

UNESP  **UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA**
“JÚLIO DE MESQUITA FILHO”
Faculdade de Ciências e Letras
Campus de Araraquara - SP

BRUNO GRACIAS DIO

Os controles políticos e o papel das comissões parlamentares de Inquérito no Brasil: o caso do Mensalão



ARARAQUARA – S.P.
2017

BRUNO GRACIAS DIO

Os controles políticos e o papel das comissões parlamentares de Inquérito no Brasil: o caso do Mensalão

Dissertação de Mestrado apresentado ao Conselho, Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Faculdade de Ciências e Letras – Unesp/Araraquara, como requisito para obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais.

Linha de pesquisa: Estado, Sociedade e Políticas Públicas

Orientadora: Márcia Teixeira de Souza

ARARAQUARA – S.P.
2017

Gracias Dio, Bruno

Os controles políticos e o papel das comissões parlamentares de Inquérito no Brasil: o caso do Mensalão / Bruno Gracias Dio – 2017

89 f.

Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho", Faculdade de Ciências e Letras (Campus Araraquara)

Orientador: Márcia Teixeira de Souza

1. Presidencialismo de coalizão. 2. Controles Institucionais. 3. Corrupção. 4. Mensalão. 5. CPI. I. Título.

BRUNO GRACIAS DIO

Os controles políticos e o papel das comissões parlamentares de Inquérito no Brasil: o caso do Mensalão

Dissertação de Mestrado apresentado ao Conselho, Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Faculdade de Ciências e Letras – Unesp/Araraquara, como requisito para obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais.

Linha de pesquisa: Estado, Sociedade e Políticas Públicas

Orientadora: Márcia Teixeira de Souza

Data da defesa: 31/08/2017

MEMBROS COMPONENTES DA BANCA EXAMINADORA:

Presidente e Orientador: Márcia Teixeira de Souza

Universidade Estadual Paulista - FCLAR

Membro Titular: Maria Teresa Micelli Kerbauy

Universidade Estadual Paulista - FCLAR

Membro Titular: Simone Diniz

Universidade Federal de São Carlos - UFSCAR

Local: Universidade Estadual Paulista
Faculdade de Ciências e Letras
UNESP – Campus de Araraquara

DEDICATÓRIA

Dedico este ao meu avô Domingos Lucio (*in memorian*) que me proporcionou momentos de sabedoria e alegrias que se perpetuarão em mim por toda a vida.

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao programa de Pós-Graduação da Universidade Estadual Paulista – FCLAR por abrir as portas para que eu pudesse concluir mais um passo de minha jornada acadêmica. Aos docentes que compartilhei as manhãs e tardes para a conclusão dos créditos. Aos colegas de turma que compartilharam comigo os momentos de incertezas e dúvidas durante as disciplinas. Aos membros da revista discente Cadernos de Campo, Rafael Bezzon, Letícia Rodrigues, Licia Fagotti, Renan Bergo, Laura Pimentel e Nayara Lizzeti os quais compartilhei experiências acadêmicas e profissionais

A minha orientadora Prof^a Dr^a Marcia Teixeira de Souza pela sabedoria e paciência nos momentos de orientação, indicações de bibliografias e por compartilhar comigo um pouco de você. Obrigado pelos questionamentos que criaram dúvidas ao invés de soluções para aquilo que eu idealizava realizar.

Ao Prof^o Dr^o Milton Lahuerta por participar da banca de qualificação e pontuar caminhos a serem trilhados na conclusão dessa dissertação.

Aos membros da banca, professora Dr^a Maria Teresa M. Kerbauy que teve grande participação para na conclusão desse trabalho. Suas indicações e nossas conversas em aula, assim como os apontamentos da qualificação foram de grande valia para meu amadurecimento intelectual. E à prof^a Dr^a Simone Diniz, a qual tem meu apreço por suas reflexões e pela disponibilidade e carinho em fazer parte da banca.

Aos professores que foram de extrema importância ao longo de minha formação acadêmica e essenciais para o desenvolvimento de meus primeiros questionamentos acerca da política brasileira. Minha orientadora na graduação, prof^a Dr^a Maria José de Rezende e ao prof Dr^o Bruno Wilhelm Speck, pela colaboração intelectual enquanto aluno especial no programa de pós-graduação da Unicamp.

Aos meus familiares, que apoiaram essa empreitada, e, que mesmo de longe sempre emanaram forças positivas para que tudo desse certo. Especialmente, a minha mãe Ana, meu pai Domingos e minha irmã Juliana que foram fundamentais em minha trajetória.

Aos meus colegas do Voto Consciente – Jundiá, que pensam e articulam meios de fiscalizar a produção e qualidade dessa produção na Câmara Legislativa.

Por fim, acima de tudo, agradeço a Patrícia Braga, aquela que escolhi para minha vida e tornou-se desde o início o alicerce de nossa caminhada. Muito desse trabalho eu devo a você. Suas contribuições nas leituras e discussões acerca da temática foram de extrema valia.

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

RESUMO

Criadas no bojo dos controles institucionais, como um instrumento para os partidos de oposição exercer o direito de investigar, as comissões parlamentares de inquérito (CPIs) são procedimentos de fiscalização e servem para equalizar as ações e o exercício das funções do Estado. Observando a história brasileira, constata-se, que, os instrumentos idealizados para os controles, os procedimentos institucionais passam sempre por um controle político para que sejam utilizados. Neste sentido a questão central deste trabalho é compreender a arquitetura institucional formada pelas coalizões do governo Lula (2003 -2010), buscando traçar uma relação entre as influências da coalizão construída pelo executivo afim de edificar sua governabilidade e o modo como esta coalizão foi gerida no que se refere na sua atuação no caso Mensalão. Tal problematização fundamenta-se na hipótese de que a mudança de padrão de governabilidade também acaba por influir no controle político dos procedimentos de controle institucional. Conclui-se que por meio das normas e procedimentos, passíveis de interpretações subjetivas e de interesses de grupos, acrescida do cunho eminentemente político do legislativo, nem sempre essas comissões produzem o resultado esperado (o controle). Além disso, a atuação política torna-se complexa, pois uma vez que os procedimentos possam ser utilizados para, no contexto das CPIs, como uma moeda de troca institucional ou como uma forma de ataque a uma oposição, perde-se o princípio norteador do controle e do funcionamento deste. Portanto existem meios procedimentais que, se garantido a maioria numérica por meio dos grupos de apoio, será possível a interferência na ocorrência ou não das comissões, visto que procedimentalmente os acordos realizados podem favorecer a coalizão majoritária e o presidencialismo de coalizão transformar-se em “presidencialismo de cooptação”. O que se observou no mensalão foi que, a partir de uma construção da coalizão heterógena com um número maior de partidos de diferentes correntes ideológicas, o controle exercido pelo executivo para barrar as investigações foi alterado.

Palavras – chave: Presidencialismo de coalizão. Controles Institucionais. Corrupção. Mensalão. CPI.

Abstract

Created within the framework of institutional controls as an instrument for opposition parties to exercise the right to investigate, parliamentary committees of inquiry (CPIs) are enforcement procedures and serve to equalize the actions and exercise of state functions. Observing the Brazilian history, it is verified that there are instruments idealized for the controls, since the institutions always pass for a political control so that they are used. In this sense, the central issue of this paper is to discuss the relationship between management and coalition building, the logic of coalition presidentialism, and the way in which these coalitions influence institutional control procedures, in this case the CPIs. This problematization is based on the hypothesis that the change in management pattern of the coalitions also ends up influencing the political control of the institutional control procedures. It is preliminarily concluded that, through norms and procedures, subject to subjective interpretations, added by the eminently political nature of legislative houses, they do not always produce the expected result (control). In addition, political action becomes complex, since once the procedures can be used, in the context of the IPCs, as a currency of institutional exchange or as a form of attack against an opposition, the guiding principle of control is lost And the functioning thereof. Therefore, there are procedural means that, if a numerical majority is guaranteed through the support groups, it will be possible to interfere in the occurrence of commissions, since procedurally the existence of a limit of requests for CPIs may favor the majority coalition.

Keywords: Coalition presidentialism. Institutional Controls. Corruption. Mensalão. CPI.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABIN	Agência Brasileira de Inteligência
AGU	Advocacia Geral da União
CCCI	Comissão de Coordenação de Controle Interno
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
CPMI	Comissão Parlamentar Mista de Inquérito
CGU	Controladoria Geral da União
FHC	Fernando Henrique Cardoso
MP	Medida Provisória
PP	Partido Progressista
PC do B	Partido Comunista do Brasil
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PFL	Partido da Frente Liberal
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
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
PTN	Partido Trabalhista Nacional
SFC	Secretaria Federal de Controle
TCU	Tribunal

SUMÁRIO

I- INTRODUÇÃO	12
II- INSTITUIÇÕES, PROCESSOS INSTITUCIONAIS E CORRUPÇÃO	16
2.1 A importância das instituições para o estudo da corrupção	16
2.2 Os controles burocráticos da política	19
2.3 Controles burocráticos no Brasil	21
2.4 Representação política e controle social	25
2.5 Os controles internos no Brasil pós 1988	26
III- COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO E PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO NO BRASIL	35
3.1 Presidencialismo de Coalizão e os mecanismos de Controle da corrupção no Brasil	44
IV- O CASO MENSALÃO	58
4.1 O que foi o Mensalão?	58
4.2 Atores Políticos envolvidos	62
4.3 Presidencialismo De Coalizão No Governo Lula	64
4.4 Os acordos para a votação	67
4.5 Os desdobramentos da investigação	70
4.6 Garantia da Governabilidade	73
4.7 Ciclos do Presidencialismo	76
4.8 O que sobrou do presidencialismo do governo Lula	80
V- CONSIDERAÇÕES FINAIS	83
REFERÊNCIAS	86

I - INTRODUÇÃO

Difundidas pela mídia e no cotidiano dos cidadãos, as Comissões Parlamentares de Inquérito (CPI) sempre acabam em ‘pizza’. Contudo, “Pode-se dizer que uma CPI acaba em pizza quando a imprensa, por procedimentos adequados de investigação, mostra por A + B que existem interesses tanto do governo quanto da oposição, dentro da CPI, em proteger grupos ligados a um e outro - o que leva a acordos entre os dois e acaba a CPI”, complementa Figueiredo (2005). “Pode ser pizza se a CPI é criada e não chega a funcionar; se não investigou o que tinha que investigar e se durou menos tempo do que deveria”, afirma a consultora legislativa Márcia Bianchi, a qual atuou em mais de 50 CPIs na Câmara dos Deputados.

Criadas no bojo dos controles institucionais, como um instrumento para os partidos de oposição exercerem o direito de investigar, as comissões parlamentares de inquérito (CPIs) - como afirma a cientista política Argelina Figueiredo (2005), que analisou as CPIs da Câmara dos Deputados entre 1946 e 2002 -, tornaram-se um instrumento do governo. “O Executivo usa a CPI como um instrumento para impedir que a oposição funcione. O governo tem maioria, consegue assinaturas para criar a comissão. No entanto, o governo não tem interesse de concluir essa CPI; ela está ali simplesmente para ficar na fila, para impedir que outra – da oposição, que pode incomodar mais – seja instalada”, fato este que só é possível porque na Câmara dos Deputados, regimentalmente, não pode funcionar mais de cinco CPIs ao mesmo tempo.

Um exemplo histórico deste controle político foi o caso Mensalão. Iniciou-se uma CPI que funcionou em 2005, ao mesmo tempo em que a CPMI dos Correios, para investigar a denúncia de compra de voto de parlamentares no Governo Lula. A CPMI dos Correios terminou produzindo um relatório final que concluiu a existência do esquema de compra de votos (mensalão), porém, a CPI do mensalão terminou sem realizar seus trabalhos. O material produzido pela CPMI serviu como base para o processo judicial que acabou pela condenação de 25 pessoas entre políticos e empresários, entre elas, o ex-chefe da Casa Civil, José Dirceu e o publicitário Marcos Valério.

Entretanto, a CPI do Mensalão foi extinta, porque o prazo regimental de funcionamento terminou e não houve parecer final. “Ela foi frustrada porque era necessário mais tempo. A maioria parlamentar da base do governo, por orientação do próprio governo, recusou-se a dar as assinaturas necessárias ao prosseguimento das investigações”, afirma o relator da CPI do Mensalão, o ex-deputado Ibrahim Abi-Ackel, integrante da base governista na época.

“CPI sem parecer final não tem valor nenhum. Como não mandaram nada para ninguém, nós retomamos a investigação da CPMI dos Correios, o que permitiu que nós fizéssemos aqueles cruzamentos todos para demonstrar com convicção o elo que havia de submissão da Casa enquanto matérias de interesse do governo estavam sendo aprovadas”, afirma o relator da CPMI dos Correios, o deputado Osmar Serraglio (PMDB-PR).

Nesse contexto, o objetivo da dissertação consiste em analisar a arquitetura institucional formada pelas coalizões do governo Lula (2003 -2010), buscando traçar uma relação entre as influências da coalizão construída pelo executivo a fim de edificar sua governabilidade e o modo como esta coalizão foi gerida no concernente à sua atuação no caso Mensalão que envolveu os membros dos partidos da base governista. Tal problematização fundamenta-se na hipótese de que a forma como foi construída e gerida a coalizão do primeiro mandato, levando-se em conta a lógica do presidencialismo de coalizão, o controle político dos procedimentos de controle institucional tornou-se mais difícil.

Historicamente, como afirma Argelina (2005), a construção de coalizões homogêneas no legislativo funciona como um meio de garantir apoio nas matérias de interesse do Executivo, como também no controle dos procedimentos de controle, garantidas por uma maioria. Caso existam casos de investigação nos quais os membros desta coalizão estejam envolvidos, a própria coalizão pode atuar para que os casos nem consigam chegar a ser investigados como também criar uma morosidade nos trabalhos a serem desenvolvidos por estas comissões. Nesse sentido, como foi possível o caso Mensalão ser levado a julgamento, tendo em vista toda esta estrutura majoritária de apoio parlamentar?

A relevância teórica deste trabalho se faz na contribuição que a análise de um procedimento histórico de investigação fez com que agentes públicos e privados fossem presos por crimes de corrupção. Isso só ocorreu, porque a CPI que investigava percorreu todos os passos procedimentais instituídos dentro de um contexto de uma maioria. Os questionamentos que guiaram o trabalho para a concretização da pesquisa foram: Como é possível políticos investigarem políticos? Os procedimentos das CPIs são por excelência políticos? O tamanho da coalizão importa e qual as consequências de uma coalizão “grande” para o sucesso das CPIs? Seria possível, institucionalmente falando, que existam brechas de influências nas coalizões dos mecanismos de controle?

Para tanto, no primeiro capítulo, intitulado *Instituições, processos institucionais e corrupção*, busco demonstrar a importância das instituições para o estudo da corrupção, fundamentado no neo-institucionalismo de Peter Hall e Rosemary Taylor. Tais estudos têm por objetivo trazerem à tona as instituições para compreenderem o fenômeno da corrupção e

não apenas colocarem na racionalidade do indivíduo, visando fins, todo o peso de suas ações. Como também, por meio dos escritos de Max Weber, buscou-se refletir sobre qual o papel da burocracia no funcionamento das instituições, assim como os problemas enfrentados quando há o controle político desta burocracia por meio dos procedimentos, fazendo com que a representação política como também o controle social, essenciais para o accountability, sejam interferidos. Por fim, busquei trazer à tona os controles internos no Brasil conferidos a partir da Constituição de 1988, com o intuito de compreender quais são as possibilidades e instrumentos disponíveis para o controle institucional.

No segundo capítulo, intitulado *Comissões Parlamentares de Inquérito e presidencialismo de coalizão no Brasil*, busco apresentar as transformações e as utilizações do instrumento das comissões parlamentares de inquérito, no que diz respeito ao Brasil. Partindo do pressuposto de que a trajetória e a assimetria de poder entre os atores podem se mostrar produtivas não só para a reflexão do controle político como também do controle da corrupção, acredito que, sem contextualizar o percurso dessas comissões, seria o mesmo que considerar que as instituições e seu funcionamento estão pairando no vazio. Também analiso como se apresenta o procedimento das CPIs inseridas na lógica de organização do presidencialismo de coalizão.

No terceiro capítulo, intitulado *O caso Mensalão*, busco explorar a hipótese de que a gestão da coalizão pode influir tanto positiva quanto negativamente no sucesso ou não das CPIs, especificamente a que culminou no caso Mensalão. Já que o presidente Lula modificou a forma como os partidos aliados se relacionam com a base parlamentar, assim como a forma de gestão dos partidos na coalizão, pois, criou-se uma coalizão majoritária, não nos moldes empregados por outros presidentes que o antecederam. Com um número reduzido de partidos grandes que apoiavam o governo, Lula fez diferente e, de uma maneira pulverizada, coligou-se com um número maior de partidos. Tal configuração, adicionada aos escândalos de corrupção, fez com que a própria base governista fosse alvo de uma investigação que levou diversos membros do partido a serem julgados por corrupção, desafiando a literatura existente sobre o funcionamento do presidencialismo de coalizão e sua relação com a corrupção.

Conclui-se que por meio das normas e procedimentos passíveis de interpretações subjetivas e de interesses de grupos, acrescidos do cunho eminentemente político do legislativo, nem sempre essas comissões produzem o resultado esperado (o controle). Além disso, a atuação política torna-se complexa, pois uma vez que os procedimentos possam ser utilizados, no contexto das CPIs, - como uma moeda de troca institucional ou como uma

forma de ataque a uma oposição -, perde-se o princípio norteador do controle e do funcionamento deste.

Os meios procedimentais existentes em que, se garantida a maioria numérica por meio dos grupos de apoio, podem sofrer interferência na ocorrência ou não das comissões, visto que, procedimentalmente, os acordos realizados podem favorecer a coalizão majoritária e o presidencialismo de coalizão transformar-se em “presidencialismo de cooptação”. O que se observou no Mensalão foi que, a partir de uma construção da coalizão heterogênea, com um número maior de partidos de diferentes correntes ideológicas, o controle exercido pelo executivo para barrar as investigações, foi alterado. Se historicamente as coalizões menores garantiam sucesso no controle dos instrumentos institucionais, a governança realizada por Lula fez com que a CPI dos Correios não chegasse ao mesmo fim da CPI do Mensalão, demonstrando que o tamanho da coalizão importa e o preço é alto.

II - INSTITUIÇÕES, PROCESSOS INSTITUCIONAIS E CORRUPÇÃO.

Neste capítulo busco demonstrar a importância das instituições para o estudo da corrupção, fundamentado no neo-institucionalismo de Peter A. Hall e Rosemary C. R. Taylor, o qual tem por objetivo trazer à tona as instituições para compreender o fenômeno da corrupção e não apenas colocar na racionalidade do indivíduo, visando fins, todo o peso de suas ações. Como também por meio dos escritos de Max Weber buscou-se refletir qual o papel da burocracia no funcionamento das instituições, assim como os problemas enfrentados quando não há controle político desta burocracia por meio dos procedimentos institucionais, fazendo com que a representação política como também o controle social, essenciais para o *accountability*, sejam interferidos. Por fim busco trazer à tona os controles internos no Brasil conferidos a partir da constituição de 1988, a fim de compreender quais são as possibilidades e os instrumentos disponíveis para o controle institucional.

2.1 A importância das instituições para o estudo da corrupção

O estudo do fenômeno da corrupção, do ponto de vista da evolução histórica, teve sua primeira vertente de estudos mais recentemente, nas décadas de 1950 e 1960, interligada ao processo de colonização e, no auge da teoria da modernização, que atribuía uma relação íntima entre subdesenvolvimento e corrupção, ou seja, quanto menos moderno o país fosse, mais suscetível à corrupção ele estaria. (BATISTA; MARQUES, 2012)

A segunda vertente inicia-se na década de 1990, propiciada pelas dinâmicas dos países do Terceiro Mundo em suas redemocratizações, pelo fim da União Soviética e pela crescente preocupação da comunidade internacional com os efeitos nocivos que a corrupção poderia trazer. Nos anos 1950 e durante toda a década de 1960, o interesse pela corrupção foi amplamente inspirado nas experiências de democratização recentes em países subdesenvolvidos. Nesse caso, ainda não havia um consenso quanto aos efeitos nocivos da corrupção, e muitas vezes argumentava-se sobre a ligação necessária entre o processo de modernização e de transição democrática e a corrupção (FERRALES, 2005 apud BATISTA & MARQUES, 2012).

Essa visão funcionalista passou a ser questionada em meados dos anos 1970, quando o debate sobre a corrupção começou a produzir outra geração de pesquisadores, como Anne Krueger (1974), com sua obra *The Political Economy of the Rent-Seeking Society*, e Susan Rose-Ackerman (1978), com sua obra *Corruption: a study in political economy*, as quais

argumentam que todo comportamento corrupto e de *rent-seeking* possui um efeito negativo sobre o desenvolvimento político e econômico dos países. Em vez de considerar a corrupção como um fenômeno estrutural ou como um componente necessário para a modernização ou para o processo de transição, a corrupção passou a ser vista como uma escolha individual. Atos de corrupção eram observados como decisões calculadas e planejadas, em que as partes envolvidas cuidadosamente maximizavam seus ganhos. Porém, todo esse ganho trazia um custo para a sociedade, já que recursos seriam desviados e estruturas do Estado poderiam se comprometer, no sentido de não realizar suas atividades com plenitude.

Contudo, os estudos sobre corrupção durante os anos 1980 modificaram-se, de forma que tal abordagem passou a ganhar popularidade crescente a partir dos anos 1990, principalmente entre economistas e cientistas políticos que utilizavam custos de transação ou modelos de principal-agente para suas pesquisas.

Nesse sentido, a literatura sobre corrupção passou a se preocupar em “trazer as instituições de volta”. O institucionalismo retornou à agenda da ciência política na década de 1980, quando as limitações dos outros paradigmas se tornaram prementes. O neo-institucionalismo abandonou o legalismo do institucionalismo clássico e incorporou dimensões da racionalidade e da história para compreender como as instituições podem incentivar ou constranger determinados comportamentos.

Assim, o neo-institucionalismo apresenta a preocupação em trazer as instituições de volta ao debate. No entanto, as instituições afetam o comportamento humano e até mesmo a definição de corrupção varia entre os diversos tipos de neo-institucionalismo. Hall e Taylor (2003) apresentam uma classificação dos neo-institucionalismos em três variantes principais: o neo-institucionalismo histórico, o neo-institucionalismo sociológico e o neo-institucionalismo da escolha racional.

O neo-institucionalismo histórico tem por base dois elementos fundamentais: o foco na dependência histórica – ou na dependência da trajetória – e na assimetria de poder entre os atores. Os dois elementos enfatizam que as instituições não são criadas no vazio. A história importa e as diferenças no controle de poder e de recursos também importam. As instituições são entendidas por essa perspectiva como “procedimentos, protocolos, normas e convenções oficiais e oficiosas inerentes à estrutura organizacional da comunidade política ou da economia política” (HALL; TAYLOR, 2003, p.196). As instituições afetam o comportamento humano tanto por orientar o cálculo racional dos atores, estabelecendo os *payoffs* das ações, como ao moldar a imagem de si, as visões de mundo e as preferências dos atores (HALL; TAYLOR, 2003).

Já o neo-institucionalismo sociológico trabalha com uma noção muito mais ampla de instituição, “incluindo não só as regras, procedimentos ou normas formais, mas também os sistemas de símbolos, os esquemas cognitivos e os modelos morais que fornecem ‘padrões de significação’ que guiam a ação humana” (HALL; TAYLOR, 2003, p.209). Nesse sentido, os autores da perspectiva sociológica rompem a dicotomia entre instituições e cultura, levando a uma abordagem integrada e complexa. Tendo isso em mente, o comportamento induzido pelas instituições pode ser assim aproximado de práticas culturais. Nas palavras de Hall e Taylor (2003), “essas práticas seriam incorporadas às organizações, não necessariamente porque aumentassem sua eficácia abstrata (em termos de fins e meios), mas em consequência do mesmo tipo de processo de transmissão que dá origem às práticas culturais em geral” (HALL; TAYLOR, 2003, 208).

O neo-institucionalismo da escolha racional tem por base uma definição bastante específica de instituições e de como essas instituições afetam o comportamento humano. Partindo de uma perspectiva racional do comportamento humano, os pesquisadores dessa versão do neo-institucionalismo explicam o papel das instituições na redução de custos de transação nas trocas políticas e econômicas e na solução de problemas de ação coletiva, por meio da indução da cooperação entre os atores racionais. Segundo Hall e Taylor (2003),

Os teóricos enfatizam o papel da interação estratégica na determinação das situações políticas. Suas intuições fundamentais são, primeiro, que é plausível que o comportamento de um ator é determinado, não por forças históricas impessoais, mas por um cálculo estratégico, e, segundo, que esse cálculo é fortemente influenciado pelas expectativas dos outros atores. As instituições estruturam essa interação ao influenciarem a possibilidade e a sequência de alternativas na agenda, ou ao oferecerem informações ou mecanismos de adoção que reduzem a incerteza no tocante ao comportamento dos outros, ao mesmo tempo em que propiciam aos atores ‘ganhos de troca’, o que os incentivará a se dirigirem a certos cálculos e ações precisas (HALL; TAYLOR, 2003, p.206).

Nesse sentido, essa versão do neo-institucionalismo se preocupa com o efeito das regras formais e informais sobre o comportamento racional dos atores envolvidos em trocas políticas ou econômicas. Os atores são racionais, e, portanto, fazem suas escolhas com base em um cálculo de custos e benefícios de cada ação. Contudo, tais escolhas não são feitas em um vazio institucional. As instituições importam, visto que estabelecem as “regras do jogo” e constroem os comportamentos que as transgredirem. (BATISTA; MARQUES, 2012)

A análise do impacto do desenho institucional dos países sobre o comportamento corrupto dos atores tem por base a escolha individual e a consideração de custos e benefícios aliados ao arranjo institucional. Nesse sentido, a corrupção deixa de ser causada estritamente por elementos da estrutura social para ser explicada com base no processo decisório dos atores envolvidos nas relações institucionais. Nesse sentido, aliada aos argumentos sobre os efeitos do desenvolvimento econômico e de traços culturais, a abordagem institucional pode contribuir para o entendimento do fenômeno da corrupção.

Em teoria, a democracia, por meio do mecanismo da eleição, restringiria a corrupção ao dar ao eleitor a capacidade de recompensar boas gestões e remover do poder os políticos corruptos (LAMBSDORFF, 2006). Contudo, por que ainda observamos corrupção em países democráticos, quando o eleitor tem a prerrogativa de retirar do sistema político os representantes envolvidos em corrupção? (KUNICOVÁ, 2006).

Nesse sentido, o tipo de regime em si não se mostra suficiente para explicar a corrupção. A comparação entre regimes democráticos e autoritários envolve categorias cujas bases são demasiadamente amplas, que poderiam esconder grande variação dentro dos regimes, especialmente dos regimes democráticos.

Assim, elementos específicos das democracias aparecem como relevantes para entender o porquê da corrupção, e a estrutura constitucional específica dos países, o seu desenho institucional, vem sendo apontado como uma das principais respostas para os referidos questionamentos. Tais elementos serão mais bem analisados na próxima seção, quando analisarei a construção dos controles políticos nas democracias. A análise inicia-se com a reflexão sobre o levantamento dos elementos constituintes iniciais dos controles burocráticos no aparato do Estado.

2.2 Os controles burocráticos da política

A administração pública em sua forma burocrática foi adotada inicialmente no final do século XIX, em alguns países da Europa, em substituição à administração patrimonialista, um sistema característico das monarquias absolutas. Com a expansão do capitalismo, desenvolveu-se uma administração que complementasse a distinção entre o público e o privado. Por conseguinte, houve a criação de uma administração baseada na estrutura piramidal de poder, no princípio hierárquico de comando, nas rotinas rígidas, no controle dos processos administrativos e com administradores profissionais, especialmente recrutados para as funções, e que respondiam aos políticos.

A ascensão dessa forma de organização foi estudada por diversos autores, especialmente por Max Weber, que reconheceu a inevitabilidade do modelo de organização burocrático. Em sua perspectiva analítica, a modernização social implicava no aparecimento de instituições fortes, baseadas na centralização, na disciplina normativa e no caráter impessoal da ação dos membros, condições estas que só o tipo de organização burocrática poderia oferecer? (BENDIX, 1986).

No entanto, embora Weber tenha estudado a organização burocrática (os atributos morfológicos), sua principal preocupação era com o advento do fenômeno burocrático, ou seja, a burocracia como forma de dominação racional/legal. A burocracia estatal constituía-se como um tipo novo de poder, derivado da concentração de informações e da capacidade organizacional. Por essa razão, apesar de considerar a burocracia uma forma de organização adequada às necessidades da modernização capitalista, Weber (1979) alertava para a necessidade do controle desse poder, pois o surgimento do Estado burocrático poderia levar a uma renúncia das responsabilidades por parte das lideranças políticas e à usurpação das funções políticas pelos administradores, ameaçando a legitimidade do Estado democrático.

O modelo de organização burocrática respondeu com eficácia as demandas administrativas do período anterior a Segunda Guerra Mundial, dada à baixa complexidade das administrações públicas. No entanto, essa conjuntura mudou no período posterior à Segunda Guerra, devido ao predomínio do paradigma *keynesiano* de Estado, caracterizado por um rápido crescimento econômico. As estruturas estatais começaram a adquirir maior complexidade dos sistemas administrativos e um crescimento das burocracias estatais. Uma das consequências desse processo de mudanças foi a ampliação do grau de autonomia das organizações públicas sem a correspondente regulação política.

Nesse sentido, o controle sobre a burocracia tornou-se crucial, principalmente a partir da década de 1970, com a chamada Crise Estrutural, que atingiu de maneira particular os Estados que haviam aderido ao modelo *keynesiano*, tanto os de Bem-Estar Social quanto os desenvolvimentistas. E, em decorrência da constante demanda em termos de quantidade e diversidade de tarefas, houve o crescimento horizontal e vertical das burocracias, criando pirâmides administrativas que enfraqueceram os clássicos mecanismos de controle e coordenação. Em decorrência disso, surgiram diversas escolas de pensamento que objetivavam oferecer respostas a esses problemas em termos intelectuais e políticos. Dentre as escolas de pensamento, poderíamos citar a Teoria da Escolha Pública, a Nova Gestão Pública, o neo-institucionalismo, dentre outras.

2.3 Controles burocráticos no Brasil

No Brasil, a divisão dos poderes ocorreu em três níveis: o Legislativo (expressão máxima do poder popular, cujos representantes efetivamente criam as leis e regras que serão dirigidas a todos); o Executivo (órgão responsável pela execução das leis e direção central da nação, também escolhido pelo povo), e o Judiciário (produtor de legislação, com função de intérprete e guardião das normas e princípios constitucionais). Ou seja, houve uma divisão horizontal, como a exposta, mas também uma separação vertical dos poderes, como princípio básico do federalismo: a separação entre a União, os Estados e os Municípios, cujo princípio é o de funcionalidade dos entes de governo, como “complexos orgânicos” com regimes de competências definidos, separados e interdependentes (CANOTILHO, 1956). O que representa a ideia de equilíbrio perfeito entre o Poder Central e os periféricos, ancorado em um tipo específico de parlamento:

O nascimento e desenvolvimento das instituições parlamentares dependem, portanto, de um delicado equilíbrio de forças entre o poder central e os poderes periféricos. Onde o poder central goza de uma significativa preponderância [...] as instituições parlamentares vingam mal e dificilmente prosperam. Mas tampouco na situação oposta [...] existem condições para a consolidação dos Parlamentos: falta, na verdade, um estímulo que leve as várias forças do país a se unirem de forma duradoura. (BOBBIO, 1998, p 879.)

Para Montesquieu (1748), a separação dos poderes é uma forma de evitar a concentração do *imperium* nas mãos de uma só pessoa. O modelo de instituição constitui a transição do Estado Absolutista (ou despótico) para um estado liberal, caracterizado modernamente pelo Estado Democrático de Direito. Essa cisão das atividades, entretanto, não é rígida, havendo interferências recíprocas, em que cada Poder, além de exercer suas competências, também influencia no controle dos demais. Contudo, isto não significa que uma instituição vai ser organizada por uma formação de uma burocracia, mas que o judiciário só vai decidir algo quando emerge um fato real.

No Brasil, a utilização dos procedimentos de controle institucional são:

- a) Medida provisória: ação de uso exclusivo do Executivo, com o objetivo principal de dar celeridade a questões urgentes. Tem força de lei a partir de sua edição, cabendo ao Legislativo reagir a ela dentro de um prazo determinado, aprovando-a ou não, arcando assim com os custos de tal decisão (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1995).

- b) Comissão Parlamentar de Inquérito: prerrogativa do Congresso Nacional, serve para a apuração de irregularidades nos atos do poder Executivo. Os legisladores têm poderes para chamar ministros para esclarecimentos, determinar quebra de sigilo bancário, entre outros. Trata-se da função de Fiscalização e Controle prevista na Constituição Federal, artigo 49, X, que resulta na possibilidade de julgamento por Crime de Responsabilidade de autoridades federais, entre elas, o Presidente da República (PINHO, 2006).
- c) Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADIN): de cunho judicial e de competência exclusiva do Supremo Tribunal Federal, visa resguardar os direitos do cidadão em face de uma inoperância dos criadores (Legislativo) ou dos executores (Executivo) das leis. Sua declaração “obriga” o responsável a manifestar-se e sanar determinadas lacunas na legislação, em vista de preceito ou garantia fundamental prevista na Constituição Federal (BRASIL, 1988, art. 103).

Essas são apenas três formas de interferência nas relações Executivo / Legislativo / Judiciário, mas há outras formas de interferir, como a possibilidade de as CPI's determinarem a prisão de cidadãos durante o inquérito (antes de prerrogativa exclusiva do Poder Judiciário), a utilização de regime de urgência pelo Executivo em determinadas matérias, o que pode causar o trancamento da pauta do Congresso, e a utilização de interpretação extensiva e de súmulas vinculantes e jurisprudência pelo Judiciário, interpretando e completando o sentido das leis (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1995).

Para Scott Mainwaring e Matthew Shugart (1997), esse tipo de atuação tem interesses nocivos no que se refere à relação entre as diferentes esferas de governo. A preponderância do Executivo sobre os demais sistemas se consolida pela utilização de medidas capazes de cercear o poder Legislativo, principalmente em função das exigências de calendário, como é o exemplo do orçamento, que autoriza a utilização de 1/12 ao mês do valor previsto em caso de atraso (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999, p.45).

Tal preponderância na história brasileira pode ser observada com o crescente número de leis de autoria do Executivo em detrimento dos demais poderes. Neto (2000 apud VIANNA, 2003, p. 94) avalia essa dissonância como fruto de um sistema autoritário atrelado a princípios e normas postas na ditadura militar dos anos de 1970. Esse poder imperou a ponto de certos protagonistas do período ditatorial reconhecerem que, no início do período liberalizante (1980-1986), houve um atrofiamento do processo legislativo, conforme avaliação

do general Couto e Silva (1981, p. 23), braço-direito do primeiro presidente militar, Castelo Branco:

A hipertrofia do Executivo acabaria por anular a atividade legislativa do Congresso, quase que limitando a cancelar projetos de iniciativa do Poder Maior, quando não se abstendo perante eles. Em assuntos decisivos, o Poder Executivo substituir-se-ia até mesmo ao Judiciário no julgamento e punição de quem se insurgisse contra ele, recorrendo para tanto a diplomas de execução.

De fato, ao se analisar a linha de produção das normas no período de 1946 até 1994, nota-se claramente uma inversão na iniciativa legislativa, a partir de 1964, que perdura até os dias atuais (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999, p.49). Tal separação se deve à distinção de finalidades das leis editadas, com predominância daquelas de cunho orçamentário, de iniciativa exclusiva do poder Executivo.

Após 1988, no que tange ao poder de fiscalização do Legislativo nas esferas funcionais dos demais poderes, a linha de atuação não é óbvia. As comissões parlamentares de inquérito têm efetiva responsabilidade para a apuração de desvios de conduta por parte das autoridades federais. Por princípio, não se envolvem em questões privadas e pessoais (*private affairs*) e devem se relacionar com fatos determinados (PINHO, 2006, p.67).

Entretanto, dada à possibilidade de caráter extensivo da interpretação dessas normas, além do cunho eminentemente político das casas legislativas, nem sempre o que ocorre é o previsto. De fato, pode-se afirmar que casos pessoais são averiguados nas referidas comissões, as quais podem valer-se da argumentação de que tais assuntos podem culminar em responsabilidades públicas. Além disso, a atuação política torna-se complexa, uma vez que pode apurar casos sem fatos claros ou denúncias concretas.

A abordagem institucional que trabalha com a relação Executivo - Legislativo é insuficiente na análise das CPI's, quando se apenas averigua a composição das casas, sem levar em conta as variáveis internas dessas. Faz-se necessário separar oposição e governo para dar vazão ao confronto existente nessa relação. Falta a essa abordagem a percepção dos acordos, da gestão das coalizões, das oposições realizadas, pois essas relações impactam no entendimento dos controles institucionais.

Por essa razão, faz-se necessário analisar o Congresso a partir de suas lógicas partidárias, já que os indivíduos ali presentes não só partilham de suas convicções e desejos pessoais, como também estão inseridos em lógicas partidárias, em convicções ideológicas de interesses diversos, em conjunturas políticas, e assim não se pode naturalizar a ideia de que as ações dos parlamentares são só individuais ou totalmente corporativas.

[...] a estrutura real de uma assembleia parlamentar também é definida por elementos que se situam numa outra dimensão: aquela que concerne aos grupos políticos presentes no Parlamento. Os parlamentares não agem, com efeito, de modo atomístico, mas geralmente enquadrados em unidades supraindividuais... (BOBBIO, 1998, p.883.).

Isso se faz necessário, pois os partidos políticos encontram-se inseridos na lógica de poder. Embora sua atuação seja, teoricamente, o modo de expressão da população no sistema democrático representativo, sua força está diretamente ligada à possibilidade de barganha e de influência no jogo político. Ou seja, o partido político só tem condições de existir se sua aparência refletir a tática da competição partidária, quando modifica a direção da competição, o que, por sua vez, determina a transferência da competição centrípeta para centrífuga, independente se para esquerda ou direita, dos partidos que apoiam o governo (SARTORI, 1981).

Outro ponto de grande importância que necessita ser trabalhado diz respeito à influência do Judiciário no processo democrático. Tal instituição não possui um caráter eminentemente político, mas é de profunda importância para o funcionamento do sistema, visto ser responsável por tratar da interpretação das leis e de seu cumprimento, além de ser interlocutor entre a origem (Legislativo) e o fim (Executivo). São, no entanto, inúmeras as possibilidades de interferência da Justiça nas atividades dos outros elementos, não apenas por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADINS), mas também pela emissão de Enunciados e Jurisprudências que influenciam o processo de produção legislativa. Além disso, ações de Descumprimento de Preceito Fundamental, Mandados de Segurança e outras atividades pautam o dia a dia da atuação do Executivo (QUEIROZ FILHO, 2001).

A interferência do Judiciário nas decisões políticas não é novidade nos debates da ciência política. Pode-se afirmar que a ideia de “judicialização da política” ou da “politização da justiça” tem se comprovado em diversas pesquisas que demonstram a possibilidade do judiciário de influir e, às vezes, conduzir processo político-democrático (CARVALHO, 2004).

O fortalecimento do judiciário, após 1988, também é condicionado pelo enfraquecimento do Legislativo perante o Executivo e a ultrapassagem do primeiro pelo segundo na produção normativa. Tal fato seria fruto do descasamento entre a atividade política e o plano social.

Segundo Viana (2003, p.15):

O próprio Legislativo parece estar consciente dessa contingência, uma vez que é dele, desde a Constituinte, que tem partido as iniciativas de reforçar as funções de *checks and balances* do Poder Judiciário e de instituir [...] uma

modalidade de esfera pública que mediu em torno da representação funcional.

Ou seja, a atuação do poder Judiciário nas demais esferas de poder cristalizou uma sobreposição de decisões, de forma que assuntos eminentemente políticos agora passam a ser matéria de discussão na lógica da esfera do direito positivo. Demonstra, nesse caso, uma “passagem de papéis” do legislativo, como esfera de representação da vontade popular, para uma esfera do julgamento dos princípios norteadores da nação.

2.4 Representação política e controle social

Com a ascensão das modernas democracias representativas, houve a criação de mecanismos que buscam efetivar o vínculo entre o eleitor e seus representantes, (*accountability*). Esse processo intrínseco da democracia só pode ocorrer por meio da fragmentação do poder, em níveis distintos, que se complementam ao fim que lhe são designados. Pode ocorrer de forma horizontal – com controle mútuo entre os poderes institucionalizados, e, também, de forma vertical – quando há uma combinação entre as prestações de contas, a sujeição ao exame popular das contas e políticas públicas, como também o crivo das eleições (PIRES; RODRIGUES; SOARES, 2012).

Para que um regime democrático funcione de forma plena é necessário que haja participação da sociedade civil e da esfera pública na *accountability*, pois isso é fundamental para a qualidade da democracia e pressupõe o seu aspecto retrospectivo. Ademais, é necessária a incorporação de graus de deliberação para a efetividade do controle, pois existem relações que podem variar de complexidade e graus de controle.

Para Cox e McCubbins, (1997 apud PIRES; RODRIGUES; SOARES, 2012), a delegação de representação obedece a três critérios: a) a Soberania Popular, quando o povo delega o poder de tomada de decisão política ao corpo executivo e legislativo; b) a existência de um detalhamento no Executivo e no Legislativo em relação ao processo de delegação, por meio de ministérios, comitês ou comissões legislativas e mecanismos de controle de agenda, estruturando e balizando a relação do executivo-legislativo; c) a consideração do legislativo como o principal e as agências e *bureau's* como agentes.

Uma baixa *accountability* gera fragilidade institucional dos mecanismos de controle que os eleitores possuem sobre seus representantes, criando um “desvio” de representação. Essa circunstância ocorre porque a influência do representante dentro das instituições que vem a ser um problema uma vez que suas ações podem gerar privilégios ou grupos que não

agem para coibir condutas ilícitas, já que políticos são poucos responsivos aos eleitores. A razão para tal cenário existir pode ser pensada pela falta de incentivos para controlar o Executivo e o Legislativo, assim como afirma Joao Francisco A. Maria (2010) sobretudo em sistemas presidencialistas, como o brasileiro, no qual o poder de decisão é pulverizado.

Dahl e Lindblom (1971) compreendem que o controle é a capacidade que um agente possui de fazer algo que influa no comportamento de outro agente para atender as suas demandas, principalmente por meio de incentivos, restrições e punições. Já para Moreno, Crisp e Shugart (2003), a demonstração do controle está vinculada à qualidade do processo de delegação entre os cidadãos e os políticos. Para Melo (2007), a discussão em torno da importância das instituições de controle está diretamente ligada ao equilíbrio institucional entre os poderes.

Ou seja, a relação de influência entre os mecanismos de *accountability* vertical e horizontal pode ocorrer, se o mecanismo vertical entre eleitores e legisladores for fraco, e o próprio mecanismo horizontal possa ser influenciado de forma negativa. Um exemplo corriqueiro são os regimes políticos na América Latina, nos quais há uma deficiência estrutural do sistema representativo, pois “sistemas partidários fragmentados e partidos débeis, clientelistas e não programáticos produzem uma estrutura de incentivos perversa para o exercício do controle” (MELO, 2007, p.6).

Nesse sentido, o exercício do controle é dependente da capacidade institucional de abertura política existente em relação aos anseios dos cidadãos, já que depende da ausência de crises institucionais que resultem na debilidade das instituições democráticas. Assim, as instituições de controle interno e externo estão diretamente ligadas a mecanismos de *accountability* e são fundamentais à qualidade democrática de um país (O'DONNELL, 1998). Logo, a instabilidade política impede a consolidação de um marco institucional eficaz, condição elementar para o combate da corrupção.

2.5 Os controles internos no Brasil pós 1988

Primeiramente, é necessário reafirmar que há uma grande controvérsia quanto a uma conceituação geral do que seja corrupção, e isso está relacionado ao conjunto institucional e aos valores de uma determinada sociedade em um determinado contexto histórico. O que se compreender por corrupção um tipo de relação social que acontece em um Estado onde o que é público e o que é privado são utilizados como se fossem a mesma coisa. Portanto, trata-se de

fazer uso ilegal da coisa pública, dentro de um Estado de Direito, com uma burocracia profissional instalada ou em processo de instalação (DAHL, 1997).

Para confirmar essa conceituação, parto do princípio de que corrupção pode ser pensada como o uso do poder, de um cargo público, à margem da lei, para a obtenção de ganhos privados. É certo que qualquer que seja a definição dada à corrupção pode ser questionada, de uma forma ou outra. O importante nessa definição é a ênfase dada à utilização de um determinado poder do Estado de forma ilegal (Idem).

Nas palavras de Meirelles (2000, p. 59), governo em sua definição jurídica, "É a expressão política do comando, da fixação de objetivos do Estado e de manutenção da ordem jurídica" e, para a consecução dos objetivos do governo, existe um conjunto de órgãos e entidades chamados, em sentido formal, de Administração Pública. No sentido político se caracteriza pela autoridade governante de uma nação ou unidade política, que tem como finalidade reger e organizar a sociedade.

Todas as pessoas físicas incumbidas do exercício de alguma função estatal são chamadas de agentes públicos. Esses agentes podem ser agentes políticos ou agentes administrativos. Os agentes políticos são os componentes do governo nos seus primeiros escalões e atuam com plena liberdade funcional, portanto, são autoridades públicas supremas do governo e da administração. Já os agentes administrativos são todos aqueles que se vinculam ao Estado por relações profissionais, sujeitos à hierarquia funcional (ARAUJO; SANCHEZ, 2005, 141).

Para o exercício de suas funções, os agentes administrativos dispõem de poder *administrativo*, cujas principais características são o de ser *vinculado* – preso ao enunciado da lei – e ao mesmo tempo *discrecionário* – ou seja, pode fazer escolhas dentro do que permite a lei. Tais poderes são instrumentos de trabalho, adequados à realização das tarefas administrativas. São *poderes instrumentais*, diversamente dos poderes políticos. Estes são estruturais e orgânicos, porque compõem a estrutura do Estado e integram a organização constitucional (MEIRELLES, 2000).

Os poderes administrativos são extrínsecos, conferidos aos agentes por meio do Direito Positivo. Mas os agentes administrativos dispõem também de um poder intrínseco, por constituírem-se como um grupo especializado e possuem capacidade organizacional. Os burocratas detêm certa quantidade e qualidade de informação que os coloca em posição de vantagem em relação aos agentes políticos. A informação, a competência técnica e o conhecimento específico são os fundamentos desse poder, que será aqui chamado de *poder burocrático* (ARAUJO; SANCHEZ, 2005, p.141).

Os controles sobre esse poder administrativo/burocrático inserem-se em um contexto maior: o controle do poder do Estado. Institucionalmente, existem três principais formas de impor limites à ação dos agentes do Estado. A primeira delas é constituída pelos "freios sociais".

1 - Os "freios sociais" à ação dos agentes do Estado são constituídos pelos chamados mecanismos de controle verticais, isto é, da sociedade em relação ao Estado. Esses mecanismos aqui serão chamados de *controles sociais*. A principal forma de controle vertical é a dimensão eleitoral, ou seja, premiar ou punir um governante nas eleições. Essa dimensão requer a vigência dos mecanismos que caracterizam uma Poliarquia, como definida por Robert Dahl (1997): liberdade de opinião, de associação e de imprensa, entre outros.

Além disso, o controle vertical se manifesta por meio de "ações realizadas, individualmente ou por algum tipo de ação organizada e/ou coletiva, com referência àqueles que ocupam posições em instituições do Estado, eleitos ou não" (O'DONNELL, 1998, p.31). Isso implica a existência de diversos mecanismos que permitem aos cidadãos reivindicar demandas diversas, assim como denunciar atos dos agentes públicos.

2 - A segunda principal forma de impor limites à ação dos agentes do Estado ocorre pelos mecanismos de limitação e controle na própria arquitetura do Estado, também chamados de "mecanismos de controle horizontais". Envolvem a existência de instituições, agências e órgãos estatais detentores de poder, legal e de fato, de realizar ações que vão desde a supervisão de rotina até sanções legais contra atos delituosos de seus congêneres do Estado. Esse sistema não se limita às instituições mais importantes do sistema político, como o controle mútuo entre o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, mas estende-se também a outras instituições intermediárias que, no caso do Brasil, são o Ministério Público e os Tribunais de Contas, que possuem alto grau de autonomia em relação à própria organização institucional e à interpretação da tarefa de controle (SPECK, 2000).

3 - Existe ainda um terceiro tipo de controle institucional dentro da estrutura do Estado que, diferentemente dos mecanismos baseados nos princípios de controle vertical e horizontal, anteriormente citados, é subordinado ao princípio hierárquico: trata-se do chamado "controle administrativo". Esse controle é definido por Meirelles (2000, p.614) como:

[...] é todo aquele [controle] que o Executivo e os órgãos de administração dos demais Poderes exercem sobre suas próprias atividades, visando mantê-las dentro da lei, segundo as necessidades do serviço e as exigências técnicas e econômicas de sua realização, pelo que é um controle de legalidade e de mérito.

Piscitelli (1998) expõe que são quatro os principais objetivos dos mecanismos de controle interno: a) a revisão e/ou verificação das operações sob os aspectos eminentemente contábeis, formais e legais; b) a eficiência, que concerne aos meios empregados, aos recursos utilizados para a consecução dos objetivos; c) a eficácia, a verificação do produto, dos programas, dos fins perseguidos; e, d) a avaliação dos resultados.

Segundo Meirelles (2000, p.615) esse

controle administrativo deriva do poder/dever de *autotutela* que a Administração tem sobre seus próprios atos e agentes. Esse controle é normalmente exercido pelos órgãos superiores sobre os inferiores [...] pelo quê se caracteriza como *controle interno*, pois o *externo* é sempre atribuído a órgão estranho ao Executivo.

Dessa forma, controle interno é:

[é] todo o [controle] realizado pela entidade ou órgão responsável pela atividade no âmbito da própria administração. Assim qualquer controle efetuado pelo Executivo sobre seus serviços ou agentes é considerado interno, como interno será também o controle do Legislativo ou Judiciário por seus órgãos de administração, sobre seu pessoal e os atos administrativos que pratique. (MEIRELLES, 2000, p. 612.)

Meireles (2000) define controle interno e controle administrativo do mesmo modo. Esse tipo de controle consiste em um *autocontrole*, pois é exercido pelos diferentes Poderes ou Agências sobre seus próprios atos e agentes, por meio do princípio *hierárquico*.

No entanto, existe um problema em assumir essas definições, pois um aspecto importante escapa à discussão puramente administrativa: o que se refere ao tipo de *responsabilidade* dos agentes dentro da estrutura hierárquica da Administração Pública. Sobre esse item, Weber (1979), em seus estudos sobre burocracia, estabeleceu uma distinção nítida entre os agentes administrativos e o grupo que o emprega.

O primeiro é identificado por algumas características comuns básicas, que são: hierarquia, continuidade, impessoalidade e competência. O corpo diretivo, por sua vez, é geralmente eleito – ou nomeado por agentes eleitos – e tem como função formular de modo amplo a política e as diretrizes da organização e prover os fundos necessários.

Logo, os membros da burocracia, pelo contrário, são responsáveis perante o corpo diretivo pela execução da política e pela administração de seus fundos. Como assinala Beetham (1988, p. 26): "Embora esta diferenciação possa por vezes ser confusa na prática, é vital em princípio." Isso significa que, apesar de todo agente público ter responsabilidade administrativa, apenas a cúpula de uma organização pública tem *responsabilidade política* e é ela que deve responder pelo conjunto da organização aos controles horizontais e aos controles sociais.

A literatura existente sobre os controles internos no Brasil aponta que os controles sociais historicamente atenderam apenas ao primeiro dos itens citados por Piscitelli (1998), ou seja, são controles essencialmente formalistas, apenas verificam se os gastos são feitos de acordo com o processo contábil e legal correspondente. No entanto, a fragilidade desses controles não pode ser creditada apenas à falta de vontade das cúpulas dirigentes. É necessário levar em conta as dificuldades de se implementarem reformas que levem a um aumento do poder de controle derivado do problema quase insolúvel da assimetria de informação entre controlador e controlado. Ou seja, entre "querer" controlar e "poder" controlar.

O ponto a se destacar é que o controle sobre a burocracia estatal não é um fato dado. A fragilidade dos controles sobre a burocracia no Brasil foi tida (e ainda é) como uma das causas da dificuldade do Estado em modernizar-se, o que, conseqüentemente, gera enormes dificuldades para o controle social sobre o Estado. Em síntese, a construção de mecanismos que tornem viável esse tipo de controle representou sempre um problema para a elite eleitoralmente vitoriosa, possuidora de legitimidade e responsabilidade política.

No Brasil, as instituições de controle interno e externo ganharam novos contornos e importância com a promulgação da Constituição de 1988. A partir do ano 2000, devido, sobretudo, à aderência do combate à corrupção na agenda política, várias mudanças institucionais foram realizadas no país. Entre elas, no âmbito interno, podemos localizar a criação da Corregedoria-Geral da União (CGU), órgão vinculado à Presidência da República, com atribuições de defender o patrimônio público, sendo responsável por encaminhar à Advocacia Geral da União (AGU) os casos de improbidade administrativa, requisitar instauração de sindicância, abrir processos administrativos e aplicar penalidades administrativas, dentre outros.

Em 2002, passaram a fazer parte da Corregedoria a Secretaria Federal de Controle (SFC) a Comissão de Coordenação de Controle Interno (CCCI) e a Ouvidoria-Geral, a qual, até então, encontrava-se vinculada ao Ministério da Justiça. Em 2003, a Corregedoria foi renomeada para Controladoria-Geral da União e seu titular alçado ao *status* de Ministro do Estado do Controle e da Transparência. Em 2006, uma nova lei alterou o desenho institucional do órgão e fortaleceu sua estrutura, que passou a abarcar as funções de controle, correção, prevenção da corrupção e ouvidoria (CGU, 2014).

Assim, a extinta Controladoria-Geral da União constituía-se como um órgão integrante da Presidência da República, com competências para assistir direta e imediatamente o Presidente da República nos assuntos e providências que apresentem relação com prevenção e ao combate à corrupção, auditoria pública, correção, atividades de ouvidoria e incremento da

transparência da gestão. Desse modo, atuava como órgão central do Poder Executivo Federal para as funções de controle interno e correição¹.

No que diz respeito ao controle externo, sua responsabilidade no Brasil é a atribuição do Tribunal de Contas da União². Criado em 1890, por iniciativa do Ministro da Fazenda Rui Barbosa e institucionalizado pela Constituição de 1891, o TCU foi norteador pelos princípios de autonomia, fiscalização, julgamento e vigilância. A Constituição de 1988 ampliou suas competências e jurisdição, e o TCU passou a ter poderes para, em auxílio ao Congresso Nacional, exercer a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, à legitimidade e à economicidade e à fiscalização da aplicação das subvenções e da renúncia de receitas³.

Entre as principais competências privativas do TCU estão: (i) Apreciar as contas anuais do Presidente da República; (ii) julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos; (iii) apreciar a legalidade dos atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadorias, reformas e pensões civis e militares; (iv) realizar inspeções e auditorias por iniciativa própria ou por solicitação do Congresso Nacional; (v) fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais; (vi) fiscalizar a aplicação de recursos da União repassados a estados, ao Distrito Federal e a municípios; (vii) prestar informações ao Congresso Nacional sobre fiscalizações realizadas; (viii) aplicar sanções e determinar a correção de ilegalidades e irregularidades em atos e contratos; (ix) sustar, se não atendido, a execução de ato impugnado comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal; (x) emitir pronunciamento conclusivo, por solicitação da Comissão Mista Permanente de Senadores e Deputados, sobre despesas realizadas sem autorização; (xi) apurar denúncias apresentadas por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato sobre irregularidades ou ilegalidades na aplicação de recursos federais; (xii) fixar os coeficientes dos fundos de participação dos estados, Distrito Federal e

¹ Ainda é composta, de maneira articulada, pelas (i) Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas (SPCI), encarregada de coordenar as ações de prevenção da corrupção e informações estratégicas no âmbito do Poder Executivo Federal; (ii) Secretaria Federal de Controle Interno (SFC), que exerce as atividades de órgão central do sistema de controle interno do Executivo, fiscalizando e avaliando a execução de programas de governo, realizando auditorias, supervisão e acompanhamento da evolução de patrimônio dos agentes públicos do Poder Executivo Federal; (iii) Corregedoria-Geral da União (CRG), que atua no combate à impunidade na Administração Pública Federal, e pela (iv) a Ouvidoria-Geral da União (OGU), que exerce a supervisão técnica das unidades de ouvidoria do Poder Executivo Federal (TRIBUNAL DE CONTAS DO BRASIL, 2012).

² O Brasil conta também com Tribunais de Contas nos estados, compostos por sete membros que recebem o nome de Conselheiros (Idem).

municípios e fiscalizar a entrega dos recursos aos governos estaduais e às prefeituras municipais. (TRIBUNAL DE CONTAS DO BRASIL, 2012).

O TCU configura-se, portanto como um tribunal administrativo, auxiliar do Congresso Nacional, encarregado de julgar as contas de administradores públicos e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos federais, bem como as contas de qualquer cidadão que causar a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo às finanças do Estado. Trata-se de um órgão colegiado, composto por nove ministros, cujos mandatos se encerram compulsoriamente aos 70 anos. Seis ministros são indicados pelo Congresso Nacional, dois pelo Presidente da República e dois são escolhidos entre os auditores e membros do Ministério Público⁴, que funciona junto ao Tribunal. Suas funções básicas são: fiscalizar, ser consultiva, informativa, judicante, sancionadora, corretiva, de ouvidoria e normativa (MELO, 2009, p.1224). Embora não faça parte do sistema judiciário, atua como autoridade judicial quase independente.

Ao TCU cabe também preparar um parecer prévio sobre as contas do governo. Porém, a responsabilização política fica a cargo do Congresso Nacional. O problema é que essa apreciação pelo TCU deixa a desejar, pois o órgão busca sempre emitir parecer favorável. De acordo com Melo (2007), o padrão tem sido de não apreciação, em vez de não aprovação. O autor cita vários exemplos de contas que foram aprovadas pelo TCU dentro dos prazos constitucionais, mas que só foram julgadas anos depois do término dos mandatos presidenciais. Dentre elas, podem-se citar os casos das contas de governo de Itamar Franco, em 1993, sendo 9 aprovadas anos depois do término do seu mandato, e as contas de Fernando Henrique Cardoso e Luís Inácio Lula da Silva, que se reelegeram sem que suas contas tivessem sido julgadas pelo Congresso Nacional, ou seja, os eleitores votaram sem conhecer o desempenho de ambos os presidentes.

Esse comportamento vem sendo adotado pelo TCU desde 1946, ou seja, o órgão emite pareceres favoráveis nas contas presidenciais e o Congresso Nacional dilata o prazo para julgamento (PONTES; PEDERIVAM 2004; PESSANHA, 2007 apud MELO, 2007).

Para Melo (2007), o TCU corre grande risco de tornar-se um aparato inútil, devido à falta de efetividade do seu trabalho, já que se sujeita à responsabilização política ou à falta dela pelo Legislativo. E, no que concerne à responsabilização dos gestores e agentes políticos, o TCU esbarra no fato de suas decisões não serem vinculantes. Logo, o padrão de atuação do

³ (Idem).

TCU de dar ênfase estritamente legal ao controle de regularidade e conformidade das contas, ao invés de focar em auditorias físicas e inspeções *in loco*, acaba por constituir-se em um mecanismo de não responsabilização, isto é, a finalidade da instituição passa a ser, nas palavras de Melo (2007), a de conferir atestados de probidade a agentes públicos corruptos. No fim, a instituição, à qual competia o controle externo, torna-se deslegitimada.

No Brasil, uma gama de medidas tem sido adotada no combate à corrupção. A Lei Complementar número 131, de 2009, acrescentou novos dispositivos à Lei de Responsabilidade Fiscal (101/00), obrigando a União, estados, Distrito Federal e municípios a divulgarem, em tempo real e em sítios eletrônicos, informações detalhadas sobre a execução orçamentária e financeira (PIRES; RODRIGUES; SOARES, 2012).

A Lei de 12.527, de 18 de novembro de 2011, conhecida como Lei de Acesso a Informação, também se mostra um importante passo em direção à transparência e consolidação democrática, e tem como objetivo regulamentar o direito constitucional de acesso do cidadão às informações públicas. É aplicada aos estados, municípios, Distrito Federal e aos três Poderes da União.

Destaca-se, ainda, no país, a Transparência Brasil, organização não governamental, autônoma e independente, fundada no ano 2000 e dedicada a combater a corrupção. Dentre suas iniciativas estão: a realização de mapeamento da corrupção em diferentes esferas (eleitoral, privada, municípios e outras); a criação de instrumentos para monitoramento do fenômeno da corrupção e implantação de programas de combate à corrupção em parceria com entes públicos, como é o caso da Controladoria Geral da União (TRANSPARÊNCIA BRASIL, 2012).

Contudo, é importante salientar que o monitoramento da transparência depende dos dados que estão disponíveis para serem avaliados. Inúmeros municípios e estados brasileiros ainda possuem baixo grau de transparência e, de maneira indiscriminada, não tornam públicos suas contas e dados, que facilitariam à população controlar tanto os agentes políticos como os gastos públicos. Segundo a extinta Controladoria Geral da União (CGU), em seu relatório da segunda edição da Escala Brasil Transparente, apenas seis estados e o Distrito Federal receberam nota máxima, enquanto sete estados receberam notas abaixo da média. Entre os 1.586 municípios, mais da metade, 822, tiveram notas entre 0 e 0,99.

⁴ Órgão autônomo e independente cuja missão é promover a defesa dos direitos sociais e individuais indisponíveis, a defesa da ordem jurídica e a defesa do regime democrático (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, s/d)

Apreende-se dos pontos até aqui apresentados que o processo do controle político que nasce com o objetivo de controlar o poder monopolizado nas mãos do monarca, sobretudo os buscam aprimorar o processo de representatividade nas democracias que sucederam os antigos regimes, passa por procedimentos de fiscalização e por instituições que surgem para equalizar as ações e o exercício das funções do Estado. Observando a história brasileira, constata-se, então, que, da forma como foram expostos os passos dados para as relações entre os poderes, assim como os instrumentos idealizados para os controles, as instituições passam sempre por um controle político para que sejam utilizadas.

No capítulo que segue, proponho o levantamento das transformações institucionais das comissões parlamentares de inquérito, visando demonstrar historicamente que esse instrumento de controle foi objeto de disputa de poder dentro das instituições. Creditam-se às comissões, assim como faz parte de suas atribuições, a investigação, a condução e o aumento da responsividade entre os poderes.

III - COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO E PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO NO BRASIL

Neste capítulo, tenho o intento de apresentar as transformações e as utilizações do instrumento das comissões parlamentares de inquérito no que diz respeito ao Brasil. Partindo do pressuposto de que a trajetória e a assimetria de poder entre os atores podem se mostrar produtivos não só para a reflexão do controle político como também do controle da corrupção. Acredito que, sem contextualizar o percurso dessas comissões, seria o mesmo que considerar que as instituições e seu funcionamento estão pairando no vazio.

Peixinho e Guanabara (2001) afirmam que há um consenso na literatura sobre as Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs) em relação ao seu surgimento, o ano de 1571, no reinado de Elizabeth I na Inglaterra. Mas não há consenso quanto ao fato de as CPIs transformarem-se em uma prática parlamentar para estabelecer um procedimento de controle institucional entre os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

No Brasil, as primeiras CPIs datam do período Imperial, cujo propósito era investigar as repartições públicas controladas pelo Executivo, entretanto não os atos do próprio Executivo. Em julho de 1822, o príncipe regente Dom Pedro I convocou a Assembleia Constituinte com o intento de fomentar um projeto de Constituição, e, em 1823, quando a Assembleia foi instaurada, produziu um projeto de Constituição que restringia o poder do Imperador ao poder Executivo, retirando o poder de produzir leis e de dissolver a Câmara dos Deputados. Contudo, Dom Pedro I, em novembro do mesmo ano, argumentou que o projeto era liberal e dissolveu a Assembleia Constituinte criada por ele mesmo. (MARTINELLI, 2003).

Com apenas quinze dias desse fato, Dom Pedro I ordenou a criação de um projeto que ampliasse seus poderes imperiais com o Poder Moderador, suprimindo, assim, o poder de legislação das provinciais brasileiras. Ou seja, o período Imperial foi marcado pelo Poder Legislativo delegado à Assembleia Geral – composta pela Câmara dos Deputados e Senado Federal.

Pimenta (1958), em sua obra *Direito Público Brasileiro e Análise da Constituição do Império* (1857), expõe que, desde a constituição do poder Legislativo no Brasil, este é incumbido da função de fiscalizar: 1 - atribuições conservadoras da forma de governo e da ordem política; 2 - atribuições legislativas; 3 - atribuições de inspeção ou de fiscalização constitucional.

O Art. 15, IX, atribui as funções da Assembleia Geral que eram a de “velar na guarda da constituição e promover o bem da nação”, o que “poderia ser também exercido por meio de comissões ou inquéritos que penetrem nos detalhes da gestão administrativa, principalmente quanto à administração financeira”. Como afirma Sampaio (1988), não houve sequer uma instauração de inquérito pelo Legislativo com a intenção de investigar atos do Executivo no período Imperial, pois as comissões surgiam nas Câmaras e dependiam da opinião pública para serem legitimadas e colocadas em funcionamento. Além disso, a Câmara dos Deputados possuía instrumentos poderosos em relação à moção de desconfiança (SAMPAIO, 1988), que consistia na possibilidade de uma proposta parlamentar ser apresentada pela oposição com o propósito de derrotar ou constranger o governo. A moção é aprovada ou rejeitada por meio de votação.

Proclamada a República em 1889, por meio do Decreto número 1, de 15 de novembro de 1889, foi convocada a comissão de cinco membros para discutir o anteprojeto de Constituição. Essa comissão produziu três anteprojetos e os fundiu em apenas um, dirigido por Rangel Pestana e futuramente emendado e corrigido por Rui Barbosa (DUARTE NETO, 2010).

A promulgação da nova Constituição representou a cisão com o status quo existente, pois apresentava um viés mais liberal, influenciada pela Constituição do Estados Unidos, mas modificada por Ruy Barbosa, em alguns itens, como: a supressão da pena de morte, do catolicismo como religião oficial e da vitaliciedade dos senadores. Além disso, concedia mais autonomia às Províncias, caminhando para a federalização do Brasil e deixando de lado a tradição de uma unidade imperial. Nessa seara foram introduzidos o sistema presidencialista de governo e a clássica separação dos poderes de Montesquieu, deixando de existir a figura do Poder Moderador. (MARTINELLI, 2003).

Quando as comissões se ocuparem de negócios de interesse particular ou procederem a inquérito, tomarem depoimentos, informações ou praticarem outras diligências semelhantes, poderão, se o julgarem conveniente, permitir às pessoas diretamente interessadas defender os seus direitos por si ou por procuradores, por escrito ou verbalmente. Estas comissões poderão requisitar das autoridades judiciais ou administrativas, documentos ou informações que precisarem (MARTINELLI, 2003, p.124).

Mesmo com essa prerrogativa implícita, foram poucas as Comissões Parlamentares de Inquérito instauradas durante esse período e, acrescenta Baracho (2001), foram propostos dezenove inquéritos parlamentares, sendo que um número menor do que este chegou a ser aprovado. Nelson de Souza Sampaio (1988) apresenta a causa desse baixo número de

proposições, que pode ser analisado por meio de dois vieses. O primeiro, o político, informa que esse determinado período foi marcado por maiorias parlamentares maciças nas Câmaras. Por outro lado, a generalidade da legislação trouxe uma insegurança em relação ao instrumento do processo, principalmente aos seus limites e poderes. Ainda conforme Baracho (2011), no percurso da Primeira República (1891-1930), as poucas CPIs instaladas demonstram a fraqueza desse instrumento para o controle das autoridades no âmbito político, pois os temas abordados por essas investigações eram por demais genéricos (SOARES, 2009; PEIXINHO; GUANABARA, 2001).

Em 1925, assim como em 1930, foram apresentados projetos de lei que buscavam institucionalizar o instrumento por força de lei, que, segundo Sampaio (1988), foi impedido pela Revolução de 1930, pois as transformações políticas colocadas em prática acabaram com a possibilidade da utilização do instituto das comissões para o controle político no Brasil.

Com a vitória do governo Getúlio Vargas, houve a instituição e a organização do governo provisório, decretando o fechamento de todas as câmaras representativas do país, além de subverter a ordem jurídica e, assim, sujeitar as constituições estaduais e federais a restrições impostas por meio de decretos que designaram os poderes às mãos de Vargas.

Mesmo com a derrota do movimento Constitucionalista de 1932, a Constituição de 1934 foi promulgada com inspiração na Constituição Social de Weimar, a qual estruturou o ordenamento constitucional brasileiro, garantindo não apenas direitos individuais, como também os direitos sociais e econômicos, além de introduzir a função fiscalizadora do Poder Legislativo (MARTINELLI, 2003). Nessa nova estrutura, eliminou-se o Congresso Nacional e, assim, o Poder Legislativo passou a ser exercido pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal.

Foi instituído, pela primeira vez, o instrumento das Comissões Parlamentares de Inquérito, expressamente postulado em um texto constitucional brasileiro. Tal qual Sampaio (1988) expõe, o dispositivo, para ser utilizado, necessitava de uma minoria de 1/3 da Câmara. Portanto, a “institucionalização” e a criação, no texto constitucional, das Comissões Parlamentares de Inquérito no Brasil ocorreu pela primeira vez na Constituição Federal de 1934, no âmbito da Câmara dos Deputados.

A prerrogativa de investigação, afirmam Peixinho e Guanabara (2001), atribuída à Câmara dos Deputados, foi de importância na época para investigar os assuntos pertinentes à condição de vida dos trabalhadores agrícolas, as condições dos serviços industriais do Estado, dentre outros. A constituição de 1934 foi substituída em 1937, com a vigência do Estado Novo, e proporcionava poderes maiores ao Executivo, ou seja, propiciou a separação de

poderes, assim como a fiscalização dos poderes não existia, pois o Poder Legislativo, mesmo que garantido pela Carta Constitucional, ficou inerte até 1945, devido à proeminência do Poder Executivo.

Nesse período, a democracia constitucional brasileira sofreu interferências significativas devido aos confrontos existentes na sociedade. O que, por sua vez, gerou grande instabilidade política, principalmente após a substituição da constituição por Getúlio Vargas, em 1937, e a instauração do Estado Novo, aplicando o texto constitucional apenas quando assim lhe convinha (SPROESSER, 2008).

O Art. 178 da constituição de 1937 dissolvia, sumariamente, a Câmara dos Deputados, o Senado Federal, as Assembleias Legislativas e as Câmaras Municipais:

Art. 178 – São dissolvidos nesta data a Câmara dos Deputados, o Senado Federal, as Assembleias Legislativas dos Estados e as Câmaras Municipais. As eleições ao Parlamento nacional serão marcadas pelo Presidente da República, depois de realizado o plebiscito que se refere o art. 187.

Por isso, esse período da política brasileira foi marcado pela inatividade do poder Legislativo, que ficou à mercê das eleições que deveriam ser convocadas pelo Presidente da República, mas que não ocorreram. Como disposto no Art. 180 da constituição, enquanto não houvesse eleição de novos membros para o Parlamento Nacional, caberia ao chefe do Executivo a elaboração legislativa.

Bonavides e Andrade (1991) constatarem que a intenção da Constituição de 1937 era “o surgimento de uma burocracia estatal com pretensões legislativas de um Poder Executivo centralizador e extremamente forte, e de um Legislativo pulverizado e convertido em Conselho Administrativo”. Assim, não houve criação de comissões parlamentares de inquérito nesse período, justamente por não haver atividade do Poder Legislativo.

Com o fim da Segunda Guerra Mundial, houve o fim de governos autoritários, que governavam na ausência de liberdades, o surgimento de novos partidos políticos, assim como pressões política pela deposição de Getúlio Vargas, em 1945, que marcariam o fim de um ciclo político de 15 anos. A nova Constituinte prevista pela Lei Constitucional de número 13, de 12 de novembro de 1945, atribuiu poderes constituintes aos deputados e senadores eleitos naquele mesmo ano (MARTINELLI, 2003 p. 127).

Com a deposição de Getúlio Vargas em 1945, o presidente do Supremo tribunal federal, Ministro José Linhares, convocou as eleições para o mesmo ano. O Poder Legislativo foi eleito com a incumbência de produzir uma nova constituição para do país, e, em 18 de setembro de 1946, foi promulgada uma nova constituição, que ficou conhecida por consolidar

direitos sociais e econômicos no Brasil, reestabelecendo a democracia e a descentralização do poder Executivo (MARTINELLI, 2003).

O principal intuito da Constituição de 1946 era o de reestabelecer o equilíbrio e a harmonia entre os poderes, perdidos pela supremacia do poder Executivo centralizador. Houve a manutenção do federalismo como forma de estado e o estabelecimento do sistema de governo presidencialista, respeitando a tripartição dos poderes. Instituiu eleições periódicas de quatro em quatro anos para a Presidência da República e a volta das eleições para o poder Legislativo tanto para Câmara dos Deputados como para o Senado federal (DUARTE NETO, 2010).

A constituição de 1946, no que diz respeito às comissões parlamentares de inquérito, trouxe uma modificação, disposta no Art. 53 da Constituição de 1934, incluindo a possibilidade de criação das comissões por ambas as casas do Congresso Nacional. Adiciona-se a isso a inclusão da necessidade de ser obedecida a proporcionalidade partidária, como já ocorria em outras comissões (SAMPAIO, 1988).

Art. 53 – A Câmara dos Deputados e o Senado Federal criarão Comissões de inquérito sobre fato determinado, sempre que o requerer um terço dos seus membros.

Parágrafo único – Na organização dessas Comissões se observará o critério estabelecido no parágrafo único do Art.40.

Art. 40 – A cada uma das Câmaras compete dispor, em Regimento interno, sobre sua organização, polícia, criação e provimento de cargos.

Paragrafo único – Na constituição das Comissões, assegurar-se-á, tanto quanto possível, a representação proporcional dos Partidos nacionais que participem da respectiva Câmara.

A partir da Constituição de 1946, o poder legislativo brasileiro aumentou a utilização do instrumento das comissões, fato resultante da edição da Lei nº 1579 de 1952. Segundo Oliveira (1991), essa edição é um marco no que se refere às comissões parlamentares de inquérito, tendo a primeira CPI do Senado instalada.

Até sua edição, os dispositivos que regulamentavam as comissões parlamentares de inquérito passavam do nível constitucional para o nível regimental da Câmara dos Deputados e Senado Federal de modo direto. Nesse sentido, importantes comissões parlamentares de inquérito foram criadas sob a égide dessa constituição, como por exemplo: Comissão Especial de Inquérito para a Indústria Têxtil; do Senado: Arrecadação e Aplicação das Rendas dos

Institutos de Previdência; sobre os atos Delituosos da Ditadura, sobre o Porto de Santos, entre outras (BARACHO, 2001, p.113).

Logo, a Constituição Federal de 1946 reestabeleceu o Poder Legislativo no país, ausente por oito anos. Tal fato limitou o Poder Executivo ao contemplar a separação dos poderes, assim como influenciou no caráter fiscalizador do Poder Legislativo, cristalizado nos artigos 54 e 55 da Carta de 1946, segundo a qual:

Os Ministros de Estado são obrigados a comparecer perante a Câmara dos Deputados, o Senado federal ou qualquer de suas comissões, quando uma ou outra Câmara os convocar para, pessoalmente, prestar informações acerca de assunto previamente determinado.

Parágrafo Único: A falta de comparecimento, sem justificação, importa crime de responsabilidade.

Peixinho e Guanabara (2001) afirmam que a Constituição de 1946 possibilitou a convocação de ministros e estabeleceu a prerrogativa de o Legislativo criar Comissões Parlamentares de Inquérito tanto para a Câmara dos Deputados quanto para o Senado Federal, em seu artigo 53, que retomamos:

A Câmara dos Deputados e o Senado Federal criarão comissões de plenário sobre fato determinado sempre que o requerer um terço de seus membros.

Parágrafo Único: Na organização das comissões se observará o critério estabelecido no parágrafo único do artigo 40.

O referido parágrafo único do artigo 40 estabelecia a representação proporcional dos partidos, estabelecendo direta ou indiretamente a força numérica dos partidos políticos na composição das Câmaras. Assim, ao restabelecer a constitucionalidade das comissões parlamentares, o instrumento ganhou importância na Câmara dos Deputados (PEIXINHO; GUANABARA, 2001).

Segundo Coutinho (1983), de 1946 a 1967 – diferentemente do que ocorreu com o Senado, que só a partir de 1952 passou a criar as comissões – os números obtidos pela sua pesquisa revelaram que, em 21 anos, 240 comissões foram criadas, 152 destas tiveram seus trabalhos concluídos e seus relatórios aprovados, 82 comissões não chegaram a concluir seus trabalhos e seis não foram instaladas. Ou seja, os números são expressivos no que se refere à criação das comissões, o que não se pode dizer das medidas tomadas a partir dos seus resultados, pois apenas 43 relatórios aprovados pela casa foram enviados a outros órgãos.

Mesmo mantendo a Constituição de 1946, o Ato Institucional de 9 de Abril de 1964 alterou as atribuições do Presidente da República e previu que caberia ao Congresso Nacional

eleger o Presidente e Vice-Presidente, que terminariam o mandato iniciado por Jânio Quadros. Ao presidente foram atribuídos poderes amplos, cabendo a ele as iniciativas de emendas constitucionais e qualquer lei de sua iniciativa era tida como aprovada, caso não fosse votada no prazo pelo Congresso. Martinelli (2003) afirma que o mais antidemocrático dos poderes atribuídos ao Presidente era aquele que possibilitava a cassação de mandatos de políticos e suspendia os direitos políticos, sem a possibilidade de um julgamento jurisdicional.

Em 1965 e 1966, mais dois Atos Institucionais foram aplicados. O AI número 2 estabeleceu a eleição indireta de futuros Presidentes e Vice-presidentes. Seguindo esta mesma linha, o AI número 3 determinou que a eleição para governadores e vice-governadores fosse realizada de forma indireta, cabendo às Assembleias Legislativas. O AI número 4 determinou que o Congresso Nacional elaborasse uma nova constituição, porém esta não seguia os princípios básicos do Poder Constituinte, tendo seus procedimentos limitados, inclusive com aprovação rápida. A nova constituição expressou uma forma autoritária de organização político-estatal, conservando-se o presidencialismo, que exercia o poder político quase que exclusivamente (MARTINELLI, 2003).

No que toca às comissões parlamentares de inquérito, houve repetição de aplicabilidade semelhante ao que ocorria na Constituição de 1946, apenas acrescentando a possibilidade de se constituir a comissão por ambas as Casas em conjunto, e houve acréscimo da determinação de prazo certo (BARROS, 2001, p.2), conforme se lê no Art.39:

Art.39 – A Câmara dos Deputados e o Senado Federal, em conjunto ou separadamente, criarão Comissões de Inquérito sobre fato determinado e por prazo certo, mediante requerimento de um terço de seus membros.

A Emenda Constitucional número 1, de 17 de outubro de 1969, alterou de forma significativa a Constituição e, no que se refere às comissões parlamentares de inquérito, as alterações foram mínimas. O número máximo de comissões funcionando foi reduzido para cinco em cada Casa, salvo por deliberação em contrário pela maioria do Plenário; proibiram-se o funcionamento de comissões parlamentares fora da sede do Congresso Nacional e a despesa com viagens de seus membros.

Art.37 – A Câmara dos Deputados e o Senado Federal, em conjunto ou separadamente, criarão comissões de inquérito sobre fato determinado e por prazo certo, mediante requerimento de um terço de seus membros.

Art. 30 – A cada uma das Câmaras compete dispor, em Regimento interno, sobre sua organização, polícia, criação e provimento de cargos de seus serviços.

Parágrafo Único. Observar-se-ão as seguintes normas regimentais:

e) não será criada comissão parlamentar de inquérito enquanto estiverem funcionando concomitantemente pelo menos cinco, salvo deliberação por parte da maioria da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal;

f) a comissão parlamentar de inquérito funcionará na sede do Congresso Nacional, não sendo permitidas despesas com viagens para seus membros.

Formalmente, o Poder Legislativo mantinha suas prerrogativas para o exercício de suas funções fiscalizadoras. Com o AI número 5, houve recrudescimento ainda maior do controle político, gerando um controle inverso: do Legislativo pelo Executivo. Com esse mesmo Ato, o Presidente da República pode decretar o recesso do Congresso Nacional, das Assembleias Legislativas e das Câmaras Municipais, que apenas voltariam ao seu funcionamento quando convocadas pelo Presidente. Durante esse período de recesso, caberia exclusivamente ao Executivo o poder de legislar (SPROESSER, 2008).

Essa centralização, segundo Peixinho e Guanabara (2001), não refletia a extinção do Congresso, como ocorreu em 1937, expressa no artigo 39 da Constituição de 1967:

A Câmara dos Deputados e o Senado federal, em conjunto ou separadamente, criarão comissões de inquérito sobre fato determinado e por prazo certo, mediante requerimento de um terço de seus membros.

A constituição de 1967 manteve, formalmente, as prerrogativas do exercício da função fiscalizadora sobre o Poder Executivo. Contudo, a realidade política da época nos demonstrou que a correlação de forças entre o Executivo e o Legislativo deixou esse último em desvantagem.

No mesmo sentido, as providências tomadas após as investigações promovidas pelas comissões já demonstravam ser irrisórias: de 1967 a 1971, nenhuma reação foi manifestada perante os 16 relatórios aprovados pela Câmara e encaminhados a outros setores.

Assim, o Congresso, na década de 1970, sofreu prejuízos no que se refere a suas atribuições de fiscalização, criando uma realidade nada frutífera para os ideais democráticos que só puderam, ainda que de forma singela, ser iniciados com a abertura e com o retorno dos anistiados políticos. Em 1982, no entanto, com o restabelecimento das eleições para governador, foi possível aprofundar as forças opositoras, a fim de iniciar uma jornada rumo às eleições diretas (SPROESSER, 2008, p.207).

Em 1984, o Movimento Militar perdeu forças, sinalizando para a redemocratização do país. Um dos exemplos dessa perda de força pelos militares é o movimento das “Diretas Já”, originário da capital paulista. Em 1985, com o fim do regime militar, 21 anos após sua instauração, a sociedade civil pressionava e clamava pela realização de uma Assembleia Nacional Constituinte, movimento iniciado em 1977 com os juristas, por meio da Carta aos Brasileiros, que ganhou força na década de 1980. Assim, em 28 de junho de 1985, o presidente José Sarney propôs ao Congresso a convocação da Assembleia Nacional Constituinte, que resultou na eleição de parlamentares que, em 1986, iniciaram os trabalhos que resultariam na Carta de 1988, cujo objetivo era ser uma Constituição equilibrada e que propunha estabelecer a harmonia entre os três poderes. Propiciava, também, ao Legislativo, uma maior possibilidade de controle do Executivo, com sua maior participação na construção do orçamento, na participação de concessão de canais de rádio e televisão, na fixação ou modificação dos efetivos das Forças Armadas, na sustentação de atos normativos do Governo, assim como na prerrogativa da criação de comissões (MARTINELLI, 2003).

Desde 1988, de modo constitucional, a Comissão Parlamentar de Inquérito está amparada pelo artigo 58 § 3,

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

Como um instrumento de controle, a Comissões Mista de Inquérito é orientada e fundamentada no Regimento Comum (servindo para ambas as Casas) que em seu artigo 21 postula:

As Comissões Parlamentares Mistas de Inquérito serão criadas em sessão conjunta, sendo automática a sua instituição se requerida por 1/3 (um terço) dos membros da Câmara dos Deputados mais 1/3 (um terço) dos membros do Senado Federal. Parágrafo único. As Comissões Parlamentares Mistas de Inquérito terão o número de membros fixado no ato da sua criação, devendo ser igual a participação de Deputados e Senadores, obedecido o princípio da proporcionalidade partidária.

3.1 Presidencialismo de Coalizão e os mecanismos de Controle da corrupção no Brasil

Sérgio Abranches, ao analisar a estrutura e o mecanismo de funcionamento do regime político-institucional brasileiro dos anos 1940, e, ao final da década de 1980, em seu texto *Presidencialismo de Coalizão: o dilema institucional brasileiro*, formulou a expressão “presidencialismo de coalizão” para explicar o padrão de governança herdado do período de transição democrática.

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 a “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; COSTA, 2006).

Segundo Power (2010), o termo presidencialismo de coalizão é utilizado de três formas, dependendo do contexto. Na primeira forma, é utilizado 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. Na 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 em que se 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 governabilidade e uma paralisia decisória (FIGUEIREDO; 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 de 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 inerentes ao presidencialismo. Uma das características alteradas foi a acoplagem do presidencialismo a uma lógica do multipartidarismo sem acarretar uma crise institucional.

O Brasil possui 35 (trinta e cinco) partidos registrados, mas nem todos são atuantes na disputa das eleições. Nesse cenário de pluralidade de partidos, o partido do presidente pode não conseguir por via eleitoral a maioria parlamentar para fazer frente à oposição que possa ser eleita. 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 conjunturas, nas quais os partidos se unem e formam uma aliança de apoio ao chefe de governo (PASQUARELLI, 2011).

Governos com representação minoritária dentro do parlamento podem ter problemas de governabilidade e essa dificuldade se atenua quando o presidente forma uma coalizão minoritária. 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 tem 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 legislativo, 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.

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 que realize seus objetivos. Logo, no presidencialismo brasileiro, o nível de disciplina parlamentar é 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 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 governança no Brasil, buscaram-se elementos na teoria do presidencialismo de coalizão, anteriormente abordado, 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, apresentado como um forte líder da coalizão das forças formadas por dissidentes do Antigo Regime e líderes da resistência democrática, dissidente do regime militar – que, paradoxalmente, 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).

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 muitos dos poderes Legislativos que foram atribuídos ao Poder Executivo ao longo do período autoritário. Há, portanto, uma continuidade legal por meio 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 partes 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) se têm 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 políticas, em conformidade com o seu desejo (AMORIM NETO, 2006).

Um exemplo disso é o fato de 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). Segundo os quais, 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 (PASQUARELLI, 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 (2001), 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 (2001) 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 parlamentares. 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 executivo.

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 parlamentares e suas bancadas, assim como o das bancadas com o executivo (PASQUARELLI, 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 agenda é utilizado como um mecanismo de eficácia legislativa, que acelera o procedimento de propostas de interesse do Executivo e do Legislativo. Por essa razão, pode ser denominado de usurpação do poder do Legislativo, em razão de ser 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 (2001) 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, tal fato influi diretamente no *accountability*, pois 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, porque, 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, suas tramitações correm 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 maiorias 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.

Analizados 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 (2001), 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 (2001) 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 consonância ideológica.

Isso não quer dizer que o Poder Legislativo não tenha problemas, porque, 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 ao colégio de líderes, porém esses poderes amplos agravam o problema que visam a contornar (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001).

Alguns dos poderes do Executivo, como o da iniciativa legislativa e o da capacidade de controlar a agenda decisória, concentram-se inteiramente nas mãos do Executivo e do colégio de líderes. Consequentemente, o trabalho legislativo passa pela contribuição da maioria dos parlamentares, não havendo, dessa maneira, um incentivo à participação dos congressistas. Também se pode 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.

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, cujas forças se fazem presentes 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.

Constitui exemplo disso 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 votassem as matérias de interesse do Executivo no âmbito do Legislativo.

Logo, com o objetivo de averiguar a hipótese de que os controles institucionais, especificamente as comissões parlamentares de inquérito, podem, dentro da lógica institucional do presidencialismo de coalizão, ser passíveis de influências políticas, portanto, podem falhar no controle institucional, principalmente no momento inicial da aprovação do pedido de abertura da comissão como também na ocupação de cargos dentro dessas comissões. Ou seja, o objetivo desse capítulo é levantar e refletir sobre os controles institucionais que as CPIs desempenham ao serem formadas em um contexto de coalizões majoritárias (FIGUEIREDO, 2005).

Segundo Cadah, Centurione e Vassalai (2011), a realização de uma CPI ou de uma CPMI depende do caminho que percorrem: requisição, instalação, andamento e conclusão. Em sua fase inicial (requisição), é necessário que haja um terço de assinatura dos membros totais da Câmara ou do Senado para uma CPI ser requerida e, nas duas casas, para uma CPMI ser requerida. Nesse sentido, a formação da CPI ou CPMI segue uma lógica própria do Congresso Nacional: ao ser requerida, ela vai à votação e, caso seja aprovada, depende da indicação dos membros pelos líderes partidários, cuja composição é proporcional às bancadas dos partidos.

Segundo Figueiredo (2005), a aprovação e constituição de uma CPI não significa que a investigação será concluída. Na verdade, uma grande parte de CPIs jamais concluíram seus trabalhos. Algumas não chegam sequer a ser instaladas, pois ou os membros da comissão não foram nomeados ou o prazo estipulado foi excedido. Frequentemente, os propositores de uma CPI nem mesmo pretendem realizar um inquérito, pois muitas vezes ela serve de moeda de troca política, basta sua aprovação para que sejam produzidas as consequências políticas almejadas.

Uma CPI também pode ser proposta como parte da estratégia de um político, o qual busca estabelecer um registro em determinada questão para benefícios midiáticos na próxima eleição, o que significa que não necessariamente exista o fato corrupto que deva ser investigado. Isso nos leva a pensar que as próprias instaurações de CPI tendem a basear-se em

pressupostos privados e não fundamentados no exercício de funcionalidade da instituição democrática.

Em um mesmo período, há um teto para o número de CPIs ocorrerem. Pode-se também propor uma CPI para evitar a formação de alguma outra, por exemplo: se os membros da coalizão governista perceberem que a oposição tem possibilidade de conseguir apoio para alguma CPI que considerem indesejável, podem formar outra, primeiro, somente para derrotar a oposição.

Considerando o número máximo de CPIs para um mesmo período e se houver cinco CPIs em funcionamento na casa, impossibilita-se a criação de uma nova CPI. O que usualmente ocorre é uma espécie de “blindagem” do governo, que tenta controlar essas investigações, o que, por conseguinte, gera disputas no Congresso, visto que, enquanto a oposição tenta desestabilizar o governo, a base governista procura amenizar o escândalo.

Por essa razão, de acordo com as regras regimentais de criação de uma CPI, a base do governo procura aumentar o quanto mais possível o número de propostas a serem votadas, já que, como se afirmou no parágrafo anterior, se existirem cinco CPIs abertas, outra não será constituída. Segundo Figueiredo (2005), uma CPI proposta por um parlamentar da oposição pode chegar a ser aprovada, mas é impedida de formar-se caso os partidos governistas não nomearem membros para ela.

Regimentalmente, a composição de uma CPI deve ser proporcional ao número de cadeiras que cada partido tem na Casa. Nesses casos, os líderes dos partidos são responsáveis pelas nomeações de seus membros, o que significa que para constituir uma CPI há uma dependência dos líderes, especialmente os dos maiores partidos, e que a maioria governista pode evitar, simplesmente deixando de agir.

Essa “manobra política” tem o objetivo de evitar a formação de uma CPI que possa ter como objeto a própria base do governo, sendo efetuada em alguns governos, como as CPI da Funai, da Crise do Setor da Borracha, do Desperdício de Alimentos, em Governos anteriores a FHC, e a da Taxa da Borracha/Ibama, todas em 1999, cujas coalizões se utilizaram desse expediente para barrar as investigações que continham membros de seu partido ou de seus aliados (FIGUEIREDO, 2005). Logo, em relação à dependência dos partidos à nomeação de membros para comissões, é necessária a aprovação por parte dos líderes partidários no plenário, tanto dos nomes indicados quanto das votações para a criação das CPIs, constituindo um círculo de intervenções nas tramitações que influem diretamente na rapidez ou na lentidão das votações, dada a necessidade regimental de tais passos.

Pela relevância política dessas manobras, Figueiredo (2005), ao levantar os dados referentes às posições ocupadas nas CPIs em cargos de presidência e de relatoria, afirma que os cargos que são considerados de importância (presidência e relatoria) dentro das comissões desde o governo Itamar Franco até o segundo mandato de FHC são controlados por membros da coalizão majoritária. Logo, esses dados são contrastes ao período do governo Collor, que não possuía uma coalização majoritária, centralizada, diferente dos três governos que o sucederam.

Assim, as votações dos cargos da comissão são previamente “negociadas” e a participação dos parlamentares em plenário depende dos resultados das negociações realizadas entre os líderes partidários, sendo a votação uma confirmação dos resultados das negociações, tendo em vista a disciplina parlamentar conquistada pela coalizão. A participação individual dos parlamentares, de fato, é a última saída quando cessam todas as tentativas de acordo entre os líderes, criando assim um círculo de não participação efetiva dos parlamentares no plenário, mesmo em relação a acordos, cujas decisões parecem preconizadas anteriormente (MOISÉS, 2008).

Os cargos são ocupados dentro das CPIs, como já foi dito, por meio de indicação dos líderes partidários e aprovados por votação no plenário. Nesse sentido, a Tabela 1 demonstra a preocupação da base governista em “conquistar” os principais cargos dentro do processo, como o da presidência, que irá conduzir o processo, e o da relatoria, que irá construir o relatório final após as investigações. O que se pode apreender é que, historicamente, esses cargos traduzem a influência da base para tentar controlar a CPI, fato inverso ao que ocorreu com Collor, quando a oposição feita pelo PMDB ficou com os cargos principais da CPI que o investigou.

Desse modo, poder-se-ia afirmar que há uma morosidade na dinâmica do legislativo brasileiro em relação aos assuntos da corrupção, que pode ser visualizada no caso do “mensalão”, ocorrido no governo Lula e em outros casos em outros governos, como por exemplo, a votação da emenda constitucional em 1997, em que gravações telefônicas colocaram sob forte suspeita a aprovação da emenda constitucional que permitiu a reeleição de FHC.

Ademais, utilizarei o caso do Mensalão para exemplificar a hipótese de que a gestão do presidencialismo de coalizão pode interferir na utilização e na condução dos processos de controle.

IV-O CASO MENSALÃO

Este capítulo tem por objetivo desenvolver uma análise e uma interpretação política do Caso Mensalão. Neste momento, cabe ressaltar que não se trata da exposição dos fatos, das denúncias e das acusações que circundaram os acontecimentos desse evento, mas sim da utilização dessa esfera de trabalho como embasamento teórico e como forma de permitir a verificação da construção da maioria parlamentar tendo como norte a influência desta maioria nos procedimentos de controle institucionais, as CPIs.

Este caso é dotado de grande complexidade, não só por envolver agentes públicos e privados das mais variadas espécies e por ter um intrincado sistema de funcionamento, mas principalmente pelo seu relacionamento com outros esquemas e pelo surgimento de novas denúncias ao desenrolar das investigações. Isso quer dizer que a crise proveniente do esquema Mensalão não provém exclusivamente da denúncia de compra de votos de parlamentares, mas também de sua interação com outros escândalos, tais como: escândalo dos Bingos (2004), escândalo dos Correios (2005), a morte do prefeito Celso Daniel (2002) e as denúncias de corrupção envolvendo a Prefeitura de Santo André (São Paulo).

Além dessas interações, segundo o relatório final da CPI dos Correios, surgiram outros indícios de práticas ilícitas a partir das investigações referentes ao Mensalão, como o escândalo dos fundos de pensão do Banco do Brasil, esquema do Plano Safra Legal, a suposta concessão de dólares de Cuba para financiar a campanha de Lula e a quebra do sigilo bancário do caseiro Francenildo. Devido a essa ampla constelação de ocorrências, torna-se extremamente importante relatar que o presente estudo se ocupará em estudar o caso Mensalão propriamente dito, ou seja, a compra de votos de parlamentares. Dessa forma, não será realizado neste trabalho a referência e a explicação desses outros esquemas e escândalos que permeiam o caso Mensalão.

3.2 O que foi o Mensalão?

No dia 6 de junho de 2005, o deputado Roberto Jefferson (PTB-RJ) concedeu uma entrevista exclusiva para a Folha de S. Paulo relatando sobre o suposto esquema de corrupção que viria instalar uma grande crise política sofrida pelo governo Lula. A palavra mensalão foi a denominação dada pelo próprio deputado Roberto Jefferson que segundo ele, o termo já era comumente usado nos bastidores da política entre os parlamentares para designar o esquema ilícito que consistia no pagamento de uma "mesada" ou "mensalidade" por parte da base

governista a alguns deputados, a fim de que estes votassem a favor dos projetos de interesse do Poder Executivo que estavam em tramitação no Congresso.

Em linhas gerais, e segundo o relatório produzido, o esquema se trata de um complexo arranjo que se desenvolveu através da formação de quadrilha envolvendo os mais variados tipos de agentes públicos e privados: políticos, empresários, diretores de bancos, funcionários públicos e autoridades do governo federal. Vários são os fatores que norteavam a formação desse conluio e que consequentemente fundamentavam as suas ações. Dentre as causas visualizadas com precisão, podem-se destacar: desvio de recursos públicos, concessões de benefícios indevidos a particulares em troca de dinheiro, partilha de cargos em instituições públicas, compra de apoio político e transferências periódica de vultosas quantias a deputados. Estes dois últimos eventos representam e batizaram o Mensalão propriamente dito.

A compra de apoio político de pequenos partidos foi a forma encontrada pela cúpula do governo Lula, ao início de seu primeiro mandato, para atingir três objetivos simultâneos: 1) Criar uma maioria parlamentar que a aliança eleitoral vitoriosa não assegurava; 2) formá-la sem uma efetiva partilha do poder político com o PMDB, o maior partido no Congresso e outros partidos; e 3) preservar para o PT o maior espaço possível na ocupação do ministérios e nas divisões de cargos.

Quem acompanha a vida política brasileira há de se lembrar de que José Dirceu havia costurado um acordo preferencial com o PMDB, recusado por Lula, sob o argumento de que ele se tornaria refém do maior partido no Congresso.

“Lula, precisamos resolver o problema do PMDB. Sem eles, nossa vida no Congresso vai ser complicada. A gente tem que fazer como o Fernando Henrique e dar os dois ministérios de porteira fechada para eles” disse o futuro chefe da Casa Civil ao presidente recém-eleito. Assim, o partido se tornaria o verdadeiro inquilino da pasta, nomeando do ascensorista ao ministro. Era a velha política mantida por alguém que sempre se vendeu como “o novo”.⁵

Leva-se em conta que o primeiro Ministério do governo Lula se caracterizava tanto pela grande representação do PT quanto pela sub-representação do PMDB quando comparados os postos ministeriais e cargos de direção em estatais e agências reguladoras

⁵ Cabral (2013) José Dirceu: a biografia.

ocupados por representantes desses partidos com o tamanho de suas respectivas bancadas no Congresso.

O chamado "mensalão" não pode ser compreendido com a lógica política do presidencialismo de coalizão no Brasil. O funcionamento "normal" deste presidencialismo, como já foi dito supõe que o presidente construa e mantenha a sua maioria parlamentar valendo-se da nomeação de representantes dos partidos aliados para cargos no governo, bem como da liberação preferencial das emendas parlamentares dos membros da base aliada.

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 desta conjuntura política, o caso "mensalão" tornou-se singular e considerado pela mídia o maior esquema de corrupção do país. Desta 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, primordialmente na imprensa e na opinião pública, esses mecanismos são suficientes para barrar a atuação efetiva do Executivo. Haja vista que, no governo Collor, cuja liderança era o PMDB, a oposição ganhou força e a CPI foi realizada. Isto se repetiu com o "mensalão" no governo de Luiz Inácio Lula da Silva, já que este caso levou ao indiciamento de políticos ligados ao PT e de 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 dos Correios, 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 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

membros do Senado, a chamada "CPMI dos Correios", com o objetivo de investigar e analisar as denúncias de atos delituosos praticados por agentes públicos nos Correios — Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos⁶.

Deste 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, neste caso, foi formada e mantida por meio de pagamentos e benefícios financeiros de campanha, em troca de quórum capaz de aprovar projetos. Neste sentido, pode-se inferir que as coalizões produzidas pelo Presidencialismo de Coalizão podem influenciar no controle e na investigação dos casos de corrupção, porque estas institucionalizam práticas de defesa do Executivo no que se referem à corrupção.

Neste contexto político, a Câmara dos Deputados propôs a criação de uma CPI para investigar o caso “mensalão”, devido às 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”. Esta possuía o intento de apurar as denúncias de vantagens patrimoniais e/ou pecuniárias recebidas indevidamente por membros do Congresso Nacional.

Neste sentido possível aperfeiçoar o sistema e necessário insistir em que as coalizões tenham maior consistência programática. Assim como afirma Abranches (2011) as críticas ao presidencialismo brasileiro não devem, porém, condená-lo a degradação a que a compra de apoio mediante paga representa para o presidencialismo de coalizão.

Segundo o relatório final da CPMI dos Correios (2006) operação de compra e venda, o Executivo sequestra o mandato recebido pelo parlamentar e viola o princípio de que este representa os interesses de seus eleitores. Se no padrão “normal” o apoio vem em troca da construção de uma ponte, por exemplo, na relação de compra e venda os únicos interesses representados são os dos partícipes do intercâmbio político-comercial.

Ao degradar a representação parlamentar, o “mensalão” reflete uma certa concepção sobre o sistema representativo. Segundo essa concepção, a “vontade popular” só encontra expressão verdadeira e genuína no presidente da República. Tal ideia tem larga tradição doutrinária, dentro e fora do Brasil, à esquerda e à direita. Ela encontra eco na célebre

⁶ Idem., 2005.

afirmação feita por Lula em 1993 de que o Congresso seria composto por uma maioria de "300 picaretas"⁷.

A defesa que se fazia construía a tese do "caixa 2"⁸ para fazer frente ao escândalo, o então presidente tratou de incorporar o PMDB plenamente ao seu governo e à aliança eleitoral que o levaria à reeleição em 2006. Governou em seu segundo mandato com a mais ampla base de partidos da história do presidencialismo de coalizão no Brasil até aquele momento.

Não se trata aqui de demonizar o personagem, muito menos de indagar culpados. Faço apenas um raciocínio político com base nos fatos conhecidos. Nesse passo, chega-se à conclusão de que a compra de apoio derivou de uma escolha política tomada no alto comando do governo para assegurar a "governabilidade" sem impor maior restrição às pretensões hegemônicas do PT.

4.2 Grupo político-partidário

Ainda segundo o Relatório Final (2006) grupo político partidário era composto por agentes do alto escalão administrativo do Partido dos Trabalhadores (PT), ou seja, foram acusados de participarem do Mensalão, o ex-Ministro José Dirceu; o ex-tesoureiro do Partido dos Trabalhadores, Delúbio Soares; o ex-Secretário-Geral do Partido dos Trabalhadores, Silvio Pereira e o ex-Presidente do Partido dos Trabalhadores, José Genoíno.

O principal papel desempenhado por esse grupo foi o de criar mecanismos para conseguir apoio político para o governo Lula. Os principais meios para alcançar esses objetivos foram a concessão de cargos em empresas públicas e o pagamento das tais "mensalidades" aos parlamentares.

Uma primeira medida para o prosseguimento do Mensalão, já previsto por seus organizadores no período de formulação do esquema (2003), dizia a respeito da necessidade desse núcleo político-partidário em assumir cargos de grande poder e que consequentemente são influentes na política brasileira. Tal condição era pressuposto fundamental para garantir não só as benesses dos envolvidos, mas principalmente o anonimato e a impunidade desses, caso fossem acusados de serem beneficiados indevidamente pelo Governo Federal.

⁷ Folha de São Paulo (2009), "Lula já chamou congressistas de "300 picaretas"" <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc0205200904.htm>> Acesso em 25/07/17

⁸ Estadão (2012) "Mensalão foi compra de votos e não caixa 2, confirma STF" <<http://politica.estadao.com.br/noticias/eleicoes,mensalao-foi-compra-de-votos-e-nao-caixa-2-confirma-stf-imp-,938707>> Acesso em 25/07/17

São por essas razões que, no plano Executivo, José Dirceu ocupou o cargo de Ministro da Casa Civil. De acordo com Roberto Jefferson⁹, Dirceu foi o grande administrador das relações entre os partidos, assim foi o responsável em conceder aos partidos aliados cargos na administração pública federal. Dirceu também foi acusado por Roberto Jefferson de solicitar à Agência Brasileira de Inteligência (Abin) e à Polícia Federal para investigá-lo, após seu desentendimento com o núcleo governista. Este evento foi o responsável em desvendar a existência de corrupção nos Correios, supostamente articulado pelo diretor de Administração dos Correios, Antônio Osório Batista, e, por Roberto Jefferson, deputado federal pelo Rio de Janeiro, presidente do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) e então aliado do governo naquela época.

Por essa razão que o esquema Mensalão surgiu a partir da CPI dos Correios, pelo fato das denúncias realizadas por Roberto Jefferson em oposição ao governo serem decorrentes de seu isolamento político frente ao seu desentendimento com a base do governo. Em outras palavras, Jefferson foi considerado o "homem-bomba", pois, a partir de denúncias realizadas contra a sua pessoa no âmbito da CPI dos Correios, decidiu realizar uma contraofensiva através das denúncias do Mensalão. Isso ocorreu pelo fato do próprio governo ser o suspeito de comandar as investigações contra Jefferson, com o intuito de criar mecanismos que possibilitassem o rompimento com grupos aliados indesejados sem ter que arcar com custos políticos inconvenientes.

Segundo o relatório final (2006) outra medida para executar o esquema do Mensalão relaciona-se à forma de obtenção dos recursos necessários ao pagamento das mensalidades. Diante dessa problemática, o grupo político-partidário se aliou, a partir do ano de 2003, ao empresário Marcos Valério, personagem que se tornou responsável em providenciar e repassar dinheiro considerado de origem ilegal na forma de empréstimos ao PT. Esse esquema de geração e repasse de recursos e que, possivelmente irrigou o esquema do Mensalão, ficou conhecido como "valerioduto". Contudo, o dinheiro proveniente desse esquema também foi utilizado para outros fins.¹⁰

⁹ JORNAL O ESTADO DE SÃO PAULO (2012) “Jefferson sobre Dirceu: ‘Ele me derrubou, eu o derrubei’” Disponível em: < <http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,jefferson-sobre-dirceu-ele-me-derrubou-eu-o-derrubei,907163> > Acesso em 25/07/17

4.3 Presidencialismo De Coalizão No Governo Lula

As disputas e crises no Governo do presidente Lula foram constantes ao longo desses cinco anos. No Congresso, os primeiros dois anos do primeiro mandato foram de certa tranquilidade, mas de muita disputa no Poder Executivo.

Os três últimos anos, incluindo os dois finais do primeiro mandato e o primeiro do segundo, foram afetados por crises políticas, que se iniciaram com a denúncia envolvendo Waldomiro Diniz,¹¹ passaram pela derrota na presidência da Câmara e pelo desgaste com o mensalão.

Neste sentido, o presidente da República assumiu o posto de coordenação da coalizão precisou trocar seus apoiadores e articuladores políticos numa operação que desagradou muitos aliados, especialmente aqueles históricos, com compromisso programático com um Governo de esquerda. Mas esse foi o preço para estancar a luta por posições políticas no interior do Governo.¹²

Passada a fase dos superministros, o Governo, em geral, e o presidente da República, em particular, puderam dedicar tempo e energia aos projetos prioritários, como o Bolsa-família e o programa de aceleração do crescimento: as duas principais prioridades das gestões Lula.

Desde o terceiro ano do primeiro mandato que não há outra fonte de poder no Governo que não seja o próprio Chefe do Poder Executivo. Foi uma nova fase que pode ser classificada, como afirma André Singer (2012), como a substituição do petismo pelo lulismo. O presidente, na condição de coordenador do Governo, revelou-se extremamente hábil, podendo reivindicar para si o mérito das principais realizações do Poder Executivo.

Esse padrão de mando e comando melhorou a qualidade da administração e deu estabilidade ao Governo, apesar das crises, como a do mensalão e a que dominou o Senado em 2007, e das derrotas, como a eleição de Severino Cavalcanti¹³ para a presidência da Câmara e a recente rejeição da CPMF. Lula, além de líder de massa, revelou-se um administrador prudente e realizador.

¹⁰ JORNAL FOLHA DE SÃO PAULO. (2006) “Escândalo Do “Mensalão”/ Valerioduto”. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1501200615.htm>> Acesso em 25/07/17

¹¹ JORNAL O ESTADO DE SÃO PAULO (2004) “Denúncia de propina derruba acessor do planalto” Disponível em: <<http://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20040214-40296-nac-4-pol-a4-not>> Acesso em 25/07/17

¹² BBCBRASIL “Diante de crise, reforma ministerial sai a 'conta-gotas’”. Disponível em: <http://www.bbc.com/portuguese/reporterbbc/story/2005/07/050713_diegolulafn.shtml> Acesso em 29/07/17

¹³ REUTERS. (2005) “Eleição de Severino Cavalcanti é vista como “tsunami”. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/ultnot/reuters/2005/02/15/ult27u47338.jhtm>> Acesso em: 25/07/17

No que se refere a coalizão montada por Lula para garantir a governabilidade e 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 com 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 obrigava 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 notórios 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 com que o Executivo corresse riscos grandes de estabilidade, contudo, produziu um impacto nas disciplinas parlamentares até da oposição, fazendo que parlamentares opositores 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 influenciou tanto para o crescimento da disciplina parlamentar do PSDB e do PFL, por compartilharem algumas matérias, quanto para o crescimento da indisciplina de partidos que sempre foram aliados.

4.4 Os acordos para a votação

“Um acordo entre as lideranças das bancadas da oposição e do governo permitiu a criação, da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito para investigar denúncias de suposto pagamento a parlamentares do Congresso em troca de apoio ao governo federal. A CPI do mensalão terá prazo de 120 dias para investigar o esquema, que teria envolvimento de dirigentes do PT. Além disso, o colegiado irá investigar a presumível compra de votos para a aprovação da emenda constitucional nº 16/97 que dispôs sobre a reeleição de ocupantes de cargos do Executivo.

As lideranças partidárias terão 30 dias para fazer as indicações dos 34 componentes da comissão – 17 senadores e 17 deputados. Caso as designações não sejam feitas, os integrantes poderão ser nomeados diretamente pelo presidente do Senado, Renan Calheiros, que já

anunciou a convocação dos líderes partidários para discutir o assunto”.¹⁴

Oposição e governo disputaram até o último momento o âmbito em que funcionaria a CPI do mensalão. A bancada governista defendia que a CPI ocorresse apenas na Câmara, uma vez que, naquela Casa, o texto do requerimento de criação abrangia também investigação sobre a compra de votos para a aprovação da emenda que garantiu a reeleição do então presidente da República, Fernando Henrique Cardoso. Já a oposição defendia que a CPI mista, conforme dispunha o requerimento de sua criação, tivesse como fato determinado apenas as denúncias de pagamento de mesadas a deputados na atual legislatura, feitas pelo deputado Roberto Jefferson.¹⁵

O líder Aloizio Mercadante (PT-SP) sustentou que, sem acordo, o governo preferia que a decisão fosse tomada no voto – o PT e seus aliados tinham maioria na CPI (nove contra sete). O senador lembrou que foi protocolada na Câmara a criação da CPI do Mensalão (denúncia do deputado Roberto Jefferson), que poderia investigar a acusação de compra de votos de parlamentares, inclusive em governos anteriores. O senador Arthur Virgílio (AM), líder do PSDB, ironizou, lembrando que o ex-ministro Sérgio Motta, que foi tesoureiro do PSDB, já morreu e então só seria possível “ouvi-lo numa sessão espírita”. Virgílio sustentou que o governo estava agindo para “dominar a CPI”. “– Será que vamos começar uma CPI já com pizza? Isso terá graves repercussões, junto à população, para o Congresso e para o governo” – completou o líder José Agripino.¹⁶

As posições foram mantidas e o líder do governo no Congresso, senador Fernando Bezerra (PTB-RN), infou que a base do governo pretendia lançar o nome do senador Delcídio Amaral (PT-MS) para a presidência e, pelo regimento, ele escolheria para a relatoria o deputado Osmar Serraglio (PMDB-PR). Ao final, depois de reaberta a reunião, Jefferson Péres buscou um acordo entre governo e oposição acabassem “com essa marcha da insensatez” e fechassem um acordo. “Julgo vital para a eficácia desta CPI que haja um acordo”.

Em meio a acaloradas divergências sobre qual seria o foco da investigação, o Congresso Nacional instalou a CPI dos Correios, vinte e cinco (25) dias depois de vir à tona

¹⁴ JORNAL DO SENADO (2005). “Compra de Voto terá CPI”. Disponível em:

<http://www.senado.gov.br/noticias/jornal/arquivos_jornal/arquivosPdf/050706.pdf> Acesso em: 25/07/17

¹⁵ JORNAL OTEMPO (2014) “Líder governista defende que CPI mista investigue governo FHC” Disponível em: <<http://www.otempo.com.br/capa/pol%C3%ADtica/1%C3%ADder-governista-defende-que-cpi-mista-investigue-governo-fhc-1.853937>> Acesso em: 25/07/17

¹⁶ JORNAL DO SENADO(2005). “Impasse Na Cpi Dos Correios” Disponível em: <

http://www.senado.gov.br/noticias/jornal/arquivos_jornal/arquivosPdf/050610.pdf> Acesso em 25/07/17

as suspeitas sobre corrupção na estatal e dois após a demissão de sua diretoria. “Governo e oposição continuaram ontem a queda-de-braço política sobre se a CPI será restrita aos Correios ou se alcançará a acusação de que o PT pagava R\$ 30 mil a deputados em troca de apoio no Legislativo.”

Os partidos governistas cumpriram o prazo dado pelo presidente do Senado, Renan Calheiros (PMDB-AL) e indicaram seus integrantes, à exceção do PL e do PTB na Câmara.

O presidente e o relator da CPI, postos-chave na investigação, deviam ser definidos por meio de votação, desrespeitando o costume de as maiores bancadas da Câmara dos Deputados e do Senado - a comissão é mista - ficarem com esses cargos. “É provável que a decisão aconteça pelo voto”, afirmou Renan.

O governo quer controlar os dois postos, mas a oposição exige um deles sob a ameaça de instalar uma CPI exclusiva para investigar o chamado “mensalão”. Dos 32 integrantes da CPI, 19 pertencem a partidos governistas e 13, a legendas de oposição.

De acordo com a proporcionalidade das bancadas, uma das vagas caberia ao bloco formado pelo PSDB e pelo PFL no Senado e a outra, ao PT da Câmara. Pelo rodízio feito entre os partidos, a relatoria caberia aos senadores do PFL, mas os deputados petistas pleiteavam o posto.

O PT indicou para ser seus membros titulares os deputados Maurício Rands (PE), Carlos Abicalil (MT) e Jorge Bittar (RJ) e os senadores Delcídio Amaral (MS), Ideli Salvatti (SC) e Tião Viana (AC). Bittar foi o nome mais cotado para presidir a CPI.

De outro lado o PT na Câmara começou a recolher também assinaturas para uma CPI sobre compra de votos, que investigaria, além do “mensalão”, episódios como suposta propina paga a deputados para apoiarem, em 1997, a emenda que permitiu a reeleição do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso. Partidos governistas e o Palácio do Planalto eram contra a iniciativa, o chamado Mensalão Tucano.¹⁷

A saída do PTB, do bloco de apoio ao governo no Senado, mudou a composição da CPI. O partido ficou com a vaga do PP, e, assim, o líder do governo no Congresso, Fernando Bezerra (PTB-RN), substituiu o senador Valmir Amaral (PP-DF), que havia rompido com o governo.

Membros da base aliada reclamaram da desarticulação do governo em relação à CPI. Primeiro, o líder do governo no Senado, Aloizio Mercadante (PT-SP), tentou adiar a reunião

¹⁷ FOLHA DE LONDRINA. (2005) “Base propõe CPI da compra de votos”. Disponível em: <<http://www.folhadelondrina.com.br/politica/base-propoe-cpi-da-compra-de-votos-531888.html>> Acesso em: 25/07/17

convocada por Renan Calheiros para a indicação dos membros da comissão, um dia após ter anunciado o apoio à investigação. Os líderes da base reuniram-se para tentar traçar uma estratégia para as disputas pela presidência e pela relatoria da CPI, mas não conseguiram se articular.

“Na Câmara, o governo tentou limitar objeto da CPI aos Correios à investigação somente na estatal. "A CPI, do jeito que está, não tem fato definido e pode ter a legalidade desafiada por um depoente. Precisamos torná-la constitucional para não correremos riscos mais para a frente", disse o deputado José Eduardo Cardozo (PT-SP). O PFL não aceitou e não permitiu que a votação acontecesse. Nesse ponto, a oposição rachou: o PSDB, que não tinha interesse na radicalização da crise por ter candidato forte a presidente em 2006, fechou com os petistas. "Naturalmente a investigação se alastraria para compra de votos", disse o deputado Jutahy Junior (PSDB-BA)”¹⁸

Com o acordo, foi rompido o impasse político que impedia a votação na Câmara, entre outras matérias. Como é estabelecido pelo regimento interno da Câmara os membros das comissões seguiram as regras da representação proporcional e, assim sendo, as comissões ficaram “nas mãos” do PT e pelos partidos aliados. Contudo, de nada isso fez a diferença, ao longo do processo, segundo Pereira, Power e Raile (2009), inúmeras evidências financeiras e um número grande de documentos que atestaram uma circulação monetária que não seria legal. Os pagamentos feitos entravam em sincronia com as votações feitas para as reformas necessárias propostas por Lula.

4.5. Os desdobramentos da investigação

No dia 5 de abril de 2006, a CPMI da compra de votos divulgou seu relatório final, no qual listou 18 deputados que receberam algum pagamento do mensalão. Fato curioso é a comissão ser 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.

Este tipo de manobra política se tratando 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 delas, portanto, 73% dos 48 "postos-chave" das comissões foram ocupados por parlamentares da base aliada (PINHEIRO, 2008).

¹⁸ IBID.

-

"Governistas querem controlar a comissão de inquérito"¹⁹ diz o senador Álvaro Dias (PSDB-PR), lamentando em Plenário que a reunião de instalação da comissão parlamentar mista de inquérito (CPI) que, investigaria denúncias de corrupção nos Correios, tenha sido suspensa por falta de acordo para a formação da Mesa. O senador pediu que o Congresso Nacional não desperdiçasse a chance de dar explicações eficazes ao povo brasileiro e de recuperar a credibilidade junto à nação.

O parlamentar disse que a base governista desejava compor o comando da CPI “para manipular os trabalhos e evitar que se chegue a conclusões, uma exigência da sociedade”. Ele acusou o Executivo de não ter consideração com o indicado da minoria para presidir a comissão, o senador César Borges (PFL-BA). “O governo quer controlar a presidência e a relatoria da comissão. Isso é um desrespeito à minoria, ao Congresso, ao estado da Bahia e ao povo brasileiro” – afirmou.

O caso do mensalão se faz específico, pois, Lula possuía domínio majoritário sob os “postos-chave” das comissões, possuía uma maioria considerável na Câmara dos Deputados e que, mesmo assim, cassou os assessores com base nos relatórios finais das investigações: o procurador-geral foi indicado por Lula, como também seis dos dez juízes do Supremo Tribunal Federal foram indicados pelo Presidente, e, mesmo assim, aceitaram as alegações. Pereira, Power e Raile (2009) dizem que “algum fundo de verdade este caso teve.”

Neste sentido, não busco determinar ou investigar se Lula tinha conhecimento ou participava de tais acordos ilegais para a conquista de um maior número de parlamentares que o apoiassem. Ao que quero me ater, assim como Pereira, Power e Raile (2009) discutem, são as variáveis políticas institucionais que permitiram que o Executivo iniciasse um esquema de recompensar os apoios conquistados.

Como já foi dito, a história política brasileira pós-1988 é marcada pela política do presidencialismo de coalizão e majoritariamente construído sob os lastros da centralidade e do domínio majoritário das casas legislativas. Neste sentido Pereira, Power e Raile (2009) argumentam que as características sistêmicas não são as únicas informações importantes para serem levadas em conta para a compreensão do jogo político entre o Executivo e o Legislativo, uma pitada de informações contextuais facilita para 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

¹⁹ JORNAL DO SENADO. (2005) “Impasse na CPI dos Correios “. Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/jornal/edicoes/2005/06/10/jornal.pdf#page=1>> Acesso em: 25/07/17

movimentos sociais, garantindo assim ao partido um caráter de facções múltiplas. Internamente, em 2002, segundo Pereira, Power e Raile (2009), a facção dominante no partido era a “Campo Majoritário” que fazia parte Lula. Este 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”. Estas facções, em 2002, possuíam dentro da Câmara dos Deputados 1/3 do número total de eleitos da legenda, deste 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 chegou ao poder, é o fato de que as políticas sociais idealizadas por Lula necessitariam de um grande montante de recursos e para isto 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. Procedimentalmente, estas reformas necessitavam de uma ampla maioria na Câmara como também do 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. Adicionado a isto, 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 dito acima, Lula contava com uma grande dificuldade de homogeneizar os interesses dos partidos no Legislativo. Seu papel de oposição forte lhe trouxe custos altos quando ele adentrou a presidência. Para tanto, optou por ter uma posição mais centrista para conseguir negociar com os diversos campos de interesses 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. Neste sentido, garantia da proporcionalidade das facções intrapartidárias estava garantida, agora faltava “agradar” mais sete partidos dos oito que compunham sua base. Visto que, sem a troca de benefícios com partidos aliados e não aliados, nenhuma reforma sairia do papel, pois nas votações que ocorreram, até mesmo membros de seu partido, votaram contra as propostas. Sendo assim, os autores afirmam categoricamente que sem os apoios conquistados por sua base ofertando cargos e ministérios, assim como sem o apoio de partidos mais distantes ideologicamente por meio de benefícios políticos e sem a

conquista de partidos de fora da coalizão com políticas distributivas aos estados, tudo isso faria com que as propostas não fossem aprovadas e votadas até pela oposição.

4.6 Garantia da Governabilidade

Apesar das singularidades trazidas pelo governo Lula, no que tange à distribuição de poder entre os partidos membros da coalizão, ou seja, apesar de não ter ocorrido, no sentido literal do termo, “presidencialismo de coalizão” com a partilha equânime do poder entre os partidos que compunham a coalizão, o Executivo obteve sucesso no processo legislativo. Tal fato poderia ser explicado pelas características deste processo, que favorecem o Executivo, em virtude de sua capacidade de definir a agenda legislativa como já foi dito e da centralização de poder nos líderes partidários. Recursos estes, muitas vezes utilizados para paralisar o Legislativo.

Este procedimento do Executivo estimularia nos parlamentares, conforme sugere Abranches (2001), uma postura clientelista, o que poderia aumentar a importância dos elementos externos de processo de recompensa ao apoio legislativo à coalizão governista o que gera problemas no sistema de freios e contrapesos, comprometendo a qualidade da democracia. Neste sentido, a crise vivida pelo governo Lula, desde a denúncia do “mensalão” em 2005, foi influenciada pelos desdobramentos de um modo de utilizar o arranjo institucional do “presidencialismo de coalizão”. Porém, este não gerou comportamento negativo do Legislativo nas votações da Câmara, pois entre as alternativas, principalmente o “mensalão”, conforme as investigações do relatório da CPI, foram utilizadas para recompensar a base governista. Estas alternativas, por sua vez, não impediram a ocorrência de uma crise política, demonstrada na insatisfação dos partidos aliados.

Logo, a estratégia distinta de composição de apoio partidário realizado pelo governo Lula, apesar de ter obtido sucesso no que se refere aos resultados do governo no processo legislativo, não foi bem-sucedida no que tange ao relacionamento com os partidos aliados.

O poder de nomeação para postos ministeriais é um recurso fundamental à disposição dos presidentes para que possam realizar os objetivos já mencionados, isto é, a consecução do seu programa legislativo e o controle do aparato burocrático.. [...] Mas, para controlar eficientemente a burocracia de cima para baixo, o chefe do Executivo deverá encontrar indivíduos que lhe sejam de confiança. Todavia, pode haver uma relação do tipo “cobertor curto” entre os dois objetivos. Por um lado, membros de partidos alçados a postos

ministeriais têm, frequentemente, suas próprias agendas e interesses, que podem conflitar com as do presidente. Neste caso, ministros podem seriamente enfraquecer o controle que o presidente exerce sobre a burocracia do Poder Executivo. Por outro, se o presidente nomear apenas ministros que lhe são de confiança, ele poderá privar o gabinete do capital político necessário para lidar eficazmente com a legislatura e os partidos políticos.²⁰

O governo, praticamente, não dividiu cargos com os partidos aliados e as composições ministeriais se caracterizaram, conforme relatado, por desproporcionalidade na divisão de cargos, ampliação do número de partidos envolvidos e heterogeneidade ideológica dos mesmos.

Para tanto, a análise da execução de emendas orçamentárias feita por Mirella Fontes (2007) a fim de observar a relação entre a coalizão e a liberação de recurso de emendas concluiu que nos governos de Lula e Fernando Henrique demonstrou, em ambos os governos, ocorreram beneficiamentos dos partidos componentes da coalizão governista, pois, conforme constatado pela pesquisa, 80% dos recursos liberados foram para parlamentares filiados a partidos aliados. Deste modo, segundo a autora, apesar de não evidenciada a cooptação de parlamentares, a liberação de verbas por meio de emendas ao orçamento, caracteriza-se como uma das engrenagens principais para recompensar os partidos aliados.

Neste sentido, o arranjo institucional necessita de outros procedimentos que, a priori não são explicitados para a composição de apoio parlamentar na Câmara, visto que este apoio só é assegurado pela combinação das características do próprio processo legislativo, o qual beneficia o Executivo, devido às suas prerrogativas legislativas já explicadas. No entanto, a existência de mecanismos de recompensa se faz importante no que diz respeito ao relacionamento com os partidos aliados visto que estes partidos buscam alcançar seus interesses.

Acreditamos que, apesar de não haver uma “crise” obstaculizando a relação “Executivo versus Legislativo”, há uma crise política em, pelo menos, dois sentidos: O primeiro diz respeito à qualidade e quantidade da produção legislativa na Câmara. Os dados demonstram que houve no governo Lula uma espécie de estagnação no que se refere à atividade legislativa.

Nunca os deputados se reuniram tanto em vão. Das 140 sessões deliberativas realizadas pela Casa no ano passado, os parlamentares só

²⁰ AMORIM NETO, Octávio. Presidencialismo e governabilidade nas Américas. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2006. 78)

conseguiram votar em 24 (17,14%). Em 92 sessões (65,72%), a pauta estava trancada por medidas provisórias (MP). Não houve quórum, ou seja, a presença de pelo menos 257 parlamentares, em outras 24. [...] O elevado número de medidas provisórias enviadas pelo presidente Lula para o Congresso foi outro problema enfrentado pelos parlamentares. Ao longo do primeiro mandato, ele editou 234 medidas provisórias, o que dá uma média de 4,8 MPs por mês. [...] das 178 leis ordinárias sancionadas pelo petista no ano passado, 59 nasceram como medidas provisórias. Com isso, entre 2003 e 2006, seis em cada dez sessões da Câmara ficaram trancadas por MPs. Como elas têm preferência regimental, os parlamentares só podem examinar outras proposições legislativas depois de analisá-las.”²¹

O segundo motivo considerado é a crise no relacionamento do governo com sua base aliada, demonstrada no descontentamento de alguns partidos. O exemplo da eleição da presidência da Câmara em 2007 onde:

“a reta final da disputa pela presidência da Câmara dos Deputados, os dois principais partidos da Casa, PT e PMDB, lideraram a formação de um inédito megabloco, reunindo 273 parlamentares - mais da metade da Casa-, para tentar controlar seis dos 11 cargos na Mesa Diretora, além de 11 das 20 comissões. [...] O chamado "bloco da recomposição" integra o PT e PMDB e também PSC, PTC, PT do B, PP, PR e PTB - as três últimas legendas tiveram parlamentares suspeitos de envolvimento no escândalo do mensalão. Além do megabloco, foram compostas ontem outras duas frentes, criando um cenário nunca visto numa eleição da Câmara. O segundo bloco é integrado por PC do B, PSB, PDT, PAN e PMN, que tem 68 federais. A terceira frente, de oposição, tem PSDB, PFL e PPS, reunindo 153 parlamentares.

As declarações do então candidato Aldo Rebelo (PCdoB), aliado do presidente Lula em seu primeiro mandato, demonstram este descontentamento:

[...] Não creio que se deva dar mais força a um único partido. Não julgo prudente para o próprio PT a concentração de poder [...] A Câmara é de todos os parlamentares, dos que apoiam o governo e daqueles que fazem oposição, mas, sobretudo, a Câmara é do povo brasileiro [...] é impossível construir uma democracia sólida e verdadeira sem a participação do Poder Legislativo.”²²

Apesar da gestão da coalizão gerar insatisfações e ser o ponto central da denúncia do Mensalão, Lula não foi sofrer sanções pelos partidos aliados e muito menos pelos eleitores,

²¹ COSTA, Soraia. Paralisia legislativa. Disponível em: Congresso in Foco - <http://congressoemfoco.ig.com.br>. Acesso em: 31/01/2007. 79)

²² JORNAL DA CÂMARA. “Discurso de Aldo Rebelo no debate para presidência da Câmara”

como demonstraram os resultados das urnas, “reeleito com 60,8% dos votos válidos”²³ e a formação de uma nova coalizão com grande parte dos partidos que já compunham a base.

A atitude dos partidos aliados que permaneceram no governo demonstram duas possibilidades: a) de que estes estão satisfeitos com o governo, ou outra; b) acreditam ser mais vantajoso participar do governo mesmo que este centralize a participação no poder. Portanto as teorias explicativas que alcançavam sucesso em analisar o presidencialismo de coalizão até então existentes via padrões de apoio, se tornam ineficientes para analisar o governo Lula.

Portanto, ao se buscar uma análise destas singularidades e tendo em mente que Lula modificou as relações entre os partidos Pereira, Power e Raile (2009) 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 garantir uma maior satisfação da coalização por meio da proporcionalidade do poder pode garantir 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: 230).

4.7 Ciclos do Presidencialismo

Nesta seção, me dedico a analisar o contexto político vivido pelo presidente Lula em seu primeiro mandato à luz dos “ciclos do presidencialismo” cunhado por Sergio Abranches (2011). Lula inicia seu mandato com o que se denomina “fase centrípeta”, a qual se caracteriza:

“por uma presidência com sinal fortemente positivo: alta popularidade, desempenho econômico favorável, inflação sob controle, renda real estável ou crescendo. O presidente, com popularidade acima de 55%, sequer precisa muita habilidade ou empenho para negociar a adesão da coalizão a seu projeto de governo ou neutralizar as tentativas da oposição de abrir dissidências na coalizão.”

²³ JORNAL FOLHA DE SÃO PAULO. (2006) “Lula é reeleito presidente do Brasil com mais de 57 mi de votos” Disponível em: < <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u86105.shtml> > Acesso em: 25/07/17

Tais características podem ser identificadas também no fim deste mandato em que:

“encerra sua primeira passagem pelo cargo com a aprovação de 52% dos brasileiros. Essa é a taxa dos que consideram o desempenho de Lula ótimo ou bom, [...].Lula atingiu a maior taxa de aprovação a um presidente desde que o Datafolha começou a fazer pesquisas nacionais de avaliação do governo Federal, em 1990.”²⁴

Assim como afirma Abranches (2011) as “grandes coalizões”, que controlam mais de 70% dos votos na Câmara e mais de 51% no Senado, mesclam composições de apoios individuais e de facções partidárias que permitem formar as maiorias. Essas composições são feitas caso a caso dependendo da realidade que se quer construir, a maior parte da coalizão é formada pelos chamados “partidos de serviço” os quais buscam maximizar benefícios particularistas, onde se baseiam na troca cargos ou verbas por votos. A não troca de cargos por apoio, pode gerar a insatisfação como dito nas seções anteriores.

Ainda na “fase centrípeta”, a posição ocupada pela presidência é plenamente hegemônica, com liderança plenamente assegurada, consegue preservar o núcleo do governo com facilidade. Este núcleo é um misto de cargos e projetos. Cargos de primeiro e segundo escalão centrais para o projeto de poder do presidente e seu partido não são contestados. Não há disputa por eles com os outros membros da coalizão e dificilmente haverá barganhas em torno dos projetos centrais do governo apresentados ao Congresso. O poder no governo é relativamente compartilhado, a rivalidade entre os parceiros da coalizão se dá dentro dos limites daquilo que é negociável. (ABRANCHES, 2011)

Neste momento a relação Legislativo/Executivo é negociada com um mínimo de fricção, as maiorias parlamentares são estáveis. Ou seja, o “pool” constituído pela coalizão gera o número de votos necessários a cada caso, ainda que esses votos tenham que ser negociados na margem. A ocorrência de situações de paralisia legislativa tem baixa probabilidade, longe no que ocorreu na realidade onde disciplina da coalizão é de 83,40% e a taxa de “Sucesso do Executivo” é de 68,50% (FIGUEIREDO, 2006). Os efeitos da fragmentação partidária são apagados por essa força centrípeta incontestável da presidência, que tem alto poder agregador.

Essa força de atração começa a arrefecer segundo Abranches (2011) em situações de crises de corrupção que atinjam o núcleo central do governo e a própria presidência ou a

²⁴ DATAFOLHA (2006). “Ao final do primeiro mandato, Lula é aprovado por 52% dos brasileiros” Disponível em: <<http://datafolha.folha.uol.com.br/opiniaopublica/2006/12/1222248-ao-final-do-primeiro-mandato-lula-e-aprovado-por-52-dos-brasileiros.shtml>> Acesso em: 25/07/17

reversão negativa do crescimento econômico, particularmente com alta da inflação e queda da renda real.

Se esse processo continua, o regime muda de fase, passando à “fase de ambivalência”. Nesta, o sinal positivo da presidência torna-se fraco, pouco indicativo do grau de apoio que ela de fato terá dos eleitores. A força centrípeta não tem mais capacidade de atração suficiente para evitar a dispersão de facções dos maiores parceiros da coalizão, fato observado do surgimento de grupos que buscavam se colocar na oposição e a própria disputa por cargos dentro da coalizão como foi dito, os efeitos da fragmentação partidária se fazem presentes e pulverizam a disputa. A rivalidade entre os parceiros passa a afetar o núcleo central do governo. A rivalidade entre os parceiros transborda para pontos não-negociáveis, provocando crises de relacionamento e espasmos de paralisia decisória e legislativa. A coalizão se torna menos propensa a ofertar maiorias parlamentares. O sistema tende à fragmentação, a coalizão apresenta fraturas já irremediáveis, principalmente nos assuntos estaduais e locais. A oposição ganha mais espaço com o enfraquecimento da força de atração da presidência. (ABRANCHES, 2011)

Essa força de atração começa a arrefecer em situações de crises de corrupção que atinjam o núcleo central do governo e a própria presidência, ou reversão negativa do crescimento econômico, particularmente com alta da inflação e queda da renda real. Se esse processo continua, o regime muda de fase, passando à “fase de ambivalência”. Nesta, o sinal positivo da presidência é fraco, “regular”, pouco indicativo do grau de apoio que ela de fato terá dos eleitores. A força centrípeta não tem mais capacidade de atração suficiente para evitar a dispersão de facções dos maiores parceiros da coalizão – às vezes até mesmo do partido presidencial – os efeitos da fragmentação partidária se fazem sentir mais fortemente. A rivalidade entre os parceiros passa a afetar o núcleo central do governo.

A rivalidade entre os parceiros transborda para pontos não-negociáveis, provocando crises de relacionamento ao ponto do mesmo partido se ver dividido entre 2 membros disputando a presidência da Câmara em blocos diferentes. A coalizão se torna menos propensa a ofertar maiorias parlamentares. O que, segundo Abranches (2011) transforma o coeso em fragmentado, a oposição ganha mais espaço com o enfraquecimento da força de atração da presidência.

Outra fase caracterizada por Abranches, a “fase centrífuga”, depende da habilidade do presidente em não permitir a transformação de um sinal positivo ou neutro pra um sinal

negativo. Com os escândalos de corrupção a popularidade estava passível de cair de “tal modo que a “popularidade líquida” (positivo-negativo) fica negativa e o “regular” não passa dos 20%.”

Na realidade isso ficou muito perto de acontecer, visto os dados de pesquisa de popularidade realizada pelo DataFolha em 2006:

“Em 2005, Lula atingiu suas menores taxas de aprovação. No início de junho, ela era de 35%, uma queda de dez pontos em seis meses. Em pesquisa realizada [...], logo após as denúncias feitas pelo então deputado Roberto Jefferson sobre uma "mesada" que seria paga pelo PT a parlamentares, em troca de apoio ao governo, ela oscilou para 36%. A partir de então, com a intensificação da crise provocada pelo chamado "mensalão", a aprovação a Lula se manteve em queda constante: 35% em julho, 31% em agosto e 28% em outubro e dezembro, mês em que a reprovação ao presidente chegou a 29%, maior taxa registrada ao longo do primeiro mandato do petista. Para completar a má fase vivida pelo presidente, o Datafolha também mostrava que, naquele momento, o peessedebista José Serra, então cotado para disputar a Presidência, o ultrapassava na preferência dos brasileiros pela primeira vez. ”²⁵

A liderança presidencial é contestada, da mesma forma que o núcleo central do governo. Há paralisia decisória e legislativa, levando o sistema para uma crise de governança. Forças antes alinhadas ao governo e parceiras em sua coalizão gravitam em direção a novas lideranças que emergem no espaço deixado pelo apequenamento da liderança e da força de atração do presidente. (ABRANCHES, 2011)

Diferente de Lula, Dilma Rousseff viveu uma “fase de ambivalência” e não foi bem-sucedida em revertê-la, nem com mudanças na política econômica nem na atitude política com os parceiros. Segundo Abranches (2011) nos momentos de fraqueza da coalizão, o aconselhável é ceder mais espaço. Sua popularidade foi limítrofe, o desempenho da economia não foi muito bom, sem muitos sinais positivos, pelo menos de curto e médio prazos. Claramente a rivalidade com o PMDB, por conta deste cerceamento no poder, se instalou no núcleo central do governo. Alguns partidos menores deixaram a coalizão e começaram a gravitar rumo às alternativas na oposição. Não se pode dizer que a probabilidade de nova mudança de fase, para um momento “centrífugo”, fosse inexistente, contudo o que a realidade nos mostra que a reversão desta fase se tornou impossível. A fusão de um mal desempenho da economia, a paralisia decisória do legislativo, fruto desta polarização, o descrédito na

²⁵ “FHC era aprovado por 35% ao final do primeiro mandato; para 59%, segundo mandato de Lula será ótimo ou bom” Disponível em: <<http://datafolha.folha.uol.com.br/opiniaopublica/2006/12/1222248-ao-final-do-primeiro-mandato-lula-e-aprovado-por-52-dos-brasileiros.shtml>> Acesso em: 25/07/17

capacidade política e eleitoral da presidente, foi insuficiente para mudar, tanto da parte dos parceiros quanto da opinião pública.

4.8 O que sobrou do presidencialismo do governo Lula

Em análise ao atual momento que vivenciado no governo brasileiro no governo Dilma, Abranches (2015) retorna ao conceito de presidencialismo de coalizão, conceito esse que foi criado e descrito analiticamente pelo autor, a fim de descrever a importância de uma coalizão efetiva para o governo. Segundo o autor:

“O presidencialismo de coalizão define como premissa da governança e da governabilidade a existência de uma coalizão multipartidária minimamente coerente e coesa, que dê condições à Presidência da República de formar maiorias que apoiem suas principais medidas legislativas e barrem iniciativas que possam comprometer as políticas públicas com as quais está comprometida. A coalizão define o “poder de agenda” do governo”. (ABRANCHES, 2015)

Segundo Abranches (2015), a então presidente Dilma Rousseff sempre tratou sua coalizão como se fosse apenas uma coligação eleitoral, que “esgota suas funções ao lhe garantir os votos nos colégios eleitorais dominados por caciques eleitorais para se eleger”. De acordo com o autor, assim como seu antecessor de governo e parceiro de partido, Lula, ela e seu partido sempre dependeram de votos não petistas para conseguir alcançar a maioria eleitoral.

Abranches (2015) expõem que o fato de ambos, Lula e Dilma, terem sido eleitos em segundo turno, demonstra com bastante clareza, que o PT não tem a capacidade de produzir, sem a ajuda de suas coalizões, maiorias eleitorais e maiorias parlamentares. Segundo o autor essa coligação eleitoral que o PT viveu deveria ser transformada, urgentemente, em coligação governamental.

Abranches (2015) aponta que a aliança eleitoral possui três eixos principais de negociação. O primeiro eixo segundo o autor é “a expectativa de poder e a possibilidade de integrar, com vantagens, a coalizão governamental”. Nesse caso a moeda de troca seria a partilha do poder executivo por meio de cargos. O segundo eixo trata-se da perspectiva de buscar eleger a maior bancada que for possível, segundo o autor, isso seria possível “dada

pela soma dos votos de todos, beneficiando os mais votados de cada partido, dentro do quociente eleitoral”.

Segundo Abranches (2015), o terceiro eixo se caracteriza como o financeiro. Nesse eixo a troca é o financiamento das campanhas eleitorais, onde uma parte é paga ao longo da campanha em tempo real pelo tempo de propaganda política disponível para cada partido com seu tempo de tv, e a outra parte é paga posteriormente para que se possa cobrir as possíveis dívidas de campanha, visto que os gastos de campanha são também da coligação como um todo.

Abranches (2015) aponta que “a moeda principal na negociação da coalizão de governo é a participação proporcional no poder governamental”. A negociação só ocorre após o primeiro turno, pois só assim se sabe o tamanho que as bancadas podem chegar.

Através dessa análise feita por Abranches (2015) o mesmo afirma que é perceptível que um dos fatores do problema que a presidente Dilma Rousseff enfrentou deve-se ao fato dela ter frustrado os partidos aliados, no que diz respeito à participação no poder executivo, já que em seu primeiro mandato a presidente garantiu a governança com a sua alta popularidade.

Fato este que não ocorreu em seu segundo mandato, pois a Presidente começou a governar inserida em uma crise política agravada pelos grandes escândalos de corrupção. Esse foi o momento mais favorável para o PT compartilhar o governo com os membros de sua coalizão, porém o partido perpetuou-se hegemônico na coalizão e o poder decisório continuou centrado na presidente. Esse fato fez com que todos os membros da coalizão, segundo Abranches (2015), se sentissem rebaixados ou destituídos de qualquer autoridade.

Segundo a análise feita por Abranches (2015), no poder só poderiam entrar alguns poucos petistas onde “é uma via expressa para o impasse político e a crise, produzindo elevado déficit de governança e riscos crescentes à governabilidade”. No primeiro mandato quando os políticos da coalizão voltavam a suas bases eleitorais, deparavam-se com o peso da popularidade presidencial, o que mantinha a coalizão ainda interessante a estes.

O cenário desenhado atualmente modificou bastante, segundo Abranches (2015), quando os congressistas de sua coalizão retornam às suas bases eleitorais deparam-se com o peso da impopularidade da presidente na época. De acordo com Abranches (2015), “Dilma só teria a oferecer-lhes mais poder. Com a crise provocada pela Lava-Jato, nem mais poder apenas seria suficiente. Seria necessário compartilhar o poder e garantir a redução do poder do PT e a centralização decisória na Presidência”. Exemplo disto pode-se observar pela carta redigida por Michel Temer à presidenta.

Abranches (2015) alerta que essa crise política que vivemos ameaçou e consequentemente atingiu a paralisia do legislativo. Se analisarmos pelos ciclos do presidencialismo de coalizão a situação que o governo enfrentou com Dilma foi a centrífuga, ciclo que a presidência passou a ter um sinal negativo. Segundo Abranches (2015), “na relação entre os partidos no Congresso, ocorreu a transferência da culpa entre os que até então apoiavam a coalizão, isso com o intuito de se auto preservar para eleições futuras. Este argumento foi paulatinamente utilizado no processo do *impeachment*, onde partidos que compunham a base apontavam as mazelas do país como se eles não tivessem até então nenhuma participação no governo.

Diante desse cenário onde a Presidente se encontrava sem popularidade e com uma alta rejeição, Abranches (2015) propõe que só caberia à Presidente a abdicação de uma grande parte de seu poder e entregá-la à coalizão. Ela até tentou costurar acordos na medida em que alocava outros partidos em alguns ministérios. De acordo com Abranches (2015) a saída política possível para a crise seria “mudar o modelo de governança do ‘centralismo’ para o ‘poder compartilhado’”.

Em suma para Abranches (2015) o remédio para a crise enfrentada por Dilma seria transformar o governo petista efetivamente em um governo de coalizão, porém essa mudança requereria uma alta compreensão da política de coalizão e também uma alta habilidade política, habilidade essa que segundo Abranches (2015), a Presidente Dilma Rousseff jamais demonstrou ter.

V - CONSIDERAÇÕES FINAIS

A corrupção é uma temática que possui entendimentos controversos, principalmente em relação às causas que a originam. Alguns intelectuais da Ciência Política creditam a existência da corrupção ao tipo de regime político existente, outros correlacionam o fenômeno a contextos estatais em desenvolvimento econômico, outros descaracterizando os princípios éticos e procedimentos afirmam que a corrupção faz parte das engrenagens institucionais, ao passo que também serve de correção aos procedimentos a serem adotados futuramente, outros vinculam o ato corruptível ao caráter cultural, cujas especificidades levam o país a ser mais ou menos corrupto, como também os que relacionam a corrupção à formação histórica.

Essa presente reflexão acredita que tais reflexões não se mostram suficiente para explicar a corrupção nas instituições políticas, pois a comparação entre regimes democráticos e autoritários ou entre países desenvolvidos ou em desenvolvimento, como também a atribuição da corrupção a uma determinada cultura ou a uma formação histórica, acaba por mascarar as especificidades institucionais, históricas, processuais, conjunturais, dentre outros.

Sendo a burocracia uma das formas de organização que existe para o funcionamento do Estado em sua complexidade, é necessário, como alertava Weber controlar o poder da burocracia e de seus procedimentos, pois o surgimento do Estado burocrático sem ser controlado pode levar a uma não responsabilidade das lideranças políticas ao se valerem destes procedimentos em detrimento de procedimentos que garantam vantagem a uma maioria democrática, como também a usurpação das funções políticas pelos administradores e representantes dela, ameaçando assim, a legitimidade do Estado democrático, além de produzir problemas sociais nas diversas esferas do Estado.

Ou seja, os processos de controle nascem com o objetivo de controlar o poder e, sobretudo aprimorar o processo de representatividade nas democracias que sucederam aos antigos regimes. Esses processos passam por procedimentos de fiscalização e de instituições que surgem para equalizar as ações e o exercício das funções do Estado.

No que tange a história brasileira, como foi exposto no capítulo 2, as relações entre os poderes, assim como os instrumentos idealizados para os controles da corrupção passam pelo jogo político institucional para tornarem-se efetivos, como, por exemplo, a abertura do processo, a nomeação da comissão e a aprovação do relatório final. Estes estágios são de natureza política, portanto, sofrem interferência conforme a configuração da coalizão existente no Legislativo em um determinado momento, pois sem o número necessário de assinaturas não se inicia o pedido de abertura de investigação, sem nomeação dos líderes dos

partidos para os cargos nas comissões não há andamento do processo e sem a aprovação do relatório final, quando este é realizado, não se finaliza a comissão para a apuração do fato.

Em termos de eficiência do controle da corrupção é necessário que o regime democrático funcione, para que haja uma constante participação da sociedade civil e da esfera pública nos processos de *accountability*. Ou seja, a participação da população nos processos, seja por meio do voto, no acompanhamento dos gastos públicos, no acompanhamento do trabalho dos parlamentares de forma geral, dentre outras, pois isso garante o papel da responsividade dos atos dos representantes na medida em que gera uma “avaliação” positiva ou negativa do que foi ou não realizado. Logo, a continuidade da corrupção em países democráticos, está relacionada também a participação pública, aos procedimentos institucionais existentes nas democracias que buscam realizar o próprio controle institucional e político.

Contudo, é necessário frisar que é por meio das normas e dos procedimentos, passíveis de interpretações subjetivas, acrescida do cunho eminentemente político das casas legislativas que ocorre o controle ou o não controle. Além disso, a atuação política é complexa, e necessita ser observada, pois uma vez que os procedimentos são utilizados, em contextos de CPIs, como uma moeda de troca institucional ou como uma forma de ataque a uma oposição, perde-se o princípio norteador do controle e do funcionamento deste. Portanto, existem meios procedimentais que, se garantido a maioria numérica por meio dos grupos de apoio, será possível a interferência na ocorrência das comissões, visto que procedimentalmente a existência de um limite de pedidos de CPI pode favorecer a coalizão majoritária.

Vale apontar, para efeitos metodológicos, que apenas a abordagem institucional que trabalha a relação, Executivo – Legislativo, não se faz suficiente na análise das CPIs, pois quando se analisa a composição das casas, sem levar em conta a correlação de forças existentes dentro dessas chega-se a conclusão dicotômica de que se o Executivo possui, pela lógica do presidencialismo de coalizão, uma condição majoritária no Legislativo, ou seja, leva a conclusão de que qualquer possibilidade de controle está fadada ao fracasso, por meio da atuação majoritária da coalizão parlamentar.

As CPIs não descontextualizadas de contextos históricos, sofreram modificações e atualmente são conceituadas como um instrumento de investigação que passou por mudanças nos padrões de utilização. Por exemplo, no período anterior a redemocratização (1946 a 1964) os membros da coalizão governista eram os principais preponentes de CPIs, 73% das propostas enviadas. Essa relação se inverteu após as mudanças da Constituição em 1988, pois 69% das CPIs propostas são realizadas por membros dos partidos de oposição, caracterizando

assim um instrumento de fiscalização por parte da minoria, mas que por sua vez torna os cargos nas CPIs “chaves na condução dos trabalhos e no relatório final.

Até o governo FHC essa lógica foi a comum, controlava-se os membros das comissões e os trabalhos a serem realizador com a maioria conquistada, contudo, isso não explica o processo do Mensalão, onde uma maioria parlamentar estava construída, já que Lula governava com uma larga maioria e devido ao grande número de partidos menores que eram importantes para essa construção de maioria, tornou difícil contar com a disciplina em momentos decisivos. Agrega-se a isso, o momento político vivido na votação. Inúmeros parlamentares visavam ocupar cargos nas próximas eleições e midiaticamente a votação pela abertura ou não de um processo de investigação pode atrair um número maior de votos.

Observando os resultados atingidos, por meio da separação entre oposição e governo, demonstrou o confronto existente nessa relação, e, por conseguinte, clareou a percepção dos acordos existentes, das coalizões constituídas, a forma como foi gestada essa coalizão e as oposições realizadas, já que essas relações impactaram no entendimento e no funcionamento dos controles institucionais, principalmente no que se aplica às CPIs no presidencialismo de coalizão brasileiro.

Ao analisar o Congresso a partir de suas lógicas partidárias e na gestão das coalizões não se naturaliza a ideia de que as ações dos parlamentares são individuais ou corporativas. Pois, a fragilidade dos controles sobre a burocracia no Brasil foi observada (e ainda é) uma das causas da dificuldade do Estado em inovar-se em termos procedimentais, o que dificulta para o controle social no âmbito da instituição política.

Para ilustrar a hipótese de que a gestão da coalizão pode influir tanto positivamente, quanto negativamente na ocorrência das CPIs, e utilizando o mensalão como um exemplo de CPI, pode-se aferir que no primeiro mandato Lula, o presidente foi acusado pelos parlamentares de não compreender as regras que organizavam as alianças políticas do país até aquele momento, ou seja, de não compreender o presidencialismo de coalizão, e por não observar os problemas políticos que poderiam derivar-se das coalizões heterogêneas de grande espectro ideológico.

Neste sentido, o presidente Luís Inácio modificou a forma como os partidos aliados se relacionam com a base parlamentar, assim como a forma de gestão dos partidos na coalizão. Uma coalizão majoritária foi criada distinta das que apoiavam os governos anteriores, com poucos partidos, mas de uma maneira pulverizada, envolvendo um número maior de partidos políticos. Tal configuração, adicionado aos escândalos de corrupção, a base governista foi alvo de uma investigação, o que levou diversos membros do partido a serem julgados por

corrupção, como no caso do mensalão, desafiando a literatura existente sobre o funcionamento do presidencialismo de coalizão e sua relação com a corrupção.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRANCHES, S. H. H. A democracia brasileira vai bem, mas requer cuidados, In: VELLOSO, J. P. Reis (Org.). **Como vai a democracia e o desenvolvimento no Brasil**. Rio de Janeiro: José Olympio, 2001.

ABRANCHES, S. H. H. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Revista Dados**, v. 31, n. 1, 1988, p.5-32.

ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson. Os Ciclos do Presidencialismo de Coalizão. Ecopolítica. Disponível em: <http://www.ecopolitica.com.br/2014/03/11/os-ciclos-do-presidencialismo-de-coalizao/>, 2011

ABRANCHES, S. H. H. A crise política no presidencialismo que deveria ser de coalizão. Blog Matheus Leitão, mar. 2015. Disponível em: < <http://www.matheusleitao.com.br/7499-crise-politica-no-presidencialismo-que-deveria-ser-de-coalizao-por-sergio-abranches.html>>. Acesso em: 11 mar. 2015

AMORIM NETO, Octavio. Gabinetes presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislativa no Brasil. **Revista Dados**, Rio de Janeiro , v. 43, n. 3, p. 479-519, 2000

ANASTÁSIA, F. Presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. In: **Novos Estudos Cebrap**, 76, nov.2006b.

ARAUJO, Marcelo; SANCHEZ, Oscar Adolfo. **A corrupção e os controles internos do estado**. Lua Nova, São Paulo, n. 65, p. 137-173, 2005.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira, **Teoria Geral das Comissões de Inquérito**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

BATISTA, Mariana; MARQUES, Radamés. Instituições Políticas e Corrupção: uma análise da literatura comparada. **Revista Política Hoje**, Pernambuco, v. 21, n. 1, p.7-42, 2012.

BEETHAM, David. **A Burocracia**. Lisboa: Editora Estampa, 1988.

BOBBIO, Norberto. **Dicionário de Política**. Brasília: UNB, 1998.

BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de Andrade. **História Constitucional do Brasil**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.

CADAH, L & CENTURIONE, D & VASSELAI, F. **O Congresso e o presidencialismo de coalizão**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, setembro 2011.

CARVALHO, Ernani Rodrigues de. Em busca da judicialização da política no Brasil: apontamentos para uma nova abordagem. **Revista Sociologia Política**, Curitiba, n. 23, p. 127-139, Nov. 2004.

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.

COUTO E SILVA, Golbery do. *Conjuntura Política Nacional, o Poder Executivo*. Rio de Janeiro: J. Olympio, 1981.

DAHL, Robert. **Poliarquia**: participação e oposição. São Paulo: Edusp, 1997.

DUARTE NETO, J. **Rigidez e Estabilidade Constitucional**: aspectos críticos do exercício frequente da atribuição reformadora. Belo Horizonte: Ed. Del Rey, 2010.

FIGUEIREDO, A. **Instituições e Política no Controle do Executivo**. *Revista Dados*, v. 44, n. 4, Rio de Janeiro, 2001.

FIGUEIREDO, A. As CPIs e a falta do que fazer. *Revista Inteligência*, jul. 2005.

FIGUEIREDO, Argelina C. **Formação, Funcionamento e Desempenho das Coalizões de Governo no Brasil**. In: 5 Encontro da ABCP, 2006, Belo Horizonte. 5 Encontro ABCP

FIGUEIREDO, A ; LIMONGI, Fernando. **Executivo e legislativo na nova ordem Constitucional**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

HALL, Peter; TAYLOR, Rosemary. “**As Três Versões do Neoinstitucionalismo**”. *Lua Nova*, no. 58, 2003.

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

LIMONGI, F. A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. **Novos estudos - CEBRAP**, São Paulo, n. 76, p. 17-41, Nov. 2006b.

LIMONGI, F. Formas de governo, leis partidárias e processo decisório, **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, n. 55, p. 7-39, 2003.

MARIA, João Francisco A. **Desenho institucional e accountability**: pressupostos normativos da teoria minimalista. *Revista de Sociologia e Política*, vol. 18, nº35, pp-27-40, 2010.

MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiro Editores, 2000.

MELO, Marcus A; PEREIRA, Carlos; FIGUEIREDO, Carlos Mauricio. **Political and Institutional Checks on Corruption**: Explaining the Performance of Brazilian Audit Institutions. *Comparative Political Studies*, v.42, p.1217-1244, 2009.

MELO, Marcus A. **O viés majoritário na política comparada**: responsabilização, desenho institucional e qualidade democrática. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v.22, p.11-30, 2007.

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

MORAES, Alexandre de. **Limitações Constitucionais às Comissões Parlamentares de Inquérito**. In: Revista de Informação Legislativa n. 146. Brasília, 2000.

NINA, Carlos Homero Vieira. A comissão parlamentar de inquérito nas constituições brasileiras. Brasília. **Revista de Informação Legislativa**, v. 46, n. 166, abr./jun., p.367-374, 2005.

O'DONNELL, G. Accountability horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova**, n. 44, p. 27-54, São Paulo, 1998.

PASQUARELLI, Bruno. **Formação de coalizões, apoio legislativo e atuação partidária no presidencialismo brasileiro**, 2011. 138f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - UFSCar, São Carlos, 2011.

PEIXINHO, Manoel M.; GUANABARA, Ricardo. **Comissões parlamentares de inquérito: princípios, poderes e limites**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001.

PIRES, M.S; RODRIGUES, D. F; SOARES, A.G. **Instituições de controle e accountability no Brasil, Chile e Uruguai: estabilidade política importa?** In: 8º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política – ABCP, Gramado-RS, 2012.

PINHEIRO, Rodrigo. Base governista ocupa 73% dos cargos-chave em CPIs da "era Lula", **UOL Notícias**, São Paulo, 15 fev. 2008. Disponível em: <<http://noticias.uol.com.br/ultnot/2008/02/15/ult23u1170.jhtm>>. Acesso em: 20/07/16.

PINHO, Rodrigo César Rebello. **Da organização do Estado, dos poderes e histórico das constituições**. São Paulo: Saraiva, 2006.

PISCITELLI, Roberto. **O controle interno na administração pública federal brasileira**. Brasília: ESAF, 1998.

QUEIROZ FILHO, Gilvan Correia de. **O controle judicial de atos do poder legislativo: atos políticos e interna corporis**. Brasília: Brasília Jurídica, 2001.

SARTORI, Giovanni. **A política**. Ed. Universidade de Brasília, 1981.

SAMPAIO, Nelson de Souza. **Do inquérito parlamentar**. Rio de Janeiro: FGV, 1988

SOARES, José de Ribamar Barreiros. **O que faz uma CPI?**. 2.ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2009.

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.

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

SPROESSER, A. K. **A comissão parlamentar de inquérito - CPI no ordenamento jurídico brasileiro**. Imprensa: São Paulo, ALESP, 2008.

POWER, Timothy. **Optimism, Pessimism, and Coalitional Presidentialism: Debating the Institutional Design of Brazilian Democracy**. Bulletin of Latin American Research, v. 29, n. 1, p. 18–33, 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.

VIANNA, Luiz Werneck(org.). **A democracia e os Três Poderes no Brasil**. Belo Horizonte: UFMG, 2003.

WEBER, M. **Ensaio de sociologia**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1979.

Sítios Eletrônicos:

BRASIL. **Câmara dos Deputados**. Regimento Interno, estabelecido pela Resolução n. 17, de 1989.

BRASIL. **Senadores Federal**. < <http://www.senado.gov.br>>.

BRASIL. **Câmara dos Deputados** < www.camara.gov.br>.

BRASIL. **Tribunal de Contas** <<http://www.tcu.gov.br>>.

BRASIL. **Ministério da Transparencia, Fiscalização e Controle** <<http://www.cgu.gov.br>>.