



UNIVERSIDADE
ESTADUAL DE LONDRINA

BRUNO GRACIAS DIO

**PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO E CORRUPÇÃO: UM
ESTUDO SOBRE A ABERTURA DA “CPI DO MENSALÃO”**

Londrina
2015

BRUNO GRACIAS DIO

**PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO E CORRUPÇÃO: UM
ESTUDO SOBRE A ABERTURA DA “CPI DO MENSALÃO”**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao Departamento de Ciências
Sociais da Universidade Estadual de
Londrina, como requisito parcial à obtenção
do título de Bacharel em Ciências Sociais.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Maria José de Rezende

Londrina
2015

BRUNO GRACIAS DIO

PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO E CORRUPÇÃO: UM ESTUDO SOBRE A ABERTURA DA “CPI DO MENSALÃO”

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Departamento de Ciências Sociais da Universidade Estadual de Londrina, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Ciências Sociais.

BANCA EXAMINADORA

Prof^a. Orientadora Dr^a. Maria José de Rezende
Universidade Estadual de Londrina

Londrina, _____ de _____ de _____.

Aos Domingos de minha vida que me ensinaram de tudo um pouco que sei.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a minha orientadora, professora Dr^a Maria José de Rezende, pelo seu vasto conhecimento compartilhado democraticamente nas disciplinas de sociologia brasileira, como também por sua abertura e respeito no processo de orientação e correção deste trabalho.

Aos colegas da turma 9 (noturno), por todos os momentos de boa convivência, pelas discussões, risadas e cervejas que nos fizeram ser como somos. Todos foram de grande valia em minha jornada, principalmente Meire Ellen, Mariana Moreira, Mônica... grandes guerreiras do feminismo.

Ao professores com os quais, durante a graduação, compartilhei inquietações e boas horas de aprendizado: Prof^a. Raquel Kritch, Prof. Ronaldo Baltar, Prof. Fábio Lanza e todos que passaram pelas salas e corredores do CCH.

Aos colegas da “BOLHA”, Rafaela Duarte, Vinicius, Felipe Padilha, Felipe Calabrez, Ivan Apolonio, Malu e todos os outros que foram de fundamental importância nos bons anos de ouro de Londrina.

Em especial gostaria de agradecer aos meus pais, Ana Maria e Domingos, pois sem eles nada aconteceria, e a minha irmã Juliana e meu cunhado Patrick Piper, os quais foram de fundamental importância para minha formação.

Por fim e não menos importante, agradeço à minha *Mônica* que, por todo o tempo desta jornada, enfrentou tempestades e calmarias ao meu lado. A ela muito devo.

Qual é a cara do ladrão?
Quem é que vai saber?
Será o moleque de calção?
Ou o engravatado no poder...
(Planta e Raiz – Qual cara do Ladrão?)

GRACIAS DIO, Bruno. **Presidencialismo de coalizão e corrupção**: um estudo sobre a abertura da “CPI do mensalão”. 2015. 56 Folhas. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Ciências Sociais) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2015.

RESUMO

Países com democracia representativa buscam aprimorar seus mecanismos de controle e suas estruturas institucionais com o intuito de minimizar a corrupção. Em 2004, após as denúncias do ex-deputado Roberto Jefferson, iniciou-se uma investigação que, posteriormente, foi denominada de “CPI do Mensalão”. Segundo essa investigação, a ação consistia no pagamento, pelo executivo, de mesadas a parlamentares, a fim de que votassem a favor da base governista. O presente trabalho busca demonstrar, por meio do método bibliográfico, quais foram os elementos intragovernamentais que propiciaram o chamado Mensalão e de que forma a coalizão governista consolidada pode ser entendida como um dos fatores primordiais no andamento da denúncia até a sua entrega ao STF, como um processo criminal.

Palavras-chave: Corrupção. Presidencialismo de Coalizão. Mensalão. Coalizão. Governo Lula.

GRACIAS DIO, Bruno. **Coalition Presidentialism**: a study on the opening of the "CPI do Mensalão". 2015. 56 folhas. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Ciências Sociais) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2015.

ABSTRACT

Countries with representative democracy seek to improve their control mechanisms and institutional structures in order to minimize corruption. In 2004, after allegations by deputy Roberto Jefferson, he began a research which was later called the "CPI do Mensalão". According to this research, the action consisted of the payment by the executive, the parliamentary allowances in order to vote in favor of the governing coalition. This study aims to demonstrate, through literature method, what were the intergovernmental elements that have led to the so-called Mensalão and how the consolidated ruling coalition can be seen as a primary factor in the progress of the complaint until its delivery to the Supreme Court, as a criminal case.

Keywords: Corruption. Coalition Presidentialism. Mensalão. Coalition. Lula government.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CPI – Comissão Parlamentar de Inquérito

CPMI - Comissão Parlamentar Mista de Inquérito

PC do B – Partido Comunista do Brasil

PDT – Partido Democrático Trabalhista

PL - Partido Liberal

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PP – Partido Progressista

PRB – Partido Republicano Brasileiro

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PSB – Partido Socialista Brasileiro

PT – Partido dos Trabalhadores

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	12
2 PERSPECTIVAS ANALÍTICAS SOBRE A CORRUPÇÃO	16
2.1 A CORRUPÇÃO: UM ENTENDIMENTO PRÉVIO.....	16
3 PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO: REGRA DO JOGO OU JOGO DA REGRA	32
4 PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO NO GOVERNO LULA	45
4.1 O QUE TEM A VER O MENSALÃO COM O PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO?	48
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	53
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	55

1 INTRODUÇÃO

De acordo com o Dicionário de Política, de Norberto Bobbio (1998), a corrupção é um

[...] fenômeno pelo qual um funcionário público é levado a agir de modo diverso dos padrões normativos do sistema, favorecendo interesses particulares em troca de recompensa. Corrupto é, portanto, o comportamento ilegal de quem desempenha um papel na estrutura estatal. (p.291)

Nesse sentido, Bobbio conceitua um tipo de corrupção, ou seja, aquela que é denominada de corrupção política que, neste trabalho, é interpretada como aquela que ocorre na relação entre os níveis privado e público.

De acordo com Filgueiras (2006, p. 1),

[...] apesar de haver muitas evidências na política, através das quais seja possível efetuar estudos sistemáticos sobre a corrupção, ela se caracteriza por ser um tema árido, de difícil medida por meios de estudos empíricos e comparativos.

Ao procurar a origem histórica do termo corrupção, verifica-se que as primeiras manifestações datam do período da Grécia Antiga. Sua conceituação foi cunhada por filósofos como Heráclito, Platão e Aristóteles, que buscavam construir uma explicação racional sobre a regularidade dos seres vivos, em relação ao nascer, viver, desenvolver-se e morrer. Tais teóricos construía explicações sobre os problemas que suas respectivas sociedades enfrentavam, e baseavam suas explicações em preceitos biológicos, portanto, relacionando as deformações do corpo social à lei universal dos seres vivos. (MARTINS, 2008, p.13).

Nessas explicações, havia a constatação de que a corrupção era um processo de degeneração da cidade, do regime político ou das instituições; por conseguinte, a sociedade seguiria a mesma lógica natural de decadência e desaparecimento dos seres vivos ao “infectar-se”. (MARTINS, 2008).

De acordo com Brei (1996), a grande divergência existente a respeito do conceito de corrupção está relacionada à “falta de consenso quanto à conceituação do que seja uma ação corrupta”.(p.64). Atribui-se esse fato ao “estágio pré paradigmático” em que o tema da corrupção encontra-se no campo das Ciências Sociais. Esse estágio também é apontado por Filgueiras (2009) como “[...] deixado

de lado nas reflexões acadêmicas e teóricas sobre o Brasil, não havendo, nesse sentido, uma abordagem que dê conta do problema da corrupção no âmbito da política, da economia, da sociedade e da cultura de forma abrangente” (p.388).

De fato, a não conceitualização exata da corrupção revela o grau de complexidade que envolve a temática, haja vista que esse problema perpassa o âmbito econômico, político, social, cultural, histórico, dentre outros, o que não representa, propriamente, um baixo nível de entendimento analítico, mas uma preocupação em entender a temática de acordo com os recortes pré estabelecidos.

A mídia brasileira, ao tratar da política nacional, está repleta de notícias relacionadas à corrupção. Os “escândalos políticos”, na maioria das vezes, estão pautados nas mais diversas contravenções das leis sobre o funcionalismo público. O enriquecimento ilícito (ação do agente público quando utiliza da posição de poder para “enriquecer” seu próprio patrimônio), as comissões processantes de investigação, as chamadas Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs), como também a improbidade administrativa e outras tipificações jurídicas para ações que, de alguma maneira, lesam o bem público constituem as contravenções mais comuns na nossa sociedade. Nesse sentido, as atitudes corruptas envolvem tanto agentes públicos como agentes não públicos.

Neste trabalho, busca-se perseguir os seguintes questionamentos: a corrupção resulta de uma dada cultura política e/ou de práticas institucionalizadas? Ela pode ser explicada pela cultura e/ou pelas instituições? Qual o papel do presidencialismo de coalizão diante da corrupção? Seria essa forma de organização política o terreno fértil de escândalos e esquemas que se valem de uma política consensual para proliferar seus mandos e desmandos no país?

Para abordar as questões propostas pela pesquisa, buscou-se, por meio de levantamentos bibliográficos da literatura especializada, discutir o presidencialismo de coalizão, exercido pelo então presidente Lula, e os aspectos institucionais propiciados por esse presidencialismo, que gerou um grande escândalo político de compra de votos para a garantia da governabilidade.

O presente trabalho não busca encontrar uma razão única para a existência da corrupção, como tampouco determinar soluções para o problema. O que se propõe é analisar como a estrutura política brasileira, organizada na forma do presidencialismo e sujeita eminentemente à formação de coalizões, pode gerar

ações corruptas na instituição política brasileira, distorcendo, assim, a razão pública republicana de política na busca pelo bem comum dos cidadãos.

Nesse sentido, as análises aqui postas servem para compreender como a estrutura política brasileira foi formada e quais são as razões pela qual a corrupção se torna um tema recorrente no dia a dia. Busca-se, portanto, apresentar como é organizada a política brasileira após a (re)democratização, com a constituição de 1988, e quais foram os traços deixados pela transição ditatorial. Para tanto, será feita a análise do presidencialismo de coalizão, prática comum em todos os governos após 1988, com foco especificamente no primeiro mandato do governo petista de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010).

Inicialmente, serão abordadas as diferentes compreensões do termo “corrupção” no campo das Ciências Sociais, em seu sentido *lato*, para, em seguida, problematizar o debate existente sobre as possíveis causas da corrupção no Brasil. Neste trabalho, a corrupção é tratada, de modo específico, no nível da corrupção política, entendida como aquela praticada por representantes e funcionários públicos, no âmbito do público, ao colocar em andamento práticas que enlaçam as esferas públicas e privadas. Na primeira seção, propõe-se expor as explicações históricas de Raymundo Faoro, assim como as de Sergio Buarque de Holanda, o qual caracteriza como “jeitinho brasileiro” os padrões sociais de relacionar o público com o privado.

As teorias econômicas da corrupção, nas quais, em alguns casos, a corrupção tem a função de “engraxar” as engrenagens da política, serão demonstradas pelas obras de Rose-Ackerman, Buchanan e Taylor, que se pautam nas prerrogativas utilitárias dos agentes políticos racionalmente orientados em maximizar seus ganhos. Ademais, discute-se propriamente quais seriam as “raízes” da corrupção no modo de operacionalizar a política brasileira, no intuito de apresentar conceitualmente quais foram as tentativas de explicação e compreensão do fenômeno da corrupção no Brasil.

Na segunda seção, intitulada *Presidencialismo de Coalizão: regra do jogo ou jogo da regra?*, busca-se apresentar o debate acerca do presidencialismo de coalizão. Para tanto, utilizam-se os escritos de Sergio Abranches, o qual iniciou os estudos dessa nova forma de organização após 1988. Seu trabalho buscou demonstrar como, a partir de profundas desigualdades, um sistema político organizou as diferentes demandas, assim caracterizando nosso “dilema

institucional”. Os estudos legislativos feitos por Fernando Limongi e Argelina Figueiredo, os quais propuseram e ainda propõem compreender o funcionamento da relação executivo/legislativo no sistema presidencialista brasileiro, corroboram para compreender os procedimentos utilizados para se construir a governabilidade assim como a governança. Nesse sentido, em suas obras, esses autores encontram padrões de funcionamento do executivo para com o legislativo e desenham as influências existentes nos jogos de poder das duas esferas do poder (legislativo e executivo).

A terceira e última seção propõe demonstrar, por meio das obras de Santos (2007) e de Santos e Vilarouca (2004), como foi gerido o presidencialismo de coalizão no primeiro mandato de Lula, haja vista que o presidente foi acusado de não compreender as regras que organizariam as alianças políticas do país. Esse fato não corresponde à verdade, visto que Lula modificou a forma como os partidos aliados se relacionam, assim como a forma de a coalizão se relacionar com os demais partidos fora dela. Nesta mesma seção, questiona-se como foi possível, a partir de uma majoritária coalizão que apoiava o governo, que escândalos de corrupção – como o do mensalão – tomassem a dimensão que chegaram alcançar, fato único na história brasileira de um processo que levou políticos para a prisão. Novamente, reforça-se que não haverá, aqui, um julgamento ou uma investigação do envolvimento de Lula ou de outros no caso em pauta, mas tentar-se-á apreender quais elementos institucionais propiciaram a sua existência.

2 PERSPECTIVAS ANALÍTICAS SOBRE A CORRUPÇÃO

Este capítulo busca apresentar algumas interpretações existentes no campo das Ciências Sociais acerca do tema corrupção, principalmente as expostas nas obras de Sérgio Buarque de Holanda, Roberto da Matta, Raymundo Faoro, Fernando Filgueiras, José Antônio Martins, Fernando Limongi e Argelina Cheibub Figueiredo, com o objetivo de refletir sobre a corrupção na instituição política brasileira atrelada à prática do presidencialismo de coalização.

2.1 A CORRUPÇÃO: UM ENTENDIMENTO PRÉVIO

Se nos basearmos na lógica de um julgamento moral, a corrupção poderia assumir, segundo Fernando Filgueiras (2006), quatro formas, delimitadas de acordo com o conteúdo semântico da palavra. A política, a cultural, a social e a econômica.

Na primeira forma, a corrupção poderia assumir uma dimensão exclusivamente política, na qual se leva em consideração as não virtudes públicas do corpo político, pois a existência de normas legais pode gerar a justificação da ordem política, uma vez que essa ordem pauta-se nos critérios de cidadania e de excelência do agir, em diferentes situações. Nesse sentido, a emissão de juízo ocorre em função de uma avaliação racional de valores que tem, em sua própria fundação, a ordenação da política, pois delimita os termos de boa vida e de bom governo, em oposto à contingência e ao conflito. Logo, a corrupção está relacionada à avaliação do decoro do corpo político perante os princípios da ordem política (FILGUEIRAS, 2006).

A corrupção também pode assumir uma forma histórico-cultural, visto que leva em consideração o juízo moral de valores e costumes. Caso o conteúdo do juízo moral seja o costume, exige-se do agente moral sua honestidade, diante do potencial corruptor dos bens externos, formatando, dessa maneira, o bem viver, em torno da honra pessoal, a qual torna o agente (sujeito) passível de julgamento por parte da comunidade como um todo.

Em terceiro lugar, a corrupção pode assumir uma forma social, na medida em que os juízos morais vinculam ao agir necessidades materiais. A semântica da corrupção é estabelecida como a usurpação dos bens por parte dos agentes ou das instituições.

Em essência, configura-se o juízo moral em torno da semântica da segurança e da proteção da propriedade e do bem comum em sua forma econômica, a qual representa qualquer apropriação indébita de um domínio público e ao contrário da usurpação, entretanto, a corrupção, compreendida em sua forma econômica, não ocorre por meio da violência, mas das fraudes que envolvam o domínio público, rompendo a confiança depositada nos atores políticos que representam as partes envolvidas na moral contratual, seja o contrato entre as partes garantido pelo Estado como o contrato social estabelecido entre representantes e representados (FILGUEIRAS, 2006).

Filgueiras (2006) afirma que existem duas grandes matrizes conceituais de explicação da corrupção: uma que está relacionada ao viés jurídico, segundo a qual a corrupção é um delito descrito nas leis penais; e outra de matriz sociológica, na qual corrupção é traduzida pelas ações praticadas por pessoas (públicas ou não) que não se baseiam em imperativos éticos estruturados na sociedade em que vivem. O presente trabalho busca, pois, realizar uma reflexão no âmbito da sociologia política sobre a temática da corrupção, estabelecida na ação ilícita praticada por agentes públicos e privados.

Atentando-se às explicações de matriz sociológica, Filgueiras (2009) aponta que, comumente, uma vertente interpretativa do pensamento político e social brasileiro, mobilizada para explicar os casos de malversação de recursos públicos, pauta-se em uma suposta imoralidade do brasileiro. O patrimonialismo¹ é usualmente referenciado para descrever a corrupção, em relação a uma cultura política, a uma economia e a uma sociedade, e a relação direta destas com a modernização, com o surgimento das modernas burocracias e com a legitimação da política moderna. Um exemplo disto é a incorporação do conceito weberiano de patrimonialismo, em algumas interpretações teóricas sobre o Brasil.

Samuel Huntington (1975), um teórico norte-americano republicano, compreende a corrupção como certa ausência de institucionalização política que funcione. A corrupção, nesse caso, pode ser entendida como fruto de uma modernização institucional falha, ou seja, de uma não eficiência institucional, portanto, de uma ordem política debilitada. Neste sentido, a corrupção pode vir a

¹ Patrimonialismo neste trabalho é entendido como uso da máquina pública para a satisfação de vontades particulares.

desencadear uma saída extrema, como, por exemplo, o estabelecimento de uma ordem política por meio do uso da força. No Brasil, tal intervenção pela força pode ser constatada historicamente nos anos de 1946 e 1964², uma vez que o discurso do combate à corrupção era latente nos meios militares (FILGUEIRAS, 2006).

Autores como Rose-Ackerman (1999, 2002), Friedrich Hayek (1973), James Buchanan (1980) e Robert Nozick (1974) observam o tema da corrupção por outra matriz analítica. Nessa vertente, a corrupção pode ser associada a uma excessiva burocracia estatal, que, por conseguinte, gera ônus ao próprio Estado. Isso ocorre com a ampliação da burocratização do Estado, na medida em que se cria uma grande rede que não possui eficácia no processo de gerenciamento. Para Rose-Ackerman (1999), a corrupção pode ser compreendida como fruto da burocracia, portanto, fruto de uma prática em estados capitalistas burocratizados, cujos efeitos colaboram para a ineficiência, a ausência de práticas legais, a evasão de capitais e o abuso do dinheiro público. O Estado, de acordo com essa perspectiva, deve ser enxugado para bloquear possíveis tentativas de utilização deturpada dos agentes.

Uma interface entre as esferas pública (Estado) e privada que se beneficiam da corrupção pode ser denominada, segundo Tullock (1980), de *rent-seeking*, ou seja, acumulação de renda de maneira não mercadológica, influenciando o contexto político social, a fim de obter lucros. Esse movimento é chamado de *lobby*³.

De acordo com Gonçalves da Silva (2000), a teoria *rent-seeking*⁴, desenvolvida por Krueger (1974) e Tullock (1967), entende que os agentes econômicos possuem uma motivação básica, a de maximizar seu bem-estar econômico, ou seja, a de obter o máximo de renda possível, dentro ou fora das regras de conduta econômica e social. A renda surge de transferências internas efetuadas na sociedade, por meio de trocas monetárias ou via monopólios de grupos que se agregam com o objetivo político e econômico de manutenção de atividades, cujo objetivo é lucrar.

² Segundo Streling (2008, apud FILGUEIRAS, 2006), combater a corrupção e derrotar o comunismo eram dois propósitos que serviram de direção para fortalecer a base dos discursos militares, fundamentados na “limpeza” da corrupção no cenário político.

³ Pessoa ou grupo que tenta influenciar os congressistas (deputados e senadores) a votar projetos de seu interesse ou de grupos que os representam.

⁴ De acordo com Buchanan (1980a, p.4) - o termo '*rent-seeking*' é designado para descrever o comportamento de qualquer agente num contexto institucional onde os esforços individuais para maximizar o valor geram um desperdício social, em vez de um excedente social.

Nessa perspectiva, os agentes privados buscam capturar renda, enquanto políticos e burocratas, ao controlar recursos e promover suas alocações sem transparência, acabam por criar oportunidades para possíveis práticas corruptas. No caso brasileiro, fraudes em licitações de órgãos públicos, juntamente com desvios de verbas, são práticas que sobrevivem às mudanças de regimes políticos, inovações institucionais e tecnologias de controle, como, por exemplo, o *accountability*⁵ nos âmbitos administrativos e judiciais. No Brasil, a Controladoria-Geral da União, criada em 2003, vem constatando que o principal tipo de corrupção na execução dos recursos públicos é a fraude em licitações e contratos, em geral com o uso de empresas inidôneas (CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, 2003).

A corrupção na política, de acordo com Rose-Ackerman (1999), ocorre justamente na interface dos setores público e privado. Os esquemas de corrupção dependem do modo como a organização institucional permite o uso de recursos públicos para a satisfação de interesses privados, tendo em vista o modo como o arranjo institucional produz as ações discricionárias por parte das autoridades políticas. Essa discricionariedade ensejada pelo arranjo institucional incentiva o uso de pagamento de fundos ilícitos, garantindo que os objetivos privados sejam realizados sob a aliança entre o capital privado e o setor público, reforçando os laços de práticas de corrupção nos respectivos âmbitos.

A burocracia excessiva do Estado faz que atores privados aproveitem dessa relação, visto que reduzem o processo burocrático na institucionalização da aliança entre setor privado e público, pois, ao ganhar mais, colaboram ainda mais com a banalização de atitudes privadas e ilícitas dentro da esfera pública. Logo, a ocorrência dessas “facilidades”, como, por exemplo, o pagamento de propina para se conseguir um determinado alvará junto à prefeitura, torna-se uma prática comum e aceitável entre as partes contratantes. Essa ação cria um processo endêmico no interior das instituições políticas, gerando um crescimento com gastos nas tramitações e licitações de empresas do setor privado, assim como a expropriação de riquezas públicas para combater esses crimes (ROSE-ACKERMAN, 1999).

Segundo Martins (2008), não se pode pensar em corrupção endêmica das instituições com base na quantidade de casos descobertos de corrupção, como

⁵ Por *accountability* compreende-se um processo que envolve responsabilidade (objetiva e subjetiva), controle, transparência, obrigação de prestação de contas, justificativas para as ações que foram ou deixaram de ser empreendida, premiação e/ou castigo. (PINHO e SACRAMENTO, 2009).

também não se pode fazer um cálculo de percentual de funcionários corruptos. É necessário que haja uma averiguação apurada para a constatação de uma endemia, pois ela se inicia com o ato corrupto de um membro e a aceitação dos demais, que observam e aceitam esse ato com naturalidade e sem punição. Desse modo, as práticas ilícitas relacionadas a *lobby*⁶ não podem ser consideradas somente pelo número de casos, em termos quantitativos, pois uma esfera do Estado não pode ser condenada a degenerar-se devido ao número de casos de corrupção. O número de casos de corrupção não pode representar uma anomia social, em termos durkheimianos.

Silva (2000) afirma que a corrupção é um fator oneroso para o crescimento econômico dos países, já que as propinas e os desvios de verbas geram distorções no emprego da máquina pública e, por ser mantida em segredo, há um custo adicional na sua obtenção (cooptação e manutenção de uma rede de funcionários em um esquema, manipulação de informações orçamentárias etc.). O resultado, em termos de custos, é a redução do crescimento econômico (alocação de recursos em atividades improdutivas, em vez de investimentos na melhora social) e a deformação das políticas sociais em desenvolvimento.

Os custos da corrupção incidem de dois modos: de um lado, pela evasão de dinheiro nas obras públicas, nos programas sociais e na burocracia estatal, que poderia ser utilizado em outras atividades; e, por outro lado, com a maquinaria anticorrupção, que exige o dispêndio de dinheiro com os órgãos e agentes responsáveis pelo controle das obras, dos programas e da burocracia. Portanto, considerada nessa perspectiva como freio ao desenvolvimento do Estado, a corrupção prejudica o cenário político do país, enquanto aumenta as desigualdades sociais e provoca sérios impactos econômicos na vida dos cidadãos (SILVA, 2000). O valor do montante da famosa “propina” na implantação de projetos privados torna-se algo oneroso.

Portanto, a corrupção influencia não só a estabilidade das estruturas institucionais como também a agenda econômica (SILVA, 2000), visto que, quando os casos de corrupção são deflagrados pela mídia, diversas instâncias do Estado

⁶ *Lobby* neste trabalho é entendido como a atividade de pressão de um grupo organizado ou indivíduos isolados sobre políticos e poderes públicos visando exercer sobre estes qualquer influência, mas sem buscar o controle formal do governo;

sofrem interferências em suas relações de investimentos e contratos estabelecidos no país, em distintos âmbitos, tanto interna como externamente.

No caso brasileiro, o patrimonialismo é um dos elementos que colaboram com práticas corruptas, podendo ser constatado na confusão entre o que é público e o que é privado. Conceituado pelo sociólogo alemão Max Weber, o patrimonialismo é uma prática que se legitima por meio do poder político, embasado na ideia de “dominação tradicional”, em que ordens emitidas por autoridades são legitimadas sem questionamento. Logo, a máquina pública é utilizada para a satisfação de vontades particulares.

Tal patrimonialismo, cunhado por Weber como prática efetuada pelos governantes, pode ser encontrado em distintos períodos da história brasileira, o que explica a existência de traços que fundamentam a base do modelo político existente no país, nos dias atuais. Desde o período colonial, há no Brasil a propensão de não considerar a diferença entre o interesse privado e a dimensão da esfera pública. Apesar dessa constatação, a prática do patrimonialismo não impediu o processo de modernização, no sentido da construção de um Estado forte, de grande e extensa base econômica e territorial. (SILVA, 2000).

De qualquer forma, o Estado, por meio de suas necessidades de suprir serviços e demandas, torna-se alvo direto ou indireto de agentes econômicos particulares, cujo interesse pauta-se na captação de rendas. Um Estado de origem histórica patrimonialista também pode se caracterizar por ser excessivamente centralizado e regulamentado, sem que isso implique a capacidade de a sociedade ter controle sobre ele. Um exemplo disso é a arrecadação tributária brasileira anual e o gerenciamento dessa arrecadação na qual historicamente a sociedade civil possui dificuldades em ter uma transparência e um maior controle.

Em *Os Donos do Poder*, Raymundo Faoro (2001) constata a resistência do patrimonialismo herdado de nossa metrópole (Portugal) ao longo das transformações históricas. Em sua concepção, o patrimonialismo refere-se a uma forma de capitalismo politicamente orientado (o capitalismo político ou pré capitalismo), no qual a comunidade política direciona e gerencia os negócios públicos como privados, deixando em linhas que se demarcam tais assuntos ténue.

Assim, mesmo que as diferenças sejam relevantes em relação ao entendimento da corrupção entre os autores acima expostos, todo direcionamento analítico é centralizado na instituição política, o que marca expressivamente o

entendimento da ciência política em relação à temática, mesmo que haja uma concepção sobre a origem histórica de atitudes corruptas em Raymundo Faoro.

Já os paradigmas teóricos que relacionam cultura política e corrupção buscam explicar a distinção entre os atos corruptos e os não corruptos por meio de elucidações baseadas nas interações construídas por atores sociais. Trata-se de considerar as interações que constroem valores que permitem aos indivíduos aceitarem ou rejeitarem tais atos, pois os representantes políticos, assim com os distintos agentes que trabalham de modo direto ou indireto nas instituições políticas, não são seres apenas racionais e objetivos.

Nesse sentido, ao lado do sistema institucional e legal, o sistema de valores pode motivar ou coibir práticas de corrupção no interior da sociedade. Logo, a corrupção representa a permanência de elementos tradicionais (a tradição) como o nepotismo⁷, a patronagem⁸, o clientelismo e a inserção junto à autoridade política com o objetivo de obter vantagens e privilégios (FILGUEIRAS, 2006).

Quando se trata de uma “cultura da corrupção”, a expressão “jeitinho brasileiro” busca exemplificar atitudes corriqueiras, realizadas na sociedade brasileira, de modo geral por diferentes sujeitos. Poder ser compreendido como o genuíno processo brasileiro de se atingir objetivos a despeito de determinações (leis, normas, regras, ordens etc.) contrárias.

De acordo com pesquisa realizada pelo Centro de Pesquisas Jurídicas Aplicadas do curso de Direito da Fundação Getúlio Vargas⁹, no ano de 2013, 79% dos brasileiros acreditam que, sempre que possível, o cidadão apela para o famoso “jeitinho” na hora de resolver os problemas privados, e 82% dos entrevistados acreditam que é fácil descumprir as leis vigentes no país.

De acordo com a pesquisa, a grande maioria dos brasileiros naturaliza práticas ilícitas, como se fosse algo comum, do cotidiano. Em decorrência, naturalizam relações construídas no interior do próprio Estado, como, por exemplo, os privilégios de alguns sujeitos em detrimento de outros. Como consequência, há um ambiente de descrédito às instituições políticas, de desinteresse por parte dos

⁷ A palavra nepotismo tem origem no latim e deriva-se do termo *nepote*, que significa neto, sobrinho ou descendente, com o sufixo *ismo*, que remete à ideia de ação. Dessa forma, nepotismo pode ser definido como favoritismo dos agentes públicos ou privados, para com os seus parentes.

⁸ Favorecimento de alguém ou de algo, o que acaba por angariar adeptos e conquistar apoio.

⁹ FGV. Relatório IPCLBrasil, 4º Tri. 2012 – 1º Tri. 2013, 2013.

cidadãos à política e conformismo perante as atitudes ilícitas na administração pública.

Nessa mesma linha de raciocínio, Brei (1996) expõe que a corrupção está relacionada ao julgamento moral de uma determinada sociedade, sobre o que é e o que não é corrupção. Com base na obra *Sociologia e Filosofia* de Émile Durkheim (1970), cada sujeito percebe diferentemente os aspectos morais de uma dada realidade, portanto, cada sujeito atribui individualmente significados a determinadas práticas, de acordo com o contexto cultural em que está inserido. No Brasil, por exemplo, o pagamento de propina a determinados agentes públicos, a fim de obter privilégios ou isentar-se de uma penalidade, é visto de diferentes formas. Geralmente, como ato comum, sem nenhuma agressão à ética.

De acordo com Filgueiras (2006, p. 3), os autores DaMatta (1979), Holanda (1932) e Faoro (1975) entendem a corrupção como um modo cultural próprio, “uma extensão da esfera pública à esfera privada, em função de padrões de cultura que aproximam o indivíduo à pessoa”, ou seja, a esfera pública torna-se permeada por relações pessoais que, por conseguinte, gera relações de autoridade, nas quais há uma distinção de indivíduos de acordo com a rede que este possui, e não de forma burocrática racional como a normatividade requer. Um exemplo dessa relação ocorre quando um oficial da lei não para um determinado sujeito em uma *blitz* de trânsito, porque esse sujeito tem alguma relação de parentesco ou afetividade com alguém importante em suas próprias relações.

No Brasil, o imperativo da burocracia não se solidificou, e isso está relacionado à exacerbação de valores pautados em princípios estamentais. Desde a colonização portuguesa, os brasileiros tiveram seus laços culturais desrespeitados e suprimidos. O *modus vivendi* indígena e africano jamais foi digno de representar a cultura brasileira, ficando no ostracismo ou, quando muito, promovido a matéria-prima de espetáculos exóticos. A falácia da democracia racial é análoga à suposta existência de uma democracia cultural na sociedade brasileira, pois a maioria dos colonizadores implantou ou adaptou no Brasil o modo europeu de ser. (SEGUNDO, 2010).

Em relação a esse tema, Pies (2008) afirma que:

Por muito tempo em nossa história, ser culto (possuir ou dominar a cultura) significava ter estudado em universidades europeias ou ter viajado pela Europa. Aos brasileiros, sua própria cultura (modos de ser, pensar e agir)

ainda não é suficientemente séria para ser reconhecida e estudada. O Brasil ainda hoje carece de uma identidade.(p.21)

A corrupção, segundo Bezerra (1995), em seu livro *Corrupção: um Estudo Sobre Poder Público e Relações Pessoais no Brasil*, é decorrente da existência de relações pessoais dos integrantes da burocracia do Estado, implicando em ganhos ilícitos com os recursos públicos, tornando a linha que separa as esferas do público e do privado ofuscada pela naturalização de relações privadas no interior da esfera pública.

As relações políticas no Brasil, de acordo com Filgueiras (2006), são práticas reproduzidas e socialmente institucionalizadas na vida social, sem nenhum tipo de reflexão sobre o que fundamenta a política, pois não se questiona como o Brasil chegou a essa dada realidade política e sobre qual realidade política o povo brasileiro gostaria de viver. O sentimento de pertencimento à esfera política é anulado e os sujeitos acabam por não dar crédito às tentativas de mudança ou de uma participação na vida política do país.

Bezerra (1995) observa que as redes de corrupção estão relacionadas com as redes de relações pessoais fundadas no parentesco e/ou na amizade, ou, em outros termos, no clientelismo, compreendido como a prática política baseada na relação de troca de favores, na qual os eleitores são encarados como “clientes”. O representante político, por conseguinte, concentra seus projetos e funções no objetivo de prover os interesses de indivíduos ou grupos com os quais mantém uma relação de proximidade pessoal e, em meio a esta relação de troca, o político recebe os votos de que necessita para se eleger. A origem dessa relação pode ser atribuída às raízes da sociedade rural tradicional, assim como aos laços entre latifundiários e camponeses, fundados na reciprocidade, confiança e lealdade.

Almeida (2007) define que o “jeitinho”, portanto, equivale a uma “zona moral cinzenta” entre o certo e o errado. Se uma situação é classificada como “jeitinho”, o que se está afirmando é que, dependendo das circunstâncias, essa situação pode passar de imoral para culturalmente aceita. Não há uma regra universal e superior que regule o mundo para além das circunstâncias. O que existe são julgamentos, caso a caso, que podem concluir que, dependendo do contexto, se trata de algo certo ou errado, como, por exemplo, a empregabilidade de indivíduos com grau de parentesco em funções administrativas públicas.

Nesse sentido, pode-se afirmar que é certo que as leis serão cumpridas e que é errado que elas sejam infringidas em favor de quaisquer grupos e/ou pessoas, algo que aparentemente se apresenta como um consenso entre os brasileiros. No entanto, é imperioso problematizar os porquês da cultura do “jeitinho”, que tem no “favor” e na corrupção raízes que produzem a consciência política na sociedade brasileira, de modo natural. Em decorrência dessa pretensa “naturalidade, torna-se uma prática constante nos processos de acesso ao Estado por parte da maioria da população.

DaMatta (1997, p. 187), ao analisar o traço autoritário da cultura nacional brasileira, problematizou a expressão utilizada constantemente no Brasil: “Você sabe com quem está falando?”, e a famosa carteirada¹⁰, como falas que podem indicar características de sociedades marcadas predominantemente por uma ética vertical, visto ser a verticalidade um dos traços que compõem os arranjos sociais no Brasil.

Outra característica da cultura brasileira é a personalização das distintas relações sociais, já que, em sociedades caracterizadas por uma ética horizontal, distinta do Brasil, as relações pessoais são fundadas na não personificação das relações sociais e baseiam-se nas leis do Estado e da economia. Sendo assim, as sociedades de ética vertical, como a brasileira, utiliza-se de expressões “Você sabe com quem está falando?” ou “Você sabe quem sou eu?”, como um mecanismo de superação da igualdade formal pautada na lei, a fim de se obterem facilidades privilegiadas em esferas públicas e/ou privadas. (ALVIM; NUNES, 2012).

Em outras palavras, o “Você sabe com quem está falando?” funciona como uma forma de burlar e superar as relações que deveriam ser pautadas na lei, na igualdade de direitos e deveres. Acrescenta-se, na esteira de DaMatta (1997), que haveria uma outra expressão capaz de traduzir um pouco a sociabilidade brasileira. Trata-se da expressão “Quem você *pensa* que é para falar assim?”, que reivindica a igualdade sob o império da impessoalidade. O próprio verbo “pensar” na frase, propositalmente destacado na entonação do falante, insere-se no mundo da fantasia, no qual está imerso o interlocutor. Já o “Você sabe com quem está

¹⁰ Expressão utilizada quando alguma autoridade utiliza-se de sua posição para obter privilégios ou até mesmo para não ser punido por alguma infração, como, por exemplo, quando um motorista anda sem cinto de segurança, e de repente o guarda de trânsito observa a cena e resolve lhe aplicar uma multa, cumprindo, assim, a lei. E, quando o guarda se depara com o motorista, percebe que se trata de um juiz de direito. O juiz, por sua vez, dá uma "carteirada", mostrando a identificação de juiz para o guarda e é logo liberado pelo guarda sem multa.

falando?” reivindica a desigualdade; sob o império da pessoalidade, o interlocutor tem certeza de que é superior.

Dessa forma, podem-se observar traços de autoritarismo no padrão de organização social e no padrão de domínio político brasileiro, relacionados a formas verticais de relações sociais, postas tanto na sociedade como na instituição política brasileira, que acredita ser superior às leis e ao próprio povo. Tal verticalização ocorre no cotidiano devido ao corte de classe existente no Brasil, pois a desigualdade agrava ainda mais as relações verticais e o exercício do autoritarismo.

Na obra *Raízes do Brasil*, de 1936, de Sérgio Buarque de Holanda, especificamente no capítulo V, intitulado *O homem cordial*, há um debate sobre a herança cultural da colonização lusitana no Brasil e a dinâmica dos (des)arranjos e acomodações que permearam as transferências culturais de Portugal para a *terra brasilis*.

Pela ótica da análise weberiana do Estado, Holanda analisa o modelo de Estado brasileiro que, de acordo com sua concepção, necessitava de uma superação da estrutura estatal patrimonialista, oriunda da colonização portuguesa. Nos moldes dessa estrutura, a administração pública era de interesse privado de famílias tradicionais (portuguesas). O ingresso dos agentes públicos ocorria por critério de confiança pessoal ou de algum outro elemento afetivo, e não pelo critério da competência e eficiência, como ocorre na lógica atual da maioria dos Estados. Por esses critérios, o ingresso de agente público se dá mediante a realização de concursos públicos e processos méritocráticos¹¹.

No artigo intitulado *O Averso do Direito* [...], de 2010, o autor, Elpídio Luz, debate a coexistência de dois arranjos, a burocracia e a sociedade brasileira colonial. Nessa estrutura formal de governo impessoal, havia um complexo sistema de relacionamentos interpessoais baseados no parentesco, na afeição e na propina, o que resultou em várias práticas corruptas nos dias atuais.

O êxito desse sistema de administração ocorreu pela necessidade de acomodar e harmonizar as forças políticas e econômicas locais, mantendo o Brasil permanentemente relacionado à metrópole, portanto, em dependência econômica e

¹¹ A meritocracia é um processo que supõe impessoalidade, contudo o que pode ser observado nas instituições políticas, assim como nos estudos acadêmicos, são discursos meritocráticos e práticas de favorecimento, tanto em relação a nomeação de cargos, como na construção de equipes governamentais e aprovações de acordo com interesses de pesquisa, o que pode se desdobrar em um redimensionamento da categoria analítica de burocracia e objetividade em termos weberianos.

política. Essa relação foi estabelecida mediante alianças com os burocratas, grupos, famílias e indivíduos que, na colônia, tinham influência na aplicação das leis, o que gerava privilégios aos interesses particulares. Assim, restava aos agentes públicos da época distinguirem entre o que era assunto de Estado (interesse público) e o que era assunto particular (interesse privado).

A dificuldade de agentes públicos da administração, inseridos em tal ambiente social, era a de distinguir os domínios do privado e do público, pois havia impessoalidade no tratamento dos assuntos públicos e uma exacerbada rede de relações de poder de mando, cujo interesse primordial era alcançar os objetivos privados. Contudo, é necessário enfatizar que a análise realizada por Luz (2010) é decorrente de um período histórico e que uma transposição dessa análise, sem a devida observância do atual momento histórico, pode gerar explicações deterministas relacionadas à origem do Estado brasileiro.

De acordo com Max Weber (2000) os agentes públicos podem ser definidos como um funcionário “patrimonial”, distinto do burocrata estatal. Para o funcionário “patrimonial”, a própria gestão política apresenta-se como assunto de seu interesse particular; as funções, os empregos e os benefícios que deles auferem relacionam-se a direitos pessoais do funcionário e não a interesses objetivos, como sucede no verdadeiro Estado burocrático, em que prevalecem a especialização das funções e o esforço para se assegurarem garantias jurídicas aos cidadãos (LUZ, 2010).

A este Estado patrimonial falta a ordenação impessoal, que é uma das características principais do Estado burocrático. O funcionalismo patrimonial pode transformar-se progressivamente, com a divisão das funções e com a racionalização, e assim adquirir traços burocráticos.

De acordo com Sérgio Buarque de Holanda, diferentemente do Estado Patrimonial, no Estado Moderno weberiano,

[...] a administração pública, os tipos de dominação, o conceito de patrimonialismo e de racionalidade, a fragmentação da sociedade em esferas diferenciadas e tensas, cada uma com sua lógica específica – diferenciam a lógica da esfera familiar da esfera política [...] o Estado e a família são esferas sociais essencialmente diferentes, descontínuas e até opostas. (HOLANDA, 2010, p.5)

No Estado moderno vive o cidadão, o indivíduo público, com deveres e direitos, submetido a leis abstratas, gerais, impessoais e racionais. Na família mora o indivíduo privado, corpóreo, afetivo, concreto, pessoal. Dessa forma, o Estado

representa a vitória do universal e abstrato sobre o particular e o concreto (SEGUNDO, 2010).

Assim, a cordialidade nas relações sociais funciona como um sistema de trocas, no qual as fronteiras da obrigação moral e da previsão legal não são claramente demarcadas. (HOLANDA, 2007). A cordialidade encontra-se na prestação do serviço público, pois não há uma distinção entre o agir racional dos procedimentos e a lógica do sentimento que acolhe, protege e premia familiares, amigos e clientes. Ou seja, há uma dificuldade em debelar a coexistência dos dois tipos de procedimentos separadamente, uma vez que a lógica estrutural impessoal/burocrática do sistema jurídico do Estado moderno no Brasil pode ser facilmente penetrada pela instrumentalização do favor, como também naturalizada nas relações.

Rosen (1998) afirma que esse fenômeno pode ser denominado de “complexo de patrão”, no qual há uma troca de lealdade e serviços. O patrão, membro da elite local, protege e premia os interesses de seus empregados e seguidores, mediando junto às diferentes autoridades soluções distintas da lógica impessoal. E, de maneira recíproca, esses empregados e seguidores realizam ações que promovem o interesse do patrão.

A mediação do patrão com as autoridades comprova a personalização das relações legais para com “os de baixo”, posto que o patrão é, de certa forma, o governo, do qual a maioria dos brasileiros parece aguardar quase tudo: desde emprego, crédito, bom salário, tratamento de saúde, estabilidade econômica, até subsídio para as fantasias de carnaval (ROSEN, 1998). No Brasil, isso pode ser entendido como as ofertas ou os favores realizados por candidatos ou por governantes que visam criar uma relação paternalista com seus eleitores. Tal paternalismo pode ser exemplificado na relação entre candidato ou governante que oferece cargos ou a continuidade destes (comissionamento) a partir de sua vitória ou reeleição, tanto no âmbito municipal como no federal.

A fim de comprovar a oferta de benefícios (entre governante e governado ou candidato e eleitor), podem-se citar as pesquisas empreendidas pela Transparência Brasil que, desde as eleições de 2000, demonstram que a compra de votos e as ofertas feitas aos eleitores tem crescido.

No pleito de 2006, nada menos de 8% dos eleitores pesquisados relataram ter sido alvo de ofertas de compra de seu voto por parte de candidatos e cabos eleitorais. O número é quase o triplo dos 3% que se verificaram em 2002. Projetando-se o percentual para o total de eleitores brasileiros que votaram para governador, isso corresponde a cerca de 8,3 milhões.

A sensação de mal-estar da população brasileira com a corrupção, segundo Filgueiras (2009), “cria concepções de senso comum acerca de uma natural desonestidade do brasileiro” (p. 387). Um dos traços característicos do senso comum no Brasil é que o brasileiro típico tem um caráter duvidoso e que, a princípio, estaria interessado em levar vantagem no âmbito das relações sociais. Logo, vários indicadores de confiança (*surveys*) constatam que o Brasil é um país onde a desconfiança impera.

No livro organizado por Moisés, intitulado *A Desconfiança Política e os seus Impactos na Qualidade da Democracia*, juntamente com outro de sua autoria, intitulado *Democracia e confiança: Por que os cidadãos desconfiam das instituições públicas?*, há questionamento sobre a origem e as razões da desconfiança do povo nas instituições democráticas. Mesmo com a democracia consolidada por meio de um “ciclo virtuoso” de estabilidade política e alternância de poder, e amplamente apoiada no Brasil, muitos cidadãos de diversos estratos e segmentos não confiam em instituições públicas e não se mostram satisfeitos com o funcionamento da democracia, colocando em dúvida o argumento de que a qualidade da democracia pode ser medida por elementos estruturantes.

Assim, a herança histórica do mundo ibérico no Brasil fez que o país não conhecesse o processo de racionalização política própria do Ocidente, incorporando os valores patrimoniais e paternalistas advindos da metrópole. Contudo, ao analisar a corrupção política no Brasil, é necessário que haja moderação na construção de afirmações em relação à complexidade que envolve a história política do país, assim como as relações de poder impostas por essa história. É necessário também refletir sobre em quais modos poderiam ocorrer melhorias nos processos institucionais que envolvem o bem público e o controle das ações dos representantes governamentais.

Martins (2008) afirma que, segundo a filosofia clássica, “todas as coisas possuem matéria e forma” e, se observarmos o Homem como aquele que é corpo físico, ou seja, matéria e subjetividade, sua alma é a sua forma. Análogo a esse exemplo, o Estado também é constituído por matéria e pela forma que, respectivamente, seriam o povo e o regime político adotado por este Estado. Logo, a

corrupção pode ser a corrupção dentro desse Estado se constitui como um tema controverso e multifacetado, pois as podem surgir diferentes análises, questionamentos e soluções se constroem de acordo com a perspectiva teórica a que se adere tanto pelo objeto escolhido como

No Brasil, a corrupção é um dos temas de apelo popular, assim como o terrorismo nos Estados Unidos, pois cotidianamente é posta na realidade dos cidadãos por meio da mídia. A literatura que trata da corrupção, na maioria dos casos, a analisa como um ato de ganhos particulares por meio de procedimentos estatais, derivado de uma intensa burocratização que não consegue realizar ações transparentes e fiscalizar as relações e as irregularidades promovidas por agentes públicos, indivíduos e grupos.

Em outra perspectiva, encontram-se os autores Sérgio Buarque de Holanda, Raymundo Faoro, entre outros, que buscam demonstrar que a condição atual do Estado brasileiro e da política é resultado da colonização ibérica e da transposição das relações monárquicas e de patronato de Portugal para as terras tupiniquins. Esse traço arcaico da formação do país colaborou para a formação das bases que perduram até hoje.

Em relação à temática da corrupção, autores com Roberto DaMatta e Bezerra, entre outros, afirmam que a formação do povo brasileiro foi construída sob a égide da não divisão do que é público e do que é privado, nas relações parentais que se estabeleciam nas diferentes esferas sociais e que produziam uma cultura do agir político denominado “dar um jeito” ou o famoso “jeitinho”.

Logo, as diferentes matrizes teóricas que trabalham o tema da corrupção servem de base para a construção de um pensamento prévio sobre o que pode ser compreendido sobre a temática. Nesse sentido, entende-se que a política, assim como o Estado, são produtos de relações sociais. De fato, assim como o Homem é construído por suas experiências e realidades sociais, produzidas por certas determinantes que padronizam os preceitos morais de modo distinto, em diferentes tempos históricos e sociedades, a instituição política, ou melhor, o agir nessas instituições ocorre segundo padrões e preceitos morais que variam de uma cultura para a outra e de um tempo a outro.

Por fim, a partir das leituras realizadas sobre a temática corrupção, o presente trabalho busca distanciar-se do conceito de corrupção como consequência do modelo colonial brasileiro, pois essa concepção impediria a análise da complexidade

que envolve o atual momento histórico. Por essa razão, não se busca direcionar a análise sob uma perspectiva analítica, mas compreender como, no governo petista de Luís Inácio Lula da Silva, o caso mensalão foi posto como um dos maiores atos corruptivos do governo, no período pós-redemocratização brasileira, inserido no que pode ser denominado por *presidencialismo de coalizão*.

Nesta análise, a cultura política não será negligenciada, pois está presente na própria construção do ser político, portanto, está presente nas práticas procedimentais. O enfoque do próximo capítulo direciona-se, pois, na apresentação dos procedimentos institucionais adotados pela constituição de 1988, no Brasil, em relação à dinâmica do executivo com o legislativo, e na relação entre esses poderes.

3 PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO: REGRA DO JOGO OU JOGO DA REGRA

Sérgio Abranches, ao analisar a estrutura e o mecanismo de funcionamento do regime político-institucional brasileiro, formulou a expressão “presidencialismo de coalizão” para explicar o padrão de governança herdado do período de transição democrática, do final da década de 1980. Por “presidencialismo” pode-se compreender o sistema de governo, no qual o chefe do Executivo (o Presidente) é eleito diretamente por sufrágio popular, cujo mandato é independente do parlamento (congresso). Já “coalizão” refere-se a acordos realizados por partidos e alianças partidárias, por meio de concessão de cargos ministeriais e de outras esferas, a fim de alcançar uma maioria parlamentar e construir a base aliada (CODATO e COSTA, 2006).

Segundo Power (2010), o termo presidencialismo de coalizão é utilizado de três formas, dependendo do contexto. A primeira forma é utilizada para demonstrar que o chefe do executivo está aberto ao diálogo com os outros partidos. Trata-se do uso político do termo e não de uma característica intrínseca do sistema. A segunda forma diz respeito ao uso do termo em sua forma descritiva, referindo-se à configuração institucional do presidencialismo minoritário. E a última e terceira forma é aquela que utiliza o termo para demonstrar a arquitetura institucional do Brasil e de suas práticas políticas.

Assim como no Brasil, diversos países da América Latina, durante as décadas de 1970 e 1980, sofreram processos de transição democrática, o que fez que a Ciência Política elaborasse reflexões para diagnosticar tanto os aspectos positivos como os negativos do presidencialismo. De acordo com essas reflexões, a crescente dívida externa, a inflação, o descontrole das contas públicas etc. colocaram em discussão o sistema institucional brasileiro e, conseqüentemente, o presidencialismo, cuja característica de ser a melhor forma de organização política existente no momento começou a ser questionada. Essa dúvida acerca do presidencialismo fundamenta-se na combinação aqui existente entre a representação proporcional, eleição por lista aberta e fragmentação partidária,

elementos que, para os críticos, causariam uma crise de governabilidade¹² e uma paralisia decisória (FIGUEIRAS; LIMONGI, 1999).

Os elementos negativos do presidencialismo brasileiro eram comumente criticados e se desenvolveram no período de 1988 a 1993. Entre esses elementos, podem-se citar o mau desempenho do novo regime democrático, o baixo crescimento, a hiperinflação e os presidentes com baixas taxas de popularidade. Esse conjunto de elementos negativos atingiu o final do mandato de Itamar Franco e, com a implantação do Plano Real, que acabou se modificando com o *modus operandi* da coalizão feita por Fernando Henrique Cardoso, gerou uma nova forma governar. Essa nova forma garantiu a governabilidade por construir uma coalizão concisa.

Segundo Cintra (2007), Abranches identifica as condicionantes do presidencialismo brasileiro em um tempo histórico e em um cenário político determinado. Contudo, seu texto pioneiro não compartilha as características que o processo de desenvolvimento democrático trouxe e que transformaram as tendências de instabilidade que o autor acreditava serem inerente ao presidencialismo. Uma das características alteradas foi a acoplagem do presidencialismo a uma lógica do multipartidarismo, sem acarretar uma crise institucional.

O Brasil possui 32 (trinta e dois) partidos registrados¹³, dos quais diversos disputam as eleições e buscam sucesso em sua votação para o congresso. Nesse cenário de pluralidade de partidos, o partido do presidente pode não conseguir a maioria parlamentar em relação à oposição de outros partidos, pois com a multiplicidade de partidos existentes é pouco provável que o partido do presidente consiga maioria no legislativo. Dessa forma, a aprovação e implantação de projetos e políticas de iniciativa do executivo, na maioria das vezes, necessita da formação de coalizão com o objetivo de dar apoio ao governo, garantindo o suporte político no legislativo e influenciando a formulação de políticas, com exceção de algumas

¹² De acordo com Melo (1995) e Diniz (1995), governabilidade refere-se às condições sistêmicas e institucionais sob as quais ocorre o exercício do poder, tais como: as características do sistema político, a forma de governo, as relações entre os poderes e o sistema de intermediação de interesses.

¹³ TSE. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos>. Acesso em: 1 de junho de 2015.

conjunturas, nas quais os partidos se unem e formam uma aliança de apoio ao chefe de governo (PASQUARELI, 2011).

Governos com representação minoritária dentro do parlamento podem ter problemas de governabilidade, e esta dificuldade se atenua quando o presidente forma uma coalizão majoritária. No Brasil, de acordo com Figueiredo e Limongi (1999), a formação de coalizões é identificada como o pressuposto de funcionamento do presidencialismo. De acordo com a análise empírica de Pasquarelli (2011), durante os dois mandatos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), os índices de disciplina partidária e apoio de coalizão governista mantiveram a governabilidade do presidente.

Segundo Cintra (2007), os regimes parlamentaristas europeus constroem suas coalizões segundo a regra da proporcionalidade. Assim, cada partido que compõe a coalizão fica com uma fatia do ministério, proporcional ao peso que o partido tem na base parlamentar. No Brasil, a divisão de cargos é operacionalizada de outra forma, visto que o presidente possui a possibilidade de nomear livremente os responsáveis pelos ministérios. Ou seja, se o presidente conseguir construir uma correspondência entre o peso parlamentar dos partidos de sua base e transformar isso em possível representação ministerial robusta no legislativo¹⁴, mais sucesso em aprovação de suas matérias ele terá. Portanto, quanto maior for essa correspondência, maior será a disciplina dos partidos nas votações das matérias do executivo. À medida estatística dessa correspondência dá-se o nome de *índice de coalescência*¹⁵.

No Brasil, o poder do presidente de formar uma coalizão pode ter tanto um aspecto positivo, no sentido de garantir e facilitar sua governança, como também uma característica negativa, que é a de tornar as condições de governar difíceis, uma vez que, ao não conseguir sintonizar seus interesses com os interesses dos aliados, diminui a chance do executivo de construir um contingente legislativo majoritário. Logo, no presidencialismo brasileiro, o nível de disciplina parlamentar¹⁶ é

¹⁴ Ver Amorin Neto, O. **Gabinetes Presidenciais. Ciclos Eleitorais e Disciplina Legislativa no Brasil**, 2000

¹⁵ O índice de coalescência é obtido mediante a fórmula seguinte: índice de coalescência = $1 - 1/2 \sum | \sum i - M i |$, onde $M i$ = % de ministérios recebidos pelo partido i ; $\sum i$ = % de cadeiras ocupadas pelo partido i na coalizão do governo. (CINTRA, 2007).

¹⁶ Entende-se por disciplina parlamentar a ação de Deputados ou Senadores que integram determinado grupo político e votam conforme esse grupo. Isso pode ocorrer em consonância com a

o que “sela” a efetiva formação das coalizões e demonstra a efetividade das alianças (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999).

A peculiaridade do sistema político brasileiro deve-se ao fato de conjugar o pacto entre partidos dentro do parlamento e à eleição direta para o chefe do governo, traço típico do presidencialismo. O sociólogo e ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, em seu governo (1994-2002), não enganava, segundo Codato e Costa (2006), quando afirmava que, por mais bem votado que tenha sido o presidente eleito, seu capital eleitoral (“votos”) tem de ser, no dia seguinte, convertido em capital político (“apoios”). Do contrário, o presidente reina, mas sem “base aliada”, portanto, não governa, o que nos leva a crer que necessariamente existirão acordos e trocas políticas para se garantir a governabilidade do Executivo.

Tais articulações políticas podem ser consideradas especificidades advindas do período de transição democrática no país, assim como o modo pelo qual essas mudanças no pós-1988 influenciaram as relações existentes entre os poderes legislativo e executivo. Para discutir esse aspecto, e a fim de dar visibilidade ao paradoxo da governança¹⁷ no Brasil, buscam-se elementos na teoria do *presidencialismo de coalizão*, com ênfase na perspectiva de Abranches (1988), assim como nos estudos legislativos feitos por Figueiredo e Limongi (1999, 2002), Limongi (2002; 2006), Amorim Neto (2000) e Cintra (2007).

No Brasil, a democratização é resultado de liberalizações e negociações acordadas entre os líderes democráticos. Tancredo Neves, o primeiro candidato a presidente civil brasileiro, foi eleito por normas estabelecidas ao longo do regime militar. Após a morte do Presidente, antes mesmo de tomar posse, seu vice, José Sarney, como um forte líder da coalizão das forças formadas por dissidentes do Antigo Regime e líderes da resistência democrática, dissidente do regime militar – que até poucos meses antes da democratização era presidente do partido que sustentava a Ditadura – tornou-se o primeiro Presidente civil do Brasil, após o golpe militar de 1964, influenciando a construção da própria Constituinte (MOISÉS, 2008).

diretiva do líder da bancada ou da do líder do partido, que “ordena” o voto a seus partidários. (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999)

¹⁷ Capacidade, no exercício da autoridade política, de fazer que suas políticas sejam efetivadas.

O Poder Legislativo foi transformado de duas maneiras: por um lado, os constituintes aprovaram uma série de medidas que fortaleceram o Congresso, com o objetivo de recuperar o Poder Legislativo perdido durante o governo militar; por outro lado, a Constituição de 1988 manteve muito dos poderes Legislativos que foram atribuídos ao Poder Executivo ao longo do período autoritário. Há, portanto, uma continuidade legal através da qual os poderes legislativos foram obtidos pela Presidência ao longo do regime autoritário e que, após o fim do regime ditatorial, não foram retirados (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999).

A transição de um governo militar para um governo democrático, ocorrida no contexto brasileiro, segundo Moisés (2008), teve como especificidade um governante advindo do Antigo Regime. Com essa condição, Sarney influenciou diretamente na redação da Constituição de 1988 e, ao mesmo tempo, precisou prestar “explicações” aos militares acerca das mudanças no tipo de governo e como se construiriam as relações entre o Executivo e o Legislativo, a partir daquele momento.

Como lembra Moisés (2008), muitos pesquisadores produziram diferentes teorias que buscaram interpretar a natureza desse novo governo. Como resultado das pesquisas, destaca-se um consenso em torno da explicação que aponta a Constituição de 1988 como o estopim da institucionalização de um governo que ameaçava a própria governança, mesmo propiciando um avanço no campo social e do direito. Originou-se daí uma forma de governo que se pautou no apoio parlamentar e no conflito entre o executivo e o legislativo para a construção de um ambiente majoritário.

Para Abranches (1988), esse *presidencialismo de coalizão* afirma a congruência dos poderes presidenciais – e suas raízes no Antigo regime – com a legislação eleitoral, compreendendo a representação proporcional e um sistema multipartidário fragilizado, resultando em uma qualidade institucional baixa. Em parte, essa situação é propiciada pela limitação do poder do Congresso em fiscalizar e controlar o Executivo, fundado no artigo 62 da Constituição de 1988, em sua versão original, que autorizava o Presidente, em casos de “urgência”, a decretar Medidas Provisórias (MP) com força de lei. Tais medidas, ao término de 30 dias, caso o Congresso não as transformasse em lei, perderiam sua eficácia.

Moisés (2008) argumenta que as Medidas Provisórias (MP) têm-se tornado uma estratégia utilizada por todos os presidentes desde 1988, sendo uma forma

poderosa de autoridade legislativa, pois permite que os chefes do Executivo controlem o conjunto da produção legislativa, inclusive de políticas, em conformidade com o seu desejo (AMORIM NETO, 2006).

Um exemplo disso é que, em 2001, foi aprovado e promulgado pelo Congresso: a PEC 32 que altera o artigo 62 do texto constitucional. A ementa limitou a uma reedição de MP pelo presidente e passou a ter validade de 60 dias, com possibilidade de prorrogação por igual período. Quantitativamente, essa mudança proposta pela PEC 32, de desincentivo ao uso de MP's, não surtiu muito efeito, como afirmam Pereira, Power e Rennó (2008), pois antes da modificação (1995 – 2001), a média mensal de dependência em MP's saltou de 28% para 52%, trancando ainda mais a pauta e pressionando um posicionamento em um tempo reduzido (PASQUARELI, 2011).

Nesse sentido, a perspectiva do *presidencialismo de coalizão*, de acordo com Abranches (1988), mantém seu cerne concentrado nas consequências da coalizão perante a divisão dos poderes que, de acordo com Limongi (2006b), pode ser explicada da seguinte forma:

Presidentes sempre seriam forçados a formar coalizões para governar, mesmo, por paradoxal que pareça, se seu partido fosse majoritário. Isso porque coalizões não seriam formadas apenas de acordo com o critério partidário. Ou melhor, esse método usual de formação de coalizões seria insuficiente para dar a sustentação política necessária ao presidente. Federalismo, o poder dos governadores e a diversidade e heterogeneidade da sociedade brasileira, mais do que o número de partidos, tornavam coalizões imperiosas. [...] O que distinguiria o presidencialismo de coalizão seria esse critério particular usado para a formação da base parlamentar de apoio ao presidente, isto é, o fato de ela não poder ser estritamente partidária. A necessidade de atender ao critério regional, vale insistir, se deve à heterogeneidade social do país, ao federalismo e ao poder dos governadores. Sendo compostas dessa forma, conclui-se que, a despeito de necessárias, as coalizões seriam ineficientes, incapazes de apoiar agendas consistentes de governo. A coalizão, portanto, entra na definição do conceito não como solução, mas como expressão das dificuldades enfrentadas pelo presidente para governar.(p.79).

O Executivo, conforme descrito, manteve-se com maior poder concentrado diante do legislativo, situação ocorrida no período do regime militar e mesmo após o seu fim, quando ainda se concedeu permissão ao executivo de modificar e propor medidas provisórias, com pedido de urgência. Houve também uma gama de vantagens que se dispõem às propostas de orçamento e créditos suplementares, que ainda permanecem nas mãos do presidente.

Desse modo, Figueiredo e Limongi (2002), ao se debruçarem na análise da participação relativa de cada um dos poderes em relação às propostas aprovadas, concluem que a Constituição de 1988 não alterou significativamente o padrão da produção de políticas reais, até então existentes no governo militar.

O Executivo, incumbido de fazer uma agenda política do poder decisório nas propostas orçamentárias, de modo análogo, também asseguraria o desempenho de suas funções com o colégio de líderes partidário. Figueiredo e Limongi (1999) afirmam que os direitos procedimentais dos líderes partidários proporcionaram uma maior influência na Câmara dos Deputados, pois centralizou e aumentou a disciplina parlamentar. Isso se explica pelo fato de que o conjunto das lideranças partidárias, institucionalizado pelo Regimento Interno da Câmara em 1989, é composto pelo Presidente da Câmara, líderes da maioria, da minoria dos partidos e dos blocos parlamentares¹⁸. Esses líderes partidários possuem a prerrogativa de nomear, destituir membros das comissões e projetos, incluir e retirar os projetos da pauta de discussão, determinar o caráter de urgência, orientar o voto da bancada e negociar as demandas dos parlamentares junto ao executivo¹⁹.

O resultado dessa equação política, portanto, busca o consenso entre os parlamentares em relação aos líderes do partido, criando, assim, um círculo de intervenções na tramitação das matérias, influenciando diretamente na rapidez ou na lentidão da votação. Essa intervenção das bancadas é previamente “negociada” e a participação dos parlamentares em plenário depende dos resultados das negociações feitas entre os líderes, sobrando para os parlamentares apenas a confirmação dos resultados das negociações anteriormente construídas entre os

¹⁸ Aliança entre dois ou mais partidos políticos que passam a atuar na Casa legislativa como uma só bancada, sob liderança comum. (CÂMARA, 2005)

¹⁹ Artigo 17 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

parlamentares e suas bancadas, assim como o das bancadas com o executivo (PASQUARELI, 2011).

Segundo Moisés (2008), o *presidencialismo de coalizão*, diferentemente da interpretação fornecida por Figueiredo e Limongi (2001), implica um padrão institucional individualmente dirigido, mais do que institucionalmente encarcerado. Tal forma de presidencialismo envolve tanto a delegação da maioria aos presidentes, como a chamada ação unilateral, pela qual o executivo recorre às medidas provisórias para fazer valer suas vontades no parlamento, como envolve também o poder de agenda do presidente. O poder de legenda é utilizado como um mecanismo de eficácia legislativa, que acelera o procedimento de propostas de interesses do Executivo e do Legislativo. Por essa razão, pode ser denominado de usurpação do poder do Legislativo, já que é mais do que pura decorrência de uma estrutura institucional consolidada, pois a delegação da maioria aos presidentes é algo casual e condicionado, que depende da capacidade individual do presidente para manter a coalizão do governo.

A participação dos parlamentares é pouca na condução dos trabalhos, mas é a saída quando cessam todas as tentativas de acordo entre os partidos, feitas anteriormente às votações. Ser indisciplinado com o partido pode acarretar altos custos para o parlamentar, desde um insulamento por parte do seu partido até a diminuição de recursos disponíveis para este parlamentar. Figueiredo e Limongi (1999) apontam um favorecimento do Executivo a partir da centralização decisória no Colégio de Líderes, o que constitui garantia de maior certeza de sucesso para a coalização governista.

Se concordarmos que, ao menos parcialmente, há um truncamento na dinâmica do legislativo brasileiro, ao analisarmos a natureza da apatia dos congressistas para produzir leis, perceberemos que eles agem, em muitos casos, mediante interesses específicos. Da mesma forma, a própria conscientização desses parlamentares dos limites que lhes são impostos para exercer qualquer influência na formulação de políticas públicas reduziria o tempo de sua permanência na câmara legisladora. Assim, desfigurar-se-ia qualquer relação concreta de sua representação entre os seus eleitores. Poder-se-ia ainda acrescentar que, além de ter sido excluído o compartilhamento da agenda entre o Executivo e o Legislativo, na negociação entre o presidente e sua base, oferecem-se cargos e vantagens a partidos, o que

influi diretamente no *accountability*, já que essas trocas podem ser geradas por diversos motivos e motivações de trocas.

Ainda que ineficiente do ponto de vista organizacional, o modo como as pastas estão organizadas favorece o Executivo, pois, ao abrir uma instância centralizada para negociar — o colégio de líderes —, o Executivo pode ver minimizadas as incertezas e as dificuldades próprias de uma negociação descentralizada. O Executivo passa a relacionar-se diretamente com o colégio de líderes, ao qual também interessa firmar sua liderança institucional e reduzir as incertezas do conflito político.

Portanto, segundo Limongi e Figueiredo (2001):

O Poder Executivo, em virtude de seus poderes legislativos, comanda o processo legislativo, minando assim o próprio fortalecimento do Congresso como poder autônomo. O resultado é a atrofia do próprio Legislativo e a predominância do Executivo, principal legislador *de jure* e *de fato*.(p.41).

Assim, o Legislativo tem um comportamento mais cooperativo, diferente do que sugerem outras teorias, como a de Moisés (2008), que afirma serem conflituosas as negociações das propostas presidenciais e, do mesmo modo, sua tramitação corre em regime de “urgência” em maior número, tramitando mais rapidamente e sendo, em sua grande maioria, aprovadas. Contrários ao argumento de que o Congresso representa um bloqueio às pretensões presidenciais de governar, Limongi e Figueiredo (2001) afirmam que essa situação não pode ser sustentada nem teoricamente nem empiricamente.

Como já foi dito, a Constituição proclamada em 1988 manteve muitos dos poderes legislativos existentes na Carta de 1946, outorgada pelo regime militar. O resultado disso na prática é o Executivo centralizado que, em curto espaço de tempo e com a grande maioria das matérias submetidas ao Congresso, consegue sucesso em aprová-las sem um preço político muito alto (MOISÉS, 2008).

As análises feitas a partir dos trabalhos do legislativo por Figueiredo e Limongi (1999) não observam os fundamentos da perspectiva segundo a qual a presidência só vê seus projetos aprovados após extenuantes e custosas negociações, com majorias formadas, caso a caso, na base da troca clientelista individual. Para essa hipótese confirmar-se, ambos os autores apontam que o tempo

de tramitação dos projetos deveria ser muito maior e a taxa de aprovação não poderia ser alta como ocorre.

O presidente conta, ainda, com a vantagem estratégica de apelar diretamente à opinião pública, valendo-se de seu acesso privilegiado aos órgãos de comunicação de massa. Um exemplo do uso desse mecanismo pode ser observado nas propostas de aumento do salário base ou de assuntos que possam ser “de interesse público” e que façam uma pressão para a tramitação do projeto no Congresso.

Analisados dessa forma, os dados permitem concluir que estamos diante de negociações partidárias, levadas a cabo pelas lideranças dos partidos que formam a base do governo. Dissensões na base são raras, como indicam os poucos casos em que a coalizão se divide. Dito de maneira inversa: nada indica que o sucesso do Executivo seja obtido caso a caso, matéria a matéria, com maiorias formadas a partir de negociações individuais. O governo controla a produção legislativa e esse controle é resultado da interação entre poder de agenda e apoio da maioria. Maioria reunida por uma coalizão partidária pura e simples. Nada muito diverso do que se passa nos governos parlamentaristas. Ou seja, não há bases para tratar o sistema político brasileiro como singular. Muito menos, para dizer que estaríamos diante de uma democracia com sérios problemas, ameaçada por alguma síndrome ou patologia causada quer pela separação de poderes, quer pela fragilidade de seus partidos. (LIMONGI, 2006b, p.25).

A liderança dos partidos e o papel predominante do executivo aumentam a disciplina partidária e, por consequência, a governabilidade do Presidente. Contudo, Pasquarelli (2011, p. 51) afirma que “o processo que garante a disciplina partidária e a aprovação de projetos do executivo possui altos custos, como políticas de patronagem e de distribuição de cargos em ministérios e empresas estatais”. Nesse sentido, pode-se observar na história política brasileira que, desde o governo Sarney, a disciplina partidária média ficou por volta de 90%, cristalizando, assim, o apoio ao Executivo, na medida em que este domina a agenda legislativa e os líderes dos partidos disciplinam suas bancadas, produzindo ao final a governança necessária ao Executivo.

Figueiredo e Limongi (1999), ao definirem o quadro institucional que regula as relações entre os poderes Executivo e Legislativo, constatam que o congresso se mostra disposto a evitar possíveis impedimentos no processo governamental causados pela inoperância e/ou má qualidade dos trabalhos legislativos. Desse modo, mesmo que se apresente a possibilidade de o Legislativo vir a constituir entrave à ação do Executivo, este último possui um escape que lhe permite governar superando o Legislativo. Como apontam Figueiredo e Limongi (2001), um exemplo são os processos orçamentários, pois, caso o Legislativo não aprove o orçamento, o Executivo pode realizar 1/12 ao mês do orçamento já estabelecido no ano anterior.

Outro elemento de interação para o aumento do poder do presidente e de centralização do Executivo para a construção da governabilidade é o que Figueiredo e Limongi (1999) e Limongi (2006) demonstram sobre os partidos políticos, os quais possuem uma coesão interna que demonstra a previsibilidade de suas ações no plenário, pois é uma tendência da coalizão ser bem construída, sob o pilar de um alto grau de consistência e estruturação ideológica.

Isso não quer dizer que o Poder Legislativo não tenha problemas, pois quando sua “moeda de troca” é perdida, esse fato não indica um mau desempenho de suas funções. Ao contrário, é pouca a sua contribuição efetiva para o processo governativo. A impressão que fica, portanto, é a de que, se deixado à própria sorte, o processo legislativo será necessariamente árduo e não produtivo, justificando a atribuição dos poderes legislativos ao Executivo e do colégio de líderes, porém esses poderes amplos agravam o problema que visam a contornar (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999).

Alguns dos poderes do Executivo, como o da iniciativa legislativa e o da capacidade de controlar a agenda decisória, se concentram inteiramente nas mãos do Executivo e do colégio de líderes; conseqüentemente, o trabalho legislativo passa pela contribuição da maioria dos parlamentares, não havendo dessa maneira um incentivo à participação dos congressistas. Também pode-se afirmar, a partir dessa perspectiva, que não há desenvolvimento e institucionalização das instâncias decisórias, nas quais essa participação poderia ser mais efetiva. Desse modo, as comissões fecham o círculo, tornando mais fortes as expectativas acerca da necessidade de centralização e de delegação de poderes legislativos à presidência.

De acordo com Renato Lessa, ao ser questionado em entrevista sobre a inviabilidade do modelo de coalizões no Congresso, após as transformações

políticas ocorridas depois dos dois mandatos do Partido dos Trabalhadores (PT), responde:

[...] Na época do Fernando Henrique, bastava o PSDB votar com o PFL e, como no PMDB tem sempre quem esteja a serviço de quem está no governo, a coalizão estava formada. A administração dessa coalizão não chegou a ser problemática. A lógica do modelo já estava presente. Qual é ela? A lógica da chantagem. Mesmo que Fernando Henrique pretendesse fazer reformas constitucionais, não bastava ter 50% de apoio. Ele tinha de querer ter dois terços. Tudo isso tem um componente sociológico brasileiro que é o arcaísmo de regiões do Brasil nas quais a dominação política se dá de acordo com padrões muito antigos, padrões coronelistas, padrões de dominação eleitoral, e essa gente que cobra seu apoio na montagem das grandes coalizões. “Ou Dilma enfrenta com uma maneira própria de governar ou sucumbe e o governo vira interregno. (LESSA, 2011, p.39).

Fica evidente que o modo operacional das coalizões partidárias brasileiras visa criar uma aglomeração de interesses perante a formação de quórum que torne viável a aceitação de propostas diversas. O caso do mensalão, exposto pela mídia brasileira inúmeras vezes, é representativo da cristalização dos elementos da coalizão, formada estrategicamente para aprovar medidas enviesadas, cuja força se faz presente por meio do pagamento de “mesadas”, visando atingir determinados interesses. Com efeito, estudos empíricos minuciosos se fazem necessários para que se possam esmiuçar as entrelinhas do desenho institucional brasileiro, proporcionando, assim, uma maior transparência e efetividade do sistema representativo.

Um exemplo disso é a frase “a tendência no Brasil será sempre de coalizões para governar”, proferida pela então ministra-chefe da Casa Civil Dilma Rousseff, no ano de 2008, pois ilustra não apenas o modo como foi, mas o modo como ainda permanecem as estratégias de governança no Brasil sob o governo do Partido dos Trabalhadores. Esses elementos reafirmam a noção de votos “encabrestados” que, por conseguinte, são inescapavelmente dependentes de negociações, anteriores às votações em plenário. É pertinente ressaltar que, mesmo com o poder conferido pelas MPs, o Presidente ainda se apresenta como uma espécie de “refém” de coalizões realizadas mediante determinadas necessidades que projetam os próprios anseios dos grupos que as formam.

Um exemplo disso foi a criação da CPI do Mensalão, que buscou investigar acusações de que o Executivo “comprava” apoio parlamentar com depósitos em dinheiro nas contas dos parlamentares e chefes de partidos, para que então votassem as matérias de interesse do Executivo no âmbito do legislativo. Para discutir esse processo, o capítulo que segue propõe demonstrar quais foram os partidos que participaram da aliança para a eleição de Lula, em 2003, e como o executivo manobrou as coalizões para governar. Discute-se ainda quais são as possíveis razões institucionais que propiciaram a existência do escândalo do mensalão.

3 PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO NO GOVERNO LULA

Analisando a votação da reforma da previdência, Fabiano Santos e Marcio Vilarouca (2004) concluem que o grau de heterogeneidade da coalizão montada no Legislativo e os compromissos com os setores mais radicais da esquerda fizeram que a coalizão se tornasse um obstáculo para as reformas que passavam por assuntos de reestruturação do setor público. Ou seja, dependendo do conteúdo da matéria, a heterogeneidade da coalizão obriga o executivo a ceder espaço para forças que até então eram opostas, criando um rechaço da própria base.

Nesse particular, é importante salientar que o diálogo com a oposição era desnecessário no governo de FHC, e existem evidências que demonstram uma mudança no comportamento dos partidos durante o início do governo Lula. Durante o governo FHC, foi a distribuição de cargos ministeriais e o poder centralizador dos líderes das bancadas que garantiram o sucesso da coalizão na aprovação das propostas. Já no governo Lula, há um novo elemento adicionado à receita da governabilidade: a negociação permanente do executivo com a oposição, que ultrapassa o âmbito das questões do procedimento político e chega a modificar a relação com as próprias bases.

O PT segue a história ao distribuir ministérios aos partidos aliados e, segundo Santos e Vilarouca (2004), fez vistas grossas às transferências de partidos ocorridas após sua eleição. Lula também obedece à tradição ao conferir aos líderes partidários e ao presidente da Casa a coordenação da agenda do Executivo no Legislativo. Em outras palavras, Lula alinhou suas coalizões por meio do consenso e da negociação.

Para não restar nenhuma dúvida do caráter pró-governo desta dinâmica devemos observar que apenas cerca de 13% das migrações ocorreram dentro da própria coalizão de governo. No entanto, cerca de 57% da migração foi proveniente daqueles partidos que não estavam no governo e vieram em sua direção. E é importante notar que este recurso à migração partidária é, de fato, importante para o desempenho da coalizão governista, pois o governo Lula começou sua administração controlando apenas 40% das cadeiras da Câmara baixa. Com a adesão dos novos membros, a base ultrapassa a maioria absoluta dos votos. (SANTOS; VILAROUCA, 2004, p.4).

Muito se disse na época que Lula não soube manejar os fundamentos da democracia brasileira, pois construiu durante seu governo grandes coalizões multipartidárias. Lula causou grande impacto no modo de gestar as alianças políticas necessárias para a governança. No primeiro ano do governo, os autores citados afirmam que houve uma mudança no exercício da gestão das alianças, pois durante todo o período de democratização até aquele dado ano, passando por governos de José Sarney, Fernando Collor, Itamar Franco e FHC, predominou, na composição das coalizões, um evidente padrão ideológico com o qual os líderes dos partidos se posicionavam. O padrão estabelecido por Lula foi o de “governo + independentes *versus* oposição”, mudando radicalmente o padrão de orientação do presidencialismo de coalização. (SANTOS; VILAROUCA, 2004)

Uma coalizão multipartidária expressa um equilíbrio relativamente estável, mas passível de mudanças não só quando a conjuntura bate à porta e passa a impor restrições, mas também quando há forças políticas que se conflitam a todo o momento. No contexto do parlamentarismo europeu, quanto mais frágil é a coalizão, menos tempo de vida ela terá. No contexto do presidencialismo de coalização, essas fragilidades não levam ao fim da coalizão ou ao fim do governo, como ocorreria no parlamentarismo; o que ocorre é uma melhor acomodação dos partidos nos ministérios. Quanto mais se transferem e mudam os gabinetes ministeriais, mais instáveis ficam a aliança e a política como um todo. As consequências políticas da instabilidade de um governo podem ser inúmeras: frequência e importância de CPIs, dificuldade de aprovação dos projetos enviados ao legislativo, indisciplina parlamentar, entre outras. (SANTOS, 2007).

É comum encontrarmos, em governos de inspiração socialdemocrata ou de centro-esquerda, a tendência de uma partilha do poder. Em contrapartida, a tradição liberal, seguida pela tradição centro-direita, adota uma posição centralizadora e majoritária. Isso influencia, para os primeiros (socialdemocratas e centro-esquerda), na formação das coalizões, pois pode ser feito ou não um governo minoritário, necessitando assim da oposição e dos partidos independentes; ou criam-se governos majoritários, heterogêneos ideologicamente, o que acarreta grandes custos de transação no interior da própria base. No caso dos liberais e centro-direita, é comum encontrar gabinetes ministeriais majoritários, dispensando a oposição. (SANTOS, 2007).

Ao comparar o governo Lula, em seu primeiro mandato, com os dois mandatos de FHC, verifica-se que ambos optaram por fazer a inclusão de ementas à Constituição, significando que, para que isso aconteça com sucesso, o executivo necessita de 2/3 das cadeiras da Câmara dos Deputados. Esse caminho foi seguido por FHC, mas, segundo Santos (2007), o caminho para a construção desta maioria não foi seguido por Lula, que optou por montar a coalizão minoritária e galgar apoios de partidos independentes. A disciplina partidária também é influenciada por essa heterogeneidade da coalizão, pois se observarmos os primeiros mandatos de FHC, veremos que o índice de disciplina parlamentar média não foi menor do que 93%, nos dois maiores partidos da base (PSDB e PFL)

Portanto, a estratégia é ter que se modificar, razão pela qual Lula incorpora o PMDB e o PP ao ministério, ampliando assim sua coalizão e transformando-a em uma coalizão majoritária. Os efeitos gerados por essas mudanças são notórias, se voltarmos a fazer a comparação de Lula com FHC. De 1995 a 1998, apenas dois gabinetes ministeriais foram compostos, no entanto, ao observar o governo Lula, nos três primeiros anos foram montados seis gabinetes. (SANTOS, 2007).

Nesse sentido, é razoável pensar que o plenário da Câmara não foi tão previsível quanto foi no mandato de FHC. A construção de uma aliança heterogênea fez que o Executivo corresse riscos grandes de estabilidade, contudo, produziu um impacto nas disciplinas parlamentares até da oposição, fazendo que parlamentares opositoras votassem a favor do governo. Como isso foi possível?

Para responder a essa pergunta, Santos (2007) afirma que essa possibilidade ocorreu pela adoção de uma estratégia inicial de acoplar partidos de outras vertentes ideológicas, acrescida de uma coalizão que não foi construída por meio de barganhas ministeriais, mas sim por acordos e negociações diretas. O resultado dessa outra forma heterogênea de administrar o presidencialismo de coalizão fez o governo adotar certas políticas que iriam de encontro aos interesses que muitas vezes não eram os de sua base. Todo esse movimento influiu tanto para o crescimento da disciplina parlamentar do PSDB e do PFL, por compartilharem algumas matérias, como para o crescimento da indisciplina de partidos que sempre foram aliados.

4.1 O QUE TEM A VER O MENSALÃO COM O PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO?

O denominado "mensalão" tornou-se pauta do dia em vários veículos de comunicação que evidenciaram, na época, um possível esquema de propinas pagas a parlamentares federais com o objetivo de favorecer, por meio de votos dos deputados, a base aliada. Diante dessa conjuntura política, o caso "mensalão" tornou-se singular e é considerado pela mídia o maior esquema de corrupção do país. Dessa classificação que lhe foi atribuída pela imprensa, o governo de Lula (PT) foi considerado como corrupto juntamente com seu partido, já que o ideário da transformação política utilizado por ele em sua chegada ao executivo era de acabar com os casos de corrupção no país.

Contudo, ao observar o governo de Fernando Henrique Cardoso, de 1995 a 2003, verifica-se que ocorreram diversos impedimentos de abertura de Comissões Parlamentares de Inquérito (CPI), devido às alianças construídas nas votações de abertura destas CPIs.

Quando a oposição é forte, tanto pelo número de cadeiras que possui quanto pela sua capacidade de angariar apoio extraparlamentar, sobretudo da imprensa e da opinião pública, essa condição apresenta mecanismos suficientes para barrar a atuação efetiva do Executivo. Haja vista que, no governo Collor, cuja liderança era o PMDB²⁰, a oposição ganhou força e a CPI foi realizada. Tal situação repetiu-se com o "mensalão", no governo de Luiz Inácio Lula da Silva, já que esse caso levou ao indiciamento de políticos ligados ao PT e a outros partidos.

Logo, em relação ao "mensalão", a base governista de Lula era formada e apoiada pelo PT, PSB, PMDB, PCdoB, PDT e PRB e, no período que antecedeu a CPMI do Correio, ocorreram inúmeras tentativas de abertura de CPIs com base em diversos casos de corrupção deflagrados. Coube, assim, ao Legislativo (Câmara dos Deputados) acatar ou não os pedidos e iniciar uma votação para a abertura ou não da CPI.

Após algumas denúncias de uma possível supressão da CPI por meio de alianças formadas pelo governo nas votações de abertura da investigação do "mensalão", a oposição, composta majoritariamente pelo Partido da Social

²⁰ Partido do Movimento Democrático Brasileiro

Democracia Brasileira (PSDB), com apoio de alguns deputados governistas, instalou, em 8 de junho de 2005, uma Comissão Parlamentar de Inquérito Mista (CPMI), composta tanto de membros da Câmara dos Deputados como de membros do Senado, a chamada "CPMI dos Correios". Essa CPMI tinha como objetivo investigar e analisar as denúncias de atos delituosos praticados por agentes públicos nos Correios — Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos.

Desse modo, pode-se concluir que o caso “mensalão” pautava-se na construção de uma maioria, com o objetivo de atender às demandas do executivo, alicerçada em uma coalizão suprapartidária que, nesse caso, foi formada e mantida por meio de pagamentos e benefícios financeiros de campanha, em troca de quórum capaz de aprovar projetos. Pode-se inferir, diante dessas circunstâncias, que as coalizões produzidas pelo Presidencialismo de Coalizão podem influenciar no controle e na investigação dos casos de corrupção, pois institucionaliza práticas de defesa do Executivo, no que se refere à corrupção.

No dia 6 de julho de 2005, o deputado federal Roberto Jefferson, do PTB, foi a público e denunciou o esquema do “mensalão”. Em sua denúncia, afirmou que o esquema consistia em pagar uma “mensalidade” a alguns políticos do Congresso e da Câmara, assim como a líderes partidários, entre eles os deputados Carlos Rodrigues (PL - RJ), José Borba (PMDB - PR), Romeu Queiroz (PTB - MG), dentre outros, para que votassem segundo as orientações do partido do presidente, a fim de aprovar questões de interesse do Executivo²¹.

Nesse contexto político, a Câmara dos Deputados propôs a criação de uma CPI para investigar o caso “mensalão”, por causa das denúncias de suborno a parlamentares, além de uma possível compra de votos para aprovação da emenda constitucional que concedeu o direito de reeleição ao presidente FHC, durante seu primeiro mandato, em 1995. Após intensa disputa, as lideranças da Câmara e do Senado chegaram a um acordo: a instalação da CPMI, no dia 20 de julho de 2005, denominada oficialmente de CPMI da “Compra de Votos”, possuía o intento de apurar as denúncias de vantagens patrimoniais e/ou pecuniárias recebidas indevidamente por membros do Congresso Nacional.

²¹ MUSEU DA CORRUPÇÃO. CPI do Mensalão (2005).

Como é estabelecido pelo regimento interno da Câmara, os membros dessas comissões seguem as regras da representação proporcional e, assim sendo, as comissões ficaram “nas mãos” do PT e dos partidos aliados. Contudo, nada fez a diferença. Ao longo do processo, segundo Pereira, Power e Raile (2009), verificaram-se inúmeras evidências financeiras e um número grande de documentos que atestavam uma circulação monetária que não seria legal. Os pagamentos feitos entravam em sincronia com as votações feitas para as reformas necessárias propostas por Lula.

No dia 5 de abril de 2006, a CPMI da compra de votos divulgou seu relatório final, com uma lista de 18 deputados que receberam algum pagamento do mensalão. Seguindo o que Cheibub (2006) constata, a comissão foi presidida pelo senador Delcídio Amaral (PT), ainda em seu início de carreira, e ter como relator o deputado Osmar Serraglio (PMDB – maior partido da coalizão) como membros que ocupam posições de extrema importância dentro de uma CPI/CPMI.

Esse tipo de manobra política, tratando-se de cargos ocupados dentro das CPIs, já faz parte da história política do Brasil. Como exemplo ilustrativo, das 24 CPIs instaladas efetivamente no Congresso Nacional desde 2003, 35 (73%) dos 48 “postos-chave” das comissões foram ocupados por parlamentares da base aliada (PINHEIRO, 2008).

O caso do mensalão se faz específico, pois Lula possuía domínio majoritário sobre os “postos-chave” das comissões, além de possuir uma maioria considerável na Câmara dos Deputados. Mesmo assim, a CPI cassou os assessores com base nos relatórios finais das investigações, embora o procurador geral e seis dos dez juízes do Supremo Tribunal Federal tenham sido indicados pelo Presidente. Esse fato leva Pereira, Power e Raile (2009) a afirmarem que algum fundo de verdade esse caso teve.

Enfim, cabe esclarecer que esta seção não busca determinar ou investigar se Lula tinha conhecimento ou se participava de tais acordos ilegais para a conquista de um maior número de parlamentares que o apoiavam. O que se quer examinar, assim como Pereira, Power e Raile (2009), são as variáveis políticas institucionais que permitiram que o Executivo iniciasse um esquema de recompensar os apoios conquistados.

Como dito na seção anterior, a história política brasileira, após 1988, é marcada pela política do presidencialismo de coalizão, construído sobre os lastros

da centralidade e do domínio majoritário das casas legislativas. Nesse sentido, Pereira, Power e Raile (2009) argumentam que as características sistêmicas não são as únicas informações importantes a serem levadas em conta na compreensão do jogo político entre o Executivo e o Legislativo; uma pitada de informações contextuais possibilita uma maior clareza.

Assim sendo, o PT possuía uma característica contextual diferente de outros partidos, criado na década de 1980 como um partido fruto da aliança entre trabalhadores, intelectuais e movimentos sociais, o que lhe dava um caráter de facções múltiplas. Internamente em 2002, segundo Pereira, Power e Raile (2009), a facção que se fazia dominante no partido era a “Campo Majoritário”, da qual fazia parte Lula. Esse grupo era considerado o grupo de “direita” dentro do partido, assim, os que faziam parte da ala mais à esquerda eram “Força Socialista” e “O trabalho”. Essas facções, em 2002, possuíam dentro da Câmara dos Deputados 1/3 do número total de eleitos da legenda. Desse modo, jamais Lula poderia abandonar ou ignorar os companheiros dissidentes de legenda.

Outro aspecto apontado por Pereira, Power e Raile (2009), que singulariza o contexto em que o PT chega ao poder, consiste no fato de que as políticas sociais idealizadas por Lula necessitariam de um grande montante de recursos e, para tanto, necessariamente deveria obter sucesso em fazer reformas tributárias e previdenciárias para conter as receitas. As próprias políticas sociais propostas pelo Presidente não convenciam os aliados partidários. Para sua concretização, essas reformas necessitavam de uma ampla maioria na Câmara e no Senado, já que tais reformas deveriam ser feitas por meio de ementas constitucionais. Em outras palavras, o Presidente necessitava ter dinheiro em caixa. As possibilidades de isso ocorrer passavam pela necessidade de mudanças em legislações e adequações fiscais para economizar. Além disso, o pano de fundo de esquerda propagado pelo PT deixava em dúvida a continuidade de programas que foram implantados em governos anteriores. A mesa estava posta, o desafio foi agradar gregos e troianos.

Como já exposto anteriormente neste trabalho, Lula contava com uma grande dificuldade de homogeneizar os interesses dos partidos no Legislativo, pois seu papel de oposição forte lhe trouxe custos altos quando ele adentra a presidência. Por essa razão, optou por ter uma posição mais centrista, a fim de conseguir negociar com os diversos campos de interesse existentes no plano da política.

Ao tomar posse, segundo Pereira, Power e Raile (2009), Lula expandiu os ministérios de 21 para 35, motivado pelo intuito de concretizar suas políticas sociais. Diferentes atribuições foram concedidas a esses ministérios que, em sua grande maioria, foram ocupados por membros do partido. Assim, a proporcionalidade das facções intrapartidária estava garantida, mas faltava “agradar” mais sete partidos dos oito que compunham sua base. De fato, foram necessários vários procedimentos para conseguir a troca de benefícios com partidos aliados e não aliados, sem os quais nenhuma reforma sairia do papel, visto que, nas votações que ocorreram, até mesmo membros de seu partido votaram contra a proposta. Sendo assim, os autores afirmam categoricamente que, nada seria feito sem os apoios conquistados por sua base, ofertando cargos e ministérios, assim como sem o apoio de partidos mais distantes ideologicamente, mas aproximados por meio de benefícios políticos, e sem a conquista de partidos de fora da coalizão com políticas distributivas aos estados. Sem essas negociações, as propostas originadas do executivo para realizar reformas foram votadas e aprovadas até pela base do oposição, dado que demonstra a amplitude ideológica das políticas empreendidas.

É fato que isto é só a ponta de um grande iceberg, e as análises das determinantes que propiciaram a existência de tal esquema de construção de maioria só vem colaborar para o entendimento dos problemas que ainda perturbam a nossa jovem democracia.

Ademais, Pereira, Power e Raile (2009, p. 230) afirmam que certas armadilhas podem ser evitadas na gestão da coalizão: a desproporcionalidade na alocação das pastas ministeriais, visto que “o acesso ao Poder executivo é o sangue que corre nas veias da política brasileira” e a garantia de uma maior satisfação da coalizão por meio da proporcionalidade do poder podem proporcionar melhores apoios do que a exclusão de alguns.

Políticos que apoiam o presidente e subsequentemente recebem somente acesso limitado ao Poder Executivo buscarão outras formas de compensação. O presidencialismo de coalizão não pode ser um presidencialismo de exclusão, uma lição que Lula parece ter aprendido no seu segundo mandato (PEREIRA, POWER e RAILE, 2009, p.230).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No decorrer deste trabalho, buscou-se refletir sobre como a corrupção (o caso Mensalão), no primeiro mandato do governo Lula (2002-2005), ocorreu atrelada à forma de organização política denominada *presidencialismo de coalizão*.

Nesse contexto, o Mensalão tornou-se um caso único, pois completou o “ciclo” de uma investigação que se iniciou com a denúncia de Roberto Jefferson (PTB), então aliado do partido do presidente (PT). O que, por conseguinte, levou à criação da CPI e à investigação, que concluiu que havia um “caixa dois”, ou seja, uma forma corrupta de arrecadação de montantes para o financiamento de campanhas.

Com o julgamento dos acusados do Mensalão, vários membros do PT e de outros partidos, como o PL e o PMDB, dentre outros, foram presos, cassados e expulsos dos partidos.

Esse caso é singular, pois é o único na história política democrática, após 1988, que condenou e prendeu políticos devido à prática de atos corruptos, o que gerou uma comoção nacional, promovida pela mídia, de crítica ao PT, uma vez que esse partido tinha como lema o combate à corrupção antes de adentrar a instituição política.

Longe de fazer um julgamento moral sobre o caso Mensalão, o presente trabalho conclui que o modo de governar no primeiro mandato Lula, fundamentado em uma governança monopolizadora dos gabinetes ministeriais, fez os partidos, que até o momento eram aliados (principalmente o PTB), romperem com o *presidencialismo de coalizão*, propiciando, assim, a criação de CPIs, com o intuito de investigar o Executivo. Logo, fica nítida a influência das coalizões nos mecanismos institucionais de controle, assim como o corporativismo da classe política.

Nesse sentido, reflexões sobre as instituições e a atuação dos representantes políticos dentro delas impõe a necessidade de se levar em conta os momentos históricos nos quais ocorrem os fatos. Há, ainda, a necessidade de problematizar os sujeitos que atuam nesse contexto institucional como não desprovidos de subjetividades e interesses particulares, portanto, que podem facilmente romper com a lógica do bem comum.

Diferentemente do que vemos na mídia sobre corrupção, um ato corrupto implica várias “corrupções” ao mesmo tempo, tais como processos de negociação,

condução de conflitos ideológicos, entre muitos outros. Acrescentam-se a esse conjunto de condições favoráveis à corrupção os aspectos culturais e institucionais, que se expressam com diversas faces e efeitos.

No contexto brasileiro, além de uma cultura política de não participação em relação aos assuntos políticos, soma-se uma estrutura institucional que tende a centralizar as decisões do executivo no controle do legislativo, por meio das coalizões e benefícios dados a partidos que compõem estas. Portanto, uma negociação “fechada” entre o presidente e sua base, cuja aliança pauta-se na oferta de cargos, vantagens aos partidos da coalizão, pastas ministeriais, dentre outros, o que influencia no processo de *accountability*.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRANCHES, S. H. H. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Revista Dados**, v.31, n.1, p.5-32, 1988.
- ABRANCHES, S. H. H. **A democracia brasileira vai bem, mas requer cuidados**. In: VELLOSO, J.P.R. (Org.). **Como vão a democracia e o desenvolvimento no Brasil**. Rio de Janeiro: José Olympio, 2001.
- AMORIM NETO, Octavio. **Gabinetes presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislativa no Brasil**. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 3, p. 479-519, 2000
- BEZERRA, Marcos O, **Corrupção: um Estudo Sobre Poder Público e Relações Pessoais no Brasil**, Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1995.
- BREI, Z. Corrupção: dificuldades para definição e para um consenso. **Revista de Administração Pública**, Brasil, n.30, abr. 2013.
- BUCHANAN, James M.. Rent-seeking and profit-seeking. in: BUCHANAN, James M.; TOLLISON, Robert D. e TULLOCK, Gordon. (Eds.). **Toward a theory of the rent-seeking society**. Texas A & M University economics series. n.4 1980.
- CENTURIONE, D; CADAH, L ; VASSELAI, F. **O Congresso e o presidencialismo de coalizão**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2011.
- CODATO, Adriano; COSTA, Luiz Domingos. O que é o presidencialismo de coalizão? **Folha de Londrina**, Londrina - PR, p.2, 27 dez. 2006.
- Constituições Brasileiras. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v.46, n.166, p.367-374, abr./jun. 2005.
- DAMATTA, Roberto. **Carnavais, malandros e heróis: para uma sociologia do dilema brasileiro**. 6.ed. Rio de Janeiro: Rocco, 1997.
- DAMATTA, Roberto. **O que faz o Brasil, Brasil?** Rio de Janeiro: Rocco, 2001.
- DURKHEIM, Émile. **Sociologia e filosofia**. São Paulo, Ed. Forense.1970.
- FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**. Formação do patronato político brasileiro. 3.ed. rev. 9.reimpressão. São Paulo:Globo, 2001
- FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. As CPIs e a falta do que fazer. **Revista Inteligência**, jul. 2005.
- FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional**. 2.ed. Rio de Janeiro: FGV, 2001.
- FILGUEIRAS, Fernando. **A corrupção no Brasil e as instituições políticas**, 2006 Disponível em <<http://www.ecsbdefesa.com.br/fts/ACBIP.pdf>> Acesso em 22 de Agosto de 2013.

FILGUEIRAS, Fernando. A tolerância à corrupção no Brasil: uma antinomia entre normas morais e prática social. **Opin. Pública**, Campinas, v.15, n.2, nov. 2009

FOLHA ON-LINE. Cargos de confiança crescem 32% no país em cinco anos. 15/02/2012. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1502200902.htm>> Acesso em 31 de Julho de 2015

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

HUNTINGTON, Samuel P. **A Ordem Política nas Sociedades em Mudança**. São Paulo: Forense Universitária, 1975.

LIMONGI, Fernando. Formas de governo, leis partidárias e processo decisório, In: **bib** (Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais), n.55, p.7-39, 2003.

LIMONGI, Fernando. Presidencialismo e governo de coalizão. In: AVRITZER, L.; e ANASTÁSIA, F. (Orgs.). **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2006a.

LIMONGI, Fernando. Presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. In: **Novos Estudos Cebrap**, n.76, nov. 2006b.

MOISÉS, J. A. Cultura política, instituições e democracia - Lições da experiência brasileira. In: **Revista brasileira de ciências sociais**, v.23, n.66, 2008.

NINA, Carlos Homero Vieira. **A Comissão Parlamentar de Inquérito nas constituições brasileiras**. Revista de informação legislativa, v. 42, n. 166, p. 367-374, abr./jun. 2005, 04/2005.

PASQUARELLI, Bruno. **Formação de coalizões, apoio legislativo e atuação partidária no presidencialismo brasileiro. 2011. 138f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Universidade Federal de São Carlos - São Carlos, 2011.**

PEREIRA, Carlos; POWER, Timothy; RAILE, Eric. Presidencialismo de coalizão e recompensas paralelas: explicando o escândalo do Mensalão. In: INÁCIO, M.; RENNÓ, Lúcio (Org.). **Legislativo Brasileiro em Perspectiva Comparada**. Belo Horizonte: Editora UFMG.

PIES, Nei Alberto. **De onde vem o jeitinho brasileiro?** Rio de Janeiro: Mundo jovem, 2008.

PINHEIRO, Rodrigo. Base governista ocupa 73% dos cargos-chave em CPIs da "era Lula", **UOL Notícias**, São Paulo, 2008, 15 de Fevereiro. Disponível em: <<http://noticias.uol.com.br/ultnot/2008/02/15/ult23u1170.jhtm>>. Acesso em: 20/07/15.

PINHO, José Antonio Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.43, n.6, p.1343-1368, nov./dez.2009.

ROSEN, Keith. **O jeito na cultura jurídica brasileira**. Rio de Janeiro: Renovar, 1998.

SANTOS, F. G. M. Manobras do presidencialismo de coalizão. **Insight Inteligência**, Rio de Janeiro, v.10, p.210-218, 2007.

SANTOS, F. G. M.; VILAROUCA, Márcio Grijó. **Relatório Alinhamento partidário, trocas de legenda e (in) disciplina partidárias no 1º Ano do Governo Lula**. 2004.

SEGUNDO, Elpídio P. L. O avesso do direito: uma leitura das ciências sociais sobre o direito fundamental de acesso ao Judiciário a partir de um diálogo entre as contribuições de Sérgio Buarque de Holanda e Roberto DaMatta à compreensão da aplicação da lei no paradigma do Estado Democrático de Direito. **Revista Âmbito Jurídico**, v.82, nov./ 2010.

SOUZA, M. T. **O processo decisório na Constituição de 1988**: Práticas institucionais. **Lua Nova**. Revista de Cultura e Política, Brasil, n.58, p.36-59, 2003.

SPECK, Bruno. O financiamento político e a corrupção no Brasil. In: BIASON, Rita de Cássia. (Org.). **Temas de corrupção política no Brasil**. São Paulo: Balão Editorial, 2012, v. 1, p. 49-97.

SPECK, Bruno. Três idéias para oxigenar o debate sobre dinheiro e política no Brasil. **Debate**, Belo Horizonte, v.2, n.3, p.6-13, mar.2010.

Sítios Eletrônicos:

BRASIL. **Câmara dos Deputados**. Regimento Interno, estabelecido pela Resolução n. 17, de 1989. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legislacao/regimentointerno.html>>. Acesso em: 10 de Julho de 2015

BRASIL. **Senado Federal**. Disponível em: < <http://www.senado.gov.br>>. Acesso em: 25 de Junho de 2015

BRASIL. **Câmara dos Deputados**. Disponível em: < www.camara.gov.br>. Acesso em: 25 de Junho de 2015

MUSEU DA CORRUPÇÃO. **CPI do Mensalão** (2005). . Disponível em: <http://www.muco.com.br/index.php?option=com_content&view=article&id=470>. Acesso em: 10 de julho de 2015.

FGV. **Relatório IPCLBrasil**, 4º Tri. 2012 – 1º Tri. 2013, 2013. Disponível em < http://direitosp.fgv.br/sites/direitosp.fgv.br/files/arquivos/anexos/ipcl__relatorio_4tri2012_1tri2013.pdf> . Acesso em 15 de Julho de 2015