A partir daqui, o apoio político do Governo irá cair sistematicamente. Neste mês, o PDT passa a não apoiar mais o Governo.

É neste mesmo mês que começam a acontecer as grandes mobilizações de rua, evidenciando que a parte significativa da população não mais apoiava o Governo. As mobilizações iriam crescer não só em tamanho como em organização e participações de diferentes setores da sociedade civil além dos partidos de oposição.

Em 12 de agosto, o Governo começa a antever a possibilidade de impeachment. Contando com a participação de Basílio Vilani (PRN-PR) e José Lourenço (PDS-BA), dois parlamentares que foram relevantes na articulação que garantiu um mandato de cinco anos para o ex-presidente José Sarney, o Governo monta, então, uma estratégia para tentar barrar uma possível votação de pedido de impeachment na Câmara: ganhar votos ou retirar do plenário 20 deputados do PMDB, dividir o PDT e o PSDB e assegurar que as defecções do PFL não passem de 9 ou 10.

Neste mesmo dia, o presidente do PMDB, Orestes Quércia, e do PT, Luiz Inácio Lula da Silva, decidem convidar os demais partidos de oposição, incluindo o PDT de Leonel Brizola. Brizola era governador do Rio de Janeiro e ainda apoiava o presidente Collor. O objetivo do encontro era a organização de uma campanha de opinião pública destinada a sensibilizar o Congresso para aprovar o pedido de impeachment.

No dia 14 de agosto, o governador de Pernambuco, Joaquim Francisco (PFL), formaliza seu rompimento com o Governo.

No dia 18 de agosto, referendando a deliberação do Colégio de Presidentes Estaduais da OAB, a OAB nacional formaliza seu apoio ao impeachment, esperando o término dos trabalhos da CPI para encaminhar o pedido à Câmara.

O Governo decide, então, usar um acórdão do Supremo Tribunal Federal (STF) – que determinava o arquivamento de pedido de impeachment contra o ex-presidente José Sarney – para tentar impedir a tramitação do processo contra o Presidente Collor. O documento que circulou em 18 de agosto nos principais gabinetes do Palácio do Planalto e das lideranças governistas mostrava que no acórdão, o STF fazia-se entender que os artigos da lei 1.079/50, que tratam da tramitação do impeachment não estariam mais em vigor. Ainda haveria, entretanto, a possibilidade do STF reformular sua

posição em relação ao mesmo acórdão, pois a jurisprudência sobre determinado assunto só se torna de praxe após várias decisões.

Ainda no dia 18 de agosto, em uma reunião do Ministro Jorge Bornhausen com os líderes governistas e após a constatação de que o cálculo inicial de que o Governo contaria com 250 votos já não era mais confiável, frente às últimas defecções e às manifestações populares, o Governo decidiu trabalhar para adiar ao máximo a votação de um eventual pedido de impeachment. Desejava-se evitar que o pedido ocorresse antes do primeiro turno das eleições municipais, em 3 de outubro. Até lá o Governo tinha expectativas de reverter o quadro através de medidas na área econômica para aliviar a recessão e através da liberação de verbas pleiteadas por políticos.

No dia 19 de agosto houve uma reunião dos partidos de Oposição para tratar da estratégia de atuação para se conseguir os dois terços dos votos necessários à aprovação do pedido de impeachment. Uma agenda consensual mínima foi aprovada: usar cliques nos programas eleitorais para convocar manifestações de protesto, evitar conotações partidárias (como forma de facilitar a aproximação de dissidentes dos partidos governistas) e dar prioridade à mobilização pelo impeachment.

Ainda em 19 de agosto, durante um congresso do PDT, a bancada federal do partido comunica ao Governador do Rio de Janeiro, Leonel Brizola, que vai votar pelo impeachment do Presidente caso o relatório da CPI conclua que ele cometeu crime de responsabilidade ou que esteja envolvido em corrupção.

Neste mesmo dia, o Governador de Santa Catarina, Wilson Kleinubing (PFL), posiciona-se a favor do impeachment e libera sua bancada para votar, ao passo que o primeiro parlamentar do PRN (partido do presidente) também adere à oposição, o Deputado Federal Pedro Irujo (PRN-BA).

Dia 20 de agosto. Aumentam as defecções na base governista e o deputado Jonas Pinheiro (PFL-MT) diz que, segundo o governador do estado, Jaime Campos (PFL), os oito deputados federais do PFL da bancada mato-grossense terão seu comportamento em função da liberação de verbas para o estado de Mato Grosso. A esta altura, 60% da bancada do PDS se posiciona contra o Governo e há defecções significativas nas bancadas pefelistas do Maranhão, Pernambuco e Paraná. O ambiente favorável a defecções aumenta com a declaração do Presidente da CPI, Deputado Benito Gama

(PFL-BA), de que há elementos para se fazer ligação entre o Presidente Collor e Paulo César Farias.

Dia 22 de agosto. Representantes do PMDB, PSDB, PT, PCdoB, PTS, PSB e PPS reúnem-se e decidem agilizar a tramitação do pedido de impeachment e que tal documento seria somente assinado pelos presidentes da Associação Brasileira de Imprensa (ABI) e da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB).

Em 24 de agosto, em nota, a Força Sindical, uma das últimas instituições da sociedade civil a manter o apoio a Collor, defende a renúncia do Presidente e Barbosa Lima Sobrinho, Presidente da ABI, aceita o convite feito pelo Deputado Ulysses Guimarães (PMDB-SP) para ser o primeiro signatário do documento.

A esta altura, mais precisamente em 25 de agosto, todos os governadores do PFL, à exceção de Antônio Carlos Magalhães, liberaram suas bancadas para a votação do processo de impeachment do Presidente.

No mesmo dia o PMDB oficializa que fechou questão a favor do impeachment e que pretende acelerar a tramitação do processo na Câmara, de forma a que o processo seja votado em setembro, ou seja, antes das eleições municipais. A unidade do partido se deu apesar da tendência pró-Collor do Governador de Goiás, Íris Resende, e do Pará, Jader Barbalho.

Dia 26 de agosto foi o dia de votação do relatório final da CPI do PC. Este imputava ao então presidente Fernando Collor de Mello o crime de responsabilidade. O relatório foi aprovado por 17 votos contra 5 e, por consequência, também seria um momento de defecções significativas de aliados do Governo.

## *A CPI dos Bancos: As Denúncias, o Comportamento do Governo e da Oposição*

A CPI dos Bancos fora “criada através do requerimento nº 127, de 1999-SF, destinada a apurar fatos do conhecimento do Senado Federal, veiculados pela imprensa nacional, envolvendo instituições financeiras, sociedades de crédito, financiamento e investimento que constituem o Sistema Financeiro Nacional” (Brasil. Senado Federal, 1999: 1).

Instalada em maio de 1999, durante o governo Cardoso II 1 (ANEXO), teve como principal motivação o socorro financeiro dado pelo Banco Central aos Bancos Marka e FonteCindam, questionado pela sua necessidade e com possível uso de informações privilegiadas por parte dos diretores dos bancos. A seguir, apresentamos os principais eventos da CPI e em seu entorno.

As principais denúncias que acabaram por motivar a criação da CPI dos Bancos começam por aparecer através da imprensa em janeiro de 1999. A primeira delas dizia respeito a contratos firmados entre o Banco Central e o setor privado, através da Bolsa de Mercadorias e Futuros (BM&F), que tinham vigência no dia 13 de janeiro – dia em que o Banco Central mudou o câmbio – e que teriam ocasionado à instituição um prejuízo de US\$ 7,6 bilhões durante os meses de janeiro e fevereiro beneficiando empresas, bancos e pessoas físicas.

Em 14 de janeiro, a BM&F definiu uma taxa máxima para contratos em dólar no valor de R\$ 1,25, entretanto, o mercado acabou por ficar sem liquidez, o que significa dizer que ninguém vendia dólares a esse valor. Bancos que estavam em posição vendida honraram suas posições com a BM&F. A situação dos bancos Marka e FonteCindam era diferente. Só o Marka tinha 12 mil contratos em seu nome. Então a Bolsa teria enviado uma carta – que está arquivada no Banco Central – solicitando que o BC agisse para evitar uma situação de inadimplência na Bolsa, que, caso ocorresse, teria um grave efeito sobre a credibilidade do mercado de câmbio. A opção do BC foi a de dar liquidez ao mercado através da venda de dólares às duas instituições. O diretor de fiscalização Claudio Mauch e sua equipe negociaram com estes dois bancos (Patrício, 2001).

Em 23 de fevereiro surge outra denúncia. O deputado federal Aluisio Mercadante (PT-SP) encaminha denúncia à Câmara dos Deputados mostrando que alguns bancos que estavam numa posição vendida, mudam de posição radicalmente às vésperas da maxi-desvalorização da moeda brasileira. Entre as preocupações que constavam na denúncia do deputado, estava o alto montante de remessas de capital para o exterior em função do ataque especulativo que o Brasil vinha sofrendo. Para esclarecer a mudança de posição dos bancos, o deputado solicitara a presença do Presidente do Banco Central à época, Armínio Fraga Filho. As explicações de Fraga foram tomadas como insuficientes fazendo com que Mercadante tivesse a iniciativa de solicitar uma CPI afora a denúncia que já havia sobre a operação de socorro aos bancos Marka e FonteCindam.

Em 26 de março, durante uma entrevista coletiva, o Presidente do Banco Central, Armínio Fraga, havia dito que o socorro prestado pelo Banco Central ao Banco Marka partiu de uma decisão da diretoria anterior que fora segura, correta e ética. Além da ajuda do Banco Central, o Banco Marka conseguiu autorização para encerrar as atividades, permitindo que os bens de seus donos não ficassem indisponíveis.

Em 30 de março, o Presidente Fernando Henrique Cardoso não consegue evitar que o Presidente do PMDB, Senador Jader Barbalho, apresentasse ao Senado o requerimento de instalação da CPI dos Bancos.

As disputas entre dois partidos da base aliada do governo – PMDB e PFL – e o descontentamento do PMDB com demoras em nomeações de membros do partido para cargos no governo além do corte no orçamento do Ministério dos Transportes (sob comando do PMDB) foram motivos para que o partido da base de apoio do governo endossasse fortemente a criação da CPI dos Bancos. O que se veria, entretanto, é que mesmo o Governo sofrendo algumas derrotas com a criação da CPI e com as investigações porvir, ele consegue se articular para manter o controle da Comissão e impor suas preferências.

Em 6 de abril, o Ministro da Fazenda Pedro Malan deu declarações de que estava preocupado com o fato de a criação da CPI dos Bancos poder levar a uma paralisia do Legislativo, atrasando votações como a reforma tributária, administrativa e da previdência.

Em 8 de abril publica-se que em função de um pedido do Presidente Fernando Henrique Cardoso feito ao Presidente do Senado, Antonio Carlos Magalhães (PFL-BA), este se reuniu com os líderes do governo no Senado, Jader Barbalho (PMDB-PA), e da Câmara, Hugo Napoleão (PFL-PI) para fechar um acordo quanto à presidência da CPI. A ideia era que ela ficasse a cargo do PSDB.

Em 14 de abril é publicado que o ex-presidente do Banco Central, Francisco Lopes, que ocupava o cargo de chefe da instituição no período do socorro aos bancos Marka e FonteCindam, em entrevista a um jornal de grande circulação, confirmou que cobriu posições do Banco Marka no mercado futuro com dólar abaixo da cotação vigente. Lopes alegou o aval de toda diretoria do Banco Central e disse que sua atitude se deu no sentido de atender a apelos da Bolsa de Mercadorias e Futuros (BM&F) contra riscos sistêmicos do mercado.

É também no dia 14 de abril que se dá a sessão de instalação da CPI. Apenas dois dos onze senadores não são da base de apoio ao Governo: Eduardo Suplicy (PT-SP) e Saturnino Braga (PSB-RJ). A Presidência da CPI, que era disputada entre PFL e PSDB, ficou a cargo do Senador Bello Parga (PFL-MA).

**Quadro 5.3 – Composição Inicial da CPI dos Bancos, Data de Instalação e Término do Prazo, Presidência e Relatoria**

Instalação: 14/04/1999

Término do Prazo (Aprovação do Relatório Final): 25/11/1999

Presidente: Senador Bello Parga (PFL)

Vice-Presidente: Senador José Roberto Arruda (PSDB)

Relator: Senador João Alberto Souza (PMDB)

Senadores			
Titulares		Suplentes	
01) Lúcio Alcântara	PSDB	01) Romero Jucá	PSDB
02) José Roberto Arruda	PSDB	02) Jonas Pinheiro	PFL
03) Bello Parga	PFL	03) Juvêncio da Fonseca	PFL
04) Romeu Tuma	PFL	04) Pedro Simon	PMDB
05) Siqueira Campos	PFL	05) Carlos Bezerra	PMDB
06) Fernando Bezerra	PMDB	06) Jader Barbalho	PMDB
07) Gilberto Mestrinho	PMDB	07) Emilia Fernandes	PDT
08) João Alberto Souza	PMDB		
09) José Alencar	PMDB		
10) Eduardo Suplicy	PT		
11) Roberto Saturnino	PSB		

Fonte: <http://www.senado.gov.br/>

#### Quadro 5.4 – A Composição da CPI dos Bancos Dividida por Governo e Oposição

Governo (Coalizão): – PSDB, PFL, PMDB, PPB –		Oposição	
Senadores Titulares			
01) Lúcio Alcântara	PSDB	01) Eduardo Suplicy	PT
02) José Roberto Arruda	PSDB	02) Roberto Saturnino	PSB
03) Bello Parga	PFL		
04) Romeu Tuma	PFL		
05) Siqueira Campos	PFL		
06) Fernando Bezerra	PMDB		
07) Gilberto Mestrinho	PMDB		
08) João Alberto Souza	PMDB		
09) José Alencar	PMDB		
Total Titulares Governo	9	Total Titulares Oposição	2
Senadores Suplentes			
01) Romero Jucá	PSDB	01) Emilia Fernandes	PDT
02) Jonas Pinheiro	PFL		
03) Juvêncio da Fonseca	PFL		
04) Pedro Simon	PMDB		
05) Carlos Bezerra	PMDB		
06) Jader Barbalho	PMDB		
Total Suplentes Governo	6	Total Suplentes Oposição	1

O que era uma disputa partidária entre membros da base aliada por primazia de espaço dentro do Governo também se mostrou uma disputa pessoal entre dois políticos influentes: os senadores Jader Barbalho (PMDB) e Antonio Carlos Magalhães (PFL). Antonio Carlos Magalhães havia incentivado a CPI do Judiciário, fato que o governo também não conseguiu evitar. Criada as duas CPIs o que se viu foi uma competição entre os senadores para ver qual CPI obtinha maior notoriedade para que houvesse, então, um aumento do que se barganhar com o partido do Governo.

Entretanto, dois conjuntos de fatos evidenciaram que o Executivo conseguiria sobrepor suas preferências nos eventos em torno e durante a CPI dos bancos, mesmo que ela tenha sido requerida por um dos líderes da coligação de sustentação do Governo. Um deles foi a vitória do Governo ao impedir a criação de uma CPI mista, onde a oposição estaria melhor representada. O outro diz respeito ao convencimento dos representantes

da maioria para que se aceitasse um processo de prestação de contas do Banco Central que estava de acordo com as preferências do Executivo. No que toca à tentativa de criação de uma CPI mista, iniciativa do Deputado Federal Aloísio Mercadante (PT-SP), o deputado conseguiu 79 assinaturas de membros de partidos governistas para que se conseguisse criar uma CPI na Câmara dos Deputados, com o intuito de que ela acabasse por se tornar uma CPMI. Somadas as assinaturas da oposição, o número seria suficiente. A estratégia do Governo para impedir que a CPMI vingasse se deu com a atitude do Presidente da Câmara dos Deputados, Michel Temer (PMDB-SP) de desarquivar nove requerimentos de CPIs, fazendo com que o pedido de Mercadante entrasse como último na fila.

No dia 15 de abril depuseram Luiz Carlos Alvarez, então diretor de Fiscalização do Banco Central, e Armínio Fraga, presidente do BC à época da CPI. Alvarez afirmou que mesmo não tendo participado da montagem da operação de socorro aos bancos Marka e FonteCindam, participando apenas da segunda operação de salvamento dos fundos de investimento do Marka, o BC agira corretamente.

Já o depoimento de Armínio Fraga, que era cercado de grande expectativa, acabou por não acrescentar muito às investigações da comissão. O depoimento de Fraga durara seis horas e meia. O ex-presidente do BC levava uma pasta com uma série de documentos, e, acompanhado de Luiz Carlos Alvarez, disse que não estava ainda no Banco Central, e que preferia não julgar seu antecessor, limitando-se a dizer que a questão estava entre arriscar uma crise sistêmica da economia ou vender dólares aos preços que favoreceram o Marka e o FonteCindam. Revelou, também, que o Marka alavancou negócios vinte vezes maiores que seu capital.

No mesmo dia 15, numa operação conjunta da Polícia Federal e do Ministério Público, é descoberto, na casa de Salvatore Cacciola, um bilhete do próprio Cacciola endereçado ao então presidente do BC à época, Francisco Lopes. Neste, Cacciola pede a Lopes que interferisse por ele junto ao então diretor de Fiscalização do Banco Central, Cláudio Mauch, para que o último o vendesse dólares abaixo da cotação oficial. Uma revista semanal iria, então, publicar reportagem sobre o bilhete, apresentando, inclusive, uma cópia do mesmo.

Em 18 de abril, Fernando Henrique Cardoso saiu em defesa do ex-presidente do Banco Central Francisco Lopes, justificando sua demissão por motivos operacionais e disse que o caso Marka não afetava a imagem do Governo.

Em 19 de abril, o Ministério Público Federal comunicou aos integrantes da CPI dos Bancos, em sessão reservada, que fora encontrada na casa de Francisco Lopes uma carta de Sérgio Bragança, ex-sócio de Lopes na empresa de consultoria Macrométrica, afirmando que, do total de dinheiro depositado em contas no exterior em nome de Bragança, US\$ 1,675 milhão pertenciam ao ex-presidente do Banco Central. Segundo denúncia de uma revista semanal, Bragança vendia ao mercado financeiro informações que obtinha de Lopes.

Em 21 de abril, a juíza da 6ª Vara Federal do Rio de Janeiro, Ana Paula Vieira de Carvalho, afirmou que só concedeu um mandado de busca e apreensão na casa de Francisco Lopes porque fora informada, na noite anterior à busca, do já conhecido bilhete escrito por Salvatore Cacciola, endereçado a Lopes. “Inicialmente pedi apenas a busca na casa do Cacciola e nas sedes dos bancos Marka e FonteCindam. Mas com a apresentação do bilhete endereçado a Lopes, fiz um pedido, embasado numa prova, de busca e apreensão na casa de Lopes. O mandado foi resultado do bilhete”, afirmara a juíza.

Em um jantar em 22 de abril, o Presidente Fernando Henrique Cardoso pede ao então Ministro da Fazenda Pedro Malan, que o Banco Central acelere suas investigações sobre os acontecimentos ocorridos na época da mudança da política cambial.

Em 27 de abril, o Deputado Aloísio Mercadante (PT-SP), sugeriu à CPI dos Bancos que se investigasse os rendimentos dos fundos de investimento destas instituições, a época de janeiro de 1999, e que se quebrasse o sigilo bancário de suas operações. Segundo relatório do Banco Central, encaminhado à CPI, determinados fundos tiveram lucros superiores a 1.300% naquele mês, e, segundo informações que Mercadante recebeu, os mais lucrativos, em sua maioria, tinham apenas um único cotista, sendo quase sempre o próprio banco. Mercadante iria dizer que “foram operações fraudulentas, em que os bancos transferem todo o seu lucro para um fundo de um único cotista, na maioria das vezes seu controlador ou a matriz estrangeira. Dessa forma, livram-se até de pagar imposto de renda”.

No dia 28 de abril, depois de concentrar suas atenções nas instituições financeiras que perderam dinheiro durante a mudança da política cambial, a CPI dos Bancos começa a investigar os ‘ganhadores’. Os senadores passaram, então, a analisar uma lista fornecida pela BM&F. Esta lista continha nomes de instituições e investidores que fizeram operações no mercado de dólar futuro no mês de janeiro.

Em 30 de abril é publicado que nos bastidores do Congresso recomeçara a disputa pela Presidência da CPI. Uma briga que parecia encerrada antes do início dos trabalhos da Comissão voltou à tona com o afastamento temporário de seu Presidente, Senador Bello Parga (PFL-MA), por motivos de saúde. Quem assumiu interinamente a função de presidente foi o Vice José Roberto Arruda (PSDB-DF). Parga retomaria a presidência em 17 de maio.

Em 2 de maio, após ouvir depoimentos e analisar documentos, a Comissão de Sindicância do Banco Central concluiu que não houve vazamento de informações a instituições financeiras. Com isso, o processo de investigação interna do BC fora arquivado. A Comissão, entretanto, reconheceu a ligação entre Francisco Lopes e os economistas Luís Augusto Bragança e Rubem Novaes (suspeitos de participarem da venda de informações privilegiadas). Esta ligação, segundo o BC, teria sido o motivo das suspeitas da articulação entre Lopes, Bragança e Novaes e os bancos Marka e FonteCindam.

Em 3 de maio, durante depoimento à CPI, a chefe do Departamento de Fiscalização do Banco Central, Tereza Grossi, confirmara que a operação de socorro aos bancos Marka e FonteCindam aconteceu antes do recebimento da carta da BM&F. O ocorrido teria se dado em função de problemas técnicos em um dos faxes do Banco Central.

Em 4 de maio é publicado, que, preocupado com o rumo das investigações da CPI dos Bancos, o Governo decide se mobilizar e sair de uma posição defensiva. A ideia seria a de colocar uma ‘tropa de choque’ governista de plantão que seria capaz de reagir aos ataques da oposição, durante as reuniões da CPI, evitando, dessa forma, o desvio das investigações.

No mesmo dia 4 de maio, o Ministro das Comunicações Pimenta da Veiga (PSDB) entrara em contato com vários senadores, recomendando aos aliados do Governo, membros ou não da CPI, que comparecessem às reuniões da Comissão.

Ainda no mesmo dia 4 o então presidente Fernando Henrique Cardoso se encontrou com toda bancada do PSDB no Senado e teve uma reunião com a cúpula do PFL para tratar da CPI dos Bancos.

Em 5 de maio, uma reportagem de uma revista semanal iria afirmar que a carta da BM&F que pediu ao Banco Central ações para preservar a estabilidade do mercado futuro de câmbio teria sido solicitada pelo próprio Banco Central, para o caso da operação ser questionada.

Também em 5 de maio, o presidente Fernando Henrique Cardoso se reúne em um jantar com a nova diretoria do Banco Central onde cobrou explicações sobre alguns dos episódios mais controvertidos que gerariam a CPI dos Bancos, como o fato da consultoria jurídica da instituição não ter sido ouvida previamente antes do socorro as instituições financeiras. A pretensão do Governo com a reunião era a de fazer uma avaliação das denúncias que envolviam o Banco Central e melhor se inteirar sobre a sindicância interna do BC. Com isso, esperava ser evitado que o próprio Governo fosse surpreendido no futuro, objetivando preservar, ao máximo, a sua boa imagem e a do Banco Central.

Ainda em 5 de maio acontece um dos fatos mais significativos da CPI. O Deputado Aloizio Mercadante (PT-SP) apresentou à comissão um aguardado relatório que incluía uma lista dos ganhadores com a desvalorização cambial, indicando quem teria se beneficiado com o suposto vazamento de informações. O levantamento mostrava casos de bancos que tiveram lucro final pequeno, mas cujos fundos administrados pelos próprios bancos, a maioria de capital estrangeiro e isenta de Imposto de Renda, tiveram lucros altos. Segundo Mercadante, haveria indícios de que os cotistas desses fundos seriam os próprios controladores dos bancos ou suas matrizes no exterior. Dessa forma, o lucro teria sido remetido para o exterior sem que o banco pagasse imposto. O estudo também mostrou as trocas de posição de bancos às vésperas da desvalorização em operações que renderam lucros bem acima da média.

Frente a possibilidade de enfrentar uma derrota significativa na CPI, o Governo não conseguiu que o depoimento fosse reservado, contrário a intenção do Presidente Fernando Henrique Cardoso. PSDB e PFL acabaram por recuar de sua posição inicial ante a postura do PMDB de ser contra a sessão reservada. O presidente Fernando Henrique Cardoso acabou, então, por concordar com o Senador Jader Barbalho (PMDB-

PA) que argumentou que a tentativa de ocultar o depoimento do deputado petista poderia ser interpretada como uma ação do Governo para impedir a divulgação de denúncias. Apesar da tentativa de fazer duras críticas ao Banco Central, o relatório de Mercadante foi recebido com descrédito pelos parlamentares, após grande expectativa quanto ao seu conteúdo, não só pelos próprios parlamentares como também por parte da imprensa. Mercante indicara no seu relatório princípios de investigação e não fins, fato suficiente para que os senadores da maioria conseguissem desqualificar o documento (Patrício: 2001).

Em 6 de maio é publicado que com objetivos de ‘enquadrar’ o PMDB e fazer o partido diminuir posturas contrárias ao Governo, o Palácio do Planalto suspende temporariamente todas as nomeações de peemedebistas e passa a contar que a iminente indicação de um peemedebista para o cargo de líder do Governo surta o efeito desejado.

Em 7 de maio, durante um café da manhã com os presidentes dos principais partidos da base do governo (PSDB, PFL e PMDB), o Presidente Fernando Henrique Cardoso articulou um acordo para que se neutralizasse a CPI dos Bancos sem que os senadores saíssem desmoralizados. O receio seria o de que a CPI conseguisse chegar ao Ministro da Fazenda, Pedro Malan, e, por consequência, colocar em xeque a gestão econômica, podendo atingir, também, o presidente. O presidente se comprometeu, então, a dar continuidade ao processo de reestruturação do Banco Central, sobretudo no que diz respeito à fiscalização das operações do mercado financeiro, no intuito de que se começasse um trabalho entre a Comissão e o BC para aperfeiçoar as regras do sistema financeiro vigentes à época. Com isso, o Governo ficou na expectativa de que a CPI passasse a atuar mais voltada para a legislação, o que diminuiria o peso das apurações das denúncias. O acordo também incluiu uma retomada das votações no Congresso. Fernando Henrique Cardoso fora recentemente avisado pelo Senador Jader Barbalho (PMDB-PA) que a investigação poderia chegar a colaboradores íntimos do Governo.

No dia 24 de agosto, ocorreram os depoimentos de Gustavo Franco e Gustavo Loyola, ambos ex-presidentes do Banco Central. Os depoimentos de Franco e Loyola fizeram parte da estratégia do Governo de convocar para depor nomes de prestígio, que, com suas *expertises* poderiam discorrer sem grandes dificuldades sobre os assuntos do Banco Central. Ambos defenderam o PROER, mas também salientaram alguns problemas do BC em fiscalizar o sistema financeiro. Gustavo Franco, especificamente, defendeu as

contas CC-5<sup>54</sup>. Franco também criticou o montante das operações que ocorreram através destas contas, dizendo que o problema estaria justamente no volume das negociações que acabaram por dificultar a fiscalização do BC, e não no modo em como as contas estão estruturadas.

Em 21 de setembro, os membros da Comissão decidiram estender seus trabalhos até o dia 30 de novembro de 1999. À época fora alegado que a prorrogação do prazo da CPI deveria ocorrer em virtude de haver necessidade de mais tempo para se investigar uma denúncia em que se constava que o banqueiro Ezequiel Nasser, dono do Excel-Econômico, houvera manipulado balanços e concedido empréstimos irregulares a empresas através de uma agência de seu banco nas Bahamas.

Em 16 de novembro é divulgado relatório parcial das investigações sobre as denúncias de vazamento de informação na ocasião da mudança cambial e da operação de socorro aos bancos Marka e FonteCindam. Segundo o relator, Senador João Alberto (PMDB-MA), não ficou comprovado o vazamento de informações, mas o valor gasto para salvar o Marka e o FonteCindam fora tomado como um prejuízo injustificado do Tesouro e foi sugerido que o Ministério Público responsabilizasse civil e criminalmente os diretores das duas instituições financeiras.

Em 25 de novembro é aprovado o relatório final da CPI dos Bancos. Dez senadores participaram da sessão. O documento pediu a responsabilidade civil e criminal de toda diretoria do Banco Central em função da operação de socorro aos bancos Marka e FonteCindam.

---

<sup>54</sup> As contas CC-5 eram uma outra sigla para as TIRs (Transferência Internacional em Reais). Esta operação consistia no depósito de moeda nacional em contas de não-residentes mantidas em bancos locais. A denominação 'internacional', decorria do fato da transação ocorrer com não-residentes, e em reais, por que se opera através da moeda doméstica. As CC-5 (carta circular número cinco) foram revogadas a mais de 15 anos pelo BC.

## ***A CPI do Mensalão: As Denúncias, o Comportamento do Governo e da Oposição***

A CPI do Mensalão, oficialmente chamada de CPI da Compra de Votos, foi criada através do requerimento nº 7, de 2005-CN “para apurar as denúncias de recebimento de quaisquer vantagens patrimoniais e/ou pecuniárias indevidas por membros do Congresso Nacional, com a finalidade de aprovar as matérias de interesse do Poder Executivo e, as acusações do mesmo teor nas deliberações da Proposta de Emenda à Constituição nº 01/1995, que dispõe sobre a reeleição para mandatos executivos” (Brasil. Senado Federal: 2005, 1).

A CPI do Mensalão foi instalada em julho de 2005, nos últimos dois dias do governo Lula I 4, ocorrendo a maior parte durante o governo Lula I 5 (ANEXO I). A CPI iria surgir de um acordo entre governo e oposição. A iniciativa partira da oposição, mas PT e aliados só aceitaram a investigação do ‘Mensalão’ desde que também fosse analisada a suposta compra de votos para a emenda da reeleição do ex-presidente Fernando Henrique, em 1997. Havia uma lista da oposição para criar uma CPI mista que investigasse o Mensalão e uma lista do governo para criar uma CPI na Câmara que investigasse também a compra de votos da reeleição. As duas listas acabaram por se tornar uma só e foi criada a CPI mista do Mensalão. A seguir, apresentamos os principais eventos da comissão e em seu entorno.

Em 18 de maio é veiculado na imprensa o escândalo principal que motivaria tanto a CPI dos Correios como a CPI do Mensalão: um alto funcionário dos Correios, Mauricio Marinho, é flagrado num vídeo aceitando propina. Durante a gravação ele afirmou que estave ali representando o PTB, a mando do deputado federal Roberto Jefferson. Marinho chefiava o departamento de contratação e administração de material dos Correios. Ele servia como um facilitador de empresas que desejavam prestar serviços para os Correios cobrando propina em troca.

Além de ter admitido o uso corrente de propina como moeda de troca para fechamento de negócios, ter aceitado uma propina de R\$ 3 mil e ter afirmado que estava a serviço

do deputado Roberto Jefferson, Marinho revelou que os outros dois funcionários indicados pelo PTB atuavam em conjunto com ele.

Por fim, Marinho diz que haveria um edital de licitação para se fornecer medicamentos mais baratos a funcionários e que este edital havia sido desenhado de forma que as empresas vencedoras fossem as que os políticos aliados tivessem indicado.

Após as denúncias, Mauricio Marinho foi afastado do cargo. Também foram afastados o diretor de administração dos Correios, Antonio Osório Batista, e seu assessor direto, Fernando Godoy. A licitação dos Correios foi cancelada e a oposição iria pedir a instalação da CPI dos Correios.

Frente à possibilidade dos escândalos se alastrarem pelo governo e a real possibilidade de instalação de uma CPI deu-se um clima de apreensão no Planalto. Em 25 de maio, o Ministro da Casa Civil, José Dirceu, externou preocupação com o fato de que uma comissão de inquérito bem articulada pudesse atingir Delúbio Soares e Silvio Pereira, respectivamente, tesoureiro e secretário-geral do PT. Os dois participaram diretamente da distribuição de cargos aos partidos aliados. Também havia a preocupação de que a investigação atingisse os bons resultados da economia.

No mesmo dia 25 de maio Lula se reuniu com os líderes da Câmara. O presidente da Câmara se disse, então, disponível a desengavetar a CPI sobre a privatização do setor elétrico num tom de ameaça ao PSDB.

Mais tarde, num jantar, Lula se reuniu com quatro governadores lhes pedindo que convencesse suas bancadas a retirar as assinaturas de apoio à CPI.

Em 26 de maio o governo tentou impedir a criação da CPI dos Correios através da liberação de 12 milhões de reais em emendas individuais de parlamentares da base aliada, entretanto, a CPI dos Correios seria aprovada.

Em 30 de maio técnicos da CGU (Controladoria Geral da União) encontraram indícios de irregularidades generalizadas no sistema de licitações dos Correios. Em consequência, todos os contratos firmados viraram objetos de escrutínio.

Em 31 de maio ficou decidido que se montaria uma ‘tropa de choque’ para blindar o Governo das investigações da CPI. Ficaram encarregados de organizar a blindagem: o ministro da Fazenda Antonio Palocci; da Casa Civil, José Dirceu e da Coordenação Política, Aldo Rebelo. A estratégia ainda era a liberação de emendas parlamentares individuais.

Em 1º de junho saiu a notícia de que Fernando Bezerra, líder do PTB no Senado, irritado pelo fato de não ter um aliado seu empossado nos Correios decide assinar o requerimento da CPI.

No dia 6 de junho o deputado federal Roberto Jefferson (PTB-RJ), em entrevista, causa o segundo grande escândalo do Mensalão. Diz que há um suborno mensal de 30 mil reais a parlamentares da base aliada (frisou a participação do PP e PL) e disse que o principal operador do esquema de corrupção (cunhado, então, de Mensalão) era o tesoureiro do PT, Delúbio Soares. Antes já havia dito, em tom de ameaça, que se fosse depor na CPI, Delúbio Soares, Silvio Pereira e José Dirceu também iriam depor.

Em 8 de junho, em depoimento no Conselho de Ética do Congresso, o presidente do PL Valdemar Costa Neto pediu a cassação do mandato do deputado Roberto Jefferson sob alegação de quebra de decoro parlamentar.

Em 12 de junho Roberto Jefferson dá sua segunda entrevista e protagoniza, mais uma vez, o papel de principal denunciante do Mensalão. Diz que o dinheiro para alimentar o pagamento das propinas vinha de estatais e empresas privadas. As negociações se davam na sala de Silvio Pereira (ao lado da sala de José Dirceu). Diz, pela primeira vez, que era o publicitário Marcos Valério o operador de Delúbio Soares e que negociou com o PT um ‘extra’ para pagamentos de campanha no valor de 20 milhões de reais, mas que só teria recebido 4 milhões.

Dia 14 de junho ocorre o depoimento do deputado Roberto Jefferson (PTB-RJ) no Conselho de Ética do Congresso. Além de confirmar todas as denúncias, assumiu que recebeu 4 milhões de reais em caixa-dois e que era José Dirceu o artífice do esquema do Mensalão. Ele ameaçou José Dirceu mandando-lhe um recado para sair do cargo, caso

contrário poderia incorrer em incriminar também o presidente Lula, que, segundo Jefferson, era inocente. Jefferson também apontou os beneficiários do esquema: José Janene (PP); Pedro Corrêa (PP); Pedro Henry (PP); Valdemar Costa Neto (PL) e Bispo Rodrigues (PL).

Também em 14 de junho a ex-secretária do publicitário Marcos Valério, Fernanda Karina Somaggio, afirmou que viu malas de dinheiro saírem das agências de Valério. Afirmou que Valério viajava para Brasília em um avião pertencente ao Banco Rural.

Neste mesmo dia é pedida a abertura de outra CPI (a do Mensalão).

Em 15 de junho o secretário-geral do PP, Benedito Domingos, confirma os pagamentos denunciados por Jefferson. Eles seriam feitos no apartamento do deputado José Janene.

Em 16 de junho, frente às inúmeras pressões que vinha sofrendo após as denúncias de Roberto Jefferson e depois de ter afirmado que não sairia de seu cargo, José Dirceu deixa o Ministério da Casa Civil.

No dia seguinte, em 17 de junho, é a vez de Roberto Jefferson se licenciar da presidência do PTB.

Dia 29 de junho é provado que valores altos eram sacados das contas de Marcos Valério e de suas empresas no Banco Rural. Além disso, técnicos do Banco Central, em Belo Horizonte, confirmaram uma grande sincronia entre as datas dos saques e os relatos feitos nas denúncias de Roberto Jefferson.

No dia seguinte, 30 de junho, Jefferson faz mais uma denúncia. Desta vez ele diz que houve um desvio de 3 milhões de reais da estatal Furnas. Um terço do desvio teria ficado com o PT Nacional, um terço com o PT mineiro e um terço seria dividido entre a diretoria de Furnas e um grupo de deputados.

Em 2 de julho é comprovado que Marcos Valério, Delúbio Soares e José Genoíno foram avalistas de um empréstimo, feito no BMG de Belo Horizonte, de 2,4 milhões de reais

para o PT. Assim que saiu a notícia José Genoíno negou participação, mas, à noite, confirmou que assinou o documento sem ler.

Em 4 de julho Silvio Pereira pede afastamento de seu cargo de secretário-geral do PT.

Em 15 de julho Marcos Valério admite os empréstimos feitos ao PT. O dinheiro, entretanto, seria destinado ao financiamento não contabilizado de campanha, o caixa-dois.

No dia seguinte, 16 de julho, é a vez de Delúbio Soares admitir os empréstimos. Até então, estes empréstimos configuravam um crime eleitoral.

Se acirra a disputa por assinaturas da CPI do Mensalão. O governo desejava criar uma comissão onde o período investigado também cobrisse o governo Fernando Henrique.

No dia 20 de julho é instalada a CPI do Mensalão.

Partidos aliados e da oposição disputaram a presidência e a relatoria da CPI. Havia uma expectativa de que a relatoria ficasse com um senador e a presidência com um deputado, dado que existe uma alternância dos cargos nas CPIs mistas, mas a presidência da CPI dos Correios ficou com o Senado e a relatoria com a Câmara.

Disputas e barganhas concluídas, assim ficou a composição da CPI do Mensalão:

**Quadro 5.5 – Composição Inicial da CPI do Mensalão, Data de Instalação e Término do Prazo, Presidência e Relatoria**

Instalação: 20/07/2005

Termino do Prazo (Leitura do Relatório Parcial): 16/11/2005

Presidente: Amir Lando (PMDB)

Vice-Presidente: –

Relator: Ibrahim Abi-Ackel (PP<sup>55</sup>)

Deputados		Senadores	
Titulares			
01) Luiz Couto	PT	01) Sibá Machado	PT
02) Odair Cunha	PT	02) Ana Julia	PT
03) Devanir Ribeiro	PT	03) Eduardo Suplicy	PT
04) João Correia	PMDB	04) Fátima Cleide	PT
05) Gastão Vieira	PMDB	05) João Batista Motta	PMDB
06) Wladimir Costa	PMDB	06) Amir Lando	PMDB
07) Daniel Almeida	PCdoB	07) Wellington Salgado	PMDB
08) Paulo Baltazar	PSB	08) Ney Suassuna	PMDB
09) Arnaldo Faria de Sá	PTB	09) Sérgio Zambiasi	PTB
10) Luiz Antonio Fleury	PTB	10) Almeida Lima	PSDB
11) José Carlos Araújo	PL	11) Leonel Pavan	PSDB
12) Agnaldo Muniz	PP	12) Luiz Soares	PSDB
13) Ibrahim Abi-Ackel	PP	13) Valmir Amaral	PP
14) Júlio Redecker	PSDB	14) José Jorge	PFL
15) Zulaiê Cobra	PSDB	15) Romeu Tuma	PFL
16) Fernando Coruja	PPS	16) Rodolfo Tourinho	PFL
17) José Rocha	PFL	17) Augusto Botelho	PDT
18) Moroni Torgan	PFL		
Suplentes			
01) Iriny Lopes	PT	01) Serys Shnessarenko	PT
02) Eduardo Valverde	PT	02) Valdir Raupp	PMDB
03) Zico Bronzeado	PT	03) Alberto Silva	PMDB
04) Mauro Lopes	PMDB	04) Pedro Simon	PMDB
05) José Divino	PMDB	05) Nezinho Alencar	PSB
06) Darcísio Perondi	PMDB	06) Fernando Bezerra	PTB
07) Perpétua Almeida	PCdoB	07) Álvaro Dias	PSDB
08) Renato Casagrande	PSB	08) Arthur Virgílio	PSDB
09) Carlos Dunga	PTB	09) Sérgio Guerra	PSDB
10) Marcus Vicente	PTB	10) Paulo Octávio	PFL
11) Neucimar Fraga	PL	11) Heráclito Fortes	PFL

<sup>55</sup> “O PPB [Partido Progressista Brasileiro] surgiu no ano de 1995 como resultado da fusão do PPR [Partido Progressista Renovador] com o PP [Partido Progressista] (...), embora o PPB não tenha contado com todos os parlamentares do antigo PP”. (Couto: 1997, 48). No dia 4 de abril de 2003, em Convenção Nacional, o então PPB decide denominar-se PP (Partido Progressista).

Suplentes			
12) João Pizzolatti	PP	12) Juvêncio da Fonseca	PDT
13) Pedro Canedo	PP		
14) Antonio Carlos Thame	PSDB		
15) Narcio Rodrigues	PSDB		
16) Raul Jungmann	PPS		
17) Chico Sardelli	PFL		
18) Abelardo Lupion	PFL		

Fonte: (Brasil. Senado Federal: 2005, 2-3)  
<http://www2.camara.leg.br/>

**Quadro 5.6 – A Composição da CPI do Mensalão Dividida por Governo e Oposição**

Governo (Coalizão): – PT, PMDB, PSB, PCdoB, PTB, PP, PL –		Oposição	
Deputados Titulares			
01) Luiz Couto	PT	01) Júlio Redecker	PSDB
02) Odair Cunha	PT	02) Zulaiê Cobra	PSDB
03) Devanir Ribeiro	PT	03) Fernando Coruja	PPS
04) João Correia	PMDB	04) José Rocha	PFL
05) Gastão Vieira	PMDB	05) Moroni Torgan	PFL
06) Wladimir Costa	PMDB		
07) Daniel Almeida	PCdoB		
08) Paulo Baltazar	PSB		
09) Arnaldo Faria de Sá	PTB		
10) Luiz Antonio Fleury	PTB		
11) José Carlos Araújo	PL		
12) Agnaldo Muniz	PP		
13) Ibrahim Abi-Ackel	PP		
Senadores Titulares			
01) Sibá Machado	PT	01) Almeida Lima	PSDB
02) Ana Julia	PT	02) Leonel Pavan	PSDB
03) Eduardo Suplicy	PT	03) Luiz Soares	PSDB
04) Fátima Cleide	PT	04) José Jorge	PFL
05) João Batista Motta	PMDB	05) Romeu Tuma	PFL
06) Amir Lando	PMDB	06) Rodolfo Tourinho	PFL
07) Wellington Salgado	PMDB	07) Augusto Botelho	PDT
08) Ney Suassuna	PMDB		
09) Sérgio Zambiasi	PTB		
10) Valmir Amaral	PP		
Total Titulares Governo	23	Total Titulares Oposição	12

Deputados Suplentes			
01) Iriny Lopes	PT	01) Antonio Carlos Thame	PSDB
02) Eduardo Valverde	PT	02) Narcio Rodrigues	PSDB
03) Zico Bronzeado	PT	03) Raul Jungmann	PPS
04) Mauro Lopes	PMDB	04) Chico Sardelli	PFL
05) José Divino	PMDB	05) Abelardo Lupion	PFL
06) Darcísio Perondi	PMDB		
07) Perpétua Almeida	PCdoB		
08) Renato Casagrande	PSB		
09) Carlos Dunga	PTB		
10) Marcus Vicente	PTB		
11) Neucimar Fraga	PL		
12) João Pizzolatti	PP		
13) Pedro Canedo	PP		
Senadores Suplentes			
01) Serys Shessarenko	PT	01) Álvaro Dias	PSDB
02) Valdir Raupp	PMDB	02) Arthur Virgilio	PSDB
03) Alberto Silva	PMDB	03) Sérgio Guerra	PSDB
04) Pedro Simon	PMDB	04) Paulo Octávio	PFL
05) Nezinho Alencar	PSB	05) Heráclito Fortes	PFL
06) Fernando Bezerra	PTB	06) Juvêncio da Fonseca	PDT
Total Suplentes Governo	19	Total Suplentes Oposição	11

A primeira medida tomada pela CPI do Mensalão foi a de que haveria uma parceria com a CPI dos Correios. Para isso Amir Lando requisitaria documentos e depoimentos já obtidos na CPI dos Correios, no Conselho de Ética, na Corregedoria da Câmara, no Ministério Público e na Polícia Federal. A segunda etapa seria a de convocações a partir do que fosse encontrado nos documentos. O objetivo era convocar os sacadores do esquema montado por Valério, e, segundo Lando, evitar um denunciismo caso fossem convocadas pessoas antes de verificados os documentos e o que já havia sido coletado de depoimento.

No dia 26 de julho é confirmado que Marcos Valério pegou um empréstimo de 11,7 milhões de reais no Banco Rural. O objetivo do empréstimo era o de financiar a campanha de reeleição do então governador de Minas Gerais, Eduardo Azeredo, presidente do PSDB a época da CPI.

Ainda no dia 26 de julho a CPI dos Correios derrubou a tese de crime eleitoral. Ela encontrou entre os documentos sobre a movimentação bancária de Marcos Valério vários saques que confirmaram o que foi dito em alguns depoimentos e que descarta a viabilidade da tese. Até o momento já havia sido descoberto um total de 60 milhões em saques.

A sucessão de escândalos provocou na opinião pública um alto interesse pelas CPIs e os fatos que as circundavam. Os canais de noticiários, das casas legislativas e telejornais apresentaram índices mais altos de audiência. O fenômeno é recente dado que na época de um dos maiores escândalo político do país – o impeachment de Collor – tais canais ainda não existiam.

Em 28 de julho Delúbio Soares depôs na Procuradoria-Geral da República. Disse que Marcos Valério avalizou dois empréstimos num total de 5,4 milhões, para o PT, e que eles foram usados para pagar despesas do partido com a transição de governo. O Palácio do Planalto negou.

No mesmo dia o presidente regional do PSDB de Minas Gerais, Narcio Rodrigues, admitiu a existência de um esquema ilícito de financiamento durante a campanha de eleição de Eduardo Azeredo. O dinheiro também vinha através de empréstimos contraídos pela DNA Propaganda, cujo dono é Marcos Valério, e feitos no Banco Rural de Belo Horizonte. A garantia do empréstimo seria o contrato da DNA com as secretarias de Comunicação e Governo de Minas. A outra empresa de Valério, SMPB, durante o mesmo período, repassava dinheiro a políticos e pessoas ligadas ao então governador Eduardo Azeredo. O próprio Azeredo e aliados foram beneficiados. Rodrigues também disse que a cúpula do partido desconhecia o esquema.

No dia 30 de julho a CPI dos Correios revela que as empresas de Marcos Valério com conta no Banco Rural de Belo Horizonte emitiram dezenas de cheques, em série, e, em valores iguais, de R\$ 50 mil e R\$ 300 mil. A principal sacadora era a diretora financeira da empresa SMPB (de Marcos Valério), Simone Vasconcelos. Simone, em depoimento, não soube dizer a quem entregava o dinheiro.

No dia 1 de agosto, para não perder seus direitos políticos e poder se candidatar na eleição seguinte, Valdemar Costa Neto, que admitiu ter recebido dinheiro do PT para pagar dívidas de campanha, renunciou ao seu mandato de deputado federal.

Em 2 de agosto, a diretora da SMPB, Simone Vasconcelos, entregou à Polícia Federal a lista dos sacadores das contas de Marcos Valério. Até então, nela constavam nomes de 12 deputados.

Dia 4 de agosto Roberto Jefferson depôs na CPI do Mensalão. Jefferson reiterou a centralidade de José Dirceu para o funcionamento do esquema e admitiu que dele foi beneficiário, no intuito de reforçar o caixa de campanha de seu partido, o PTB.

No dia 10 de agosto é publicado que, em seu depoimento à CPI do Mensalão, Marcos Valério apresentou uma lista de 75 nomes supostamente ligados ao PSDB mineiro e que teriam sido beneficiados por esquema análogo ao do Mensalão. Confirmou que José Dirceu era uma espécie de ‘avalista superior’ dos empréstimos, entretanto, não apresentou provas para tal afirmação.

Ainda em 10 de agosto o vice-presidente da CPI do Mensalão, deputado Paulo Pimenta (PT-RS) divulgou uma lista apócrifa onde políticos mineiros de oposição são mencionados como beneficiários do esquema de Marcos Valério, nas eleições de 1998. A reação da oposição foi a de criticar duramente a postura do parlamentar, afirmando que o objetivo era o de forjar provas e fraudar documentos. A lista acabou sendo desconsiderada pelo presidente da CPI, senador Amir Lando (PMDB-RO).

Depois da divulgação da lista apócrifa e da confirmação de ter pegado carona no carro de Marcos Valério, o então vice-presidente da CPI do Mensalão deixou o cargo.

Em 11 de agosto, a CPI decide convocar os três tesoureiros principais do escândalo: Delúbio Soares (PT), Jacinto Lamas (PL) e Emerson Palmieri (tesoureiro informal do PTB).

Em entrevista, Valdemar Costa Neto assume ter recebido R\$ 6,5 milhões dos 10 que Valério disse ter lhe repassado e afirmou que o dinheiro vinha de um acordo fechado em 2002 com o deputado José Dirceu, então presidente do PT.

Em 18 de agosto, em depoimento a CPI do Mensalão, Delúbio Soares confirmou que parte do dinheiro sacado das contas de Marcos Valério foi usado para pagar despesas de campanha. Ao contrário do que dissera Valdemar Costa Neto, Delúbio afirmou que nem o presidente Lula nem José Dirceu participaram do acerto com o PL.

Em 30 de agosto o presidente do Senado Renan Calheiros (PMDB-AL) se reuniu com os presidentes e relatores da CPI dos Correios, Mensalão e Bingos. O objetivo era acalmar os ânimos sobre quem teria a primazia de ser o autor do documento que apontaria os envolvidos em irregularidades. Outra decisão foi a de que as CPIs deveriam evitar sobreposição de depoimentos.

Ficou decidido que CPI dos Correios e do Mensalão apresentariam um relatório em conjunto contendo uma lista de parlamentares que teriam sido beneficiados pelo esquema de repasses cunhado de Mensalão.

Dia 31 de agosto a direção do PT pede, em seu Conselho de Ética, a expulsão de Delúbio Soares.

Em 1 de setembro a CPIs dos Correios e a do Mensalão apresentaram seu relatório contendo uma lista com 18 nomes supostamente envolvidos no escândalo.

Em virtude da apresentação do relatório, a Mesa Diretora da Câmara decidiu encaminhar processo contra 16 dos 18 parlamentares acusados de quebra de decoro por receberem propina do esquema do Mensalão. Não foram os 18 porque Bispo Rodrigues havia renunciado ao mandato e o mandato do deputado Roberto Jefferson já seria julgado no plenário da Câmara.

Em 14 de setembro o mandato de Roberto Jefferson é cassado.

Dia 22 de setembro é a vez de Delúbio Soares ser expulso do PT.

Dia 27 de setembro aconteceu na CPI do Mensalão uma acareação entre Delúbio Soares, Marcos Valério e Valdemar Costa Neto. A acareação gerou divergências quanto ao valor real repassado ao PL. Também durante a acareação Delúbio, pela primeira vez, deixou de defender José Dirceu e disse que ele sabia da operação. O debate gerado animou a oposição a ameaçar o governo com processos mais substanciais. José Agripino (PFL-RN) informou que entraria com uma queixa-crime por crime eleitoral contra o ex-presidente Lula no Ministério Público Federal e deputados do PSDB esboçaram levar aos seus partidos a ideia de pedir o impeachment de Lula.

O que se comentava no Congresso e na imprensa era que o fato da CPI dos Correios ter enviado relatório à Câmara propondo a cassação dos deputados supostamente envolvidos no esquema do Mensalão deixou a própria CPI do Mensalão sem objeto claro de investigação. Haveria, entretanto, uma tentativa de reorganizar as investigações através de acareações, depoimentos e investigações do suposto pagamento da emenda da reeleição.

No dia 1 de novembro Marcos Valério vai a Brasília especialmente para colaborar com a CPI do Mensalão. Ele negou ter sido o único operador do Mensalão e segundo o senador Amir Lando (PMDB-RO), presidente da CPI, conseguiu demonstrar que o dinheiro repassado ao PL foi a quantia que havia dito em acareação na CPI.

Foi nesse depoimento informal que a CPI do Mensalão fez sua principal descoberta: Parte da origem do dinheiro do ‘valerioduto’ vinha, de fato, de empresas estatais. Outros R\$ 55 milhões também foram detectados como empréstimos bancários tomados. Com isso, deu-se por concluída a primeira fase do inquérito. A segunda iria contar com a participação de 13 técnicos e auditores.

No dia 3 de novembro a CPI dos Correios anuncia que descobriu que R\$ 10 milhões saíram da conta da agência de publicidade DNA e foram para o esquema do Mensalão. Esse dinheiro tinha origem no Banco do Brasil. Com isso a CPI do Correios delineava melhor o que fora apontado pela CPI do Mensalão.

Em 8 de novembro ocorrem os depoimentos dos parlamentares Ronivon Santiago (PP-AC) e Chicão Brígido (PMDB-AC). Eles eram acusados de receber R\$ 200 mil para

votarem projetos de interesse do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso. Seus depoimentos não acrescentaram muito e o relator da CPI, Ibrahim Abi-Ackel (PP-MG) declarou à imprensa: “A maioria não estudou sequer os documentos”.

Dia 9 de novembro foi a vez do ex-ministro dos Transportes Anderson Adauto depor na CPI do Mensalão. Ele afirmou que não só recebeu R\$ 410 mil do esquema gerenciado por Marcos Valério como usou dinheiro de caixa-dois em todas as campanhas das quais participou. A reação dos integrantes do PSDB foi a de cogitar abertura de um processo por crime de responsabilidade.

Ainda no mesmo dia depôs Marcelino Pires, ex-tesoureiro do PT no Rio Grande do Sul. Ele também admitiu ter recebido dinheiro do Mensalão: R\$ 1,05 milhão. Segundo ele, o dinheiro foi destinado ao pagamento de dívidas de campanha de Tarso Genro.

Em 13 de novembro é publicado que os R\$ 55 milhões que Marcos Valério tomou de empréstimo no Banco Rural e no BMG foram sacados significativamente por membros do PP, PL e PTB.

Em 14 de novembro o relator da CPI do Mensalão, deputado Ibrahim Abi-Ackel (PP-MG) disse não saber do término do prazo e que seu relatório não estava pronto.

Em 15 de novembro é noticiado que, às pressas, a oposição tenta recolher assinaturas para prorrogar o prazo da CPI enquanto que o governo desejava vê-la mesmo encerrada. A oposição desejava 120 dias de prazo enquanto que o governo dizia aceitar apenas mais 30 dias para votar o relatório.

Em 16 de novembro, prazo oficial para o encerramento da comissão, ficou decidido que ela teria uma sobrevida de mais um dia para que o relatório de Abi-Ackel fosse lido. Abi-Ackel disse que descartou a tese de Mensalão – enquanto pagamento mensal a parlamentares. Foi admitido, entretanto, o uso de caixa-dois para que os aliados do governo saldassem dívidas de campanha.

No dia seguinte, 17 de novembro, o relatório de Abi-Ackel é lido, mas não votado. A sessão foi uma formalidade para que o relatório pudesse ser, ao menos, apresentado.

Além do relator havia somente cinco pessoas presentes na sessão. Em seu relatório, como já havia antecipado, Abi-Ackel descartou a tese do Mensalão, mas confirmou haver fortes indícios de recebimento de suborno por parte de parlamentares através de transferências irregulares feitas por Marcos Valério. Não houve pedidos de indiciamento.

Chegamos ao fim, portanto, da parte descritiva. Nela foram incluídos todos os eventos que consideramos relevantes para análise de nosso problema bem como para a montagem dos mapas causais que apresentaremos a seguir.

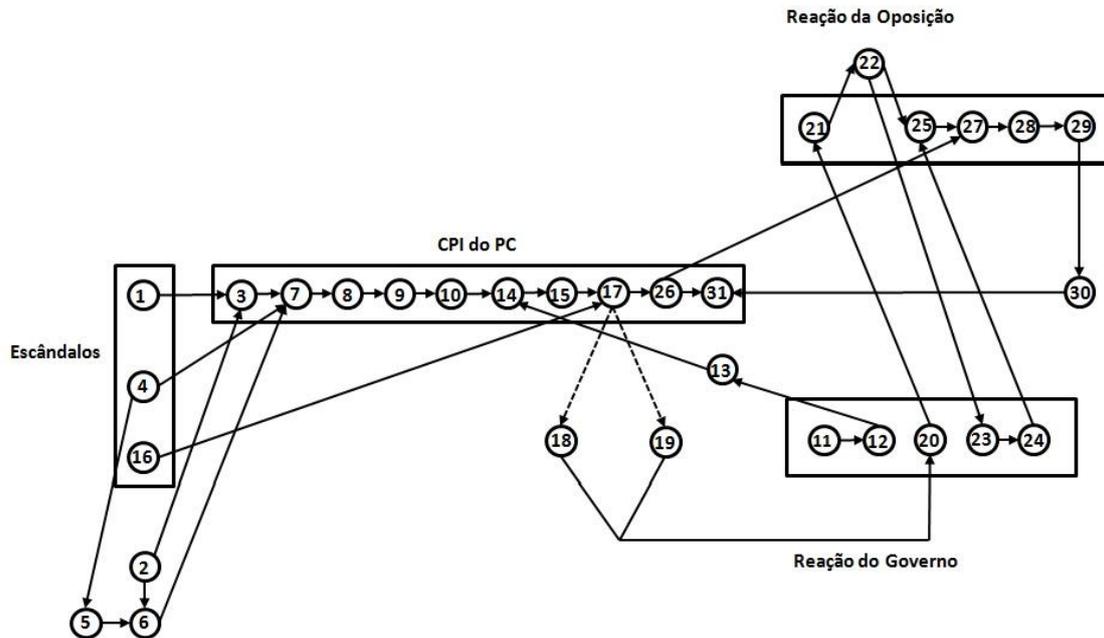
## **5.2 – O *Process-Tracing* das CPIs**

Esta parte do capítulo é a última parte de nossa sistematização de dados. Montados e apresentados os mapas causais estaremos aptos a fazer a análise e conclusão de nosso trabalho. Vale ressaltar, mais uma vez, que nem todos os eventos descritos foram utilizados aqui, em função de que nem todos eles tiveram impacto para a aprovação/leitura de relatórios finais/parciais. Esta aprovação foi o fim de nosso recorte temporal, por mais que nosso objeto de investigação seja a blindagem/desvio das investigações.

Vale ressaltar que os mapas não estão num plano cartesiano, houve um esforço para que os eventos das CPIs fossem lidos da esquerda para direita, mas a ordem dos acontecimentos se dá pela numeração do evento e não por sua posição espacial.

Feita esta observação, apresentamos, a seguir, os três *process-tracing* montados após a coleta dos dados descritos e segundo os critérios apresentados no capítulo metodológico.

**Figura 5.1 – Process-Tracing: CPI do PC<sup>56</sup>**



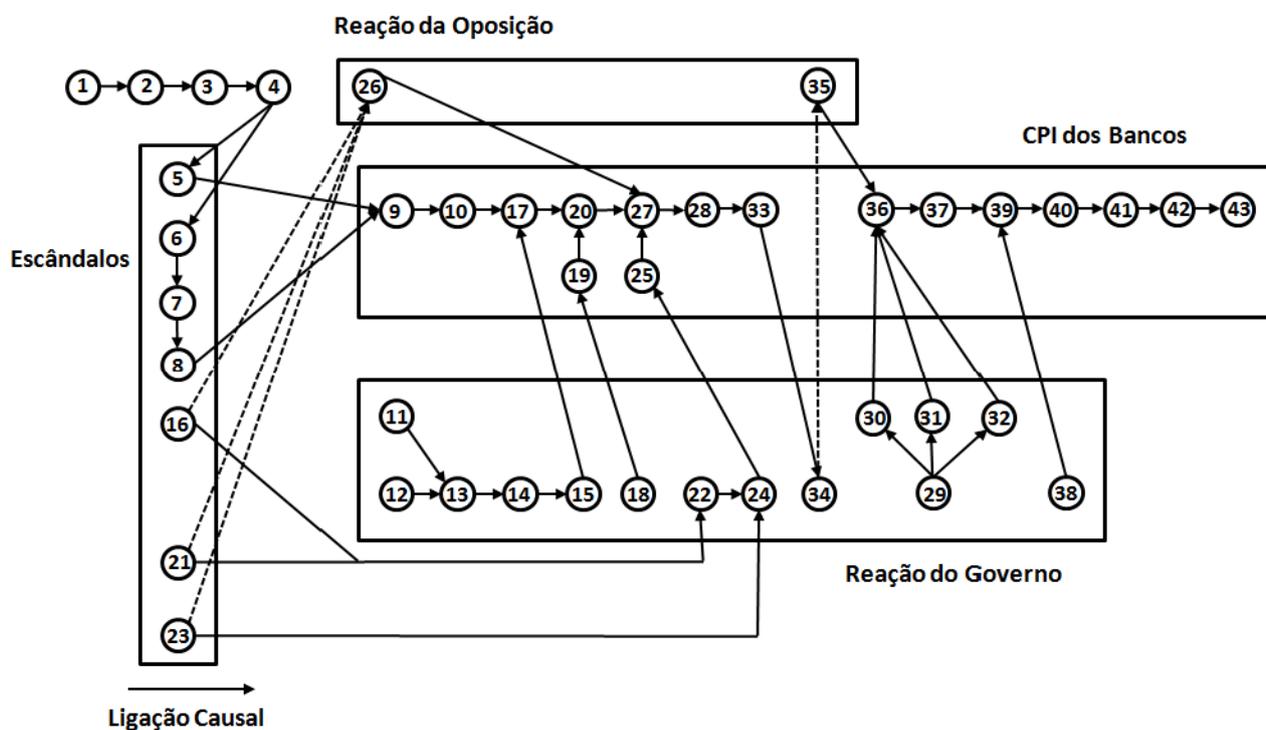
*Lista dos Eventos da CPI do PC*

- 1) 19 de outubro de 1990: Surge o escândalo da Petrobrás na imprensa.
- 2) Março de 1992: Pesquisas de opinião sobre o governo mostram balanço negativo dos dois primeiros anos.
- 3) 27 de março de 1992: Requerimento da CPI é aprovado.
- 4) 27 de março de 1992: Surge a denúncia de Pedro Collor na imprensa.
- 5) Novas pesquisas de opinião mostram queda de popularidade do presidente.
- 6) A oposição se fortalece.
- 7) 1 de junho de 1992: Instalação da CPI.
- 8) 4 de junho de 1992: Pedro Collor depõe na CPI.
- 9) Avanço nas investigações.
- 10) 9 de junho de 1992: Paulo Cesar Farias depõe na CPI.
- 11) 15 de junho de 1992: Reunião da cúpula do Governo avalia as investigações.
- 12) 4ª semana de junho: O Ministro Jorge Bornhausen tenta articular a suspensão dos trabalhos da CPI durante o recesso de meio de ano do Congresso.
- 13) Insucesso de Bornhausen. CPI continuaria a funcionar.
- 14) 22 de junho de 1992: Depoimento de Jorge Bandeira (piloto da campanha de Collor).
- 15) Avanço das Investigações.
- 16) 28 de junho de 1992: Surge a denúncia do motorista particular da secretária de Collor, Francisco Eriberto.
- 17) 1 de julho de 1992: Francisco Eriberto depõe na CPI.
- 18) Agosto de 1992: o PDT sai do governo.
- 19) Agosto de 1992: Início das mobilizações de rua.
- 20) 12 de agosto de 1992: O Governo tenta ganhar votos numa possível ação de impeachment.
- 21) 12 de agosto de 1992: A Oposição chama Brizola para organizar campanha pró-impeachment.
- 22) 18 de agosto de 1992: A OAB formaliza apoio ao impeachment.
- 23) 18 de agosto de 1992: O Governo tenta usar um acórdão sobre o arquivamento de pedido de impeachment do ex-presidente José Sarney para arquivar também seu pedido de impeachment. Não houve sucesso.
- 24) 18 de agosto de 1992: O Ministro Jorge Bornhausen se reúne com líderes para

<sup>56</sup> Não há diferença de significado entre as setas longas e as listradas para este *process-tracing* e os demais. Houve, apenas, uma diferenciação no intuito de facilitar a visualização do mapa.

refazer cálculos de apoio ao governo. 25) 19 de agosto de 1992: Oposição se reúne para conseguir 2/3 de votos necessários para a aprovação do impeachment. 26) 20 de agosto de 1992: O presidente da CPI, deputado Benito Gama (PFL) declara haver elementos para imputar ao presidente o crime de responsabilidade. 27) 22 de agosto de 1992: Partidos da oposição decidem agilizar tramitação do pedido de impeachment. 28) 22 de agosto de 1992: Presidente da ABI aceita ser o signatário do processo de impeachment. 29) 25 de agosto de 1992: O PMDB oficializa questão a favor do impeachment e que pretende acelerar a votação na Câmara. 30) Agosto de 1992: Aumento das defecções do governo. 31) 26 de agosto de 1992: Votado e aprovado o relatório na CPI. Por 17 votos contra 5 foi imputado ao presidente Collor o crime de responsabilidade.

**Figura 5.2 – Process-Tracing: CPI dos Bancos**



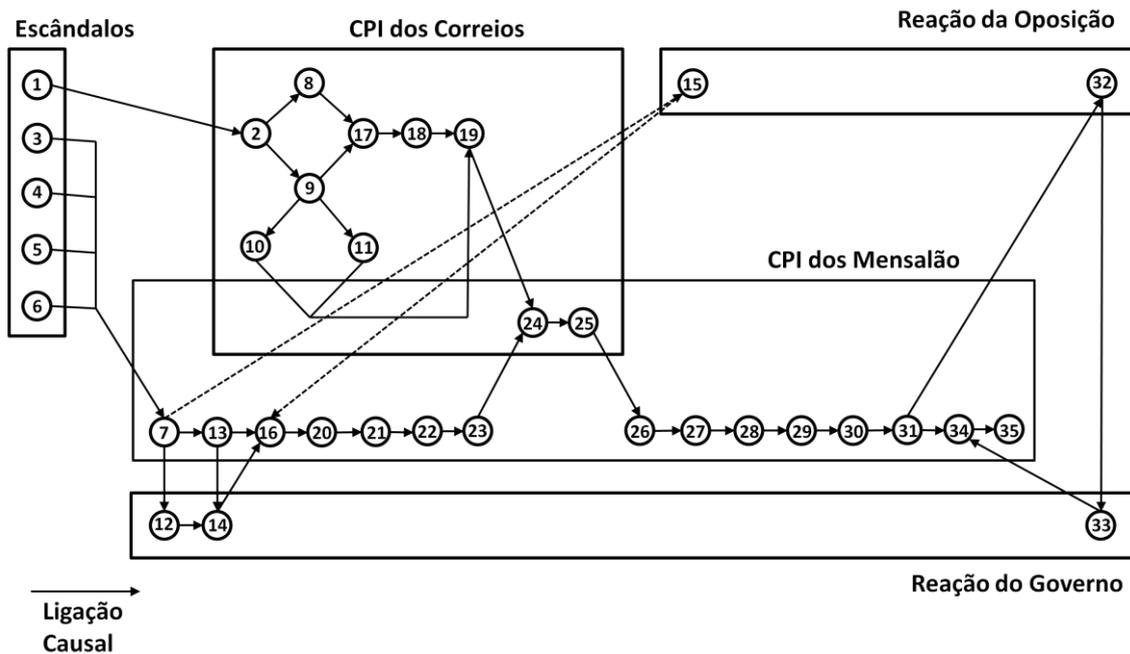
*Lista dos Eventos da CPI dos Bancos*

- 1) 14 de janeiro de 1999: A BM&F define uma taxa máxima para contratos em dólar no valor de R\$ 1,25.
- 2) Janeiro de 1999: o mercado fica sem liquidez. 3) Janeiro de 1999: diferente dos bancos que estavam em posição vendida e conseguiram honrar suas posições, os Bancos Marka e FonteCindam encontravam-se em situação difícil. Só o Marka tinha 12 mil contratos em seu nome. 4) Janeiro de 1999: o Banco Central decide dar liquidez ao mercado através da venda de dólares aos dois bancos. A negociação fora feita pelo diretor de fiscalização Claudio Mauch e equipe. 5) Janeiro de 1999: surge a primeira denúncia

que motivaria a CPI dos Bancos. Foi publicado que contratos firmados entre o banco Central e o setor privado, através da BM&F, que vigiam no dia em que o BC mudou o câmbio (13 de janeiro), ocasionaram ao BC um prejuízo de US\$ 7,6 bilhões favorecendo empresas, bancos e pessoas físicas. 6) 23 de fevereiro de 1999: o deputado federal Aluísio Mercadante (PT-SP) encaminha denúncia à Câmara dos deputados mostrando que alguns bancos estavam em posição vendida mudam radicalmente de posição às vésperas da maxi-desvalorização do real. 7) Fevereiro de 1999: para esclarecer esta mudança de posição é solicitada a presença do então presidente do BC, Armínio Fraga. 8) Fevereiro de 1999: As explicações de Fraga são tomadas como insuficientes. 9) Fevereiro de 1999: Mercadante solicita a abertura de uma CPI. 10) 30 de março de 1999: Fernando Henrique não consegue evitar que o senador Jader Barbalho (PMDB-PA) apresentasse, junto ao Senado, o requerimento da instalação da CPI. 11) Março de 1999: PMDB descontente com atraso em nomeações. 12) Março de 1999: PMDB e PFL disputam espaço no governo. 13) 6 de abril de 1999: o ministro da Fazenda, Pedro Malan, dá declarações de que está preocupado com o fato de a criação da CPI dos Bancos ter por consequência uma paralisação do Legislativo. Isto atrasaria votações da reforma tributária, administrativa e previdenciária. 14) 8 de abril de 1999: é publicado que em função de um pedido do Presidente Fernando Henrique feito ao presidente do Senado, Antônio Carlos Magalhães (PFL-BA), este se reúne com os líderes do governo no senado, Jader Barbalho (PMDB-PA), e da Câmara, Hugo Napoleão (PFL-PI) para que se fechasse um acordo ficando a presidência da CPI com o PSDB. 15) Governo evita que a CPI fosse mista. 16) 14 de abril de 1999: é publicado que o ex-presidente do banco Central, Francisco Lopes, que ocupava o cargo quando da operação de socorro aos bancos Marka e FonteCindam, admitiu que cobriu posições do Banco Marka no mercado futuro com dólar abaixo da cotação vigente. 17) 14 de abril de 1999: é instalada a CPI dos Bancos. 18) Abril de 1999: PMDB e PFL disputam a primazia entre CPI dos Bancos e do Judiciário. A disputa também se mostra pessoalizada nas figuras do senador Jader Barbalho (PMDB-PA) e Antônio Carlos Magalhães (PFL-BA). 19) Prosseguimento das Investigações. 20) 15 de abril de 1999: Depoimentos na CPI de Luiz Carlos Alvarez, diretor de fiscalização do BC, e Armínio Fraga, presidente do BC. 21) 15 de abril de 1999: durante uma operação conjunta da Polícia Federal e do Ministério Público, é descoberto, na casa de Salvatore Cacciola, ex-dono do banco Marka, um bilhete do próprio Cacciola endereçado ao presidente do BC à época do socorro, Francisco Lopes. No bilhete consta que Francisco Lopes interferisse por ele junto ao então diretor de fiscalização, Claudio Mauch, para que o último vendesse dólares abaixo da cotação oficial. 22) 18 de abril de 1999: Fernando Henrique sai em defesa do ex-presidente do BC, Francisco Lopes, justificando sua demissão por motivos operacionais. 23) 19 de abril de 1999: o Ministério Público federal comunica aos integrantes da CPI, em sessão reservada, que fora encontrada na casa de Francisco Lopes uma carta de Sérgio Bragança, ex-sócio de Lopes na empresa de consultoria macrométrica, afirmando que, do total de dinheiro depositado em contas no exterior em nome de Bragança, US\$ 1,675 milhão pertenciam a Lopes. Havia uma denúncia de que Bragança vendia ao mercado financeiro informações obtidas de Lopes. 24) 22 de abril de 1999: durante um jantar, o presidente Fernando Henrique pede ao Ministro da Fazenda, Pedro Malan, que o Banco Central acelere suas investigações sobre os acontecimentos ocorridos à época da mudança da política cambial. 25) Prosseguimento das Investigações. 26) 27 de abril de 1999: o deputado Aloísio Mercadante (PT-SP) sugere, à CPI dos Bancos, que se investigue os rendimentos dos fundos de investimento destas

instituições e que se quebre o sigilo bancário de suas operações. O motivo para tanto seria que, segundo relatório do BC, alguns fundos tiveram lucros superiores a 1.300% no mês de janeiro, e, segundo Mercadante alguns deles tinham apenas um único cotista. 27) 28 de abril de 1999: depois de concentrar suas atenções nas instituições financeiras que perderam dinheiro durante a mudança da política cambial, a CPI dos Bancos começa a investigar os ganhadores. 28) 3 de maio de 1999: Depoimento à CPI de Tereza Grossi, chefe do departamento de fiscalização do BC. 29) 4 de maio de 1999: É publicado que o Governo, preocupado com o rumo das investigações da CPI dos Bancos, decide mobilizar uma ‘tropa de choque’ para se defender. 30) 4 de maio de 1999: o ministro das Comunicações Pimenta da Veiga (PSDB) entra em contato com vários senadores. Ele pedia aos aliados, membros ou não da CPI, que comparecessem às reuniões da comissão. 31) 4 de maio de 1999: o presidente Fernando Henrique se encontra com toda bancada do PSDB no Senado além de uma reunião com a cúpula do PFL para tratar da CPI dos Bancos. 32) 5 de maio de 1999: o presidente Fernando Henrique se reúne em um jantar com a nova diretoria do Banco Central onde cobrou explicações sobre alguns dos episódios mais controvertidos que motivaram a CPI dos Bancos. 33) Prosseguimento das Investigações. 34) 5 de maio de 1999: o Governo não consegue que o depoimento de Aloísio Mercadante (PT-SP) fosse em uma sessão reservada. 35) 5 de maio de 1999: O deputado Aloísio Mercadante (PT-SP) apresenta um relatório que incluía uma lista dos ganhadores com a desvalorização cambial, e indicaria quem teria se beneficiado com o suposto vazamento de informações. 36) 5 de maio de 1999: o relatório é recebido com descrédito na CPI. 37) Prosseguimento das Investigações. 38) 7 de maio de 1999: durante um café-da-manhã com os presidentes dos principais partidos da base do governo (PSDB, PFL e PMDB), o presidente Fernando Henrique Cardoso articulou um acordo para que se neutralizasse a CPI sem que os senadores saíssem desmoralizados. O receio seria o de que a CPI conseguisse chegar ao ministro da Fazenda, Pedro Malan. 39) 24 de agosto de 1999: Depoimentos de Gustavo Franco e Gustavo Loyola, ex-presidentes do BC. 40) Prosseguimento das Investigações. 41) 21 de setembro de 1999: decisão dos membros da CPI por estender os trabalhos até o dia 30 de novembro. 42) 16 de novembro: divulgado o relatório parcial. Não ficou comprovado o vazamento de informações, mas o valor gasto para salvar o Marka e o FonteCindam fora tomado como um prejuízo injustificado do tesouro e é sugerido que o Ministério Público responsabilize civil e criminalmente os diretores das duas instituições financeiras. 43) 25 de novembro de 1999: aprovado o relatório final da CPI dos Bancos. O documento pediu a responsabilidade civil e criminal de toda diretoria do Banco Central em função da operação de socorro aos bancos Marka e FonteCindam.

**Figura 5.3 – Process-Tracing: CPI do Mensalão**



*Lista dos Eventos da CPI do Mensalão*

- 1) 18 de maio de 2005: Surge o escândalo dos Correios.
- 2) 25 de maio de 2005: O pedido de instalação da CPI dos Correios é feito.
- 3) 6 de junho de 2005: Sai, na imprensa, denúncia de Roberto Jefferson de que partidos da base aliada do governo recebiam ‘mesada’ de 30 mil, por parlamentar, para aprovar matérias de interesse do governo.
- 4) 12 de junho de 2005: Em nova denúncia, Roberto Jefferson diz que o dinheiro da ‘mesada’, agora apelidada de ‘Mensalão’, vem de empresas privadas e que o publicitário Marcos Valério Fernandes de Souza era o negociador do esquema.
- 5) 14 de junho de 2005: Roberto Jefferson depõe no conselho de Ética. Diz nomes de supostos beneficiários do esquema.
- 6) 14 de junho de 2005: Fernanda Karina Somaggio, ex-secretária do publicitário Marcos Valério, afirma ter visto malas de dinheiro saindo das agências de seu antigo chefe.
- 7) 14 de junho de 2005: É pedida a abertura da CPI do Mensalão.
- 8) 29 de junho de 2005: A CPI dos Correios prova que valores altos eram sacados das contas de Marcos Valério principalmente das contas de suas empresas no Banco Rural.
- 9) 2 de julho de 2005: A CPI dos Correios comprova que Marcos Valério, Delúbio Soares e José Genoíno foram avalistas de um empréstimo feito no BMG para o PT. Valor do empréstimo: R\$ 2,4 milhões.
- 10) 15 de julho de 2005: Em depoimento à CPI dos Correios, Marcos Valério admite os empréstimos feitos ao PT.
- 11) 16 de julho de 2005: Em depoimento à CPI dos Correios, Delúbio Soares (tesoureiro do PT), também admite os empréstimos.
- 12) Em julho de 2005 ocorre uma disputa por assinaturas pela CPI do Mensalão. O governo desejava criar uma comissão onde o período investigado também cobrisse o governo Fernando Henrique.
- 13) 20 de julho de 2005: Instalada a CPI do Mensalão.
- 14) Em julho de 2005 partidos aliados disputam a presidência e relatoria da CPI.
- 15) Em julho de 2005 partidos de oposição disputam a presidência e relatoria da CPI.
- 16) Em julho de 2005: A CPI do Mensalão toma sua primeira medida: analisar

documentos para só depois ouvir testemunhas. 17) 26 de julho de 2005: A CPI dos Correios derruba a tese de crime eleitoral. 18) Avanços das investigações. 19) 28 de julho de 2005: A CPI dos Correios revela que empresas de Marcos Valério com conta no Banco Rural em Belo Horizonte emitiram dezenas de cheques, em série, e, em com valores iguais. 20) 4 de agosto de 2005: Roberto Jefferson depõe na CPI do Mensalão. Jefferson reiterou a centralidade de José Dirceu para o financiamento do esquema. 21) 4 de agosto de 2005: No mesmo depoimento Jefferson admitiu que foi beneficiário do esquema, no intuito de reforçar o caixa de campanha do PTB. 22) 11 de agosto de 2005: A CPI do Mensalão decide convocar os tesoureiros do PT, PL e PTB. 23) 18 de agosto de 2005: Delúbio Soares depõe na CPI do Mensalão. Confirma que parte do dinheiro sacado das contas de Marcos Valério foi usado para pagar despesas de campanha. 24) 1 de setembro de 2005: CPI dos Correios e do Mensalão apresentam relatório em conjunto contendo uma lista de parlamentares que teriam sido beneficiados pelo esquema de repasses do Mensalão. 25) Em setembro de 2005, em virtude da apresentação do relatório, a Mesa Diretora da Câmara decidiu encaminhar processo contra 16 dos 18 parlamentares por quebra de decoro. 26) 27 de setembro de 2005: Ocorre, na CPI do Mensalão, uma acareação entre Delúbio Soares, Marcos Valério e Valdemar Costa Neto. 27) 1 de novembro de 2005: Marcos Valério vai a Brasília especialmente para colaborar com a CPI do Mensalão. Ele negou ser o único operador. 28) Em novembro de 2005, decorrente do depoimento de Marcos Valério, a CPI do Mensalão descobre que parte da origem do 'valerioduto' vinha de empresas estatais. Outros R\$ 55 milhões foram detectados como empréstimos bancários tomados. 29) 9 de novembro de 2005: Anderson Adauto, ex-ministro dos Transportes, depõe na CPI do Mensalão. Afirmou ter recebido R\$ 410 mil do esquema. Afirmou, também, que usou caixa-dois em todas as campanhas das quais participou. 30) Prosseguimento das investigações. 31) 14 de novembro de 2005: O relator da CPI, deputado Ibrahim Abi-Ackel (PP-MG), disse não saber do término do prazo e que seu relatório não estava pronto. 32) 15 de novembro de 2005: A oposição tenta recolher assinaturas para prorrogar o prazo da CPI. 33) 15 de novembro de 2005: O governo tenta evitar que o pedido tenha assinaturas suficientes. 34) 16 de novembro de 2005: Prazo oficial para o encerramento da comissão. Ficou acordado que ela teria uma sobrevida de um dia para a leitura do relatório. 35) 17 de novembro de 2005: O relatório é lido, mas não votado. Nele, Abi-Ackel descarta a tese de pagamentos regulares aos partidos, mas aponta fortes indícios de recebimento de suborno por parte de parlamentares através de transferências irregulares feitas por Marcos Valério. É admitido, entretanto, o uso de caixa-dois para que aliados do governo saldassem dívidas de campanha.

Feito todo este esforço de montagem das inferências descritivas e causais e já tendo perpassado por uma revisão de literatura e uma exposição da estrutura metodológica da tese, nos resta, portanto, fazer as análises finais e concluir o trabalho no próximo e último capítulo.

## Capítulo 6 – Análise e Considerações Finais

Esta é a parte final de nosso trabalho e é nela que esboçaremos nossas análises para chegarmos a um parecer final. Para que pudéssemos abrir a *caixa-preta* dos mecanismos de nossas três CPIs (capítulo 5), antes, explicitamos o modelo de comportamento político que seria usado (capítulo 1); mostramos o que apresentam os atuais estudos de corrupção (capítulo 2); apresentamos estudos de referência do Legislativo brasileiro (capítulo 3) e apresentamos uma proposta de unificação do conceito de corrupção e uma proposta metodológica para nosso estudo (capítulo 4). Vale ressaltar que, enquanto estudos de caso, toda nossa análise se restringe às três CPIs.

Assim cumprimos com as etapas de dialogar com a literatura, apresentar fundamentos metodológicos, inferências descritivas e causais para que todo o cenário que permite uma análise mais acurada fosse montado. Apresentamos três estudos de caso de CPIs surgidas de escândalos de corrupção no Brasil. Nosso objetivo era tornar possível uma maior compreensão da evitação das investigações de escândalos de corrupção em CPIs.

Pudemos mostrar que não há uma implicação de necessidade de que a CPI não tenha resultados, ou ‘dê em Pizza’ como se diz informalmente. A CPI do PC gerou o impeachment do ex-presidente Collor e a CPI do ‘Mensalão’ julgou e condenou políticos. Além disso, CPIs como a do Orçamento também apresentaram resultados concretos. A CPI dos Bancos, embora não tenha apresentado efeitos jurídicos mais severos, gerou mudanças na estrutura interna do Banco Central. É preciso, portanto, ter mais cuidado acadêmico ao tomar CPIs por um instituto meramente de barganha política.

Apesar de se tratar de estudos de casos percebemos que os aspectos inferenciais encontrados nos permitem reflexões mais gerais sobre o funcionamento das CPIs no Brasil, embora nosso foco principal seja o bloqueio das investigações. E uma vez que escolhemos CPIs específicas e parecidas, que, com isso, tornaria mais difícil a comparação entre elas cabe a nós fazer uma última pergunta antes de passarmos a análise propriamente dita: se as três CPIs têm características muito semelhantes o que as levou a resultados tão díspares?

No caso da CPI do PC ela surge após sucessivas denúncias contra Paulo César Farias e Fernando Collor, principalmente com as denúncias do irmão do presidente, Pedro Collor. No seu início, a CPI foi desacreditada pelos governistas e a preocupação foi aumentando conforme também aumentava a gravidade das denúncias e o aprofundamento das investigações. A posição do governo na CPI era minoritária (9 titulares do governo contra 13 da oposição) e apesar de seu presidente ser da base do governo (PFL) seu relator era da oposição (PMDB). A maioria oposicionista facilitou o trabalho das investigações.

Fernando Collor acabou por se revelar um político pouco hábil e essa falta de habilidade em lidar com os aliados, junto com a investigação da CPI, fez sua situação se deteriorar principalmente quando seus aliados começaram paulatinamente a declinar o apoio ao governo. Da mesma forma, o descontentamento da opinião pública também iria aumentar.

As denúncias do ex- motorista da secretária particular de Collor, Francisco Eriberto, são o que permite a CPI ganhar mais força e acabam por ligar em definitivo Fernando Collor a Paulo Cesar Farias. O governo passa, então, a se utilizar da liberação de verbas de emendas parlamentares para reverter, sem sucesso, o *status quo* da CPI. O relatório final é, então, votado com a recomendação de que o presidente cometera crime de responsabilidade.

A CPI dos Bancos iria surgir para investigar um suposto favorecimento dado pelo Banco Central aos extintos bancos Marka e FonteCindam quando da época da maxi-desvalorização cambial, em janeiro de 1999. Também contou para sua criação a denúncia do deputado federal Aloízio Mercadante (PT-SP) em que constava que alguns bancos, no mesmo momento, haviam mudado de posição no mercado de dólar e que, com isso, fundos desses bancos tiveram lucros num valor tão elevado que se levantava suspeita. O então presidente do Banco Central, Armínio Fraga, fora chamado ao Congresso para depor. Seu depoimento foi tomado como insuficiente fazendo coro a necessidade de criação de uma CPI que investigasse o caso.

O que possibilitou a CPI ser instalada e efetivada foi um racha na base governista. Foi a disputa por espaço no governo entre o PMDB e o PFL que permitiu com que a CPI do

Judiciário e a dos Bancos tivesse algum grau de êxito em seu funcionamento. O âmbito de investigação da CPI dos Bancos atingiu diretamente interesses do governo e o medo que ele tinha em relação à comissão era de que ela atrasasse votações de interesse do governo bem como atingisse membros da equipe econômica, o que poderia criar instabilidades em torno do Plano Real.

Antevendo a inevitabilidade da CPI o governo convoca reuniões e se articula para obter o controle da comissão. O governo acaba por obter ampla maioria (9 titulares do governo contra 2 da oposição) e os cargos de presidente (PFL) e de relator (PMDB) ficaram com partidos da base de apoio. O que se observa em sequência é uma disputa pela primazia das duas CPIs orquestradas por partidos aliados – CPI dos Bancos e CPI do Judiciário. Por trás desta disputa PMDB e PFL reivindicavam mais espaço no governo.

Novas denúncias dão fôlego a CPI. As principais são um bilhete e uma carta encontradas em diligências da Polícia Federal e do Ministério Público. O bilhete era endereçado ao ex-presidente do Banco Central Francisco Lopes. Nele, o ex-dono do banco Marka, Salvatore Cacciola, pede a Lopes que intercedesse por ele junto a Claudio Mauch, então diretor de fiscalização do Banco Central, para que o último o vendesse dólares abaixo da cotação oficial. A carta, descoberta posteriormente, é de Sérgio Bragança, ex-sócio de Lopes na empresa de consultoria Macrométrica. Nela, Bragança afirmava que parte de uma alta quantia depositada em contas no exterior em nome dele era, na verdade, de Francisco Lopes. Havia, ainda, a suspeita de que Bragança vendia informações no mercado financeiro obtidas através de Francisco Lopes.

Frente às novas investigações da CPI o governo articula várias reuniões para que as investigações não atingissem nem a equipe econômica nem os novos nomes da diretoria do Banco Central. A blindagem surte o efeito esperado e o principal trunfo da oposição, o depoimento do deputado Aloizio Mercadante, não teve grandes repercussões. Tanto o relatório parcial como o final acabam por não apontar vazamento de informações.

A CPI do Mensalão foi um pouco diferente das anteriores pelo fato de estar entrelaçada a outras duas: a CPI dos Correios e a CPI dos Bingos. As três acabaram por investigar um grupo de fatos que culminou no julgamento do Mensalão ocorrido no Supremo

Tribunal Federal. A CPI dos Correios e do Mensalão possuem ligação maior ainda por terem produzido um documento elaborado por ambas. Ainda assim, nossa unidade de análise foi a CPI do Mensalão e só nos valemos de fatos ocorridos na CPI dos Correios quanto estes fatos impactavam outros ocorridos na CPI do Mensalão.

A CPI do Mensalão surge, então, derivada a partir de denúncias provenientes do entorno da CPI dos Correios. Ela surgiu de um acordo entre governo e oposição. A ideia inicial era investigar a suspeita de ‘mesada’ paga pelo PT aos seus aliados, mas a CPI só tomou forma quando o Governo incluiu na pauta de investigações a suspeita de compra de votos da emenda da reeleição do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso.

Tudo começa, então, com o escândalo que iria motivar a CPI dos Correios. Maurício Marinho, alto funcionário dos Correios, aparece em um vídeo recebendo propina. Ele agia como facilitador de empresas que queriam obter contratos com os Correios cobrando propina por isso. Na gravação Marinho afirma que estava representando o deputado Roberto Jefferson (PTB-RJ).

Após as declarações de Maurício Marinho e ciente das articulações para a formação de uma CPI o governo começa a se preocupar com a possibilidade das denúncias atingirem Delúbio Soares e que isto pudesse atrapalhar os bons resultados da economia. Vemos, então, duas CPIs que preocupam dois diferentes governos em relação a se atingir resultados econômicos – Bancos e Correios. Ao lado destas preocupações, é sempre possível encontrar receios em relação à governabilidade e às chances do governo nas próximas eleições.

Para evitar que a CPI dos Correios fosse instalada se cogitou, até, desengavetar a CPI do Setor Elétrico. O governo também se reuniu com aliados para pedir a retirada de assinaturas do requerimento, mas aliados insatisfeitos engrossaram a lista de assinaturas e a CPI termina por ser instalada. Para que as investigações da comissão não avançassem, o governo opta por liberar emendas parlamentares individuais.

Em entrevista a uma revista semanal que tinha objetivo de prestar esclarecimentos frente ao escândalo dos Correios, o deputado Roberto Jefferson (PTB-RJ) revela a principal denúncia que motivaria a CPI do Mensalão. Diz que aliados recebiam R\$ 30 mil (por parlamentar) para votarem a favor do governo e que o responsável pelo

esquema era o tesoureiro do PT Delúbio Soares. Em outra entrevista, Jefferson completa as denúncias dizendo que o dinheiro do esquema provinha de estatais.

Frente as suas declarações Jefferson é chamado a depor no Conselho de Ética da Câmara dos Deputados. Em seu depoimento Roberto Jefferson acaba por confessar que participou do esquema recebendo R\$ 4 milhões para saldar dívidas de campanha. Jefferson aponta José Dirceu como o mentor do esquema. Já num outro momento, a CPI dos Correios iria comprovar que altos valores eram sacados, das contas de Marcos Valério, por políticos ligados ao governo.

Em 20 de junho é instalada a CPI do Mensalão. O governo detém maioria (23 parlamentares titulares do governo contra 12 de oposição) e a presidência (PP) e relatoria (PMDB) também são de partidos aliados. Na sequência observa-se disputas em torno da presidência e relatoria da comissão.

Como primeira medida, a CPI do Mensalão decide montar uma parceria com a CPI dos Correios. Ela iria começar sua investigação a partir de documentos já coletados pela outra CPI. A partir de suas investigações se confirmaria que Marcos Valério fizera um empréstimo para financiar a campanha do candidato tucano Eduardo Azeredo ao governo de Minas, em 1998.

O interesse da Opinião Pública em torno das três CPIs mostra-se alto. O assunto passa ser parte da pauta das conversas de pessoas comuns. Canais de noticiário e das casas legislativas passam a ter índices altos de audiência em comparação com sua média.

As disputas em torno da primazia das três CPIs (Correios, Bingos e Mensalão) aumentariam num nível em que o presidente do Senado, Renan Calheiros (PMDB-AL), decidiu por se reunir com os presidentes e relatores das comissões para que estas disputas diminuíssem. Foi a partir desta reunião que ficou decidido que CPI dos Correios e do Mensalão entregariam um documento em conjunto apontando parlamentares envolvidos nas investigações. Este documento é apresentado em 1 de setembro de 2005.

A CPI do Mensalão foi, até aquele momento, um apêndice da CPI dos Correios. Ela teve capacidade investigativa, porém os principais achados ficaram mesmo com a CPI dos Correios. O que acontece após a entrega desse documento é a busca de um rumo investigativo que, ainda assim, encontraria alguns achados importantes.

Convocado a colaborar com a CPI do Mensalão, Marcos Valério iria revelar à comissão, através de documentos, que o dinheiro que alimentava o esquema de caixa-dois era sim proveniente de estatais. Com isso a CPI do Mensalão fez sua principal descoberta e encerrou a principal fase de investigação.

Quando o prazo final da comissão começou a se aproximar a oposição se apercebe de que não havia se organizado para estendê-lo e vai à busca, apressadamente, de assinaturas para tal. Contudo, ela não consegue lograr êxito e acabou se decidindo que a CPI do Mensalão teria apenas mais um dia de funcionamento, apenas para a leitura do relatório.

Na última sessão o relatório é lido e é descartado o pagamento mensal a parlamentares, porém o relatório iria apontar que houve uso de caixa-dois para que aliados do governo saldassem dívidas de campanha.

Toda a análise que fizemos teve seu ponto de partida no método do *process-tracing*. Foi ele quem nos permitiu encadear os eventos de maneira que as inferências descritivas fossem complementadas por inferências causais, o que aumenta nossa capacidade explicativa. Assim, o método se mostrou como uma inovação aos ‘*corruption studies*’ ao apresentar uma estrutura metodológica mais sofisticada e explicativa do que os relatos descritivos comuns em estudos anteriores. Também acreditamos que a utilidade do método vai além da corrupção podendo alcançar estudos eleitorais, de montagem de coligações, investigações da Polícia Federal, das Procuradorias, entre várias outras possibilidades.

Dito tudo isto podemos retomar, agora, a algumas de nossas perguntas principais. Se as CPIs possuem características parecidas por que seus resultados foram diferentes? Como se dá o comportamento do governo e da oposição frente a uma investigação de CPI. Como se dá este comportamento frente a CPIs decorrentes de escândalos de corrupção?

O que vai distinguir uma CPI de outra é justamente a capacidade de articulação do governo e da oposição. O critério de proporcionalidade reflete, para dentro da CPI, a importância que tem a capacidade de governo e oposição se organizarem bem. Caso não haja um bom nível de organização de uma das partes, a outra acaba por impor suas preferências. Isso pode ser bem demonstrado pela atuação da oposição ao governo

Collor durante a CPI do PC e a atuação do governo Fernando Henrique durante a CPI dos Bancos. No primeiro caso a organização da oposição junto a inabilidade do governo fez com que as preferências da oposição fossem impostas. No segundo caso, a extrema organização e constante preocupação do governo acaba por limitar a ação de uma oposição sem grandes meios (numéricos inclusive) para se impor.

Já quanto aos meios que governo e oposição têm para dificultar ou facilitar uma investigação, eles são vários. Tanto governo quanto oposição têm em mãos uma gama de ações que podem ser usadas conforme seu grau de coesão e de organização. Pudemos observar, no capítulo anterior, várias destas ações: reuniões; tentativas de interrupção da CPI quando se aproximam recessos; tentativas de evitar a prorrogação do prazo da CPI; divulgação de blefes; negociações com aliados e/ou opositoristas; barganhas; políticas de troca; promessas; ameaças e sanções são o grupo de ações que um governo e uma oposição encontram em seu estoque para fazer impor suas preferências.

A utilização das regras institucionais aliada a determinadas ações para se atingir um objetivo de dificultar/facilitar as investigações de uma CPI vem de um cálculo político. Esse cálculo diz respeito a um meio/fim e seu sucesso diz respeito à capacidade organizacional, articulatória e informacional que governo/oposição tem disponíveis.

Das três CPIs a que mais aprofundou suas investigações foi a CPI do PC. Isto se deu não só em função da gravidade das denúncias, mas também pelos erros de negociação com o governo. Vemos uma reação, frente às denúncias, tanto do governo quanto da oposição, mas a oposição acaba por impor suas preferências.

A CPI quando detém interesse nacional acaba por exigir uma constante vigilância tanto do governo quanto da oposição. Um exemplo foi o alto grau de vigilância do governo Fernando Henrique sobre a CPI dos Bancos e um momento da CPI onde isto se torna claro foi a retomada da disputa pela presidência da comissão quando do afastamento do senador Bello Parga (PFL-MA). Vemos muitas ações do governo e praticamente uma da oposição justamente porque o governo conseguiu impor suas preferências de investigação.

As três CPIs se mostraram, portanto, um bom teste desta capacidade articulatória. Na CPI do Mensalão encontramos tanto governo e oposição desinteressados da investigação. Tanto um lado quanto outro acreditou na possibilidade de investigação do

pedaço do inquérito que lhe interessava, mas como um lado jogava para anular o outro tivemos uma CPI significativamente paralisada, apesar de algumas descobertas. Vale dizer que o fato de um dos lados ter interesse na paralisia, atraso ou desvirtuamento da investigação não significa que o que foi investigado não tenha seu grau de eficácia. Exemplo disso se encontra na CPI dos Bancos onde houve apuração de fatos.

O que mudaria um pouco o cenário dos *process-tracing*, mas sem alterar a trajetória final dos eventos, seria se fossem incluídos nele eventos que não colaboraram para o evento final, em outras palavras que não colaboraram para se achar Y. Muitas tentativas do governo e da oposição em fazer ou não a investigação proceder não tiveram resultados, e, portanto, ficaram de fora do esquema. As tentativas de investigação/bloqueio que não colaboraram para o evento final (sessão de encerramento) eram retiradas do *process-tracing*. Ao se colocar no esquema as tentativas dos dois lados poderíamos analisar o esforço que ambos os lados fizeram para impor suas preferências, o que mostraria, no mínimo, seus graus de interesse com a investigação. Assim, um '*process-tracing*' onde se incluísse eventos que não causariam Y expandiria a utilidade do método. Com isso, talvez, ele deixe de ser visto como um *process-tracing*, mas ainda sim com utilidade para explicação de eventos políticos.

Outro aspecto que deve ser ressaltado é que não só a CPI cumpre papel diminuto de permitir ao Legislativo fiscalizar o Executivo como ela acaba sendo uma poderosa moeda de troca (Figueiredo 2001; 2005). O fato de vermos algumas CPIs com poderosos resultados não implica em dizer que elas não possuem severos pontos de obstrução. Elas têm, então, o poder de prender a atenção da mídia e da opinião pública e muitas vezes ela serve de holofote e de trampolim para alguns políticos. Enquanto que uma CPI, para a oposição, serve para enfraquecer o governo, para os aliados serve para obter algo em troca.

No que diz respeito à dinâmica de eventos que permitiram às três CPIs serem instaladas, e, uma vez instaladas, pudessem ter um relatório final votado, esta dinâmica se centra no evento 'escândalo'. O escândalo, *leitmotiv* entre o ato de corrupção e a CPI, é, então, canalizado pelos interesses dos parlamentares que ao conseguirem a instalação das CPIs detém os holofotes direcionados para si e podem tentar impor suas preferências ou obter ganhos. O escândalo é o propulsor de uma CPI que ao fazer suas investigações pode fomentar novas reportagens por parte da imprensa e o surgimento de novos escândalos.

Percebemos que a dinâmica segue, então, o seguinte caminho: um escândalo gera uma investigação, os resultados da investigação podem gerar novas reportagens da imprensa e novos escândalos ajudam a redirecionar ou reafirmar as investigações. O caso da CPI do PC, por exemplo, ilustra bem dois momentos de escândalos importantes: primeiro a denúncia de Pedro Collor e segundo a denúncia de Francisco Eriberto, motorista de Ana Acioly. A CPI dos Bancos também ilustra dois momentos de denúncia: primeiro a denúncia de favorecimento ilícito aos bancos Marka e FonteCindam e segundo a descoberta do bilhete de Cacciola e da carta de Sergio Bragança. Também podemos dizer que a CPI do Mensalão possui dois momentos importantes: o primeiro se dá quando é descoberto o pagamento de propina a Maurício Marinho e o segundo é a denúncia de Roberto Jefferson.

A CPI é, portanto, um *fire alarm* do Congresso (McCubbins e Schwartz, 1984). Através de suas investigações de documentos e depoimentos ela pode estimular novas investigações da imprensa que viram novos escândalos e novas investigações políticas. Nos três casos por nós analisados foi a imprensa quem acionou o alarme. Sem ela e a conseqüente pressão da sociedade civil a CPI do PC não teria a relevância que alcançou, por exemplo. Por sua vez, o que vai gerar um escândalo ou é uma denúncia, como foi na CPI do PC e do Mensalão, ou é uma reportagem investigativa, como na CPI dos Bancos.

Como exige apenas um terço de assinaturas da casa onde se originou o requerimento para que seja instalada, a CPI se enquadra nos mecanismos institucionais de proteção das minorias. Ainda assim, uma oposição precisa de certo nível de organização para fazer aprovar um requerimento. Devido à cláusula de proporcionalidade, após sua instalação, começa a funcionar outra dinâmica que varia conforme o tamanho do governo e a capacidade articulatória de governo e oposição. Como pode render dividendos políticos ou atrapalhar os planos do governo, disputas pela presidência e relatoria são conseqüência da relevância da comissão.

Acreditamos que a dinâmica por nós mostrada nas três CPIs reforça o aspecto partidário do papel que as comissões desempenham no processo legislativo (Cox e McCubbins, 1993). Sem excluir as outras duas linhas, o papel desempenhado por governos e oposições nas três CPIs aliado ao sistema de presidencialismo de coalizão parece reforçar nosso argumento. Da mesma forma, também acreditamos que nosso trabalho se

direcione para as conclusões quanto ao comportamento do Legislativo brasileiro expostas em Figueiredo e Limongi (1995; 1999). Embora, sem meios suficientes para corroborar tais conclusões, pudemos observar o papel primordial das lideranças na centralização das decisões e estratégias que governos e oposições tomaram para fazer uma CPI proceder ou estagnar.

Também pudemos refletir, ainda que de maneira incipiente, que a cláusula de proporcionalidade é a principal responsável por estruturar a dinâmica das CPIs e reproduzir a lógica do presidencialismo de coalizão. Por se tratar de uma comissão de inquérito, um olhar desejoso de facilitar a investigação deve considerar alterações nesta cláusula bem como aquela que restringe o número de CPIs a cinco na Câmara dos Deputados e a inclusão de tornar compulsório a apresentação de um relatório final quando aberta uma CPI.

Por fim, gostaríamos de externar que a motivação para todo este esforço se deveu ao fato de que em trabalho anterior Miranda (2007), ao atualizar o debate e os trabalhos em torno do tema da corrupção, percebeu o principal calcanhar de Aquiles dos chamados *corruption studies*: eles não seguiam uma agenda de pesquisa determinada. Parte desta agenda consiste num esforço de detectar as causas de como a corrupção se infiltra no aparelho do Estado e como, uma vez lá, não há coibição e punição suficientes. Então, parte desta agenda também consiste em entender as disfunções específicas das instituições políticas para que seja possível propor soluções. Assim, parte de nosso esforço final é o de chamar atenção para que o *issue* corrupção esteja no cerne da Ciência Política e não na sua periferia pois como foi demonstrado a corrupção afeta significativamente a eficiência do Estado e dos serviços que ele provém para seus cidadãos. Acreditamos, portanto, que o atual trabalho faz parte desta agenda de estudos que se demonstram paulatinamente organizados na Ciência Política brasileira, ainda que de forma embrionária.

## Referências Bibliográficas

### 1 – Livros e artigos:

ABRANCHES, Sergio Henrique (1988). “Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro”. *Dados*, vol. 31, nº 1.

ADES, Alberto e DI TELLA, Rafael (1997). “The New Economics of Corruption and the Allocation of Talent: a general equilibrium approach”. *Political Studies*, vol. 45.

AIDT, Toke (2009). “Corruption, Institutions and Economic Development”. *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 25, nº 2.

AMES, Barry (2003). *Os Entraves da Democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV.

AMORIM NETO, Octavio (1995). “Cabinet Formation and Party Politics in Brazil”. Trabalho apresentado no 19º Congresso da Latin American Studies Association, Washington, EUA, setembro.

AMORIM NETO, Octavio (1998). *Of Presidents, Parties, and Ministers: Cabinet Formation and Legislative Decision-Making under Separation of Powers*. Tese de Doutorado (Especialização em Ciência Política). San Diego, University of California.

AMORIM NETO, Octavio; COX, Gary e McCUBBINS, Mathew (2003). “Agenda Power in Brazil’s Câmara dos Deputados”. *World Politics*, vol. 55.

AMORIM NETO, Octavio (2006). *Presidencialismo e Governabilidade nas Américas*. Rio de Janeiro: FGV.

ARANTES, Rogério; ABRUCIO, Fernando e TEIXEIRA, Marco Antonio (2005). “A Imagem dos Tribunais de Contas Subnacionais”. *Revista do Serviço Público*, v. 46.

ARANTES, Rogério (2010). “Corrupção e Instituições Políticas: uma análise conceitual e empírica”. Trabalho apresentado no 7º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política, Recife, Brasil, agosto.

ARAÚJO, Marcelo e SANCHEZ, Oscar (1996). “A Corrupção e os Controles Internos do Estado”. *Lua Nova*, vol. 65.

ARNOLD, Douglas (1990). *The Logic of Congressional Action*. New Haven: Yale university Press.

ARROW, Kenneth (1963). *Social Choice and Individual Values*. New Haven: Yale University Press.

AVRITZER, Leonardo (2008). “Índices de Percepção de Corrupção”. In: AVRITZER, L. et al. (orgs.), *Corrupção: ensaios e críticas*. Belo Horizonte: Editora UFMG.

- BARBOSA FILHO, Rubem (2008). “Judiciário”. In: AVRITZER, L. et al. (orgs.), *Corrupção: ensaios e críticas*. Belo Horizonte: Editora UFMG.
- BARDHAN, Pranab (1997). “Corruption and Development: a review of issues”. *Journal of Economic Literature*, vol. 135.
- BEACH, Derek e PEDERSEN, Rasmus (2013). *Process-tracing Methods: foundations and guidelines*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- BERALDI, Carlos Alberto (1995). “Control de la corrupción mediante la desregulación. Pena y Estado. *Revista Latinoamericana de Política Criminal*, vol. 1, nº 1.
- BERTRAND, Marianne et al. (2006). “Does Corruption Produce Unsafe Drivers?” Working paper.
- BEZERRA, Marcos Otavio (1995). *Corrupção: um estudo sobre o poder público e relações pessoais no Brasil*. Rio de Janeiro, Relumme Dumará.
- BEZERRA, Marcos Otavio (1999). *Em Nome das Bases: política, favor e dependência pessoal*. Rio de Janeiro: Relume Dumará.
- BLAKE, Charles e MARTIN, Christopher (2006). “The Dynamics of Political Corruption: reexamining the influence of democracy”. *Democratization*, vol. 13, nº 1.
- BLAKE, Charles (2009). “Corruption and Inequality in Latin America and Beyond”. Trabalho apresentado no 28º Congresso da Latin American Studies Association, Rio de Janeiro, Brasil, junho.
- BLISS, Christopher e DI TELLA, Rafael (1997). “Does Competition kill Corruption?” *Journal of Political Economy*, vol 105, nº5.
- BOBBIO, Norberto; MATEUCCI, Nicola e PASQUINO, Gianfranco (1991). *Dicionário de Política*. Distrito Federal: UnB/Linha Gráfica Ed., VIª Edição.
- BRADY, Henry e COLLIER, David (2004). *Rethinking Social Inquiry: diverse tools, shared standards*. Nova York: Roman & Littlefield Publishers, Inc.
- BRESSER, Luiz Carlos e SPINK, Peter (1998). *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. São Paulo: FGV.
- BRESSER, Luiz Carlos (2001). “A Reforma Gerencial de 1995”. In: BRESSER, Luiz Carlos e CASTOR, Belmiro (orgs.), *Burocracia e Reforma do Estado*. Caderno Adenauer, nº 3: Fundação Konrad Adenauer.
- BULOS, Uadi (2001). *Comissão Parlamentar de Inquérito*. Tese de Doutorado (Especialização em Direito do Estado). São Paulo, Pontifícia Universidade Católica.
- CAMPOS, J. Edgardo e PRADHAN, Sanjay (2007). *The Many Faces of Corruption: tracking vulnerabilities at the sector level*. Washington DC: Banco Mundial.

- CARVALHO, Getúlio (1987). “Da Contravenção à Cleptocracia”. In: LEITE, C. (org.), *Sociologia da Corrupção*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor.
- CERQUEIRA, Marcelo (1999). *Comissões Parlamentares de Inquérito*. Rio de Janeiro: Ed. Destaque-IAB.
- CHANG, Eric C. C. (2005). “Electoral Incentives for Political Corruption under Open-list Proportional Representation”. *Journal of Politics*, vol. 67, n° 3.
- COHEN, Morris e NAGEL, Ernest. (1934). *An Introduction to Logic and Scientific Method*. New York: Harcourt.
- COLLIER, David (2011). “Understanding Process Tracing”. *Political Science and Politics*, vol. 44, n° 4.
- COLLIER, David e MAHON, James (1993). “Conceptual ‘Stretching’ Revisited: adapting categories in comparative analysis”. *American Political Science Review*, vol. 87 n° 4.
- COLLIER, David e LEVITSKY, Steven (1997). Democracy with adjectives: conceptual innovation in comparative research. *World Politics*, vol. 49 n° 3.
- COOLANDER, David (org.) (1984). *Neoclassical Political Economy: the analysis of rent-seeking and DUP activities*. Massachussets: Ballinger Publishing Co.
- COOLIDGE, Jacqueline e ROSE-ACKERMAN, Susan (1997). “High-level rent-seeking and corruption in African Regimes: theory and cases”. *Policy Research Working Paper n°1780*. Banco Mundial.
- CORONEL, Gustavo (1996). “Curbing corruption in Venezuela”. *Journal of Democracy*, vol. 7, n° 3.
- COSTA, Ana Edite (2004). *Poder judiciário e Democracia Constitucional: a atividade jurisdicional sobre as comissões parlamentares de inquérito*. Rio de Janeiro: Letra Legal.
- COUTO, Cláudio (1997). “A Agenda Constituinte e a Difícil Governabilidade”. *Lua Nova*, vol. 39.
- COX, Gary e McCUBBINS, Mathew (1993). *Legislative Leviathan. Party Government in the House*. Berkley/Los Angeles: University of California Press.
- COX, Gary e McCUBBINS, Mathew (2002). “Agenda power in the U.S. House of Representatives, 1877 to 1986”. In: BRADY, D. e McCUBBINS, M. (Orgs.), *Party, Process, and Political Change in Congress: new perspectives on the history of Congress*. Stanford: Stanford University Press.
- COX, James (2004). *Reviewing Delegation: an analysis of the congressional reauthorization process*. Westport, Conn.: Praeger.

- DAHL, Robert (1971). *Poliarchy: participation and opposition*. New Haven: Yale University Press.
- DE SOTO, Hernando (1989). *The Other Path: the invisible revolution in the Third World*. Nova York: Harper and Row.
- DEERING, Christopher e SMITH, Steven (1984). *Committees in Congress*. Washington: Congressional Quarterly Press.
- DI TELLA, Rafael e SAVEDOFF, William (2002). *Diagnóstico Corrupción*. Washington: Banco Interamericano de Desenvolvimento.
- DI TELLA, Rafael. e SCHARGRODSKY, Ernesto (2003). “The Role of Wages and Auditing during a Crackdown on Corruption in the City of Buenos Aires”. *Journal of Law and Economics*, vol. 46.
- DIAMOND, Peter (1971). “A Model of Price Adjustment.” *Journal of Economic Theory*, vol. 3 n° 2.
- DIAMONG, Larry et al. (1999). *Self-restraining State: power and accountability in new democracies*. Boulder/Londres: Lynne Rienner Publishers.
- DOWNS, Anthony (1957). *An Economic Theory of Democracy*. Nova York: Harper & Row.
- EIGEN, Peter (1996). “Combating Corruption Around the World”. *Journal of Democracy*, vol. 7, n° 1.
- ELAZAR, Daniel (1995). “From Statism to Federalism: a paradigm shift. *Publius*, vol. 25, n° 2.
- ELSTER, John (1994). *Peças e Engrenagens das Ciências Sociais*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará.
- EVANS, Peter. (1993). “O Estado como Problema e Solução”. *Lua Nova*, n° 28-29.
- FAITH, Roger. (1980). “Rent-seeking Aspects of Bureaucrats Competition”. In BUCHANAN, James et al. (orgs.), *Toward A Theory of the Rent-seeking Society*. Texas: A&M University Press.
- FEREJOHN, John e PASQUINO, Pasquale (2001). “A Teoria da Escolha Racional na Ciência Política: conceitos de racionalidade em teoria política”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 16, n° 45.
- FERNANDES, Katia (2002). *CPI: Sigilo Telefônico*. Dissertação de Mestrado (Especialização em Direito). Franca, Universidade de Franca.
- FIGUEIREDO, Argelina (2001). “Instituições e Política no Controle do Executivo”. *Dados*, vol. 44, n° 4.

- FIGUEIREDO, Argelina (2005). “As CPIs e a Falta do que Fazer”. *Inteligência*, nº 30.
- FIGUEIREDO, Argelina (2007). “Government Coalitions in Brazilian Democracy”. *Brazilian Political Science Review*, vol. 1, nº 2.
- FIGUEIREDO, Argelina e LIMONGI, Fernando (1995). “Partidos Políticos na Câmara dos Deputados: 1989-1994”. *Dados*, vol. 38.
- FIGUEIREDO, Argelina e LIMONGI, Fernando (1999). *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Rio de Janeiro: FGV.
- FIGUEIREDO, Argelina e LIMONGI, Fernando (2002) “Incentivos Eleitorais, Partidos e Política Orçamentária”. *Dados*, vol. 45, nº 2.
- FIORINA, Morris; ABRAMS, Samuel e POPE, Jeremy (2003). “The 2000 US Presidential Election: can retrospective vote be saved?”. *British Journal of Political Science*, vol. 33.
- FLEISCHER, David (1997). “The Delicate Connection with Campaign Finance”. *Crime, Law & Social Change*, vol. 25 nº4.
- FLEISCHER, David (2000). “Ética y Transparencia en el Poder Legislativo: el caso del Brasil”. In: MENEZES, C. (Org.), *Modernización Tecnológica de los Parlamentos del MERCOSUR*. Montevideo: Camara de Senadores/UNESCO.
- FLEISCHER, David (2002). *Corruption in Brazil: defining, measuring and reducing*. Washington: Center for Strategic and International Studies.
- FONTOURA, Joana e SOARES, Aline (2008). “Transparência Internacional”. In: AVRITZER, L. et al. (orgs.) *Corrupção: ensaios e críticas*. Belo Horizonte: Editora UFMG.
- FREEDOM HOUSE (2003). Spreadsheet with Freedom in the World data for 1997-2000. Disponível em:  
[www.freedomhouse.org/research/freeworld/2001/methodology2.htm](http://www.freedomhouse.org/research/freeworld/2001/methodology2.htm)
- FRIEDMAN, Jeffrey (1996). *The Rational Choice Controversy: economic models of politics reconsidered*. New Haven: Yale University Press
- FRIEDMAN, Milton (1971). *Teoria dos preços*. Rio de Janeiro: Apec.
- FRIEDMAN, Milton (1979). *Free to choose: a personal statement*. Inglaterra: Penguin books.
- FRIEDMAN, Milton (1982). *Capitalism and Freedom*. Chicago: University of Chicago Press.
- GALLAGHER, Michael; LAVER, Michael e MAIR, Peter (1995). *Representative Government in Modern Europe*. Nova York: McGraw-Hill, Inc.

GEDDES, Barbara e RIBEIRO NETO, Artur (2000). “Fontes Institucionais da Corrupção no Brasil”. In: DOWNES, R. e ROSENN, K. (orgs.), *Corrupção e Reforma Política no Brasil: o impacto do impeachment de Collor*. Rio de Janeiro, FGV.

GERRING, John (2001). *Social Science Methodology: A Criterial Framework*. Cambridge: Cambridge University Press.

GERRING, John (2007). *Case Study Research*. Cambridge: Cambridge University Press.

GIBBONS, Kenneth (1990). “Toward an Attitudinal Definition of Corruption”. In: HEIDENHEIMER, A.; JOHNSTON, M. e LEVINE, V. (orgs.), *Political Corruption: a handbook*. 2ª edição. Brunswick: Transaction Publishers.

GINGERICH, Daniel (2006). *Corruption in General Equilibrium: political institutions and bureaucratic performance in South America*. Tese de Doutorado (Especialização em Ciência Política). Cambridge, Mass., Harvard University.

GINGERICH, Daniel (2009). “Abandoning Bureaucracy with Adjectives: the gap between bureaucratic reputation and bureaucratic reality in South America”. *Draft*.

GINGERICH, Daniel (2011). “Governance Indicators and the Level of Analysis Problem: Empirical Findings from South America”. *Draft*.

GOEL, Rajeev e NELSON, Michael (1998). “Corruption and Government Size: a disaggregated analysis. *Public Choice*, vol. 97.

GOERTZ, Garry (2006). *Social Science Concepts*. Princeton: Princeton University Press.

GOLDEN, Miriam e CHANG, Eric C.C. (2001). “Competitive Corruption: factional conflict and political malfeasance in postwar Italian Christian Democracy”. *World Politics*, vol. 53.

GOLDEN, Miriam e PICCI, Lucio (2005). “Proposal for a New Measure of Corruption, Illustrated with Italian Data”. *Economics and Politics*, vol. 17, nº 1.

GOLDSMITH, Arthur. (1999). “Slapping the Grasping Hand: correlates of political corruption in emerging markets”. *American Journal of Economics and Sociology*, vol. 58, nº 4.

GONZÁLES DE GOMES, Maria Nélide (2002). “Novos Cenários Políticos para a Informação”. *Ciência da Informação*, vol. 31, nº 1.

GOUVÊA, Gilda (1994). *Burocracias e Elites Burocráticas no Brasil*. São Paulo: Editora Paulicéia.

GREEN, Donald e SHAPIRO, Ian (1994). *Pathologies of Rational Choice: a critique to applications in Political Science*. New Haven: Yale University Press.

- GROHMAN, Luis Gustavo (2005). *O Veto Presidencial no Brasil: 1946-1964 e 1990-2000*. Tese de Doutorado (Especialização em Ciência Política). Rio de Janeiro, IUPERJ.
- GROSSMAN, Gene e HELPMAN, Elhanan (1994). “Protection for Sale”. *American Economic Review*, vol. 84, n° 4.
- GRÜN, Roberto (2011). “Escândalos, Tsunamis e Marolas: apontamentos e desapontamentos sobre um traço recorrente da realidade”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 26, n° 77.
- GUJARATI, Damodar (1988). *Basic Econometrics*. Nova York: McGraw-Hill
- GUPTA, Sanjeev et al (1998). “Does Corruption affects Inequality and Poverty?”. *IMF working paper*, Fundo Monetário Internacional.
- HALL, Tom e YAGO, Glann (2000). *Estimating the Cost of Opacity using Sovereign Bond Spreads*. Policy Brief, California: Milken Institute.
- HAYEK, Friedrich (1960). *The Constitution of Liberty*. Chicago: University of Chicago Press.
- HAYEK, Friedrich (1994). *The Road to Serfdom*. Chicago: University of Chicago Press.
- HEIDEHEIMER, Arnold (1970). *Political Corruption. readings in comparative analysis*. Nova York: Hold/Rinehartand Winston.
- HEYWOOD, Paul (1997). “Political Corruption: problems and perspectives”. *Political Studies* vol. 45, n° 3.
- HOCHMAN, Gilberto. (1992). “Os Cardeais da Previdência Social: gênese e consolidação de uma elite burocrática”. *Dados*, vol. 35, n° 3.
- HODESS, Robin (2004). “Introduction”. In: HODESS, et al. (orgs.), *Global Corruption Report 2004*. Londres: Pluto Press.
- HUBER, John (1996). *Rationalizing Parliament: Legislative Institutions and Party Politics in France*. Cambridge: Cambridge University Press.
- HUBERTS, Leo. (1996). *Expert Views on Corruption around the World*. Amsterdam: Vril University.
- HUNTINGTON, Samuel (1975). *A Ordem Política nas Sociedades em Mudança*. Rio de Janeiro/São Paulo: Ed. Forense/ EDUSP.
- ISUNZA VERA, Ernesto e GURZA LAVALLE, Adrian (2010). “Precisiones Conceptuales para el Debate Contemporáneo sobre la Innovación Democrática”. In: ISUNZA VERA, Ernesto e GURZA LAVALLE, Adrian (orgs.), *La Innovación Democrática en América Latina. Tramas y Nudos de La Representación, La Participación y el Control Social*. México: CIESAS – Universidad Veracruzana.

- JAIN, Arvind. (1987). "Agency Problem and the International Debt Crisis". Trabalho apresentado no 4º *Symposium on Money, Banking, and Insurance*. Karlsruhe, Alemanha, Band I: 367-391.
- JAIN, Arvind. (1993). "Dictatorships, Democracies, and the Debt Crisis". In: RILEY, S. (org.), *The Politics of Global Debt*. Nova York: St. Martin's Press.
- JAIN, Arvind. (2001). "Corruption: a review". *Journal of Economic Surveys*, vol. 15, nº 1.
- JARDIM, José Maria (1999). *Transparência e Opacidade do Estado no Brasil: usos e desusos da informação governamental*. Niterói: EdUFF.
- JEVONS, William Stanley (1958) [1877]. *The Principles of Science*. New York: Dover.
- JOHNSTON, Michael (1987). "O Paradoxo da Corrupção: efeitos grupais e sistêmicos". In: LEITE, C. (org.), *Sociologia da Corrupção*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor.
- JOHNSTON, Michael (1997). "Public Officials, Private Interests, and Sustainable Democracy: when politics and corruption meet". In ELIOT, A. (org.) *Corruption and the Global Economy*. Washington: Institute for International Economics.
- JOHNSTON, Michael. (2001). "Measuring Corruption: number versus knowledge versus understanding". In : JAIN, A. (org.), *The Political Economy of Corruption*. Londres /Nova York: Routledge.
- JOGERST, Michael (1993). *Reform in the House of Commons: the select committee system*. Lexington, Ky.: University Press of Kentucky.
- KATZ, Eliakim e ROSEMBERG, Jacob. (1994). "Rent-seeking for budgetary allocation: preliminary results for 20 countries". *Public Choice*, vol. 60.
- KAUFMANN, Daniel (1998). "Research on Corruption: critical empirical issues". In JAIN, A. (org.) *Economics of Corruption*. Massachusetts: Kluwer Academic Publishers.
- KAUFMANN, Daniel; KRAAY, Aart e ZOIDO-LABATON, Pablo (1999). "Aggregating Governance Indicators". *Artigo não publicado*. Banco Mundial.
- KEY, Valdimer Orlando (1936). *The Techniques of Political Graft in the United States*. Tese de Doutorado. Chicago, University of Chicago.
- KLITGAARD, Robert (1990). *Topical Gangsters*. Nova York: Basic Books.
- KLITGAARD, Robert (1994). *A Corrupção sob Controle*. Rio de Janeiro: Jorge Zahhar Editor.
- KLITGAARD, Robert (1995). "Estrategias a Nivel Nacional e Internacional para Reducir La Corrupción". *Pena y Estado. Revista Latinoamericana de Política Criminal*, vol. 1, nº 1.

KLITGAARD, Robert (1996). "Roles for International Organization in the Fight Against Corruption". Artigo apresentado no 8º Congresso da Sociedade Internacional de Defesa Social. Lecce, Itália, novembro.

KREHBIEL, Keith (1991). *Information and Legislative Organization*. Ann Arbor: Michigan University Press.

KRUEGER, Anne. (1974). "The Political Economy of Rent-seeking Society". *American Economic Review*, vol. 64.

KRUEGER, Anne. (1993a). *Political Economy of Policy Reform in Developing Countries*. Massachusetts: MIT Press.

KRUEGER, Anne. (1993b). "Virtuous and Vicious Circles in Economic Development". *American Economic Review*. Vol. 82, nº2.

KURER, Oscar. (1993). "Clientelism, Corruption and the Allocation of Resources". *Public Choice*, vol. 77, nº 2.

LALMAN, David; OPPENHEIMER, Joe e SWISTAK, Piotr (1993). "Formal Rational Choice Theory: a cumulative science of Politics". In: FINIFTER, A. (org.), *Political Science: the state of discipline II*. Washington: American Political Science Association.

LAMBSDORFF, Johann. (1998). "Corruption in Comparative Perception". In JAIN, A. (org.), *Economics of Corruption*. Massachusetts: Kluwer Academic Publishers.

LAMBSDORFF, Johan (2003) "How Corruption Affects Persistent Capital Flows". *Economics of Governance*, vol. 4, nº 3.

LAMOUNIER, Bolívar (1989) "Brazil: inequality against democracy". In: DIAMOND, Larry; LIPSET, Seymour Martin; LINZ, Juan (Orgs.), *Democracy in Developing Countries: Latin America*. Boulder: Lynne Rienner, vol. 4.

LAMOUNIER, Leonardo (2005). *Poder de Agenda, Poder de Veto e Relações Executivo-Legislativo no Brasil Contemporâneo: presidencialismo de coalizão e reciprocidade estratégica*. Tese de Doutorado (Especialização em Ciência Política). Belo Horizonte, UFMG.

LANCASTER, Thomas e MONTINOLA, Gabriela (1997). "Toward a Methodology for the Comparative Study of Political Corruption". *Crime, Law and Social Change*, vol. 27.

LAYER, Michael. (1998) "Models of Government Formation". *Annual Review of Political Science*, vol. 1.

LAYER, Michael e SCHOFIELD, Norman (1990). *Multiparty Government: the politics of coalition in Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.

LEIKEIN, Robert (1997). "Controlling the Global Corruption Epidemic". *Foreign Policy*. vol. 105.

LIMA, Lucimara (2001). *O Controle Judicial dos atos Praticados pelas Comissões Parlamentares de Inquérito*. Dissertação de Mestrado (Especialização em Direito). São Paulo, USP.

LIMA JUNIOR, Olavo Brasil (1993) *Democracia e Instituições Políticas no Brasil dos anos 80*. São Paulo: Edições Loyola.

LIMONGI, Fernando (1994). “O Novo Institucionalismo e os Estudos Legislativos – A Literatura Norte-Americana Recente”. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, nº 37, nº 1.

LITTLE, Walter e POSADA-CARBÓ, Eduardo (1996). *Political Corruption in Europe and Latin America*. Nova York/Londres: St Martin’s Press/Macmillan Press.

LONGLEY, Lawrence e DAVIDSON, Roger (1998). “Parliamentary Committees: changing perspectives on changing institutions”. In: LONGLEY, L. e DAVIDSON, R. (orgs.), *The New Roles of Parliamentary Committees*. London/Portland: F. Cass.

LOPES JÚNIOR, Edmilson (2010). “As Gramáticas Morais da Corrupção: aportes para um sociologia do escândalo”. *Mediações*, vol. 15, nº 2.

MAHONEY, James (1999). “Nominal, Ordinal and Narrative Appraisal in Macro-Causal Analysis.” *American Journal of Sociology*, vol. 104 nº 4.

MAHONEY, James (2012). “The Logic of Process Tracing Tests in the Social Sciences”. *Sociological Methods and Research*, vol. 41 nº 4.

MAINWARING, Scott e SHUGART, Matthew (1997). *Presidents and Democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.

MAINWARING, Scott (2001). *Sistemas Partidários em Novas Democracias: o caso do Brasil*. Rio de Janeiro: FGV.

MARCH, James e OLSEN, John (1984). “The New Institutionalism: organizational factors in political life”. *American Political Science Review*, vol. 78, nº 3.

MARENCO DOS SANTOS, André (2000). *Não se Fazem Mais Oligarquias Como Antigamente: recrutamento parlamentar, experiência política e vínculos partidários entre deputados brasileiros (1946-1998)*. Tese de Doutorado (Especialização em Ciência Política). Porto Alegre, UFRGS.

MAURO, Paulo (1995a). “The Effects of Corruption on Growth, Investment, and Government Expenditure: a cross-study analysis”. In ELIOT. A. (org.) *Corruption and the Global Economy*. Washington: Institute for International Economics.

MAURO, Paulo. (1995b). “Corruption and Growth”. *Quarterly Journal of Economics*, vol. 110, nº 3.

- MAURO, Paulo (1997). "Why Worry about Corruption". *Economic Issues*, n° 6. Washington D.C.: Fundo Monetário Internacional.
- MAYHEW, David (1991). *The Electoral Connection*. New Haven: Yale University Press.
- MCCUBBINS, Mathew e SCHWARTZ, Thomas (1984). "Congressional Oversight Overlooked: police patrols versus fire alarms". *American Journal of Political Science*. vol. 28 n° 1.
- MEIER, Kenneth e HOLBROOK, Thomas (1992). "I Seen My Opportunities and I Took 'Em: political corruption in the American States". *Journal of Politics*, vol. 54 n° 1.
- MEIRELLES, Hely (2000). *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Malheiro Editores.
- MELO, Clóvis (2002). "Alta Corrupção e Baixa Accountability: problemas, conceitos e uma reflexão sobre um levantamento de auditorias desenvolvidas pelo Tribunal de Contas da União em obras do Governo Federal". Artigo apresentado no 3º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política, Niterói, Brasil, julho.
- MILLS, C. Wright. (1982). *A Imaginação Sociológica*. Rio de Janeiro: Zahar.
- MIRANDA, Luiz Fernando (2007). *Pensando a Corrupção na Política: aspectos teóricos e empíricos*. Dissertação de Mestrado (Especialização em Ciência Política), Rio de Janeiro, IUPERJ.
- MIRANDA, Luiz Fernando (2010). "Corrupção e Percepção de Corrupção". *Em Debate*, vol. 2, n° 3.
- MIXON, Franklin et al. (1994). "Rent-seeking and Hidden in-kind Resource Distortion: some empirical evidence". *Public Choice*, vol. 78, n° 2.
- MONTINOLA, Gabriella (1998). "The efficient secret revisited: the emergence of 'clean' government in Chile". *Working Paper*, UCLA.
- MOYA, Maurício (2006). *Executivo versus Legislativo: os vetos presidenciais no Brasil de 1988 a 2000*. Tese de Doutorado (Especialização em Ciência Política). São Paulo, USP.
- MOYA, Maurício (2010). "Predominância e Controle: os vetos presidenciais no Brasil (1988-2006)". Artigo apresentado no 7º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política, Recife, Brasil, agosto.
- MÜLLER, Gustavo (2005). "Comissões e Partidos Políticos na Câmara dos Deputados: um estudo sobre os padrões partidários de recrutamento para as comissões permanentes". *Dados*, vol. 48, n° 2.

MÜLLER, Gustavo (2010). “O Papel Informacional das Comissões Permanentes da Câmara dos Deputados – 1991/1994 – 1995/1999”. Trabalho apresentado 7º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política, Recife, Brasil, agosto.

NICOLAU, Jairo (2006). “O Sistema Eleitoral de Lista Aberta no Brasil”. *Dados*, vol. 49, n° 4.

NISKANEN, William (1971). *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: University of Chicago Press.

NYE, Joseph (1967). “Corruption and Political Development: a cost-benefit analysis”. *American Political Science Review*. Vol. 61 n° 2.

OCAMPO, Moreno (1993). *Em Defesa Própria: como salir de la corrupción*”. Buenos Aires: Ed. Sudamericana.

O’DONNELL, Guillermo (1991). “Democracia Delegativa”. *Novos Estudos Cebrap*, n° 31.

O’DONNELL, Guillermo (1999). “Horizontal Accountability in New Democracies”. In: SCHEDLER, A. et al. (orgs). *Self-restraining State: Power and Accountability in New Democracies*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.

OLIVIERI, Cecília (2006). “O Controle Externo como Instrumento de Accountability Horizontal: uma análise exploratória da Controladoria Geral da União. 2º Encontro de Administração Pública e Governança, São Paulo, Brasil, novembro.

OLSON, Mancur (1965). *The Logic of Collective Action: public goods and the theory of groups*. Cambridge MA: Harvard University Press.

PANEBIANCO, Angelo (1990). *Modelos de Partidos. Organización y Poder en los Partidos Políticos*. Madrid: Alianza.

PASTORE, José (2001) “Cruzada contra a corrupção”, artigo, *O Estado de S. Paulo*, 10. abril.

PATRÍCIO, Inês (2001). *Segredo, Lei e Credibilidade: a prestação de contas do Banco Central do Brasil*. Tese de Doutorado (Especialização em Ciência Política). Rio de Janeiro, IUPERJ.

PAULA, Melina (2003). *Análise da Ocorrência de interfaces entre as Competências do Senado Federal: um estudo de caso sobre o Projeto de Resolução sugerido pelo relatório final da CPI dos Títulos públicos*. Dissertação de Mestrado (Especialização em Administração). Brasília, UnB.

PEDONE, Luiz (2002). “O Controle pelo Legislativo”. In: SPECK, Bruno. *Caminhos da Transparência*. Campinas, Editora da Unicamp.

PEREIRA, Carlos e MUELLER, Bernardo (2000). “Uma Teoria da Preponderância do Poder Executivo: o sistema de comissões no Legislativo Brasileiro”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 15, nº 43.

PEREIRA, José Matias (2002). “Reforma do Estado e Transparência: estratégias de controle da corrupção no Brasil” Artigo apresentado no 8º Congresso Internacional CLAD sobre a Reforma do Estado e da Administração Pública, Lisboa, Portugal, outubro.

PÉREZ-CASTRILLO, David e MACHO-STANDLER, Inés. (1997). *An Introduction to the Economics of Information: incentives and contracts*. Oxford: Oxford University Press.

PERUZZOTTI, Enrique (2008). “Accountability”. In: AVRITZER, L. et al (orgs.), *Corrupção: ensaios e críticas*. Belo Horizonte: Editora UFMG.

PESSANHA, Charles (1997). *Relações entre os Poderes Executivo e Legislativo no Brasil: 1946-1994*. Tese de Doutorado (Especialização em Ciência Política). São Paulo, USP.

POPKIN, Samuel (1979). *The Rational Peasant: the political economy of rural society in Vietnam*. Berkeley: University of California Press.

PRADO, Lafayette (1997). *Transportes e Corrupção: um desafio a cidadania*. Rio de Janeiro: Topbooks.

PRZEWORSKI, Adam (1988). “Marxismo e Escolha Racional”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. vol. 3, nº 6.

PRZEWORSKI, Adam (1996). “Reforma do Estado: responsabilidade política e intervenção econômica”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 11, nº 32.

PUTNAM, Robert et al. (1993). *Making Democracy Work: Civic Tradition in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.

RHODES, Rod (1995). “The Institutional Approach”. In: MARSH, D. e STOKER, G. (orgs.), *Theory and Methods in Political Science*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

RIBEIRO, Carla e ANDRADE, Maria Eugenia (2004). *Governança Informacional como Sustentação das Ações de Combate à Corrupção*. 18º Concurso del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización Pública, Caracas, Venezuela.

RIKER William (1962). *The Theory of Political Coalitions*. New Haven: Yale University Press.

RIKER William (1990). “Political Science and Rational Choice”. In: ALT, J. e Shepsle, K. (orgs.), *Perspectives on Positive Political Economy*. Cambridge: Cambridge University Press.

RODRIGUES, Ernesto (1981). *O Veto no Brasil*. São Paulo: Editora Forense.

RODRIGUES, Ernesto (1993). *O Veto no Direito Comparado*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais.

ROSE-ACKERMAN, Susan (1978). *Corruption: a study in political economy*. Nova York, Academic Press.

ROSE-ACKERMAN, Susan (1997). "The Political Economy of Corruption". In ELIOT A. (org.), *Corruption and the Global Economy*. Washington: Institute for International Economics.

ROSE-ACKERMAN, Susan (1998). "Corruption and Development". *Annual World Bank Conference on Development Economics*, Washington DC, EUA, abril.

ROSE-ACKERMAN, Susan (1999). *Corruption and Government: causes consequences and reform*. Cambridge: Cambridge University Press.

ROSE-ACKERMAN, Susan (2001). "Political Corruption and Democratic Structure". In. JAIN, A. (org.). *The Political Economy of Corruption*. Londres/Nova York: Routledge.

SADEK, Maria Tereza (2008). "Ministério Público". In: AVRITZER, L. et al (orgs) *Corrupção: ensaios e críticas*. Belo Horizonte: Editora UFMG.

SANHOLTZ, Wayne e KOETZLE, William (2000). "Accounting for Corruption: economic structure, democracy and trade". *International Studies Quarterly*, vol. 44, nº 1.

SANTIN, Valter (2007). *O Ministério Público na Investigação Criminal*. Bauru: Eidipro.

SANTOS, Fabiano (1997). "Patronagem e Poder de Agenda na Política Brasileira". *Dados*, vol 40, nº 3.

SANTOS, Fabiano (2001). "Partidos Políticos e Comissões Permanentes na Câmara dos Deputados: 1995-1998". [Texto não publicado].

SANTOS, Fabiano (2002). "Partidos e Comissões no Presidencialismo de Coalizão". *Dados*, vol. 45, nº 2.

SANTOS, Fabiano (2003) *O Poder Legislativo no Presidencialismo de Coalizão*. Belo Horizonte: Ed. UFMG.

SANTOS, Fabiano (2005). "Teoria Informacional e a Seleção de Relatores na Câmara dos Deputados". *Dados*, vol. 48, nº 2.

SANTOS, Fabiano e PATRÍCIO, Inês (2002). "Moeda e Poder Legislativo no Brasil: prestação de contas de bancos centrais no presidencialismo de coalizão". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 17, nº 49.

- SARTORI, Giovanni. (1970). "Concept Misinformation in Comparative Politics". *American Political Science Review*, vol. 64, nº4.
- SARTORI, Giovanni (1982). *Partidos e Sistemas Partidários*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.
- SARTORI, Giovanni. (1996). *Engenharia Constitucional: como mudam as constituições*. Brasília: UnB.
- SCHILLING, Flávia (1997). *Corrupção Intolerável? As Comissões Parlamentares de Inquérito e a Luta contra a Corrupção no Brasil (1980-1992)*. Tese de Doutorado (Especialização em Sociologia). São Paulo, USP.
- SELIGSON, Mitchell. (2002). "The Impact of Corruption on Regime Legitimacy: a comparative study of four Latin American Countries". *Journal of Politics*, vol. 64, nº 2.
- SEN, Amartya (1970). "The Impossibility of a Paretian-Liberal". *Journal of Political Economy*, vol. 78, nº 1.
- SEN, Amartya (1999). *Desenvolvimento como Liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras.
- SHEPSLE, Kenneth (1995). "Studying Institutions: some lessons from the rational choice approach". In: FAN, J. (org.), *Political Science in History*. Nova York: Cambridge University Press.
- SHUGART, Matthew e CAREY, John (1992). *Presidents and Assemblies: constitutional design and electoral dynamics*. Cambridge/Nova York: Cambridge University Press.
- SILVA, Ari de Abreu (1997). *A Predação do Social*. Niterói: EDUFF.
- SIMONETTI, José Maria (1995). "Notas sobre la Corrupción" *Pena y Estado. Revista Latinoamericana de Política Criminal*, vol. 1, nº 1.
- SKINNER, Burrhus (1984). "Theoretical Contingencies". *Behavioral and Brain Sciences*, vol. 7, nº 4.
- SKINNER, Burrhus (1991). "As origens do pensamento cognitivo". In: B. F. Skinner (org.), *Questões Recentes na Análise Comportamental*. Campinas: Papirus.
- SKOCPOL, Theda (1979). *States and Social Revolutions: a Comparative Analysis of France, Russia and China*. Cambridge: Cambridge University Press.
- SPECK, Bruno (2000a). "Mensurando a Corrupção: uma revisão de dados provenientes de pesquisas empíricas". In SPECK, B. (org), *Os Custos da Corrupção*. São Paulo, Konrad Adenauer.
- SPECK, Bruno (2000b). *Inovação e Rotina no Tribunal de Contas da União*. São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer.

SPECK, Bruno (2008). “Tribunais de Contas”. In: AVRITZER, Leonardo et al (orgs) *Corrupção: ensaios e críticas*. Belo Horizonte: Editora UFMG.

SPECK, Bruno e FERREIRA, Valeriano (2012). *Sistema de Integridade nos Estados Brasileiros*. São Paulo: Instituto Ethos.

SOARES, Gláucio (2005). “O Calcanhar Metodológico da Ciência Política no Brasil”. *Sociologia: Problemas e Práticas*, n° 48.

STROM, Kaare (1990). *Minority Government and Majority Rule*. Cambridge: Cambridge University Press.

TANZI, Vito e DAVOODI, Hamid (1997). “Corruption, Public Investment, and Growth”. *IMF Working Paper*, Fundo Monetário Internacional.

TAYLOR, Matthew e BURANELLI, Vinicius (2007). “Ending up in Pizza: accountability as a problem of institutional arrangement in Brazil”. *Latin American Politics and Society*, v. 49, n° 1.

TAYLOR, Matthew (2009a). “The Evolution of Accountability Institutions in New Democracies: Brazil’s Web of Accountability, 1985-2009”. Artigo apresentado no 28° Congresso da Latin American Studies Association, Rio de Janeiro, Brasil, Junho.

TAYLOR, Matthew (2009b). “Corruption, Accountability Reforms and Democracy in Brazil”. In BLAKE, C. e MORRIS, S. (orgs.), *Corruption and Democracy in Latin America*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

TEIXEIRA, Marco (2004). *Entre o Técnico e o Político: o Tribunal de Contas do município de São Paulo e o controle financeiro das gestões Luiza Erundina (1989-1992) e Paulo Maluf (1993-1996)*. Tese de Doutorado (Especialização em Ciências Sociais). São Paulo, PUC-SP.

TENDLER, Judith (1997). *Good Government in the Tropics*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

TORRES, Marcelo (2004). *Estado, Democracia e Administração Pública no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV.

TRANSPARÊNCIA BRASIL (2014). *Projetos ‘Excelências’, ‘Meritísimos’, ‘Às Claras’ e ‘Deu no Jornal’* disponíveis em: <http://www.transparencia.org.br/>

TREISMAN, Daniel (2000). “The Causes of Corruption; a cross-national study”. *Journal of Public Economics*, vol. 76, n° 3.

TSEBELIS, George (1997) “Processos Decisórios em Sistemas Políticos: veto players no presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo e pluripartidarismo”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 12, n° 34.

TSEBELIS, George (1998). *Jogos Ocultos. Escolha Racional no Campo da Política Comparada*. São Paulo: EDUSP

TULLOCK, Gordon (1971). "Information without Profit". In: LAMBERTON, D. (org.), *Economics of Information and Knowledge*. Londres: Penguin Books.

TULLOCK, Gordon (2005). *The Rent-seeking Society*. Indianápolis: Liberty Fund.

VIEIRA, James (2008). *Os Microfundamentos da Corrupção: por que e como as medidas anti-oportunistas devem gerenciar os riscos da corrupção?*. 3º Concurso de Monografias da Controladoria Geral da União. Controladoria Geral da União, Brasília, Brasil.

WARD, Hugh (2002). "The Rational Choice Theory". In: MARSH, D. e STOKER, G. (orgs.), *Theory and Methods in Political Science*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

WILLIAMSON, Oliver (1985). *The Economic Institutions of Capitalism*. New York: Free Press.

WILLIAMSON, Oliver (1989). *Las Instituciones Económicas del Capitalismo*. México: Fondo de Cultura Económica.

WILLIS, Eliza (1995). "Explaining Bureaucratic Independence in Brazil: the experience of the National Economic Development Bank". *Journal of Latin American Studies*, vol. 27, nº3.

YOUNG, Iris (1990). *Justice and the Politics of Difference*. Princeton: Princeton University Press.

YOU, Jong-Sung e KHAGRAM, Sanjeev (2005). "A Comparative Study of Inequality and Corruption". *American Sociological Review*, vol. 70, nº 1.

ZAFFARONI, Eugenio Raul (1990). "La Corrupcion: su perspectiva latinoamerciana". In: OLIVEIRA, E. (org.), *Criminologia Critica*. Belém: Edições CEJUP.

## **2 – Documentos Oficiais:**

BRASIL, (1988). *Constituição Federal*. São Paulo, Editora Revista dos Tribunais.

BRASIL. MARE (1995): *Plano Diretor da Reforma do aparelho do estado*, Brasília: Câmara da Reforma do estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado.

BRASIL, Câmara dos Deputados (1989). *Regimento Interno da Câmara dos Deputados*. Disponível em [www.2camara.gov.br](http://www.2camara.gov.br)

BRASIL, Senado Federal (1989). *Regimento Interno do Senado Federal*. Disponível em [www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br)

BRASIL. Senado Federal (1992). *Relatório Final da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito: criada pelo requerimento n° 52/92* [CPI do P.C. Farias]. Disponível em <http://www.senado.gov.br/>

BRASIL. Senado Federal (1999). *Relatório Final da Comissão Parlamentar de Inquérito: criada pelo requerimento n° 127/99* [CPI dos Bancos]. Disponível em <http://www.senado.gov.br/>

BRASIL. Senado Federal (2005). *Relatório Final da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito: criada pelo requerimento n° 7/05* [CPI da Compra de Votos (Mensalão)]. Disponível em <http://www.senado.gov.br/>

BRASIL. Senado Federal (2013). *Tramitação da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito: criada pelo requerimento n° 7/05* [CPI da Compra de Votos (Mensalão)]. Disponível em <http://www.senado.gov.br/>

PARTIDO PROGRESSISTA. *Estatuto*. 12ª edição. Disponível em <http://www.pp.org.br/>

### **3 – Artigos de jornais e revistas**

Periódicos: Veja; Isto É; Exame (várias edições).

Jornais: Folha de São Paulo; O Estado de São Paulo; O Globo; Jornal do Brasil; Correio Brasiliense; Gazeta Mercantil; Jornal de Brasília; Tribuna do Brasil (várias edições).

### **4 – Páginas da Internet:**

BRASIL, Banco Central: <http://www.bcb.gov.br>

BRASIL, Presidência da República: <http://www2.planalto.gov.br/>

BRASIL, Câmara dos Deputados: <http://www2.camara.leg.br/>

BRASIL, Senado Federal: <http://www.senado.gov.br/>

### Anexo – Coalizões de Governo (por CPI)

Coalizão/ Presidente	Partido do Presidente	Partidos na Coalizão	Data da Coalizão		Evento principal para Nova Coalizão	Duração		% das cadeiras na Câmara dos Deputados	
			Começo	Fim		Dias	Meses	Partido do Presidente	Coalizão
Collor 1	PRN	PRN- PFL	15/03/1990	12/10/1990	Eleição presidencial	207	7	5,1	33,94
Collor 2	PRN	PRN- PFL- PDS	13/10/1990	31/01/1991	Adesão do PDS	108	4	6,1	–
Collor 3	PRN	PRN- PFL- PDS	01/02/1991	14/04/1992	Eleição Legislativa	433	14	8,0	34,59
Collor 4	PRN	PRN- PFL- PDS- PTB-PL	15/04/1992	30/09/1992	Adesão do PTB e PL	165	6	6,2	43,54
Cardoso II 1	PSDB	PSDB- PFL- PMDB- PTB	01/01/1999	05/03/2002	Eleição presidencial e legislativa	1144	38	18,3	73,88
Cardoso II 2	PSDB	PSDB- PMDB- PPB	06/03/2002	31/12/2002	PFL deixa a coalizão	295	10	18,2	45,22
Lula I 1	PT	PT- PCdoB- PSB- PDT PTB- PPS- PV-PL	01/01/2003	22/01/2004	Eleição presidencial e legislativa	381	13	18,0	42,88
Lula I 2	PT	PT- PMDB- PCdoB- PSB- PTB- PPS- PV-PL	23/01/2004	31/01/2005	Adesão do PMDB PDT deixa a coalizão	368	12	17,7	62,38
Lula I 3	PT	PT- PMDB- PCdoB- PSB- PTB-PV- PL	01/02/2005	19/05/2005	PPS deixa coalizão	108	4	17,7	52,7
Lula I 4	PT	PT- PMDB- PCdoB- PSB- PTB-PL	20/05/2005	22/07/2005	PV deixa coalizão	62	2	17,7	69,59
Lula I 5	PT	PT- PMDB- PCdoB- PSB- PTB-PL- PP	23/07/2005	31/01/2007	Adesão do PP	548	18	13,0	55,9

Fonte: Figueiredo: 2007, 190.