O Lugar da Corrupção: Deficiências e Formas de Controle na Gestão de Governo Municipal

Nivaldo Correia da Silva

Tese apresentada à Faculdade de Ciências e Letras da Universidade Estadual Paulista "Julio de Mesquita Filho", Campus de Araraquara, para a obtenção do título de Doutor em Sociologia (Área de Concentração em Ciência Política)

Orientadora:
Profa. Dra. Maria Teresa Miceli Kerbauy

Araraquara, Abril de 2007

Livros Grátis

http://www.livrosgratis.com.br

Milhares de livros grátis para download.

SUMÁRIO

Resumo
Abstract
Agradecimentos
Apresentação
CAPÍTULO I
CORRUPÇÃO E GOVERNO
1. Corrupção e Governo: Variações e Centralidade da Questão..... .....p.14
1..1.1 Preâmbulo.....p. 14
1.1.2 Contornos sobre o tema..... .....p.15
1.2 O Foco da questão.....p.16
1.2.1 A presença da corrupção no Estado brasileiro.....p.29
1.2.2 O abrigo da corrupção na maior cidade do país.....p.35
1.3 "Máfia dos fiscais" a escalada dos vereadores corruptos.....p.35
1.3.1 A corrupção em números.....p.38
CAPÍTULO II
GESTÃO MUNICIPAL: COMPOSIÇÃO DE ATORES E O LUGAR DA CORRUPÇÃO NO GOVERNO LOCAL
2. O Município como Entidade Político – Administrativa.....p.44
2.1.1 Preâmbulo.....p.44
2.1.2 Descentralização administrativa e o redesenho local.....p.45
2.2 Planejamento financeiro.....p.46
2.2.1 Modelo organizacional.....p.47
2.2.2 Instrumentos de execução política: as Comissões parlamentares de Inquérito...p.48
2.3 Ministério Público.....p.49
2.3.1 Outros atores que integram a dinâmica local.....p.51
2.3.2 Corrupção e poder local: perspectiva de análise.....p.52
2.4 Manutenção do mandato eletivo.....p.54
2.4.1 O peso da tradição.....p.56
2.4.2 Estruturas formais.....p.63
2.5 Estruturas informais.....p.65
CAPÍTULO III
RIBEIRÃO BONITO: CASO EXPOENTE DE CORRUPÇÃO LOCAL
3. A cidade.....p.68
3.1.1 Os boatos.....p.72
3.1.2 A Organização Não Governamental – AMARRIBO.....p.75
3.2 Os inquéritos.....p.81
3.2.1 O esquema em movimento.....p.85
3.2.2 Continuação das fraudes.....p.99
3.3 A organização criminosa.....p.105
CAPÍTULO IV
PRESIDENTE VENCESLAU: CASO PECULIAR DE AFSTAMENTO DE PREFEITO
4. A cidade.....p.112
4.1.1 Vitória eleitoral: hora de divergir.....p.114
4.1.2 A recusa de acordo com a imprensa.....p.122
4.2 Os embates com a oposição.....p.124
4.2.1 Os inquéritos.....p.128
Considerações Finais.....p.147
Referências.....p.156
Bibliografia consultada.....p.168

Resumo

Esta pesquisa examinou a gestão administrativa na esfera de governo municipal, com o objetivo de compreender casos de afãstamento de prefeitos por crimes contra a administração pública, descritos no Decreto Lei 2001/67, e as inovações constitucionais que se seguiram. Analisou a forma de atuação dos instrumentos de controle como a Câmara Municipal, o Ministério Público e a sociedade civil nestas ocorrências.

Observou que os crimes de corrupção no governo de Antonio Sérgio Melo Buzzá em Ribeirão Bonito, e as infrações administrativas imputadas a José Alberto Mangas Pereira Catarino, em Presidente Venceslau, ambos no interior do Estado de São Paulo, são resultado de uma soma de fatores em que a ineficiência e a participação do servidor graduado nas irregularidades, por meio de mecanismos informais da burocracia, têm relevância decisiva para a permanência destes fenômenos na gestão de governo. O estudo compreendido entre 1996 e 2002 referente aos dois mandatos, foi importante por permitir perceber que as causas e os resultados dos crimes contra a administração pública que levam ao afastamento do prefeito têm suas especificidades.

A disputa política entre as elites, caracterizada pelo intenso grau de animosidade entre adversários, contribui para que haja rigorosa atuação do Legislativo sobre o governo. Terreno que se abre para a percepção da presença de irregularidades na gestão de administrativa, como no caso de Presidente Venceslau. A inexistente atuação preventiva dos instrumentos de controle institucional sobre a gestão de governo, e a baixa participação da sociedade nas decisões políticas do município são fatores que contribuem para a ocorrência de irregularidades no governo das cidades. Entretanto, quando há o funcionamento dos instrumentos de controle e a mobilização popular contrária às práticas que causam prejuízo ao município, a corrupção é questionada e combatida de forma eficiente pelos atores envolvidos com a questão, a exemplo da cidade de Ribeirão Bonito.

Palavras Chave: Corrupção, Governo, Controle, Ministério Público, Poder Legislativo, Sociedade.

Abstract

This search has cheeked over the municipal government work, whit the porpouse of anderstand cases of remoteness of mayors that had crimes agaist the Public Administration, as Decree Law 2001/67, and the new of the constitution. The search analysed the way the Chamber was controled, Public Departament and the civic society in those events.

Has observed the corruption crimes during the government of Antonio Sérgio Melo Buzzá in Ribeirão Bonito, and the administrative infractions imputated to josé Alberto Pereira Mangas Catarino, in Presidente Venceslau, both in inland São Paulo State, are result of a sum of facts where the inefficiency and the participation of the attendant in the irregularity, by informal mecanismes of the bureaucracy, has decisive importance for the keeping of these problems during the work the search was in 1986 and 2002 by the two commands, was important to understand the causes and results of crimes agaist public administration that make remoteness of the mayor and why.

The politic dispute between elites, characterized by the degree of agressivet of the adversarys, contributed whit the Legislative. A way to see the irregularitys in the administrative in the administrative work as in Presidente Venceslau. The low work of the institutional controls and the low participation of the society in the politic decision are facts that contributed for the events of irregularits. However, when there is a control and the society is agaist corruption, it is controled more efficenty as in the city of Ribeirão Bonito.

Keywords: Corrupcion, Government, Control, Public Departament, Legislative, Society.

Agradecimentos

Iniciar as considerações de agradecimentos é um respirar mais solto, tanto pelo fato de ser o último momento de registro na pesquisa como por permitir uma dosagem mais livre das palavras. É difícil, senão impossível realizar uma pesquisa científica sem o contato e a colaboração de pessoas próximas ou anônimas. Contraditoriamente, fazer uma tese de doutorado é optar pelo isolamento, pela disciplina de trabalho sistemático e retiro reflexivo, até mesmo em momentos inusitados. Esta condição de trabalho chega a ser curiosa porque, como povo festivo, nós brasileiros aprendemos a acreditar que a ausência física junto a pessoas mais queridas significa a distância afetiva.

Na trajetória da pesquisa não há caminho rigorosamente definido e imutável, o que existe são diretrizes sobre as quais definimos a linha de trabalho a ser seguida e, por vezes, nos deparamos com situações em que avançar significa um recuo estratégico em busca de uma melhor abordagem sobre o objeto pesquisado. Este é um momento precioso em que a intuição e as diferentes opiniões valem mais que uma investida no escuro. Como eu disse, envolver-se com um trabalho desta natureza representa um desafio pessoal, sob a singela grandeza do retorno e amadurecimento intelectual e desejo de uma modesta contribuição aos estudos sobre corrupção e poder local na área da sociologia política.

O fazer individual compartilhado me coloca no dever de expressar meus sinceros agradecimentos a várias pessoas. Ao meu pai Arceu, rigoroso pela maneira cândida de educar seus filhos e à minha doce mãe Rosa minha gratidão, respeito e admiração. José Loides e sua esposa Zilmara são amigos de todas as épocas. O Loides é o tipo de pessoa em que a maturidade sisuda não esconde o brilho e a alegria em compartilhar sua grandeza humana. Eles tem dois filhos lindos, a Beatriz, sisuda como o pai, e o Vinícius que se descobre. O Dodô e o Riba são meus irmãos “sanguinamente” afetivos que a distância não separou. Ao pessoal da Allos e da Roots, contabilidade pela generosa amizade.

A Roberta Baptistella foi uma colaboradora de importância inestimável para este trabalho. Sempre muito solícita e interessada em ajudar da maneira como a ela cabia, obrigado. Situo a figura de Inocêncio Erbella no mesmo nível de grandeza de minha gratidão. Homem polido, inclusive por sua história: ex-prefeito de Presidente Venceslau, ex-deputado estadual, empresário e agora escritor. Sua maturidade e energia

me possibilitaram superar algumas dificuldades encontradas pela pesquisa. Como o convencimento de declaração de algumas pessoas e a curiosa situação em que desceu do carro e “deu de ombros” a uma chuva torrencial para me conduzir à casa de um vereador, que não estava, para tentar realizar a entrevista. À Dora, Aldora, Roberto Cavali, Márcia, Sônia,dona Elza, dona Marlene, Sara, Ismael, João Carlos, Bernô, Isabel, Zilda, Graziele,Kênia, Roseli, Alex, Maurício, Janaína, Abel, Marilani, Jandira, Maria Augusta, Maria Antonia, Walter, Zensho, Antonio Carlos, Marcos Puerta, Anésia, Jeniffer, obrigado pelo convívio; a Francisco Campaner e Luis Furlan pelas contribuições e à Arlette Piai pelos ensinamentos. Ao Vermelho, Elaine, Juma, Márcio que depositam na vida o sonho da permanente transformação social.

Meus agradecimentos à Raquel, profissional competente e solícita que me ajudou a resolver os problemas técnicos da bibliografia. À Cidinha, pela cuidadosa atenção na leitura e correção ortográfica do texto. Ao professor Marco Aurélio Nogueira pelas valiosas contribuições na qualificação; ao Milton Lahuerta, como mestre e observador rigoroso dos problemas da tese, à professora Flávia Schilling pela generosa atenção e contribuição em um momento precioso de meu trabalho. Meu profundo agradecimento ao amigo e crítico atento de minha pesquisa, o companheiro Luis Barone. Figura de uma inteligência grandiosa, à altura de sua nobre modéstia. Tem uma esposa e uma filha maravilhosas, a Neide Barrocá e a Eduarda. Quero agradecer à Teresa Miceli Kerbauy, minha orientadora. A Teresa me orientou desde a época da graduação. Ela me ensinou os caminhos da pesquisa,compartilhou como mestre os ensinamentos sobre o conhecimento científico, a disciplina intelectual e me fez dar conta de que não existe outra opção quando se deseja seguir a carreira acadêmica. Profissional competente, responsável, e de uma grandeza de espírito intelectual aberta a ensinar aos seus orientandos. Por fim, deixo meus agradecimentos ao Conselho Nacional de Pesquisa – CNPp, instituição responsável pelo financiamento da pesquisa. Sem o auxílio desta agência dificilmente eu teria condições de realizar este trabalho.

> [...] a estabilidade do regime ideal está em que a correlação entre as forças reais da sociedade possa se expressar também nas instituições políticas [...] seria necessário que o funcionamento das instituições permitisse que o poder das forças sociais contrariasse e, portanto, moderasse o poder dos demais. A virtude, numa república, é uma coisa muito simples: é o amor pela república; é um sentimento e não uma série de conhecimentos; tanto o último dos homens do Estado quanto o primeiro deles podem ter esse sentimento. Uma vez que o povo tenha boas máximas, a elas se prende por mais tempo do que aqueles que chamamos pessoas honestas. É raro que a corrupção comece por ele. Alguns legisladores [...] dividiram terras [...] por ocasião da fundação de uma república nova. Se, quando o legislador fez semelhante partilha, não cria leis para mantê-la, não faz senão uma constituição passageira; a desigualdade penetrará pelo lado que as leis tiveram impedido, e a república estará perdida. (MONTESQUIEU apud WEFFORT, 2005)

Apresentação

A epígrafe acima não separa a existência dos poderes constitucionais de um país da presença do povo nas decisões da República. Por ser assim, o funcionamento destes poderes deve ser acompanhado por mecanismos que não permita a tirania do legislador nem abusos contra o bem comum. No estado de direito a estabilidade e independência entre os poderes deve avançar para além da dimensão institucional para alcançar a organização da vida social e seus interesses conflitantes. O conflito mediado por questões republicanas, isto é, pelo principio do respeito ao bem comum, permite que a democracia seja traduzida em beneficio da maioria. Mas isto exige alto grau de disposição de seus membros, para que os indivíduos, na igualdade das leis, exerçam a vida em comum como forma de assegurar equidade entre quem vota e quem toma decisões. Neste terreno, a virtude política associada ao homo politicus, em Aristóteles, só desenvolve suas potencialidades por meio do envolvimento das pessoas com os assuntos públicos de sua cidade. Tais questões, colocadas pelo pensamento político, evidenciam a atualidade de Montesquieu no debate sobre os dilemas da democracia moderna.

Não é proposta deste trabalho fazer uma reflexão sobre a história das idéias políticas ou sobre os clássicos do iluminismo. Estes atalhos são apenas janelas por onde se permitiu abrir um olhar inicial para as questões trabalhadas nesta pesquisa.

No Brasil, país recortado por desigualdades abissais, a recente conquistada democracia política ainda não respondeu aos dilemas da democracia social. Entre as

dificuldades a serem enfrentadas está a incapacidade de uma "vida justa em comum", isto é, a garantia de que a "coisa pública" deva ser assegurada para todos os cidadãos da República. Apesar dos esforços dos últimos anos, há muito caminho a percorrer para que a democracia do "voto" atinja a democracia da "justiça social". A corrupção que envolve a administração pública no Brasil é hoje um dos grandes entraves para o alcance do pretendido avanço social. Isto porque são bilhões de reais que escoam anualmente dos cofres públicos, ora para indivíduos e contas particulares, ora para financiar projetos de poder envolvendo processos eleitorais nas esferas federais, esrtaduais e também municipais.

Como se verá, ao examinar o tema da corrupção ligada à gestão de governo municipal e as formas de controle sobre o executivo, este estudo vai se deparar com o problema dos abusos cometidos pelo prefeito e a atuação dos órgãos de controle sobre o cargo executivo. Enfrentar essas questões significa compreender como os poderes da República agem em termos de equilíbrio e atuam numa situação de falta de controle na gestão do governo local. Particularmente, deseja-se reconhecer como a República, em esfera de governo municipal, reage às questões envolvendo a corrupção. Portanto, esta pesquisa discute o tema da corrupção em sua relação com o *Estado* - no jogo das trocas envolvendo homens de negócios e agentes políticos -, *Governo* - suas responsabilidades na utilização dos recursos públicos e *Sociedade* – seu envolvimento no acompanhamento das questões de interesse público. De forma mais pontual, o trabalho se preocupa em discutir os crimes contra a administração pública e examinar a diferença dos processos envolvendo crimes de corrupção e infrações administrativas, responsáveis pela penalização do gestor público. O objetivo específico da pesquisa foi o de analisar o mandato e a gestão do governo no plano da manutenção do poder político e execução da atividade administrativa. Investigou os casos de afastamento do cargo de prefeito de Antonio Sérgio Mello Buzzá, em Ribeirão Bonito, e José Alberto Mangas Pereira Catarino, em Presidente Venceslau, no período compreendido entre os anos de 1996 a 2002, momento que preenche a passagem do mandato dos dois prefeitos. O exame destes casos ocorreu por meio do acompanhamento da atuação das instituições de controle como o Ministério Público, a Câmara Municipal e a sociedade civil.

Distinto dos estudos experimentais em que é possível empregar conclusões sobre o objeto analisado por meio de roteiro, via de regra, produzido em laboratório, o

processo de elaboração da pesquisa nas ciências sociais envolve diversas incursões. Grande parte deste trabalho começa na fase de definição e construção do objeto e termina na elaboração dos resultados finais da pesquisa. Entre as várias dificuldades enfrentadas pela pesquisa social está o fato de o investigador lidar com temas considerados "vivos", no sentido de envolver sentimentos, paixões, ideologias, posicionamentos e até mesmo riscos e desafios em relação às fontes pesquisadas e à incorporação de informações ao assunto estudado.

Ao escolher como objeto de estudo o tema corrupção, o pesquisador se envolve com uma quantidade quase sem fim de práticas consideradas ilegais. Entre idas e vindas, acertos e erros, há a equação das principais dificuldades e encontro da direção e definição do horizonte metodológico. O interesse inicial da pesquisa estava em investigar casos de afastamento de prefeitos em duas grandes cidades do Estado e em dois pequenos municípios, com a intenção de mensurar níveis de corrupção por meio de critérios comparativos. A escolha da cidade de São Paulo, maior capital do país, e de Guarulhos, grande município da região metropolitana, mostrou-se inviável. Apesar da forte ligação do prefeito Celso Pitta com a "máfia dos fiscais", seu breve afastamento e maior dimensão do problema envolvendo parlamentares demonstraram não ser acertada a opção. [1]

A cidade de Guarulhos foi mais emblemática, não pelo caso, mas pelo acesso às fontes. A cassação do mandato do prefeito Néfitles Camargo, em 1998, mostrou-se um caso expoente de corrupção administrativa. Entretanto, o acesso aos arquivos do processo contra o prefeito se revelou difícil. Depois de três tentativas de deferimento do pedido do material, o diretor administrativo da Câmara, que já demonstrara indisposição em outras ocasiões, negou o acesso às informações, argumentando que o material era privativo da família do prefeito. A dificuldade de deslocamento e a ausência de contatos mais seguros, que pudessem garantir resultados mais promissores à pesquisa, contribuíram para excluir o município do estudo em questão.[2] Em alguns casos, o

[1] O caso é descrito nesta pesquisa como exemplo notório de corrupção envolvendo um município brasileiro. Por decisão da 4° Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, Celso Pitta é afastado sob a justificativa de um generoso empréstimo realizado pelo empresário Jorge Yunes ao prefeito. Afastado por 19 dias, entre maio e junho de 2000, sua volta ao cargo, por decisão do Superior Tribunal de Justiça, significou mais uma página no tumultuado caso de corrupção na cidade de São Paulo. (FOLHA DE S. PAULO, 30 jun. 2000) (REVISTA VEJA, 31 de maio 2000).

[2] Por motivos de condução do trabalho o pesquisador optou por não declarar o nome do diretor administrativo da Câmara Municipal de Guarulhos que negou o acesso às informações requisitadas no início do ano de 2004. Em varias tentativas, o referido funcionário, sorrateiramente, criou ambiente de animosidade nos contatos realizados, e ainda questionou a procedência dos documentos protocolados na Câmara municipal da cidade, identificados como trabalho acadêmico vinculado à Universidade Estadual

depoimento do entrevistado foi dado sob a condição do anonimato; neste particular, coube ao pesquisador fazer a interpretação da fala, resguardando ao máximo a originalidade da declaração.[3] No caso específico da ONG Amigos Associados de Ribeirão Bonito – AMARRIBO, o roteiro de entrevistas que deveria ser respondido pelos seus membros, a maioria empresários, foi respondido pela advogada e integrante da Associação, Lizete Verillo. Entretanto, a maior dificuldade da pesquisa ocorreu por força da necessidade de entrevistar o ex-prefeito Sérgio Buzzá. Não temos o seu depoimento e nos autos arquivados na justiça não há *contestação* das acusações levantadas contra Buzzá.[4] Por diversas vezes tentou-se, por intermédio de alguns entrevistados, o contato com o prefeito afastado. Entretanto, em todas as investidas os possíveis interlocutores foram unânimes em desaconselhar a aproximação, sob a justificativa comum de que os ranços ainda não haviam sido completamente apagados e não seria oportuno reacender diferenças que deveriam ser esquecidas.[5]

Apesar do destaque, não foi essa a razão principal da escolha de duas pequenas cidades do Estado. Embora municípios de porte limitado, de menor importância regional, a exemplo de Presidente Venceslau, ou de nenhuma expressão econômica, como Ribeirão Bonito, a escolha destas duas cidades para estudo revelou-se decisiva para a compreensão de como ocorre, **pari passu**, o envolvimento de prefeitos em casos de crime contra a administração pública.[6] Além disso, a vida pública nestes pequenos municípios está mais presente entre os moradores, inclusive pela menor

---

Paulista. Evidentemente que os argumentos usados por esse servidor não têm a mínima procedência, a nenhum documento público deve ser proibido o acesso, sob quaisquer justificativas. Neste caso, mediu-se o tamanho da disposição do funcionário em facilitar o trabalho em questão, pela capacidade de compreensão de uma pesquisa científica.

[3] Foi o caso de algumas autoridades graduadas cuja persistência do pesquisador resultou nas entrevistas.As declarações foram dadas mediante o compromisso de que não se revelaria o nome dos informantes nem o cargo que ocupavam.

[4] Trata-se da defesa apresentada pelo acusado, por meio de argumentos jurídicos e doutrinários, em que expõe as razões da não aceitação do que foi exposto na denúncia. Diferentemente de Ribeirão Bonito, o prefeito de Presidente Venceslau apresentou a contestação, de onde se extraiu a contra argumentação às acusações levantadas contra o alcaide. Os depoimentos dados à Justiça e à Comissão Especial de Inquérito, declarações na imprensa e as entrevistas realizadas, foi o meio encontrado pelo pesquisador para garantir um possível equilíbrio das partes envolvidas no caso de Ribeirão Bonito.

[5] Tratou-se de um momento muito especial, porque a possibilidade de se avançar no levantamento de informações dependia de um recuo sobre uma das fontes mais importantes do trabalho. Após uma silenciosa sondagem de opinião às pessoas de convívio comum, tomou-se a decisão de não mais insistir na entrevista ao ex-prefeito Buzzá. Idas e vindas do trabalho em que os riscos sobre o levantamento das informações podem ser previamente medidos e calculados para que seja garantida a realização da pesquisa.

[6] Como será demonstrado, os crimes contra a administração pública figuram em dois espaços do Decreto Lei 201/67. O crime de responsabilidade, como crime comum de ordem pública, e a infração político – administrativa, sujeito ao julgamento da Câmara dos Vereadores. As inovações constitucionais criaram outro importante instrumento legal para crimes de corrupção, que é a Lei de improbidade administrativa n° 8.429, aplicada também nos casos de irregularidades no mandato do executivo eleito.

distância entre instituições de governo e comunidade, o que faz a atuação dos políticos ter uma recepção mais direta no dia-a-dia da população.

A principal estratégia aplicada para a realização deste estudo de crimes contra a administração pública foi o de descrever a atuação dos agentes e identificar a participação dos atores, conforme sua importância no caso, em cada um dos respectivos municípios.[7] Não há separação entre o delito de um chefe de governo e o funcionamento da máquina pública; por extensão, geralmente há o envolvimento de servidores nas falcatruas envolvendo o prefeito. Há um duplo problema ligado a esta constatação que, em contrapartida, abre caminhos para o corte metodológico desta pesquisa, qual seja, a ineficiência da atividade burocrática e a negligência ou cumplicidade do funcionário público.

Estes problemas repõem para exame a organização das estruturas do Estado e suas deficiências em esfera de governo local. São males que pertencem ao modelo patrimonialista de organização política que comporta o estamento burocrático e, em nível local, as estruturas formais e informais como expressão do funcionamento da máquina pública. O patrimonialismo, como categoria explicativa, supõe relações de subordinação, lealdade e dependência dos governados aos governantes. (WEBER, 1992). O estamento define-se pela existência de uma camada dirigente no topo da burocracia, que controla e comanda as instituições públicas, apropriando-se do Estado em benefício pessoal e dos que por ele podem ser favorecidos (FAORO, 2000).

Embora precisa no apontamento dos problemas estruturais das instituições republicanas, a literatura não estendeu seu exame para o fenômeno da corrupção resultante dos laços entre interesse público e privado, no exame sobre a gestão de governo em esfera local. Este vazio teórico deverá ser preenchido por meio de instrumentais analíticos que expliquem como o peso da tradição se manifesta dentro da máquina administrativa do município. A burocracia como um fenômeno político possui níveis de funcionamento traduzidos por padrões de eficiência e ineficiência sobre seu desempenho, fatores que integram as *estruturas formais* e *informais* como categorias

[7] Para realizar este trabalho foi necessário fazer um levantamento exaustivo das fontes bibliográficas em livros e artigos que discutem o tema da corrupção. Foi feito um rigoroso levantamento de informações junto aos jornais das cidades estudadas e ao Banco de Dados do Jornal Folha de S. Paulo, além da seleção de matérias nas revistas Veja, Isto É, jornal O Estado de São Paulo e sites eletrônicos ligados com o tema estudado. As entrevistas efetuadas com vereadores, prefeito, promotores, sindicalistas, jornalistas, militantes de Organizações Não Governamentais, foram de extrema importância para a pesquisa. A participação do pesquisador em encontros cujos termas estiveram relacionados com o estudo em questão e as conversas informais com pessoas interessadas no assunto em exame, contribuíram de maneira incalculável para os resultados deste trabalho.

explicativas desta questão no governo local. As estruturas formais representam o funcionamento impessoal da burocracia definido por critérios universais de procedimento (NUNES, 1999).

O tema da corrupção e sua relação com a máquina pública foi examinado em diferentes análises. Entre as várias interpretações dadas aos estudos sobre o fenômeno destaca-se a explicação de Schilling (1999), segundo a qual corrupção pressupõe uma relação privilegiada entre quem detém o poder decisório e quem controlas o poder econômico. Definido seu conceito é preciso dizer onde e como a corrupção acontece como prática ligada à esfera específica da gestão de governo.

O lugar da corrupção no governo local encontra-se nas estruturas informais de governo, isto é, nos espaços dentro da administração pública onde as formas de controle são débeis ou inexistem; são alimentadas por critérios e interesses especiais entre o servidor que atua como "fiador" que sustenta as irregularidades do prefeito, criando mecanismos próprios para a sua manutenção.

Os prejuízos causados à população e o forte interesse público pela questão encaminharam o problema da corrupção para a agenda do jogo político. Como foi descrito, a escolha das cidades de Ribeirão Bonito e Presidente Venceslau não foi arbitrária. Além das razões já expostas, a bandeira da moralidade pública tornou-se, nas últimas décadas, instrumento de disputa entre as elites políticas. *A hipótese deste trabalho é a de que a defesa contra a corrupção, transformada em questão política, tem a ver com os reais níveis de ilegalidades praticadas pelo prefeito. Nesta medida, transforma-se num problema de todos, com impacto negativo direto sobre a população. Entretanto, há casos em que o grau de conflito entre as elites políticas permitem transformar o tema da corrupção em instrumentos utilizados por adversários do governo, dispostos ao enfrentamento por meios, inclusive, extraparlamentares.*

Como parte da unidade política nacional, o município é potencialmente gerador de manifestações que contribuem para a compreensão de fenômenos de alcance global. A literatura que trabalha com o local não discute o problema da corrupção como um assunto de maior interesse de análise.[8] Por outro lado, a bibliografia que trata do fenômeno da corrupção ainda não examinou de maneira particular a questão local e os laços que envolvem a gestão de governo municipal.[9] Neste sentido, existe um vazio

[8] (LEAL, 1997), (KERBAUY, 2000), (WANDERLEY, 1991), (SADECK, 1991).

[9] Alguns, sob enfoque bastante expressivo, dão ênfase ao papel das Comissões de Inquérito (SCHILLING, 1999), (ALENCASTRO,1992), (KRIEGER, 1994); à atuação do Ministério Público e

bibliográfico que deverá ser preenchido com a articulação entre gestão administrativa e corrupção na esfera de governo local. Esta pesquisa tem como intenção contribuir com o estudo sobre corrupção e poder local dando ênfase a estes aspectos que ainda não foram analisados pelos estudos da ciência política.

No **capítulo 1** discute-se o conceito de corrupção, a forma acolhedora que ele representa e como está colocado o debate acadêmico sobre o assunto. Examina-se a relação entre Estado, Governo e Sociedade sob a perspectiva sistêmica do problema da corrupção. Tomam-se alguns exemplos reais de ilegalidades no Estado brasileiro, demonstrando como essas irregularidades se apresentam nos município. O **Capítulo 2** é composto de dois momentos. No *primeiro*, procura-se sistematizar a composição de atores existentes no contexto da realidade local envolvidos no universo da pesquisa. No *segundo* momento, examinam-se algumas das principais teorias sociais que explicam a realidade brasileira para propor categorias que representem instrumentais analíticos para os dois casos analisados. **O capítulo 3** é o estudo do primeiro caso. Procura-se neste momento discutir as irregularidades na cidade de Ribeirão Bonito como *caso expoente de corrupção* local. Ribeirão Bonito é um *caso expoente de corrupção* local por tratar-se de uma organização criminosa, chefiada pelo prefeito Antonio Buzzá, para saquear o patrimônio público da cidade. O **capítulo 4** examina a cidade de Presidente Venceslau como caso peculiar de afastamento de prefeito. Presidente Veceslau é um *caso peculiar de afastamento de prefeito* porque a luta política entre as elites caracteriza-se pelo intenso grau de disputa entre diferentes adversários. Embora possuindo lugar próprio na lei, os erros administrativos cometidos pelo executivo não configuram crime de corrupção.

---

intervenção da justiça em vários conflitos (ARANTES,2000), (SANCHES,2004), (MACIEL, 2002), (SILVA, 2001), (VIANNA, 1999); à presença da mídia (CHAIA; TEIXEIRA, 2000), (LIMA, 2001); corrupção e reforma política (ROSENN & DOWNES, 2000); corrupção e crime organizado (MINGUARD,1998), (BORGES, 2002); custos e controle da corrupção (SPECK; ABRAMO, 2000), (SPECK, 2002), (SPECK,2003), (MAIA, 2006); corrupção e relações pessoais (BEZERRA, 1995); corrupção e doença (SILVA, 1992).

CAPÍTULO I

CORRUPÇÃO E GOVERNO

1. Corrupção e Governo: Variações e Centralidade da Questão

1.1 Preâmbulo

Ao tomar como objeto de estudo o tema corrupção, o pesquisador se envolve em um sem fim de práticas consideradas ilegais e, vez por outra, termina por ter dificuldade em equacionar a direção sobre a qual quer seguir em busca do enquadramento de sua proposta de estudo. O extenso horizonte em que se emprega a palavra revela também sua forma flexível, mutável, variando conforme o contexto. O interesse geral desta pesquisa está em observar a corrupção que envolve práticas de governo e, mais especificamente, como isso ocorre no município. Parte-se da afirmação de que, seja qual for a situação em que estiver colocado o termo *corrupção,* o tema desponta como um problema real à medida que é contextualizado nas práticas de governo relacionadas à gestão dos recursos públicos. Entretanto, para chegar a este objetivo, considera-se importante examinar as mediações assumidas pelo conceito e sua real natureza.

Este capítulo acolhe o debate sobre corrupção sob o enfoque de suas possíveis variações, com o objetivo de discutir o tema na perspectiva de sua relação com o Estado, o governo e a sociedade. Na primeira parte do texto procura-se examinar o conceito da palavra dentro de suas variações lingüísticas; na seqüência, articula-se o debate acadêmico com os aspectos econômicos ligados ao Estado e o alcance institucional sobre o controle da corrupção no jogo das trocas envolvendo homens de negócios e agentes políticos. A preocupação seguinte é a de demonstrar a presença da corrupção no Estado brasileiro nos últimos dois governos: Fernando Henrique Cardoso e Lula, respectivamente. Destaca-se o momento da transição de um governo a outro como período privilegiado em que se pode estender a percepção sobre os dilemas históricos do país, na relação que envolve a esfera pública e o mundo das relações privadas. São apenas alguns apontamentos sobre a linha de discussão que será melhor trabalhada em outro capítulo. O debate sobre corrupção no Estado brasileiro abre caminho para o exemplo pontual das irregularidades no município de São Paulo. A parte final deste capítulo apresenta a corrupção nos municípios de todo o país por meio de dados oficiais e levantamento realizado por pesquisadores no Estado de São Paulo.

1.1.2 Contornos sobre o Tema

Há uma verdadeira dificuldade em precisar de maneira exata o significado da palavra corrupção. A existência desse obstáculo é produto da generosidade de sua condição em se ajustar a diversos propósitos. A origem do termo é reveladora dessa condição. Ela carrega consigo a inexistência de um único território lexical, impondo à palavra certas variações. A primeira observação nos põe diante de um rápido esforço semântico que carrega a discussão para o terreno mais explicativo; a segunda, para o universo da sociedade, das relações sociais e suas mediações políticas com as atividades de Estado.

Em matéria de linguagem, serve para desvirtuar um campo de uso semântico previamente aceito pelos costumes de um grupo ao sofrer ou se expor às influências externas do seu meio ou tradição. No espaço das ciências experimentais, corrupção revela a desorganização completa de qualquer substância, como na química, em que a troca de elétrons nos átomos de certos metais como o ferro, com o oxigênio, transformado em óxido de ferro, caracteriza processo de desgaste de um determinado

material produzindo o fenômeno da ferrugem. Explica a ruptura dos vínculos que unem as moléculas constitutivas de um corpo, como no caso da física.

No campo jurídico, especificamente o que trabalha com direito penal, diferencia-se a corrupção que se apresenta no restrito espaço das relações privadas daquela que acontece e afeta o âmbito das relações públicas. O delito na esfera pública consiste em qualquer abuso de um servidor ou agente público que confere vantagem a si próprio no exercício da função.

> En el terreno de la ética, los verbos corromper y pervertir se utilizan para referir-se al mal moral. Se corrompe al inocente con la persuasión, los halagos y el engaño, y se procura, mediante una acción perversa, mudar de bien a mal los principios, inclinaciones, sentimientos y conducta de cualquier persona.(BERALDI,1995,apud BINDER, 1995, p.36)

De significado amplo, elástico e divergente, observou-se a resistência em se adaptar o termo a uma única circunstância. O conceito transita com desenvoltura por diversas doutrinas, recompondo-se inteiro e tornando-se novamente decomposto a cada espaço em que é reclamado. Penetra em lugares cuja natureza e função de atuação não se limitam, como na linguagem, química, física a um papel meramente acessório, pois quando reclamado ganha forma e converte-se em elemento principal.

Apesar das várias direções a que se pode conduzir o tema, ele apresenta um aspecto comum a todas as definições, qual seja, sua essência negativa. Posto que, ao ser protagonista de uma ação, ação que desorganiza, causa ruptura, desvirtua costumes, pratica delito, age também incitando alterações, mudanças. Transformações peculiares ao campo estudado por esta pesquisa, a sociedade. Por conta do caráter ambíguo em relação à função que exerce sobre seus agentes, o aspecto estimativo da corrupção é relacionado ao nível de estabilidade ligada à estática e à dinâmica das instituições sociais. Isso nos leva a uma segunda avaliação do conceito de corrupção, essa envolvendo as práticas sociais.

1.2 O Foco da Questão

Para alguns autores, as sociedades tradicionais, por terem nas crenças, nos costumes, formas mais rígidas de interação e socialização de seus grupos, são mais

refratárias às mudanças. Em outras formas de organizações, as chamadas sociedades modernas, em que a interação não ocorre apenas por laços familiares, religiosos e culturais, as mudanças se impõem e direcionam uma diversidade de alterações no conjunto da sociedade.

Tanto em sociedade moderna como tradicional, a corrupção estabelece relações. O que marca a distinção entre uma e outra, sustenta Huntington (1975), é que na segunda há uma necessidade sistêmica estratégica para a própria ordem política: a corrupção é determinante para derrubar normas estabelecidas e regulamentos burocráticos que atrapalham o desenvolvimento econômico. “Em termos de crescimento econômico, a única coisa pior do que uma burocracia rígida, supercentralizada e desonesta é uma burocracia rígida, supercentralizada e honesta.” (HUNTINGTON, 1975, p.82-83) O crescimento econômico virtuoso seria o ponto de chegada para os países classificados como formas atrasadas de desenvolvimento, e a corrupção funcionaria como um lubrificante responsável por acionar mecanismos da engrenagem da máquina do Estado, a estimular crescimento econômico, a permitir a entrada de novos grupos no sistema político estabelecido. Nesses regimes de normas muito rígidas e poderosas pode-se chegar à conclusão de que “[...] uma certa dose de corrupção é um lubrificante ótimo para acelerar a caminhada para a modernização.” (HUNTINGTON, 1975, p.83)

A questão que Huntington não discute e que Schilling (1999) chama a atenção é “a quem a corrupção beneficia ? E quem é vitima da corrupção ?” Para a pesquisadora, corrupção pressupõe uma relação de troca possibilitada pela discricionariedade dos agentes que a praticam. Ocupa lugares sociais em alguns momentos privilegiados. Estabelece-se entre quem detém o poder decisório e quem tem poder econômico e ocorre em três momentos distintos

> [...] na fase da elaboração das decisões, derivando-se daí que, quanto maior o segredo e a capacidade decisória existente nessa instância, maior a possibilidade de corrupção; na fase de aplicação das decisões e das normas, com a conseqüência, novamente, de que quanto maior for a distância entre as instâncias de decisão, aplicação e controle, maior a possibilidade de acontecimento de delitos contra o patrimônio público; e, finalmente, na fase de punição dos delitos (SCHILLING,1999 p.48).

A corrupção se apresenta em lugar e momento em que as decisões são tomadas e beneficia quem toma decisão e quem tem dinheiro para comprar a sentença. Funciona como um "redutor de incertezas" contraditório com a própria lógica de mercado que pressupõe a concorrência entre agentes econômicos. Neste caso ela garante o resultado do processo. Por esta razão, são

> [...] objeto preferencial da corrupção os parlamentares, a burocracia e a magistratura[prefeitos], ou seja, todos os setores com poderes decisórios e que possam ser usados discricionariamente, favorecendo ou lesando grupo de indivíduos (SCHILLING,1999, p.49).

A vítima da corrupção é a maioria da sociedade que se torna alvo de assalto aos bens coletivos. E também retira a possibilidade de ver ampliado o acesso às oportunidades produzidas pelo desenvolvimento econômico, tramando contra a democracia.

Huntington (1975) aponta nos países atrasados maior possibilidade de corrupção, pelo fato de haver, conforme o autor, maior intervenção privada nas decisões públicas. As novas relações capitalistas sugerem a necessidade de repensar essa questão. *Relatório da Organização das Nações Unidas Contra a Corrupção* acolhe, em setembro de 2003, várias Acordos internacionais para a ampliação de instrumentos multilaterais de prevenção e combate à corrupção.[10] A seguir, faz valer, por meio do seu secretário geral, a *Convenção das Nações Unidas Contra o Crime Organizado Internacional;* o Brasil é signatário dessa Convenção. Nela, registra a necessidade da existência de apoio internacional e assistência técnica com a participação do Estado, ONGs, sociedade civil e organizações de base comunitária no fomento a uma cultura de combate à corrupção e reconhece os

[10] São vários os Acordos multilaterais de prevenção e combate à corrupção " Convenção Interamericana contra a corrupção, aprovada pela Organização dos Estados Americanos, em 29 de março de 1996, o Convênio relativo à luta contra os atos de corrupção no qual estão envolvidos funcionários das Comunidades Européia e dos Estados Partes da União Européia, aprovado pelo Conselho da União Européia, em 26 de maio de 1997; o Convênio sobre a luta contra o suborno dos funcionários públicos estrangeiros nas transações comerciais internacionais; o Convênio de direito civil sobre a corrupção, aprovado pelo Comitê de Ministros do Conselho Europeu, em 4 de novembro de 1999, e a Convenção da União Africana para prevenir e combater a corrupção, aprovada pelos Chefes de estado e Governo da União Africana, em 12 de julho de 2003. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2007).

> [...] vínculos entre corrupção e outras formas de delinqüência, em particular o crime organizado e a corrupção econômica, incluindo a lavagem de dinheiro... como risco à democracia e ao estado de direito. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2007).

Estudo sobre aspectos geoeconômicos e geopolíticos do tráfico na estrutura social, coordenado pelo Centro de Pesquisa de Paris e que tomou alguns estados brasileiros como São Paulo, Rio de Janeiro, Acre e Rondônia para análise, mostra que a promoção de condutas ilegais vem ocupando o espaço de atividades econômicas em decadência nos respectivos estados brasileiros (CHAVES,2002*).* Mede-se o reflexo da extensão do comércio irregular sobre as atividades regulares pelo limitado alcance que passa a existir em relação à proibição destas práticas criminosas. É o que aponta o *Relatório Final da Comissão Parlamentar de Inquérito* sobre *Crime Organizado na Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo.* O trabalho parlamentar situa o furto e roubo de veículos, o roubo de cargas e o tráfico de drogas como modalidades do crime organizado neste estado. O Departamento de Narcóticos da Polícia Civil deste estado definiu o perfil do delinqüente envolvido em atividades criminosas em pequeno, médio e grande. Geralmente os médios e grandes traficantes trabalham com atividades legais, assistidos por escritórios de advogados e contabilidade que os auxiliam em dar características legais às atividades proibidas.

O documento produzido pelo parlamento paulista é revelador da limitada capacidade do estado de combater esses crimes como resultado da influência que exercem seus comandantes em diferentes lugares, inclusive na política. Nesse Relatório afirma-se que todos os órgãos de atuação da polícia têm alcance bastante limitado, com

> [...] acesso no máximo a uma parte dos médios traficantes. Os grandes lhes são inacessíveis pela dificuldade de penetrar em seus negócios legais e pelas dificuldades do poder político, do poder econômico e do poder dos meios de informação que eles têm ou influenciam. O campo de atuação da Polícia Civil fica então predominantemente entre os micros e pequenos traficantes. (SÃO PAULO, 1999, p.327)

Estas questões confirmam as preocupações internacionais e corroboram levantamento dos especialistas sobre o estreitamento dos vínculos entre atividades comerciais lícitas e ilícitas em alguns estados brasileiros. Implicações que sugerem especulações mais profundas e perigosas como uma provável mancha de corrupção na organização do sistema político brasileiro, implícita, particularmente, nos "pactos" de transição. Retornar-se-á a esta questão no momento devido. O que se verifica é que o contraste entre a espantosa evolução das práticas ilegais e o limitado alcance institucional em seu combate exige o reconhecimento de que é preciso atuar de maneira mais articulada e rigorosa, como sugere alguns órgãos, no combate à corrupção e às práticas do crime organizado.

Se é possível assegurar, como faz Huntington (1975), que a corrupção é importante para a própria ordem política porque destrava a burocracia em países em desenvolvimento, faz-se mister observar que as preocupações sobre seu controle ganham a agenda das políticas governamentais de diversos países, pelos diferentes cantos do mundo.

Em trabalho de pesquisa que analisa o problema da corrupção no mundo em desenvolvimento, Klitgaard (1994) examina a questão sobre os desafios das formas de controle. No exame de casos de corrupção no mundo asiático (Filipinas, Hong Kong e Coréia), o estudo concentra atenção em órgãos do governo por onde a reincidência de venalidades é comum, como a polícia e a alfândega. Em 1973, em Hong Kong, à época colônia inglesa, foi instituída a Comissão Independente Contra a Corrupção, tendo em vista a disseminação do problema em esfera governamental, incisivamente nas forças policiais. Sua tarefa era a de investigar, prender e ajudar a processar indivíduos corruptos. Para isso estabeleceu-se um sistema de recompensas e punições: ofereceram salários mais elevados para os recrutados, submetidos a análises de seus antecedentes e rigorosas punições aos chefes e comandantes. O sucesso da iniciativa de enfrentamento ao tráfico de drogas, jogo, prostituição, infração de trânsito, entre outros, fez, em 1981, a C.I.C.C. ser reconhecida pelo governo inglês como um eficiente mecanismo de ação contra a corrupção. Nas palavras de Klitgaard (1994), há uma relação direta entre relações públicas pessoais e interesses privados comerciais, na medida em que funcionários e agentes particulares estabelecem relações de negócios. Estímulo que contraria as previsões de Huntington (1975), porque se opõe ao desenvolvimento econômico, trama contra o cálculo da produtividade e a proposta da eficiência burocrática nas instâncias de governo.

> [...] quando a corrupção se torna uma possibilidade certa, os incentivos, tanto de funcionários como de cidadãos, são desviados para atividades socialmente improdutivas, conquanto pessoalmente lucrativas. Funcionários passam cada vez mais tempo buscando meios de conseguir propinas e extorquir dinheiro, em vez de se esforçarem para cumprir seus deveres públicos. Os cidadãos também investem sua energias na busca de favores ilícitos, aumentando suas vendas não pela atividade produtiva, as por meio de suborno e tramas. (KLITGAARD,1994,p.60)

Não se perde de vista que o governo inglês estava preocupado com o excesso de desvio de recursos que poderiam ser enviados para a metrópole, mas fugiam de seus cofres, indo para as mãos de particulares. Em que pese isso, a questão é ilustrativa de um cenário em que a intervenção oficial, quando focada em objetivos bem definidos, pode apresentar resultados positivos contra a corrupção.

Em meio aos diferentes problemas enfrentados pelos países latino americanos a corrupção tem se tornado um dos que suscitam grande interesse para o processo de consolidação da democracia no continente. Narcotráfico, crime organizado, seqüestros, corrupção de agentes públicos, lavagem de dinheiro são problemas comuns que assolam diferentes países do cone sul. Sem uma estratégia conjunta e programada que faça força ao avanço dessas questões, o problema é enfrentado isoladamente por cada nação, empreendendo esforço de acordo com a natureza da situação. .[11] No Brasil, as variadas formas de drenagem de recursos governamentais para particulares obrigam a tomada de iniciativa institucional para a equação do problema de acordo com o lugar onde a corrupção se manifesta.[12]

---

[11] Em relação a literatura internacional a discussão latinoamenricana é uma preciosa ajuda referencial. Entre esses estudos estão também alguns de análise sobre o problema da corrupção na Europa. Consultar: Beraldi, Carlos Alberto (1995) Control de la corrupción mediante la desregulación. Gorrochategui, Nora (1997) Medidas preventivas de la corrupición em el funcionamiento del aparato público. Caiden Gerald E.(1997) La democracia e la corrupción. Rosales, Francisco Javier Delgado (1995). Corrupción em Venezuela: criminalización simbólica e impunidad. Castro, Fernando Cruz (1995). La investigación y persecución de la corrupción: observaciones fundamentales sobre el rol del Ministério Público em los sistemas penales latinoamericanos. Meldolesi, Lucas(1994). Crime, corrupção, trapaça, parasitismo, incúria. Sucessos, limites e lições do caso italiano. Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção(2005).

[12] Na bibliografia nacional existem algumas produções de grande relevo sobre o assunto. Consultar: Silva, Fábio Luiz Lopes(1992). Para uma genealogia da corrupção. Sanches Filho Alvino Oliveira(2004). O ministério público e o combate a corrupção política.Silva, Cátia Pereira (2001) Promotores de justiça e novas formas de atuação em defesa de interesses sociais e coletivos. Maia Neto, Candido Furtado(1995).

De lado uma atuação articulada envolvendo os entes federativos da República como política permanente de Estado e não de governo, são várias as medidas legais de combate à corrupção na esfera pública. Algumas delas de interesse específico para esta pesquisa; entre as mais recentes está a que foi instituída na gestão Lula (2003 – 2006), por meio da Controladoria Geral da União. Trata-se da portaria n°363, o chamado "Programa de Fortalecimento da Gestão Municipal". Este programa tem por objetivo [...] apoiar as prefeituras no fortalecimento da gestão municipal mediante a promoção de ações relativas ao fortalecimento de orientações e informações necessárias à correta aplicação de recursos públicos [visando a um maior controle sobre os gastos oriundos das receitas federais]. (BRASIL, 2007)

Voltado a municípios com população de até 50.000 habitantes, a atual intervenção no controle à corrupção adota o critério de seleção das cidades, que ocorre por meio de sorteios. O primeiro deles, que fora realizado em maio de 2003, inspecionou os gastos de 5 cidades brasileiras fundamentado na escolha regional. [13] O 22°, definido em julho de 2006, traz a lista de 60 municípios a serem fiscalizados pela Controladoria Geral da União.[14] Em novembro de 2004, cria o "Portal da Transparência", página eletrônica na internet que, conforme anuncia,

> [...] permite ao cidadão acompanhar a execução orçamentária dos programas e ações do governo... [uma vez que] Estão disponíveis dados de todos os recursos federais transferidos a estados e municípios, diretamente a cidadãos e também realizados pelo próprio governo federal em compras ou contratação de serviços. (BRASIL,2007)

A Controladoria Geral da União dispõe de uma página onde publica a relação de punições administrativas aplicadas, a partir de janeiro de 2001, a servidores públicos federais, como resultado de procedimentos disciplinares instaurados para a averiguação

---

Corrupção e impunidade: estudo criminológico da atuação da justiça penal. Speck, Bruno Wilhelm, Abramo, Cláudio Weber. Et all (2000) Os custos da corrupção.

[13] Os estados escolhidos Amazonas, Goiás, Piauí, Santa Catarina e São Paulo. A participação do município é condicionada à previa inscrição da cidade no Programa.

[14] A seleção dos municípios desse último sorteio segue os critérios regionais definidos na primeira escolha. De acordo com informações da C.G.U. todos os relatórios de fiscalização dos municípios referentes ao Programa são encaminhados para a Procuradoria-Geral da República, Tribunal de Contas da União; Presidência da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados; Presidência da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados; Presidência da Mesa Diretora do Senado Federal; Presidência da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle do Senado Federal; Ministérios Gestores, Procuradoria Geral de Justiça do Estado; Promotoria de Justiça da Comarca; Prefeitura Municipal; Presidência da Câmara Municipal (BRASIL,2007).

de responsabilidades sobre irregularidades ocorridas. Denominado “Banco de Punições”, o documento, no momento desta pesquisa com 225 páginas, registra casos de irregularidades ocorridas em diversos órgãos do governo federal como ministérios, secretarias, departamentos, fundações, institutos, universidades, e punições, como demissões, nulidade de nomeações, cassação de aposentadorias, advertências, entre outras sanções. È o caso de um funcionário demitido no Ministério do Desenvolvimento, pertencente ao quadro de pessoal do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, por infringir artigos constitucionais ao valer-se do cargo para lograr proveito pessoal, exercer funções incompatíveis com o exercício do cargo em horário de trabalho e receber propina (BRASIL,2007). A aferição global dos resultados deste programa pode contribuir para uma compreensão mais detalhada sobre a atuação deste órgão no controle das irregularidades registradas nos diversos setores das instituições públicas federais.

A corrupção irrompe nas preocupações internacionais, pois há constatação de não ser um questão isolada de determinados países, mas um problema presente nas estruturas de governo e nas atividades financeiras do próprio mercado capitalista. Sob nova apreciação acadêmica, o tema se apresenta em grau de polêmica na medida de sua condição de obstáculo na relação entre esfera pública, mundo dos negócios privados e democracia. Seguem nesta linha as preocupações levantadas por especialistas a respeito da necessidade de fiscalização sobre os recursos do governo e investimentos do dinheiro público em serviços sociais. Assunto levantado em Encontro Internacional promovido em São Paulo, em dezembro de 2005, para discutir a corrupção na Europa e na América Latina.[15] Entre outras questões debatidas, os cientistas afirmam que não é mais possível fazer a distinção ou estabelecer dicotomias no que antes era feito dentro dos governos sobre o ato da corrupção. O consenso entre os estudiosos é o de que as práticas que causem prejuízos aos bens coletivos vêm gradativamente situando-se no espaço da litigiosidade social, por isso enquadra-se como um forte entrave para a execução de projetos institucionais considerados vitais para o avanço da democracia e para a conquista da cidadania completa dos povos. As constatações empíricas conjugam-se de algum modo com as sistematizações teóricas, daí a importância de sua apreciação.

[15] Colóquio Internacional ocorrido entre os dias 16 e 18 no Instituto Goethe de São Paulo, realizado pelo Programa de Doutorado em Ciências Sociais do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da UNICAMP. Evento coordenado pelo Prof. Dr. Bruno Wilhelm Speck, o pesquisador deste trabalho esteve no evento.

Na busca de uma sistematização que coloque o fenômeno no rastro de alguns conceitos operacionais, Carvalho (1987), apud Leite (1987), propõe que pensemos a corrupção como algo vigoroso, que vai *da contravenção à cleptocracia*. Para isso, define o conceito dentro de algumas possibilidades analíticas. A primeira corrente que discute a corrupção é a *tradicionalista*, que aborda o assunto por meio de uma visão individual, isolada, a vertente moralista separa a conduta pessoal de outros aspectos da realidade social. A f*uncionalista* não tem na moral a fonte de impulso. Está preocupada exatamente "[...] com os propósitos alcançados por instituições sociais, sejam elas condizentes ou não com os padrões morais aceitos como normas..." (CARVALHO, 1987, apud LEITE,1987,p.67) A versão *evolucionista* preocupa-se com as mudanças socio-econômicas e como elas atingem os hábitos e costumes da comunidade, na tensão dialética entre formas de desenvolvimento tradicional e estruturas modernas de governo. A corrente *ético-reformista* trabalhará com a corrupção no seu aspecto disfuncional, ou seja, sublinha sua capacidade de gerar desequilíbrios nas organizações e na comunidade.

Apesar de precisos, não utilizaremos esses conceitos de forma rigorosa, poderão aparecer nesta pesquisa, mas não organizados da maneira como propõe o autor. Por operarmos um tema cujas fronteiras podem ser observadas por meio de lugar e características específicas, no caso, o município e a máquina administrativa do Estado, as definições sustentadas transitam com desenvoltura pelo tema deste estudo, podendo aparecer ocasionalmente. A discussão conceitual levantada pelo debate acadêmico recoloca o assunto novamente em exame, na perspectiva recente sobre moral e política.

A pedra de toque deste debate é alimentada por um artigo publicado no jornal Folha de S. Paulo, em 17 de maio de 2001, pelo filósofo José Arthur Giannotti intitulado: *"O dedo em riste do jornalismo moral."* Neste artigo de essência argumentativa, suas idéias desdobram numa crítica às contradições do jornalismo político e, indiretamente, aos partidos de oposição ao governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, sobretudo o PT. Seus argumentos nascem na defesa de uma "zona cinzenta da amoralidade" a qual afirma existir na democracia definida pelo voto popular. Deste artigo emerge combustível para um caloroso debate sobre moral e política, envolvendo importantes nomes da intelectualidade brasileira.[16]

[16] Cinco dias após a publicação do polêmico artigo o físico e membro do Conselho Editorial da Folha de S. Paulo, Rogério Cezar de Cerqueira Leite escreve as considerações sobre " Moralidade e senso comum" no caderno tendências & debates do referido jornal onde originou o assunto, fazendo severas críticas às posições de Giannotti. Dois dias após o texto de Leite, isto é, 24 de maio, a filósofa Marilena Chauí entra no debate com o escrito "Acerca da moralidade pública" sustentando a existência de

Giannotti (2001) sustenta que pensar a corrupção é colocar o problema da dualidade em que o homem se insere entre o fato e a norma, isto é, privado e público. Toda norma, para funcionar, precisa de um certo relaxamento em torno dela, um certo jogo no qual permita que o movimento exista e tenha a liberdade de existir dentro das regras gerais, notadamente a regra moral, pois a regra para funcionar precisa de distensão e esse movimento insere-se num campo de possibilidades assistido por certos procedimentos.

> [...] a corrupção é condição da liberdade humana. É a liberdade em relação à norma que nos permite sermos corruptos. As regras da democracia numa sociedade de massa, de assalariado e de risco implicam um tipo de corrupção ligado ao funcionamento da burocracia [...] para que possamos ser livres é preciso conservar a viabilidade de quebrar a norma. Um país onde as Instituições vigilantes estreitam de tal maneira as possibilidades de corrupção é um país em que a liberdade perece [isto implica numa] relação pública com a norma que não pode ser de intolerância [...] não pode haver uma política de governo ou de oposição que tenha como bandeira unicamente ser contra a corrupção." (GIANNOTTI, 2001, p.9-10)

A controvertida posição de Giannotti (2001) parte, como visto, da idéia sobre o que se pode chamar de uma "zona cinzenta" em que se hospeda a corrupção. Campo que transita das relações privadas, que denomina liberdade pessoal, para a esfera institucional, a burocracia tanto governamental como partidária em que se movimenta a perspectiva moral. "As leis guardiãs das leis que regem a 'Pólis', para serem praticadas, requerem uma zona de amoralidade sem a qual não poderiam funcionar." Folha de

---

importantes contradições no artigo de Giannotti. Já no primeiro dia do mês seguinte, 1˚ de junho, o economista Luis Nassif escreve sobre "Moralismo e política, em sua coluna neste jornal. Ele avalia a extensão das "zonas cinzentas" em alguns casos concretos da política nacional julgando como prática condenável do ponto de vista moral. É deste contexto a iniciativa da revista Novos Estudos CEBRAP, que coloca o tema da corrupção em debate.Encontro realizado em 8 de junho de 2001, nele se faz presente o próprio Giannotti, os cientistas político Fábio Wanderlei Reis e Maria Hermínia Tavares de Almeida e o jornalista Carlos Eduardo Lins da Silva. Em uma coletânea de artigos publicado por Novaes (1992), Giannotti escreve sobre o assunto, sob o título: moralidade publica e moralidade privada, entretanto, a polêmica discussão sobre o tema ganhará contornos diferenciados somente em 2001. Por opção de redação, optou-se por registrar o debate de acordo com a ordem estabelecida não pelos fatos mas por sua melhor compreensão. Pela sua importância, este assunto poderia ganhar foro especial, nesta pesquisa importa assinalar apenas as passagens que apontam com maior vigor as diferenças de posições entre moral e política no debate filosófico.

S.Paulo 17, mai. 2001. Sustenta que a realização de qualquer jogo competitivo requer um espaço de tolerância para certas faltas, pois o poder só se torna necessário quando se distribuem recursos escassos. “Isso faz com que, na política, não se possa regulamentar um órgão qualquer do Executivo, do Legislativo e do Judiciário sem que se arme um sistema de regras cujas zonas indefinidas não sejam usadas na luta pelo poder.” (FOLHA DE S. PAULO, 17, maio, 2001).

Não é assim que pensa Marilena Chauí (2001). Para ela Giannotti confunde o espaço político segundo dois critérios que não pertencem imediatamente a esta esfera. O primeiro é o das relações familiares que são regidas pela autoridade pessoal e, segundo, o das relações de mercado governadas pelo principio da propriedade privada dos meios de produção. Preceder a política a estas duas esferas é desconhecer que ela nasce justamente para responder aos problemas, conflitos e contradições do mundo privado e das relações de mercado, sendo regida por normas cuja moralidade deve ser interpretada pelo curso de novas ações relacionadas com a esfera do poder. Portanto,

> [...] não se pode falar em ‘zona de amoralidade’ na política, uma vez que isso significa que estamos supondo uma moralidade externa e heterogênea à política, moralidade puramente íntima, que fica em suspenso para que a ação política se realize com eficácia (FOLHA DE S.PAULO, 24 maio, 2001).

O que é preciso saber, sustenta Chauí (2001), é como se constrói a moralidade política no curso das ações que são realizadas pelos governantes e autoridades públicas, e que a sociedade não tem pleno controle sobre elas. O roteiro da política passa por ações que implicam reconhecer o lugar do segredo como mecanismo da tomada de decisões pelo governante. A discricionariedade dos atos de quem tem controle sobre o poder diminui o alcance dos instrumentos de fiscalização sobre o governo e aumenta as oportunidades de práticas condenáveis sob o aspecto do respeito a coisa pública.

Numa democracia republicana o poder político não se define pela distribuição de recursos escassos, como quer Giannotti, ele se refere ao governo e este pela maneira como a totalidade dos cidadãos dele participa. Também é preciso equacionar a justiça política não apenas pelo direito de participação dos cidadãos no poder. É preciso perceber que a distinção entre virtudes privadas e poder político impõe a compreensão de que toda sociedade está fundada no desejo dos grandes de comandar e oprimir e o desejo do povo de não ser comandado nem oprimido. O lugar do governante não é o de

estar acima das classes mas da aliança necessária com a maioria para conter os grandes e garantir a instância pública da política. Não por afeto ou caridade mas porque a moralidade pública não depende do caráter dos indivíduos que ocupam posições de comando, e sim porque a lei é o pólo de universalidade de onde parte, numa sociedade dividida em classes, o princípio da representação. Sob enfoque da lei está a definição sobre as condutas a serem seguidas pelos governos locais, matéria desta pesquisa. Transposto para o exame das especificidades sobre o funcionamento da máquina pública, este debate encontra fértil terreno.

Ao realizar seu estudo a respeito da ligação entre poder público e relações pessoais no Brasil, Bezerra (1995) procura examinar as condutas que ordenam as práticas designadas como corruptas e corruptoras. Observa que sua existência funda-se em mecanismos sociais, institucionais, históricos e culturais, envolvendo redes clientelistas como amizade, parentesco, patronagem e favores sustentados por mecanismos formais da administração pública brasileira. Seu estudo é revelador da maneira como se constroem e se estabelecem relações privilegiadas por meio de vínculos pessoais e profissionais entre servidores do Estado e particulares. E o que é mais intrigante, por vias da burocracia legal.

Como visto, a corrupção não é um fenômeno exclusivo de formações sociais em desenvolvimento ou singularidade de uma determinada sociedade, ela está presente em formações sociais mais distintas. Entretanto, é preciso observar, como faz Bezerra (1995, p.13) que "[...] as práticas que são designadas como corruptas e corruptoras não são idênticas, elas sofrem variações e significados." Depende da composição cultural, política e o lugar de onde emergem as práticas. Pode-se inferir que a percepção cultural que grupos e classe têm sobre a corrupção determina o nível de aceitação ou elasticidade sobre ela. Observa-se, contudo, que a composição cultural não é elemento decisivo no estímulo das práticas ilegais. O que estimula o desrespeito à coisa pública são as formas frouxas de fiscalização e descontrole sobre ela, como demonstra Bezerra.

Ao privilegiar o exame da corrupção na gestão da máquina administrativa de duas pequenas prefeituras no interior do Estado de São Paulo, esta pesquisa empenha-se em evidenciar os motivos das irregularidades que resultam no afastamento do prefeito do cargo. Conforme objetiva-se argumentar, as infrações e crime de corrupção na esfera de governo local explicam-se por indícios aparentemente conjugados de fatores relacionados ao exercício do cargo, desempenho da função do servidor e componentes informais da burocracia pública. O enfoque apresentado por este trabalho entre

corrupção e gestão de governo exige que não se perca de vista a íntima relação entre interesses público, privado e sua relação com o Estado.

O dicionário de política associa corrupção com a ação do funcionário público que age diferente das normas para favorecer interesses particulares em troca de recompensas. Por esse caminho, estreitamente relacionado ao Estado, corrupção refere-se à má conduta do servidor que, ao desviar de suas funções, usa do cargo para facilitar negócios escusos. Considerada como legal ou ilegal,

> Corrupção significa transação ou troca entre quem corrompe e quem se deixa corromper. Trata-se normalmente de uma promessa de recompensa em troca de um comportamento que favoreça os interesses do corruptor... A corrupção é uma alternativa à coerção, posta em prática quando as duas partes são bastante poderosas para tornar a coerção muito custosa, ou são incapazes de a usar. [é uma forma de exercer] [...] influência ilícita, ilegal e ilegítima (BOBBIO, MATTEUCCI, PASQUINI , 2004 p.292).

Essa influência exercida no âmbito do Estado é dirigida especialmente aqueles que tomam decisões, acentua-se em sistemas representativos deficientes e no acesso discriminatório ao poder. Possui graus de elasticidade dependendo da percepção cultural que as classes sociais têm sobre ela. Independente da percepção que se tenha sobre a corrupção, a tomada de decisões não envolve apenas a disposição do governante em definir qual caminho deve seguir; implica, sobretudo, no impacto de sua escolha sobre a população que governa. A literatura que vê na corrupção certa funcionalidade burocrática acredita que ela desbloqueia regras políticas e normas jurídicas ultrapassadas. Aspecto silenciado pela corrente diz respeito às conseqüências da extensão dessas práticas para o sistema e para toda a coletividade.

> [...] a corrupção pode [...] contribuir para melhorar o funcionamento do sistema e para tornar mais expedito ao desbloquear certas situações. Momentaneamente funcional, principalmente quando os obstáculos de ordem jurídico-formal impedem o desenvolvimento econômico, a corrupção é apenas um paliativo: mesmo neste setor, sua influência a longo prazo será negativa, acabando por favorecer umas zonas em prejuízo das

> outras (BOBBIO, MATTEUCCI,PASQUINI, 2004, p. 292-93).

O assunto novamente é o jogo das trocas entre quem exerce uma função pública e quem está de fora e deseja ser favorecido pelo ocupante de posições estratégicas dentro do aparelho estatal. Para que ocorra a transação é preciso que, ao ser corrompido, o interessado receba recompensas pela sua prática conhecida como ilegal. Acontece que, ao favorecer uma parte, o ato ilícito geralmente traz prejuízo para a outra parte, quase sempre a maioria.

A matéria é apresentada pelo verbete como alternativa à coerção, visto ser o uso da força uma estratégia custosa para os poderosos. Schilling (1999) propõe que se examinem com certo cuidado as definições que colocam certo equilíbrio de força na relação entre quem detém o poder decisório e o poder econômico. Segundo ela, isso retira da coerção seu significado mais profundo. Em alguns casos, esse equilibro ocorre, mas

> Tanto o funcionário com o poder decisório, como o detentor de poder econômico têm um poder de coerção que subjaz à troca corrupta. São relações de poder nas quais o limite entre corrupção [...] e a extorsão é sempre precário. Daí sugerimos que não se deve opor terminantemente corrupção e violência e sim entender que, se a corrupção é uma alternativa ao uso da força, comporta uma dimensão de violência, podendo gerar e vincular-se de diferentes formas com a violência [...] daí serem objeto preferencial da corrupção os parlamentares, o executivo, a burocracia e a magistratura, ou seja, todos os setores com poderes decisórios e que possam ser usados discricionariamente (SCHILLING, 1999, p.49).

Sendo o agente do estado um representante eleito, ele ocupa lugar central na permuta. Elevada à posição de comando, a relação entre quem toma decisão e quem pode influir nela implica numa viciada disposição em que “Os políticos só podem conceder favores financeiros quando há homens, na economia, dispostos a aceitá-los...” (SCHILLING,1999,p.49). Nesse sentido, se a corrupção se apresenta em lugar e momento em que as decisões são tomadas, diminui os riscos das operações, visto que há vantagens previsíveis para quem “compra” o negócio. A prática corrupta ao ser concretizada funcionaria, conforme Schilling, como um *“redutor de incertezas”*, já que

assegura o resultado de um processo, como no exemplo de Ribeirão Bonito em que exigia-se, na licitação, que a carne fosse entregue em pacotes embalados à vácuo. Em Presidente Venceslau a intervenção do engenheiro da prefeitura como "fiador" garante a realização de um contrato de risco entre o município e a Construtora Venceslauense. A medida aparentemente normal privilegiava um dos interessados em detrimento dos demais concorrentes. Nessa relação, o espaço de atuação dos instrumentos de controle torna-se bastante limitado quando não ausente. O cotidiano político brasileiro contribui para a percepção mais viva sobre o contexto da corrupção relacionada ao governo.

1.2.1 A presença da corrupção no Estado brasileiro

Um rápido exame dos noticiários, sem querer precisar sua profundidade, ajuda a perceber como a corrupção aparece em contextos específicos, notadamente em âmbito nacional .

> A corrupção no Brasil se agravou do ano passado para cá. É o que constatou o Índice de Percepção da Corrupção (calculado pela transparência Internacional) divulgado mundialmente ontem. A nota brasileira caiu de 4,1 em 1999 para 3,9 este ano [de 2000] numa escala que vai de 0 [altamente corrupto] a 10 [altamente limpo] (FOLHA DE S.PAULO, set., 2000, p.A10).

Perguntados pelo jornal Folha de S. Paulo sobre se há necessidade de abertura de uma Comissão Parlamentar de Inquérito para apurar corrupção no governo Fernando Henrique Cardoso,

> [...] 84% dos brasileiros disseram ser a favor da CPI" E se há corrupção em sua gestão "*Nada menos que 71% dos entrevistados* [em um universo de 127 municípios brasileiros e 2.841 pessoas] acreditam que há corrupção no governo (FOLHA DE S. PAULO, mar., 2001,p. A4).

Embora acossado por escândalos envolvendo a compra de deputados da base aliada num suposto esquema de "mensalão", Pesquisa Datafolha realizada em todo o país revela que 73% dos brasileiros não acreditam que o presidente Luis Inácio Lula da Silva acabará afastado do cargo por causa de denúncias de corrupção em seu governo e partido, PT.

Em maio de 2002, no último ano da gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso, 69% dos entrevistados afirmavam existir corrupção no governo tucano. Em nova consulta,

> A pesquisa conduzida no dia 10 de agosto [de 2005] entre 2.551 pessoas em 127 municípios de todo o país [mostra que] Hoje, 83% dos brasileiros consultados acreditam na existência de corrupção no governo petista [...] a diferença entre Lula e FHC neste quesito é hoje de 14 pontos percentuais. No caso petista, a percepção de que há corrupção em seu governo aumentou 18 pontos percentuais do início de junho [quando veio à tona o escândalo] até agora(FOLHA DE S.PAULO, ago., 2005, p.A4).

A previsão popular a respeito dos resultados das investigações sobre o "mensalão" de que não haveria o afastamento do presidente é confirmada na conclusão parcial do relatório do procurador-geral da República, Antonio Fernando de Souza "Não há nenhuma referência ao presidente Lula que possa ser tomada como elemento capaz de justificar uma ação penal." (FOLHA DE S. PAULO, 12 abr. 2006). Outro resultado chegou em relação a ministros do governo e lideranças do partido. Para o procurador, o esquema do "mensalão" operou como uma "organização criminosa" montada em três núcleos distintos e articulados sob o eixo político – partidário, publicitário e financeiro.[17]

Nem bem terminaram as investigações sobre o "mensalão", um outro escândalo ocupa as páginas dos noticiários nacionais. Envolvidos em acusação sobre o favorecimento de emendas a municípios em troca de vantagens financeiras, parlamentares listados na máfia dos "sanguessugas" integram denúncia seguinte de corrupção em escala federal. Dados apresentados em outro momento desta pesquisa

[17] De acordo com o procurador, o esquema, inaugurado em 1998, na campanha de reeleição do senador Eduardo Azeredo (PSDB) ao governo de Minas Gerais, foi usado pelo PT como tentativa de garantir a continuidade de seu projeto de poder "[...] mediante a compra e suporte político de outros partidos políticos e do financiamento futuro e pretérito das suas próprias campanhas." (FOLHA DE SÃO PAULO, 12 abr. 2006). O ministro da casa civil José Dirceu e os petistas José Genoino, Delúbio Soares e Silvio Pereira aparecem como principais comandantes do esquema. A montagem contava com vários personagens, entre eles, o publicitário Marcos Valério, a diretoria do Banco Rural e parlamentares beneficiários da trama. Encaminhada ao Supremo Tribunal Federal, a denúncia se transformará em ação penal caso sustente-se em seus fundamentos. O tucano não consta da lista dos denunciados.

sobre ilegalidades envolvendo municípios brasileiros fiscalizados pela Controladoria Geral da União revelam a gravidade do problema em nível regional.[18]

Leva-se em conta, no caso do aumento percentual na percepção sobre corrupção no governo Lula, a extensão da crise, que perdura e se agrava por tempo maior que a gerada no governo FHC, o que contribui para uma recepção adicional do problema.

Uma questão inerente aos dois governos é a permanência de práticas corruptas e o seu agravamento de uma para outra gestão. A reincidência de ações lesivas ao Estado e por extensão a toda a sociedade alcança patamar expressivo após a redemocratização do país. A ditadura que professara a moralidade contra a desordem supostamente reinante operou por mais de duas décadas com o silêncio da maioria e a conivência da parcela por ela beneficiada. A corrupção que atinge os governos da nova fase, iniciada com o presidente José Sarney, em 1985, gera picos de instabilidade, como foi o impeachment de Collor, e momentos de aparente tranqüilidade, como na passagem da faixa presidencial do governo Fernando Henrique Cardoso ao presidente Luis Inácio Lula da Silva.

Quem acompanhou os jornais registrou o momento da passagem de poder do governo F.H.C. para o governo Lula sem que houvesse sobressaltos. Num país de curta tradição democrática, recentemente chacoalhado por mobilizações contra a corrupção, a exemplo do "caso Collor" e dos "anões do orçamento", o ato de transferência da faixa presidencial permite que se faça especulações em torno da transição de governo.

Em levantamento realizado por Bortoni e Moura (2002), entre os vários episódios de suspeitas de irregularidades na gestão que se encerrou, confirma-se a compra de votos para a emenda da reeleição do governo Cardoso. A negociata envolvendo deputados como Ronivon Santiago e João Maia, ambos do PFL do Acre, passava pelos governadores Orleir Cameli, Amazonino Mendes, do Amazonas, até abrigar-se em porto seguro em Brasília

> O deputado Luiz Eduardo Magalhães era responsável por identificar e quebrar as resistências políticas dos deputados contrários. Quando o convencimento político não era suficiente, o ministro Sérgio Motta entrava em cena e usava a chave das verbas do orçamento e distribuição de cargos para persuadir os parlamentares da justeza da idéia (BORTONI E MOURA, 2002, p.29).

[18] Trataremos do assunto no momento em que discutirmos a corrupção em nível local.

Outro episódio que rendeu comentários na imprensa e no meio político foram as privatizações de setores como o das comunicações que, conforme denúncias, conjugaram diversas irregularidades. No momento desta pesquisa, não há publicação que informe de maneira sistematizada sobre corrupção no governo Lula, não por falta de assunto, naturalmente. Neste último, os fundos públicos despontam como modalidade por onde persiste a lógica de desvio de recursos públicos para fins pessoais e particulares.

É razoável supor, como hipótese, que a resistência dessas práticas nas estruturas do poder nos últimos governos está relacionada com formas "pactuadas " de transição , característica da história republicana brasileira. O pacto de transição é um momento especial que se abre para o vasto campo de especulações sobre a conduta de governo e sua relação com a esfera administrativa da máquina pública. Deste ínterim entre um e outro mandato, denominado pacto de transição, propõe-se deslocar o olhar sobre a história para nela observar as especificidades do Estado republicano no Brasil.

Colocado em exame, sua relação com a sociedade é reveladora das especificidades fundadas na convivência entre a esfera pública e privada e o que dela se derivou. Além de expressões que explicam conceitualmente este jogo de ações envolvendo público e privado, a proximidade desta convivência dá origem também a um discurso político baseado na moralidade pública. Como produto histórico, esse discurso surgirá em várias épocas, sob diferentes recortes contextuais.

Observadores mais agudos da realidade brasileira enxergam nesta ligação, de fronteiras por vezes indefinidas, determinados padrões mediados por expressões que se condensam na forma de conceitos como patrimonialismo, clientelismo, no favor que classifica procedimentos relacionados com práticas sociais de generosa aderência à corrupção.[19] Por outro lado, alguns avanços conquistados no reconhecimento sobre a linha que separa interesses público e pessoal contribuiram para formas mais avançadas de desenvolvimento da esfera pública no país. Embora precisa no apontamento dos problemas estruturais das instituições republicanas, a literatura não estende seu exame para o fenômeno da corrupção resultante desses laços entre interesse público e privado no exame sobre a gestão de governo em esfera local. Este vazio teórico deverá ser preenchido por meio de instrumentais analíticos que expliquem como o peso da tradição

[19] Estes conceitos serão retomados no momento em que o trabalho discute as categorias teóricas da pesquisa.

se manifesta dentro da máquina administrativa no município. A burocracia como um fenômeno político possui níveis de funcionamento traduzidos por padrões de eficiência e ineficiência sobre seu desempenho, fatores que integram as estruturas formais e informais como categorias explicativas desta questão no governo local. Estas questões serão melhor assinaladas no espaço reservado a sua discussão; neste momento interessa responder quais são as conseqüências do encontro entre as manifestações do sistema político nacional.

O resultado destes dois modelos de sociabilidade é a convivência entre formas atrasadas e padrões universais de relacionamento entre instituições e sociedade civil, movimento que pede mudanças. Entretanto, em nome de um conjunto de regras que passaram a definir um modo de governar o país, as discussões sobre os problemas do sistema político deslocaram-se para o debate econômico, rendendo-se à conjuntura. A campanha eleitoral para presidente da República ressuscita animosidade entre desafetos. A tentativa de reeleição do presidente Lula, do PT, tem como principal adversário o tucano Geraldo Alckmim, ex-governador de São Paulo, do PSDB. A possibilidade de vitória no primeiro turno do presidente Lula, coloca o ex-presidente no centro do debate sobre a disputa. Numa carta dirigida aos eleitores do PSDB, Fernando Henrique Cardoso afirma, entre outras coisas, que Lula é responsável pela “podridão reinante” no país, referindo-se ao nível de corrupção existente nos poderes da República. Ao tomar conhecimento, Lula afirma a interlocutores o que, na suposição, ganha tônica de evidência, “[...] se não fosse por ele, o ex-presidente estaria em maus lençóis porque teria de explicar a corrupção ‘generalizada’ em seu governo (1995-2002)” (O ESTADO DE SÃO PAULO, set., 2006).

A eleição de um presidente surgido da forte oposição ao pacto da transição do regime militar teve o valor simbólico de ascender ao poder um brasileiro de origem operário. Permitiu que o maior partido construído sobre esta oposição, nascido das lutas sociais no Brasil, o PT, se tornasse um partido no governo. Sua ascensão ao poder fora construída por uma trajetória de forte recusa ao “stablishment” e adesão a doutrina partidária como instrumento de conscientização política dos trabalhadores e das mudanças sociais. Em nível local, o PT destaca-se pela preciosa contribuição sob gestão de governo, fundado, especialmente, na democratização das decisões de governo, baseado no orçamento participativo. Sua vigorosa linha oposicionista no legislativo assegura a contrapartida eleitoral, mantendo-se também presente nas organizações

sociais. Agudo defensor da moralidade pública, de muitas tendências, o PT torna-se alternativa de poder prometendo mudanças.

Em que pese seu debate interno em torno de sua inflexão, provocada pela "Carta ao povo brasileiro", publicada em razão da possibilidade de vitória do candidato Lula nas eleições de 2002; a esperança na mudança era o mote do discurso de suas lideranças. "Mudar para crescer, incluir, pacificar." diz o manifesto citado. Constata o documento que "[...] a corrupção continua alta [e sustenta que] as fontes de financiamento público devem ser canalizadas com absoluta prioridade para gerar divisas." (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002). Aos olhos da realidade, a frustração em relação às promessas não se deu apenas pela ausência de mudanças que pudessem significar deslocamento do "stablishment", mas também pela tendência das práticas corruptas instaladas no governo. A mentira na política é um subproduto de alcance internacional; no Brasil, contudo, ganha características especiais.[20]

A organização do Estado em nível local não difere substancialmente de outras esferas de poder. O significado disso é que os aspectos negativos da dinâmica funcional do aparelho estatal têm no município seus próprios exemplos, como se pretende demonstrar a seguir.

1.2.2 O abrigo da corrupção na maior cidade do país

Episódios envolvendo servidores públicos, políticos, empresas são exemplos pontuais de como as práticas de corrupção se reproduzem na administração pública local. Em abril de 1989 a Câmara Municipal da cidade de São Paulo, presidida pelo vereador Eduardo Matarazzo Suplicy, criou uma Comissão Especial de Inquérito que investigou irregularidades no corpo administrativo da casa. O exame dos procedimentos para a aquisição de bens e serviços e a forma como foram usados os recursos adquiridos revelaram um espantoso esquema de fraude. Irregularidades que envolviam a burocracia graduada como Diretoria Geral, Tesouraria, Contabilidade e membros do parlamento como Vereadores, ex-Vereadores incorporadas, inclusive, por

[20] Há um consenso entre os especialistas, políticos, empresários, trabalhadores, governos quanto à urgência de reforma no sistema político e partidário no Brasil. O maior obstáculo, no entanto, é quanto a sua definição. O ambiente institucional é apontado por especialistas como facilitador de práticas corruptas; nesse sentido, qualquer reforma levada a curso necessita considerar essas vulnerabilidades. Consultar: Rosenn, K e Downes, R [org] (2000)

uma quadrilha de falsários responsável por invenção de obras e reformas nas instalações do prédio da Câmara**.** (SÃO PAULO, 1989).

Relatos de testemunhas revelaram o revezamento de um desmedido esquema de rapina entre servidores e autoridades conferido por episódios até mesmo burlescos, como a apropriação de máquinas, quadros, tapetes e desvio de verba pública aplicada no mercado aberto em nome pessoal. Com minoria na casa, o governo da prefeita Luiza Erundina de Souza levanta o problema da corrupção na esfera administrativa, mas o parlamento arquiva o processo sem qualquer medida punitiva aos funcionários e vereadores envolvidos nas apurações. Uma espécie de "sinal verde" para escalada maior de irregularidades envolvendo a administração, o que passou a ser uma questão de tempo**.** (SÃO PAULO, 1989).

1.3 "Máfia dos Fiscais": A Escalada dos Vereadores Corruptos

Entre os anos de 1993 e 2000, Paulo Salim Maluf e Celso Roberto Pitta do Nascimento foram prefeitos de São Paulo. Estima-se que em seus governos foram desviados bilhões de reais em esquemas de corrupção. Os jornais e revistas da época trazem as mais diferentes notícias sobre o assunto. Operações fraudulentas com títulos da dívida pública; contratações superfaturadas; gastos excessivos na área de limpeza urbana; admissão de funcionários fantasmas; desvio de recursos na área da saúde; expansão de loteamentos clandestinos com a conivência dos órgãos públicos; extorsão dos setores de fiscalização da prefeitura; concessão irregular de espaços públicos para o mercado informal mediante pagamento de propina (REVISTA VEJA, 2000, p.42) Tomados em conjunto, os episódios sobre irregularidades investigados pela Comissão de Inquérito anterior e a corrupção noticiada nos governos Pitta e Maluf apontam para práticas vigorosas a caminho do que Carvalho apud Leite (1987) denomina como passos de um governo que vai da contravenção à cleptocracia.

As extorsões relacionadas com a fiscalização do comércio ambulante tornou-se tão grave que motivou a tentativa frustrada de uma CPI liderada pelo vereador José Eduardo Cardozo, em 1995, para apurar denúncias veiculadas pela Rádio Bandeirantes envolvendo a Administração Regional da Sé (CARDOZO, 2000). Velhas e novas motivações serão responsáveis por outra CEI, esta parcialmente exitosa, deflagrada em

1999, para apurar acusações contra parlamentares e fiscais das Administrações Regionais da cidade.

A “máfia dos fiscais”, como ficou conhecido o esquema de corrupção apontando vereadores, fiscais e chefes das administrações regionais envolvidos em práticas de extorsão, recebimento de propina, abuso de poder e intimidação a vendedores ambulantes e empresários paulistas, é o caso mais notório de ilegalidades deflagradas em um município brasileiro. Episódio que eleva o problema da corrupção local à emblemática situação de curiosidade nacional, pela natureza do acontecimento e seus resultados. O que não significou conhecer em minúcia o enredo. Os detalhes sobre o conjunto das práticas corruptas envolvendo o poder local são melhor evidenciados em pequenas cidades. Nestas cidades, como as que aqui se escolheram para exame, a máquina administrativa do Estado está mais próxima dos moradores e os casos de irregularidades que atingem a gestão do governo são melhor compreendidos em seu conjunto.

Abalada pela operação de investigação montada pelo Ministério Público, Comissão Especial de Inquérito da Câmara, Grupo de Atuação Especial de Repressão ao Crime Organizado – GAECO, acompanhamento diário da mídia e mobilização popular a corrupção em São Paulo recua do elevado patamar em que se encontrava. Este recuo fez-se comprovado com a punição, inclusive com a prisão, de dezenas de pessoas envolvidas entre as quais um vereador da base governista, Vicente Viscome e a perda de mandato do ex-vereador e recém eleito deputado estadual Hanna Garib. (REVISTA ISTO É, 1999).

Um grave problema ligado às irregularidades na gestão do governo local é o desvio de recursos oriundos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério – FUNDEF. Em análise realizada por Mendes (2004) sobre as irregularidades na administração municipal do FUNDEF, por meio do exame do programa de fiscalização a partir de sorteios públicos da Controladoria Geral da União, contatou-se que um dos pontos fracos do programa é sua vulnerabilidade à fraude.

Elas ocorrem por dois motivos principais: falsificação realizada por Estados e municípios sobre o número de alunos matriculados, que são inflados com vistas a receber mais recursos e a ineficácia do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF que resulta na incerteza quanto à aplicação de recursos estabelecida em lei. Os desvios de recursos da educação aparecem em um dos casos desta pesquisa. Entre

outras formas de irregularidades constatadas na prefeitura de Ribeirão Bonito está a apropriação indevida dos recursos escolares. A análise sobre práticas de corrupção na gestão do poder local envolvendo especificamente os recursos da educação e a investigação sobre o destino desses recursos poderá revelar-se numa importante contribuição a este campo de estudo.[21] Como se verá, a seguir, avaliações oficiais recentes trazem um incômodo retrato que marca o nível de descontrole que existe sobre as verbas federais destinadas aos municípios e as práticas quase disseminadas de irregularidades cometidas pelas autoridades municipais.

1.3.1 A Corrupção em Números

A tabela abaixo, resultado de levantamento feito pela Controladoria Geral da União, para acompanhar o destino de recursos repassados pelo governo federal aos municípios brasileiros, evidencia níveis agravantes de irregularidades na gestão desses recursos. Apesar de limitados, os dados mostram o elevado grau de irregularidades constatadas nas cidades. O trabalho fora iniciado em 2003, quando se estabeleceu o critério de sorteio para o acompanhamento de recursos destinados às prefeituras com população de até 50 mil habitantes. Em 2006, o programa aponta formas variadas de irregularidades: licitações manipuladas, falsificação de notas fiscais, contratação de empresas de parentes, espalhadas pelos quatro cantos do país.

Limitado porque além de valer-se da metodologia de escolha por sorteio, o programa inspeciona apenas os municípios cadastrados na proposta e por iniciativa da própria cidade. Presume-se daí que o universo de alcance dos sorteios é sempre resumido a esse grupo de inscritos e a suspensão de repasses pune de forma imediata quem mais necessita dos recursos, ou seja, a população. Entretanto, a iniciativa

[21] Entre as diferentes questões colocadas para o estudo sobre corrupção envolvendo a gestão do governo local está a multiplicidade de casos deparados pelo pesquisador. Seu exame seletivo como tarefa metodológica de estudo não permitiu o registro arbitrário das centenas de acontecimentos envolvendo o tema da corrupção nos municípios brasileiros. Procura-se direcionar este interesse à bibliografia do trabalho referente aos sites sobre o tema. Os limites desta pesquisa também não permitiram um aprofundamento sobre os desvios de recursos do FUNDEF. No estudo sobre corrupção envolvendo o FUNDEF o pesquisador enfrentará o desafio de apontar também a ampliação deste programa em sua nova versão, o FUNDEB. Criado em 1996 para vigorar em 1998, o FUNDEF teve como objetivo garantir o financiamento da educação fundamental que engloba os alunos da 1° à 8° série de ensino. O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos profissionais da Educação é, como sugere, uma versão ampliada do FUNDEF, prevista para ser implantada em 2007, que procura responder ao financiamento de todo o ciclo escolar que envolve as etapas da educação infantil, ensino fundamental e médio e outras modalidades como a educação de jovens e adultos, indígena, profissionalizante e educação especial.

contribui para frear abusos cometidos por prefeitos que desrespeitam a aplicação correta dos recursos oferecidos. A iniciativa é reveladora de um outro aspecto, a maneira contraditória como ocorre na prática a descentralização administrativa que inclui a presença da União na fiscalização local, e a comprovação de que os mecanismos de controle sobre recursos públicos no município são falhos, caso contrário não haveria a necessidade da presença federal.

Nesse caso, a relação entre total de municípios investigados e percentual de irregularidades chega ao limite, como pode-se observar olhando as informações registradas a seguir. A **tabela 1** mostra que 77,2% ou 602 dos 780 municípios investigados cometeram graves irregularidades na aplicação de recursos oriundos do repasse de verbas do governo federal. Em alguns casos, como o de Estados do Norte e Nordeste do país, a porcentagem de faltas graves chega a 100% das prefeituras selecionadas.

Tabela 1

Irregularidades no Repasse de Recursos Federais aos Municípios

GESTÃO MUNICIPAL			
Radiografia da Corrupção			A quantidade de municípios fiscalizados pela CGU e onde há irregularidades graves
Estado	**Total de Municípios Fiscalizados**	**Irregularidades Graves**	**Percentual de Irregularidades**
AL	14	14	100
AM	14	14	100
AP	7	7	100
CE	34	34	100
PI	28	28	100
RO	10	10	100
RR	8	8	100
SE	14	14	100
MA	28	27	96,4
BA	59	56	94,9
ES	14	13	92,9
PE	28	25	89,3
PA	32	27	84,4
PB	28	23	82,1
RN	28	23	82,1
SC	36	28	77,8
MT	25	19	76
TO	22	16	72,7
GO	38	27	71,1

MS	17	12	70,6
RJ	33	23	69,7
MG	87	58	66,7
PR	44	28	63,6
SP	67	39	58,2
AC	6	3	50
RS	59	26	44,1
TOTAL	**780**	**602**	**77,2**

Fonte: Jornal O Estado de São Paulo: Relatórios da Controladoria Geral da União (CGU)-2006

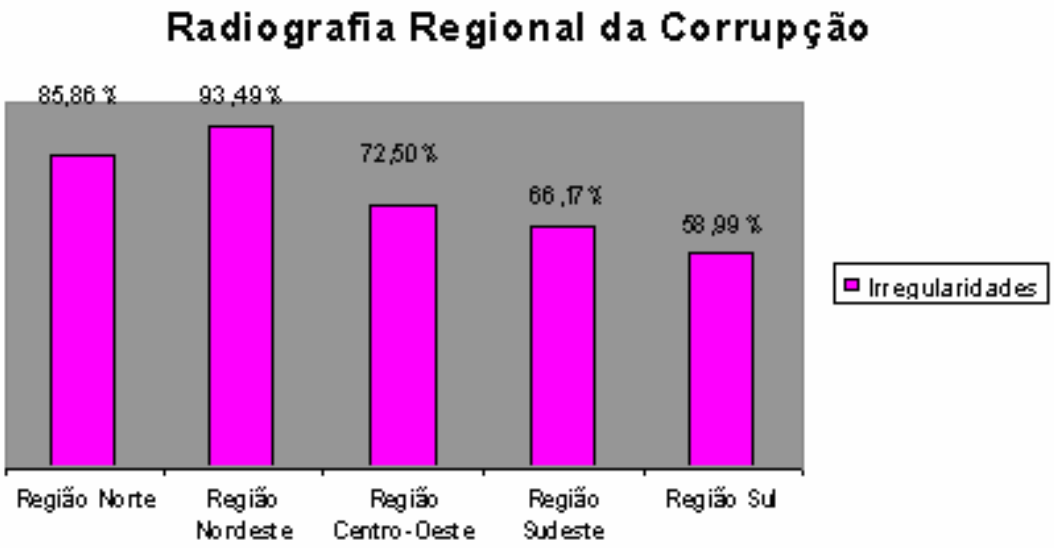
Em matéria divulgada sobre esse caso, o jornal *O Estado de São Paulo* de maio de 2006, estampa: *três em cada quatro prefeituras investigadas têm irregularidades*. Uma prática corriqueira, conforme a matéria, é a simulação de concorrência na modalidade "carta – convite" usando empresas "laranjas", ou seja, inexistentes ou de fachadas. Nessas licitações os responsáveis pedem três empresas diferentes, controladas por uma única pessoa e, assim, podem superfaturar os contratos. O **gráfico 1** traz a partir das informações derivadas da tabela acima, o percentual de irregularidades por meio da distribuição regional do problema. As regiões Norte e Nordeste são as que concentram maior percentual de irregularidades encontradas por Estados.

No Estado da Amazonas, por exemplo, das 14 cidades investigadas, todas apresentaram índices de problemas. Um dos casos mais emblemáticos aconteceu em Boa Vista de Ramos

> A oito dias do fim do seu mandato, em 2004, o ex-prefeito Vasco Bento dos Santos Ribeiro (PSC) autorizou um saque de R$ 731,5 mil da conta de um convênio com o Ministério da Saúde. O dinheiro estava destinado à construção de uma estação de tratamento de esgotos, que nem sequer foi iniciada (O ESTADO DE SÃO PAULO, 2006, p.A4)

Na Bahia, os auditores chegaram a descobrir graves problemas em 56 das 59 prefeituras visitadas. Como a cidade de Sebastião Laranjeiras onde o ex-prefeito Manuel Messias (PP) "[...] fez compras de alimentação escolar, sem licitação, na empresa Simone Alcântara L. Magalhães, de propriedade de sua prima." (ESTADO DE SÃO PAULO,2006, p.A4). Em relação aos Estados do Norte, a exceção é o Acre. Dos 6 municípios verificados, 3 não apresentaram nenhuma falta grave com o dinheiro público. Em termos percentuais, os Estados do Nordeste são os que apresentam maior número de irregularidades, quase 94%, cometidas por municípios analisados. Os Estados da região Sul são os com menores índices de irregularidades, por volta de 59%.

Gráfico 1



fonte: informações originadas do levantamento do CGU

Mesmo na região Sudeste, onde o nível de circulação de informação é mais intenso e a participação da sociedade nos processos decisórios é mais freqüente, é alto o nível de irregularidades encontradas nas prefeituras, quase 70%. Dados que não incorporam casos de prefeitos eleitos para governar na segunda metade da década de 90 e gestores que assumiram nos primeiros anos do novo milênio, como o de Ribeirão Bonito, que discutiremos nos próximos capítulos.

As operações realizadas em São Paulo contra a "máfia dos fiscais" conjugaram esforços de várias frentes ligadas às instituições políticas e à sociedade civil. Esses esforços culminaram, de certa forma, com o desmantelamento do esquema de corrupção montado na cidade, que resultou, conforme análises, em desaparelhar uma das forças políticas mais importantes no Estado, o malufismo (ARANTES, 2000). Esse aspecto do resultado das investigações em São Paulo merece apreciação.

A existir uma força capaz de substituir esta corrente, a do malufismo, essa deverá levar em conta a menção conservadora desse agrupamento. Formados pela heterogeneidade de sua composição social sua base é composta por pessoas de "classe média", como elas mesmo se classificam: pequenos comerciantes, industriais, assalariados em cargos de chefia, profissionais liberais (dentistas, médicos) trabalhadores autônomos do setor formal e informal como taxistas, marreteiros e mesmo indivíduos afastados do mercado de trabalho, tais como aposentados e donas de casa. O

que é fundamental nessa composição bastante heterogênea é o fato de não considerar a desonestidade um crime

> E não considera a desonestidade um crime porque ele mesmo a pratica, em menor escala em sua vida privada. Médicos e dentistas que não emitem nota fiscal, comerciantes e industriais que sonegam impostos, camelôs que entregam mercadorias quebradas, taxistas que fazem o trajeto mais longo, nenhum deles se diz desonesto: são apenas pessoas que sabem ´levar vantagem em tudo`. Habituados a trabalhar isoladamente, tornaram-se incapazes de cooperar, de realizar ações em conjunto com outros. Essencialmente individualistas, avaliam que a vida em sociedade é uma guerra de todos, no qual ao ´esperto` vencem os ´otários`. (PULS, 2000, p.21)

A aspiração de um projeto republicano que tem na democracia seu instrumento protetor dos interesses coletivos reage para impedir o fortalecimento dessa composição política expressa na visão de mundo desses pequenos empreendedores do Estado de São Paulo. O território hobbesiano defendido por esse agrupamento possui terreno fértil nos municípios do interior. A referência aos dados disponibilizados pela Procuradoria Geral da União apontam a região Sudeste com um percentual significativo de casos de irregularidades nas prefeituras. Dados levantados por Arantes (2000), em seu estudo sobre *O Ministério Público e Política no Brasil,* revela que, de 1982 até 1999,

> Dos 645 municípios investigados do estado de São Paulo, nada menos do que 38% (247) já tiveram seus prefeitos processados pelo menos uma vez, considerando os eleitos desde 1982. Destes, 11% (71) já tiveram pelo menos duas gestões processadas nesse período e 6 municípios conseguiram a proeza de ter seus últimos três prefeitos eleitos respondendo a processo criminal na justiça. Bauru, Cachoeira Paulista, Jacupiranga, Nhandeara, Platina e Taiuva (ARANTES, 2000, p. 180-181)

A questão que se levanta é como explicar que mais de 1/3 dos municípios do Estado já tenham passado pelo constrangimento de ver seus prefeitos sentados no banco dos réus ? Ao tratar do papel do Ministério Público no combate à corrupção política e apontar sua atuação na perseguição criminal aos prefeitos corruptos, Arantes (2000)

identifica três motivos que justificam tal situação: o avanço da legislação tanto na área civil como criminal, respaldada pelo Decreto 201/67.

A imunidade no município, ou seja, os prefeitos podem ser levados aos tribunais sem maiores formalidades, criando ascendência do M.P. sobre o poder local e, terceiro, maior aproximação entre o Legislativo e o Ministério Público por ocasião das Comissões Especiais de Inquérito – CEIs. As leis, seus operadores, os agentes e instrumentos fiscalizadores do Executivo são fatores decisivos no exame sobre as cidades de Ribeirão Bonito e Presidente Venceslau.

Posto o capítulo em breve revista, pôde-se observar a centralidade da corrupção e sua desenvoltura em diferentes aspectos do universo em que está relacionada. Para fins de estudo, da variação do tema privilegiou-se sua relação com o Estado, governo e as implicações das práticas ilegais no conjunto da sociedade. Das controvérsias surgidas deu-se ênfase à intima conexão entre corrupção e decisões de governo e às relações privilegiadas entre público e privado que delas resultam, inclusive no município. Como observado, o corte realizado na linha de argumentação partilha com o recente debate em torno da dimensão assumida pelas práticas ilegais na esfera do Estado e sua projeção nas estruturas políticas, econômicas e sociais. Embora vigorosa pela sua importância , esta abordagem é limitada para explicar o fenômeno da corrupção na gestão de governo local, o que exige que se faça um exame mais detalhado numa dimensão mais específica da questão, o objetivo do próximo capítulo.

.

CAPÍTULO II

GESTÃO MUNICIPAL: COMPOSIÇÃO DE ATORES E O LUGAR DA CORRUPÇÃO NO GOVERNO LOCAL

2. O Município como Entidade Político - Administrativa

2.1.1 Preâmbulo

No município, o espaço territorial é um elemento geográfico de significado secundário para os objetivos desta pesquisa . O poder local supõe contornos fortemente demarcados pela dimensão ampliada do cotidiano, pela condução da máquina administrativa e pelos efeitos políticos produzidos pela gestão do governo. Procura-se, por razões metodológicas, destacar os elementos que condensam a dinâmica local numa sucessão de temas que se articulam e permitem conduzir o assunto de forma mais organizada.

O poder local é composto pela unidade de governo formada por um conjunto de elementos relacionados aos aspectos constitucionais do município, como os princípios legais de sua autonomia, o planejamento financeiro e o funcionamento da máquina

administrativa e burocrática do Estado.[22] É também o espaço onde se concentram as relações políticas matizadas por interesses, alianças, confrontos, entendimentos, sobretudo entre as elites locais. Sua visão ampliada permite ver o poder local como território de convivência de velhos e adesão de novos atores, é o caso do próprio Governo, das Câmaras Municipais e o trabalho das Comissões Especiais de Inquérito, Mídia, do Ministério Público e sua atribuição atual , ONGs e os Conselhos Populares.

Como parte da unidade política nacional, o município é potencialmente gerador de manifestações que contribuem para a compreensão de fenômenos de alcance global. A literatura que trabalha com o local não discute o problema da corrupção como um assunto de maior interesse de análise. Por outro lado, a bibliografia que trata do fenômeno da corrupção ainda não examinou de maneira particular a questão local e os laços que envolvem a gestão de governo municipal. Neste sentido, existe um vazio bibliográfico que deverá ser preenchido com a articulação entre gestão administrativa e corrupção na esfera de governo local. Este capítulo é composto por dois principais momentos. No primeiro, procura-se sistematizar o que se considera elementar sobre as atribuições e responsabilidades do município e seus dilemas, e marcar a presença de atores e questões circunscritos ao universo desta pesquisa. Antigas pendências sobre centralização - descentralização e a configuração atual do município são os eixos desta etapa.

O segundo momento examina as tensões relacionadas com a manutenção do mandato do prefeito no cargo e propõe duas categorias de análise, discutidas no final do capítulo, para explicar o fenômeno da corrupção na esfera local. As estruturas formais representam a eficiência e o funcionamento racional da burocracia. As estruturas informais são os espaços coabitados dentro do Estado que, em última análise, permitem que a corrupção prospere dentro da máquina pública. A principal justificativa para a existência das estruturas informais encontra-se subscrita na análise de alguns dos principais intérpretes da realidade nacional, que enxergam no processo de constituição histórica do Estado brasileiro o dilema de uma sociedade moderna que convive com fortes traços de representação oligárquica, presa ao *peso da tradição*. O objetivo central deste capítulo é o de abrir janelas que permitam, primeiro, situar os casos a serem examinados no contexto das mudanças impulsionadas pela Constituição de 1988;

[22] Parte destas obrigações estão relacionadas aos deveres constitucionais e à Lei Orgânica Municipal.

segundo, propor categorias que representem instrumentais analíticos para os dois casos analisados.

2.1.2 Descentralização administrativa e o redesenho local

A Carta Constitucional de 1988 responde por importantes mudanças em esfera local. Transforma os municípios, que sempre foram unidades políticas mais fragilizadas em relação aos outros poderes da República, em entidades federativas diferenciadas. Isto é, com a nova ordenação, o Brasil torna o município parte legalmente institucionalizada da federação, no que lhe confere autonomia administrativa por meio de instrumentos de soberania descritos na Lei Orgânica Municipal. A Constituição dá ao município maior poder político e financeiro, repassa também compromissos administrativos de nova ordem. Entretanto, as mudanças que tornam o município entidade político-administrativa autônoma convivem com alguns dos velhos dilemas de ordem organizacional, como a fragilidade das instituições partidárias em nível local e o descontrole sobre a criação de municípios.

2.2 Planejamento Financeiro

Ao tornar o município entidade política e administrativa da federação, a Constituição estende ao poder local as responsabilidades fiscais e políticas definidas para os Estados e a União. A regulamentação do artigo 165 da Constituição, que torna obrigatória, para a esfera municipal de governo a elaboração do Plano Plurianual da Lei de Diretrizes Orçamentárias e do Orçamento anual, feita pela Lei Complementar n° 101, de 04 de maio de 2000, chamada Lei de Responsabilidade Fiscal, teve como principal objetivo evitar déficits e reduzir endividamento público mediante o planejamento administrativo. O descontrole das contas, não só resultante da falta de recursos próprios mas também de uma má gestão do orçamento público, reservado o devido espaço e peso à corrupção, agravou a situação das finanças, com conseqüências econômicas e sociais vistas de forma mais clara nos municípios. Os marcos de regras criados a partir da Lei de Responsabilidade Fiscal atingem todas as esferas de governo relativas à gestão da receita e das despesas, ao endividamento e à gerência do patrimônio público.

Com a descentralização administrativa , acreditou-se que a oferta diferenciada de serviços, a partir da melhor identificação das demandas, execução e controle seria facilitada se chegasse ao governo local. Os recursos para a sustentação de sua autonomia financeira, administrativa e política são repassados pela via de transferência de impostos estaduais e federais somada à capacidade de arrecadação própria. A fonte mais significativa para a maioria dos municípios brasileiros é o Fundo de Participação dos Municípios – F.P.M. -, oriundo do governo federal. A seguir, vem a transferência estadual dos Impostos sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – I.C.M.S. - e os impostos locais como o I.S.S. (sobre serviços) , I.P.T.U. (sobre propriedade) e I.T.B.I. (sobre transmissão de bens móveis). Na arrecadação tributária nacional, o governo federal tem cerca de 60%, os governos estaduais em média 26% e os municípios 14% (Carvalho, 2002).

2.2.1 Modelo organizacional

Entre os problemas de natureza política que dificultam o desenvolvimento do Estado Brasileiro, dois ligam-se com mais intensidade ao cotidiano local. Um é a forma de organização do sistema político e a importância dos partidos como veículo de representação dos diversos interesses da comunidade. Não existe dúvida entre os especialistas de que um dos efeitos perversos da débil organização do sistema e dos partidos políticos é a permissiva relação entre empresas e candidatos, bem como a compra de votos.[23]

Entretanto, a fraca representatividade das Câmaras Municipais é um dado relevante a se observar. A baixa identificação com o eleitorado, a ausência de identificação ideológica e programática, somadas ao fisiologismo na relação entre

[23] A lei Complementar n° 64/90 torna inelegíveis candidatos que tenham cometido abuso do poder econômico ou que foram condenados por outras práticas que atentem contra a probidade do cargo em disputa. A compra de voto recebeu também uma reação impulsionada pela promulgação da Lei 9840 de iniciativa popular que caracteriza como crime e infração eleitoral atitudes que comprovem, no período da campanha, qualquer doação de material, dinheiro ou vantagens em troca de voto. Comprovada a falta, pode ocorrer a cassação da candidatura antes do dia da eleição ou pelo menos antes da investidura do mandato. Os políticos já condenados por corrupção são impedidos de participar da eleição em curso. Apesar dos avanços institucionais, os Tribunais Eleitorais não dispõem de poderes suficientes para punir exemplarmente os abusos de campanha. Os limites reparados sobre a atuação da Justiça Eleitoral tornam quase que inócua qualquer medida de correção dos abusos cometidos em processos eleitorais.

legislativo e executivo, e ainda a quase ausência de cobrança do eleitor ao vereador eleito são elementos que favorecem irregularidades cometidas pelo prefeito. Isto porque permitem que vereadores estabeleçam com o gestor relações de troca que beneficiam a ambos baseadas em critérios pessoais e não em benefício de toda a coletividade (TEIXEIRA, 2000). Dessa relação deriva o atendimento especial pelo vereador, sob forma clientelista, à demandas específica de familiares, amigos, parentes e grupos de interesses. Por extensão, o atendimento pessoal de pedidos dos vereadores constrói laços de lealdade entre executivo e legislativo, atrelando o segundo ao primeiro retirando a autonomia do vereador em sua função fiscalizadora do executivo.

Outro é o caráter permissivo para a criação de novos municípios, ingrediente adicional que fortalece a fragilidade de organização do sistema federativo. Para Carvalho (2002), parte da incapacidade de gestão da maioria dos municípios brasileiros, comprovada a partir de dados sobre a situação de desequilíbrio das contas, é conseqüência da chamada indústria de criação de unidades insustentáveis. Os números revelam que grande parte dos municípios criados a partir dos anos 90 seguiu critérios meramente políticos em detrimento de fatores financeiros, sociais e técnicos, resultando na inviabilidade e insustentabilidade, especialmente de pequenas cidades.

2.2.2 Instrumentos de execução política: as Comissões Especiais de Inquérito

Entre os aspectos relevantes em relação à autonomia político-jurídica territorial conferidos à constituição municipal, encontram-se as atividades das comissões. De acordo com a Lei Orgânica dos Municípios e a Lei Complementar n° 337, de dezembro de 1983, as denominadas Comissões Especiais de Inquérito terão poder de investigação próprio das autoridades judiciais, são criadas pela Câmara mediante requerimento de 1/3 (um terço) de seus membros e aprovadas por maioria absoluta para apuração de fatos determinados, cumprindo papel adequado para a realização de seus fins. Terão suas conclusões, se for o caso, encaminhadas ao Ministério Público, para que este promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores. Terão as seguintes atribuições:

> Vistoriar e levantar [informações] nas repartições públicas municipais e entidades descentralizadas, onde terão livre ingresso e permanência; requisitar de seus responsáveis a exibição de documentos e a prestação de esclarecimentos necessários; transportar-se aos lugares onde exigir sua presença para realizar atos que lhes for de competência; determinar diligências se for necessário;

> tomar depoimento de qualquer autoridade, intimar testemunha e inquiri-la sob compromissos; proceder verificação contábeis em livros, papéis e documentos dos órgãos da administração direta e indireta. (SÃO PAULO, 1989, p.5,6)

A aproximação de parlamentares envolvidos com as atividades realizadas pelas Comissões de Inquérito tem patrocinado, em alguns casos, maior detalhamento das investigações, graças à troca de informações entre as duas instâncias de poder. Em outras situações há relativa separação entre os poderes dado o descrédito motivado pelo sujeição do legislativo ao prefeito investigado ou pela visível característica de disputa política envolvendo os trabalhos da Comissão de Inquérito.

2.3 Ministério Público

É também pela carta de 1988 que o Ministério Público ganha autonomia e força para atuar, diferenciando-se dos seus vizinhos latino americanos, constituindo-se como poder com independência funcional frente aos demais poderes da República.[24] As transformações institucionais e legislativas deste órgão, confirmadas pela constituição, resultaram na atribuição de novos papéis ao promotor de justiça, que ganha um perfil nacional para atuar em esfera local com as mesmas prerrogativas dos juízes. Ao ampliar suas atribuições na área civil, o Ministério Publico cunha sua intervenção no campo dos direitos difusos tornando-se intérprete das relações sociais por meio do que Vianna (1999) classifica como a judicialização da política.[25] Por conta dessa judicialização, Arantes (2000,p.7) considera que o Brasil inova em relação a seus vizinhos territoriais. A "(...) novidade no caso brasileiro recente é a possibilidade de tais

[24] De acordo com a literatura há, nos países latino-americanos, como Costa Rica, Venezuela o forte atrelamento do M.P. ao governo que impede sua maturidade e independência. Em casos de corrupção em que a lesão insere-se nos direitos difusos, o problema é tratado como um crime sem vítima. A polícia, nesses casos, age sem nenhum controle, assumindo, por fim, o papel de autoridade judicial. Castro (1995)

[25] "Com base nas funções já exercidas pelos promotores na área cível – atendimento ao público, funções conciliativas, assistenciais judiciária e fiscal da lei – membros do MP defenderam que a instituição assumisse a tutela dos interesses coletivos e difusos. Mas as atribuições do MP na defesa dos interesses metaindividuais não foram conquistadas sem a reação da categoria a outros anteprojetos da lei, que previam a criação de órgãos não – judiciais para exercer a defesa do cidadão e controlar os abusos da administração pública (...) as associações legalmente constituídas também estão legitimadas a promover ações civis públicas para defender os interesses metaindividuais. Entretanto, devido ao custo financeiro e à especialização técnica exigida por causas desta natureza, o Ministério Público aparece como autor da maior parte das medidas judiciais dos interesses metaindividuais no Estado de São Paulo (SILVA, 2001).

conflitos, antes restritos à esfera política, ganharem foro judicial e receberem solução mediante a aplicação técnica do direito."

O tema básico para os chamados interesses metaindividuais é a Lei da Ação Civil Pública (Lei n° 7.347/ 85) ainda não abrangente " Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos ao meio ambiente, ao consumidor, aos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico..." (VIEIRA NETO e PINTO, 2001, p.455), mas que abre caminho para a edição de leis que regulamentam outros interesses e direitos metaindividuais, como é o caso da Lei Federal 8.429, conhecida como Lei de Atos de Improbidade Administrativa ou do " colarinho branco" .[26] No conjunto dessas novas leis insere-se a n°8.666, de 21 de junho de 2003, a Lei de Licitações.

Como autoridade constituída, gozando de prerrogativas constitucionais que lhe conferem autonomia frente aos demais poderes da cidade, o promotor de justiça da comarca encarrega-se de instaurar inquérito, propor ações, cuidar de processos e fiscalizar o cumprimento da lei; na linguagem do meio, torna-se um "provocador do Poder Judiciário", como um "quarto poder". A promotoria de Ribeirão Bonito antecipa-se às investigações da Câmara Municipal e mesmo às denúncias levantadas pela AMARRIBO; a relevância de sua atuação é um precioso instrumento de fiscalização sobre a gestão Buzzá, ocultado pela projeção alcançada pela ONG sobre o caso.

Ao atuar em defesa dos direitos sociais, Silva (2001) sustenta que a presença do promotor como autoridade é vista pela população como um poder neutro, por não pertencer à elite da cidade, não estando "contaminado" por tendências e facções de interesses políticos do poder local.

Diante dessa afirmação, impõem-se alguns questionamentos: a intervenção do magistrado nas disputas políticas garante ao promotor imparcialidade de julgamento e distancia-o dos conflitos políticos partidários locais ? O Ministério Público está isento de influência política nos resultados das decisões de julgamento de prefeitos afastados por irregularidades administrativas ? Existem influências ? Quem perde e quem se beneficia ?

---

[26] Entre as inovações estão o Código de defesa do Consumidor (LEI n°8.078/90, Lei de proteção aos deficientes Físicos (LEI n°7.853/89) ; Lei de Proteção aos Investidores do Mercado Imobiliário (LEI n° 7.913/89) ; Estatuto da Criança e do Adolescente (LEI n° 8.069/90) ; Lei dos Atos de Improbidade Administrativa ou Lei anticorrupção (LEI n° 8.429/92) ; Lei de defesa do patrimônio Público (LEI n° 8.625/93) e, finalmente, a Lei de Defesa da Ordem Econômica ou da Concorrência (LEI n° 8.884/94) Silva (2001)

A presença do Ministério Público, como visto, significa a possibilidade de alçar ao foro judicial os conflitos antes restritos à arena política. As Comissões Especiais de Inquérito em âmbito do município deslocam o trabalho de atuação parlamentar para o espaço do controle e da autonomia dos poderes no campo das possibilidades do jogo democrático**.** Sugere-se que as Comissões Especiais de Inquérito – CEIs - são instrumentos que valorizam o trabalho parlamentar do vereador somando independência do Legislativo a dividendos políticos àqueles envolvidos com a questão de apuração de irregularidades comprometendo o Executivo local.[27] Mas é preciso questionar**.** São as Comissões de Inquérito o resultado da atividade de rigorosa fiscalização do Legislativo sobre o Executivo ou conseqüência de pressões externas ao trabalho parlamentar ? Elas são formadas com o objetivo de fortalecer a transparência na gestão do governo local ou são constituídas exclusivamente pra estabelecer pressão política sobre o prefeito ? Seus resultados contribuem para diminuir a corrupção e aumentar a transparência na gestão do governo ? A atuação dos órgãos institucionais de controle sobre a gestão de governo das prefeituras estudadas tem importância decisiva nesta pesquisa.

2.3.1 Outros atores que integram a dinâmica local

A sociedade moderna, complexa, desigual transformou a informação num bem absolutamente valioso e imprimiu ritmo acelerado a sua circulação. Transformações de alcance nacional, regional e local. A debilidade dos partidos e sua baixa capacidade de representação colocam a mídia numa dimensão diferenciada em relação a outras empresas comerciais. É cada vez maior a influência dos meios de comunicação em relação à definição da agenda pública. Como também a de fiscalizar e criticar as políticas de governos, observa Lima (2001):

> [...] a mídia tem desempenhado outras funções que, tradicionalmente, eram atribuídas aos partidos, tais como (a) definir a agenda dos temas relevantes para a discussão da esfera pública, (b) gerar e transmitir informações políticas, (c) fiscalizar a

[27] É notória a visibilidade política nos meios de comunicação de parlamentares responsáveis por apuração de corrupção envolvendo interesses públicos no Brasil. No caso de irregularidades ligadas ao dia-a-dia municipal, as atividades de acompanhamento midiático são ainda mais presentes. O que torna seus protagonistas, dada a proximidade entre eleitores e seus representantes, um motivo de avaliação permanente.

> ação das administrações públicas, (d) exercer a crítica das políticas públicas, (e) canalizar as demandas da população junto ao governo [...] a mídia é também responsabilizada por mudanças profundas na própria natureza dos processo políticos. (LIMA,2001, p.191)

A mídia tem exercido um importante papel investigativo, denunciatório e de fiscalização sobre os poderes públicos, mas tem, especialmente como empresa de comunicação, limites demarcados cujo enfoque circunscreve-se aos interesses conjunturais. Por tratar-se também de interesses comerciais em jogo, o papel dessas empresas é orientado no sentido de prevalecer o que parece justo em seu julgamento para toda a sociedade, determinando padrões de manipulação ao consumidor das informações. Por que ocorre a distorção da informação ? Conforme Abramo (1988) , isto acontece porque os órgãos de comunicação e a indústria cultural não estão apenas submetidos a lógica econômica do capitalismo, mas porque também operam com outra lógica, à lógica política, a do poder. Os órgãos de comunicação se transformam em novos órgãos de poder, em órgãos políticos partidários, no extremo limite figurado da idéia. É por isso

> [...] que eles precisam recriar a realidade onde exercer esse poder, e para recriar a realidade eles precisam manipular as informações [...] como a empresa não foi criada nem organizada para exercer diretamente o poder, ela procura transformar-se em partido político. (ABRAMO, 1988).

As Organizações Não Governamentais e os Conselhos Populares integram o conjunto de forças que compõem a visualização sobre o cenário político local. As ONGs ocupam um dimensão especial nesta pesquisa. É por meio da AMARRIBO, em Ribeirão Bonito, que as denúncias sobre corrupção envolvendo o prefeito Antonio Buzzá chegam ao fórum da justiça. A atuação diferenciada desta ONG no acompanhamento do caso de corrupção em Ribeirão Bonito eleva o problema da cidade a uma dimensão nacional. Algumas pesquisas mostram que a intervenção dos conselhos populares está num progressivo processo de afirmação dessas experiências apontando o caráter positivo dessas intervenções em esfera de governo local. (KERBAUY, 2004)

2.3.2 Corrupção e poder local: perspectiva de análise

Na avaliação sobre o respeito às normas e procedimentos na administração do Estado, a corrupção é colocada sob variados enfoques. Por ser mutável, produzida na vida pública, não exige grau de transição entre as esferas administrativas de poder federal, estadual ou municipal para ser mais ou menos intensa. No município, o desvio de função do responsável pelo cargo de prefeito afeta a comunidade política em seu conjunto.

Falar em prejuízos sobre a comunidade política não significa empregar a interpretação de uma vertente da criminologia, que parte da idéia de que em um passado não muito distante havia uma comunidade que convivia com certa pureza de hábitos e que a corrupção vem de um ambiente externo para degradar e contaminar o que antes era limpo. Os costumes e a integridade moral seriam desgastados por um grupo corrupto que passa a influenciar os demais membros da sociedade, até torná-los indivíduos corruptos. Neste caso, o comportamento desviante atinge a pessoa como um micróbio que penetra em um ambiente vivo de fácil infiltração e corrói o espaço. (MORAES FILHO, apud SCHILLING, 1999)

Como outras esferas de governo, os crimes de corrupção apresentam-se no município de diferentes formas, ocupando lugar próprio nas leis.[28] Mas a generalidade de práticas corruptas no interior da máquina administrativa municipal tem, em si, formas particulares de manutenção. A corrupção como uma prática que envolve o ocupante do cargo público e o beneficiário de sua ação se mantém, por enquadrar-se em mecanismos particulares de existência, em âmbito municipal. A idéia central, que aqui se procura defender, é a de que o lugar da corrupção no governo local encontra-se nas estruturas informais de governo, isto é, nos espaços dentro da administração pública onde as formas de controle são débeis ou inexistem e são alimentadas por critérios e interesses especiais, conforme detalhado adiante.

O exame sobre as irregularidades cometidas por Antonio Buzzá na prefeitura de Ribeirão Bonito é esclarecedor a este respeito. Sua expressão em maior ou menor força se deve ao grau de desenvolvimento de forma racional e burocrática do estado

[28] O Decreto Lei 201/67, a Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei de Licitações e a Lei de Improbidade Administrativa são para nós os mais importantes instrumentos jurídicos de controle sobre a administração pública municipal.

comparado aos mecanismos patrimonial e de execução das atividades públicas. O nível de desorganização burocrática na pequena cidade de Ribeirão Bonito, provavelmente comum a outras prefeituras do interior do Brasil, tem peso decisivo no estímulo à corrupção na cidade. A constatação desse fato é reiteradamente confirmada pela declaração de servidores quanto ao grau de fiscalização e controle sobre os bens e patrimônio da prefeitura, como pretende-se demonstrar no exame do caso.

Ocorre que na imaginada ligação entre corruptor e corrupto, critério definido pela relação de interesses entre prefeito e empresa, há a presença do "fiador". Servidor graduado ou funcionário indicado que, agindo de maneira negligente no cumprimento da função, estimula as práticas venais. De outro modo, ele não se opõe à corrupção. Quando não é omisso ou negligente em suas responsabilidades, faz dela um instrumento vivo, a se reproduzir em escala menor.

Propõe-se compreender o conjunto das práticas situadas no campo informal das instâncias de governo, lugar por onde se concretiza a corrupção, como tributária do tipo de organização política de tradição patrimonialista.[29] Tradição representada pelo clientelismo como mecanismo de legitimidade política, que convive com a emergência de outros padrões de relacionamento, como o universalismo de procedimentos. Padrões que estabelecem características da relação entre Estado, Governo e Sociedade no Brasil.[30] Para discutir de maneira ordenada essa questão, considera-se necessário perceber inicialmente para a forma como se dá a sustentação política do prefeito no cargo, visto que seu afastamento está relacionado com uma dimensão mais ampliada do exercício do poder. Olhar para o contexto das questões políticas envolvendo as relações de poder é uma forma de subsidiar a compreensão sobre o segundo caso estudado nesta pesquisa, o município de Presidente Venceslau. As disputas entre as elites políticas nesta cidade ganham dimensão própria, resultando na produção de subsídios concretos que justificam o afastamento do prefeito do cargo, acusado de envolvimento indireto com práticas de corrupção. Como condição para se enxergar a questão de sustentação política do prefeito, recorre-se a dois termos genéricos, aos quais classifica-se como formas potenciais e conjunturais de avaliação e julgamento do desempenho do mandatário eleito.

Eles permitirão envolver o que se imagina ser o conjunto dos grupos pertencentes ao cotidiano da política local. Esse modelo será útil para apontar as

[29] O conceito é retomado ao discutir-se as estruturais informais.
[30] Estes conceitos serão retomados.

categorias específicas que permitem compreender as estruturas administrativas do aparelho local, sob o eixo da funcionalidade racional e de seus vícios e desmandos.

2.4 Manutenção do mandato eletivo

Considera-se que a sustentação política do mandato depende de lealdades construídas pelo prefeito em torno do Executivo, e envolve, substancialmente, a composição produzida para o fim de governar. Entende-se que a consolidação da base de apoio como *núcleo do governo* - vice-prefeito, secretariado, parlamentares, partidos aliados, militantes e frações do funcionalismo - cria *formas potenciais* de sustentação do mandato. *Potenciais* porque apesar das tensões inerentes à composição dos quadros e disputas por espaço dentro da máquina pública, supõe-se certa uniformidade na linha de decisão quanto aos rumos do governo. Quando essa unidade é ameaçada ou quebrada, é possível prever sérias dificuldades do prefeito na sua gestão.

Definem-se por *formas conjunturais* os vetores responsáveis pela avaliação e julgamento sobre o desempenho político administrativo do mandatário eleito. O grupo de atores envolvido com o poder local é apresentado como eixo de outro ponto desta pesquisa.. Pode-se condensar esse grupo no plano interno e externo do campo institucional. Parte dele dependente de convivência sustentada por relações tradicionais de clientelismo, favor, privilégios alimentados por velhos costumes da política local. Apesar de não se propor uma separação rigorosa em outra dimensão, há o apelo alinhado a uma percepção moderna de participação, exigência por critérios universais de procedimento na maneira de gestão da máquina e na condução da disputa política local. Consideram-se c*onjunturais* por depender das oscilações ligadas com o grau de atendimento, ou não, de demandas desses grupos, tanto no que diz respeito à manutenção de relações clientelistas e até ilegais, como pela exigência por moralidade administrativa.

Essas tensões sobre o Executivo, que produzem formas próprias de manutenção do prefeito no cargo, não devem necessariamente ser compreendidas como fontes isoladas. Há “curto-circuito”? È possível supor alguns desses fatores imaginados em um e outro campo, agindo em conjunto sobre o mandato eletivo ? Sim, de forma objetiva, a pesquisa procura mostrar que a permanência do prefeito no cargo depende dos fatores *potenciais* e *conjunturais* da política. Os dois casos examinados neste trabalho são particulares nos exemplos destes fenômenos.

Ante a idéia de uma comunidade que vive sob a pureza de hábitos e que a interferência do ambiente externo é responsável por alterações negativas no meio em que antes era limpo, coloca-se a dimensão real do município como lugar onde a condução do poder político e os resultados dessa ação são determinantes para a relação entre governo e sociedade. Afasta-se da idéia préconcebida sobre a existência de um universo ideal e equilibrado para o campo de interesses que envolvem administração pública e população. Nesse caso, o ponto central deve ser o que nos permita apontar o lugar da corrupção no governo municipal. Exame que exige conjugar a ordem política à sua função operacional. Recorre-se a duas categorias interpretativas, criadas com o objetivo de se compreenderem as estruturas administrativas do aparelho estatal. São elas as *estruturas formais e informais*. Tais estruturas, como dito, criadas para entender de maneira simplificada a burocracia estatal, foram formuladas como resultado de duas ações: do contato direto com o objeto estudado e do exame mais rigoroso da bibliografia.[31]

Verifica-se no *fator político*, entendido como mecanismo de poder, um instrumento determinante para estabelecer a dinâmica de funcionamento da burocracia e do governo, seja na condição de um corpo administrativo moderno e eficiente ou no papel de um arranjo ineficiente e atrasado. Expressiva em algumas formações históricas, a corrupção representa a manutenção de certa ordem passada sobre a realidade presente sem necessariamente ser antagônica a essa realidade. Trabalha-se com a idéia instrumental dos arranjos *estruturais formais* e *informais*, com o objetivo de identificar o espaço da corrupção no âmbito do poder local. Entretanto, para se chegar a estas categorias com maior rigor de análise, recorre-se ao contexto onde elas foram geradas e os mecanismos em que se sustentam.

2.4.1 O peso da tradição

[31] Ao folhear a documentação dos casos examinados, o pesquisador deu-se conta de que havia espaços dentro da administração pública por onde, sob condições legais as práticas compreendidas como corruptas não prosperam, dada a exigência da aplicação de critérios universais de procedimentos. Apesar de não estabelecer nenhuma relação direta com o tema deste estudo, o trabalho de Souza Campos (1985), sobre agentes formais e informais na educação, aponta a decisiva importância de outras agências, além da escola, como instâncias influenciadoras na formação de valores sobre os jovens. Observa-se que o espaço informal reserva níveis de autonomia conforme a natureza de sua utilização. Ao examinar o clientelismo e o corporativismo, e a diferença do segundo em países como o Brasil, comparado aos países de economia central, Nunes (1999) ressalta a sua incorporação aos códigos formais legalizados e semi-universais no Brasil. O clientelismo, ao contrário, baseia-se numa gramática informal, não legalizada. Localizado na burocracia do estado, o clientelismo, infere-se, é derivado da tradição patrimonial que resulta na confusa relação entre público e privado. A ampliação do campo informal dentro das estruturas burocráticas permite perceber no jogo das trocas o espaço da corrupção na esfera local de governo.

Pode-se argumentar que em algumas formações históricas de origem colonial a difícil separação entre público e privado está no centro da discussão sobre o caráter do Estado e sua relação com a sociedade. É o caso de países de tradição ibérica e formação patrimonial, como o Brasil. As primeiras declarações com força de denúncia contra a corrupção em terras locais nascem do discurso eclesiástico. Atento observador das ilegalidades que marcam os primeiros tempos da colônia exímio orador, o padre Antonio Vieira mira em alvo certo quando o assunto envolve as autoridades públicas reinóis.

Por ocasião da visita em Salvador, em 1640, do primeiro vice-rei do Brasil, Dom Jorge Mascarenha, Vieira profere um duro sermão de alerta ao governante. Religioso, oportunamente alheio às mazelas da própria instituição que representa, associa os males do Brasil ao pecado original ! Adverte que o maior desses males são os ganhos particulares que a justiça não alcança e o Estado se perde, e abre o enredo de sua denúncia em cima dos sintomas do tomar alheio.

> [...] toma nesta terra o ministro da Justiça ? Sim, toma Toma o ministro da Fazenda? Sim, toma. Toma o ministro da República? Sim, toma. Toma o ministro da Milícia ? Sim, toma. Toma o ministro do Estado ? Sim, toma. (ARAUJO, 1993, p.292)

Conforme observa Araújo (1993), Vieira não exagerava em suas afirmações; havia, de fato, e em todos os escalões, funcionários públicos preocupados apenas em amealhar recursos e fortunas de acordo com as possibilidades do cargo, justamente à custa do interesse coletivo. Preciso em suas afirmações, o conteúdo das denúncias do eclesiástico tem alcance prolongado, não se desmonta com o advento do Império e ganha contornos próprios e aderência generosa às vestes da República. Não se atenta apenas, o que já é desmesurado, para a incômoda relação entre o gestor ou servidor e a máquina pública. Ao tirar proveito pessoal do cargo que ocupa, o funcionário, que pode ser um ministro, governador, deputado, vereador, prefeito estende seus domínios, em forma de privilégio e favor, à malha de relações pessoais e das clientelas que o cercam, a exemplo dos coronéis nas décadas iniciais do novo regime. (LEAL , 1997)

Declarada a República, a linha de ascensão da classe dominante do país passa pela porta de entrada dos cargos públicos e dos benefícios do poder.[32] A idéia de nação vai se formando enredada por vários novelos. Energias divorciadas, extravagantes no miolo, são ajustadas apenas na superfície. Ao cidadão, o bacamarte e os impostos; à confraria,empregos, promessa de carreira política. Nesse domínio, a arraia miúda, o barnabé curvam-se à eminente e vitoriosa carreira dos escolhidos à "corte", na figura do "medalhão"[33] Como conseqüência desta malversada arquitetura, as possibilidades de ascensão de uma categoria profissional de servidores submergem à realidade para dar lugar aos interesses que acompanham o mandatário do momento. Circuito fechado onde o *favor* torna-se elemento de intervenção generalizado, no jogo fluido da ordem social e política (SCHWARZ, 2000).

A extensão do mundo das relações privadas no domínio público revela-se, como assinalado em parágrafos anteriores, uma das características da formação histórica brasileira. Não como fruto do acaso ou resultado de um determinado contexto isolado, mas como produto de sua trajetória histórica, acentuada pela sua forma protetora, patrimonial. O *patrimonialismo se* define como um tipo de organização política determinada por relações de subordinação, dependência econômica e sentimento de lealdade e respeito dos governados pelos governantes. (WEBER, 1992)

As relações de subordinação e dependência do povo em relação ao governante geram, em contrapartida, a sensação de que o Estado é propriedade particular de quem está em seu comando, o estamento burocrático.(FAORO, 2000). No topo da burocracia, a camada dirigente controla a instituição e o cargo como veículo de diferenciação social. Dirigir significa apropriar-se do Estado com o objetivo de utilizá-lo para benefícios pessoais, concessões clientelistas como favores e acesso privilegiado às decisões e ao poder. Apropriar-se do Estado significa enriquecer-se, aproveitar ao máximo, extrair todas as vantagens que forem possíveis em razão das circunstâncias, que são transitórias.

---

[32] Ao estudar os acontecimentos que acompanharam o momento da transição do Império para a República, Carvalho(2000) usa uma frase de Aristides Lobo, propagandista da República, segundo a qual o povo assistira aos acontecimentos "bestializados" , pelo fato de tudo ver e a eles não pertencer. Usa-se aqui o termo *declarada* e não *proclamada* a República, como nos compêndios da história oficial, como forma de acentuar a diferença de visão entre uma perspectiva e outra.

[33] Machado de Assis emprega o termo de forma simbólica. Retrata engenhosamente a figura do medalhão como figurão. Sujeito importante, paradoxalmente indivíduo sem valor: erguido às altas posições pelo dinheiro, amizade ou por outras influências jeitosamente conseguidas.Assis (1965); Miceli (2001). A Semana de Arte Moderna de 1922, que reivindicou uma cultura nacional interessada nos costumes e valores do país, cria, no romance de Mário de Andrade, a figura pitoresca de Macunaíma o "herói sem caráter."

Mas os efeitos dessa relação são contraditórios. Inicialmente, porque a pretensão de se ter uma camada burocrática dirigente produz antinomias no interior da própria burocracia que, ao imaginar-se capaz de responder às determinações de comando, coloca-se amarrada aos critérios de interesses marcadamente oligárquicos e pessoais. Critério distribuído pelas diversas instâncias administrativas e esferas de poder, fundador de espaços coabitados dentro do Estado, denominados por este estudo, no município, de estruturas informais.[34] Como observado, o tema da corrupção, afinado pelo discurso do padre Antonio Vieira, atravessa séculos e expõe sua força a cada contexto. Desloca-se do mundo eclesiástico e do protesto religioso para ser apropriado por líderes políticos e autoridades públicas, em diferentes fases de governo republicano, entrelaçado pela dinâmica sucessiva da cena histórica.

Retomando, na medida em que o Estado se abre para absorver as frações das camadas dominantes, ele causa descontentamento entre os que ficam de fora. Conforme a evolução do sistema, há uma percepção não apenas dos que não foram beneficiados pelas vantagens oferecidas pelo Estado, mas de toda a sociedade, cuja dinâmica de conflito estabelece relações de interesses entre as classes sociais (FERNANDES, 2006). Desta textura, a corrupção serve como instrumento de retórica de oposição ao governo e peça de jogo de confronto entre adversários políticos. Abalado por uma grave crise estendida até os últimos meses e dias de seu segundo governo, Getulio Vargas se vê cercado por uma oposição virulenta. O mais implacável opositor, o jornalista Carlos Lacerda, dá o tom do discurso partidário após sofrer tentativa frustrada de assassinato, comandada por um membro da guarda pessoal de Getúlio, em agosto de 1954. “[...] acuso um só homem como responsável por esse crime. É o protetor dos ladrões, cuja impunidade lhe dá a audácia para atos como o desta noite. Esse homem chama-se Getulio Vargas” (OBSERVATÓRIO DA IMPRENSA, 2007). Na Câmara dos Deputados, Bilac Pinto defendia a campanha liderada por Lacerda contra a corrupção e os sucessivos escândalos administrativos do governo Vargas. O espírito denuncista da retórica anti-governista devia procurar a comprovação dos fatos pelo caminho das

[34] Como buscou-se esclarecer em nota anterior, a idéia de estrutura utilizada nesta pesquisa não estabelece nenhuma ligação com os conceitos empregados pela sociologia marxista sobre infra e supra estrutura, determinantes nas explicações sobre o imperativo econômico nas relações capitalistas de produção. Da vasta bibliografia sobre marxismo e estruturalismo, consultar especialmente Althusser (2001).Também não se refere às classificações antropológicas em que as elaborações teóricas são capazes de dar sentido aos dados empíricos de uma certa realidade, tal como nas relações de parentescos.(COSTA,2005). Usa-se a idéia de estrutura nesta pesquisa apenas como um termo que dá significado ao espaço sobre práticas de corrupção na esfera pública.

apurações, não houve tempo. O governo Vargas chega ao seu fim com o anúncio trágico da morte do presidente, finda-se o governo, muda-se a retórica, sobrevive a corrupção.

A natureza das relações patrimoniais, fundadas a partir das determinações estruturadas entre Estado e Sociedade, deve ser revista pela dinâmica dos processos históricos que se revelam exigentes, sobretudo a partir da segunda metade do século XX. Da energia gerada pelas mudanças requer-se uma outra forma de relacionamento que adverte sobre a necessidade de controle sobre o Estado. Não sem antes pensar que, no decorrer das tensões alimentadas pela tentativa de controle do Estado pela Sociedade, institucionalizaram-se alguns padrões de relacionamento, inflexão imposta sob o eixo do desenvolvimento industrial, cujo resultado mais significativo, além da emergência da classe trabalhadora, é o aparecimento do universalismo de procedimento como um espaço de domínio público regulado

> [...] por normas que podem ser formalmente utilizadas por todos os indivíduos da polity, ou a eles aplicadas, ao elegerem representantes, protegerem-se contra abusos do poder pelo Estado, testarem o poder das instituições formais e fazerem demandas [em maior grau nos interstício de vivência democrática] ao Estado. (NUNES, 1999, p.23)

O processo de modernização capitalista imposta ao Brasil cria, como condensa Nunes (1999), um sistema sincrético, isto é, a afirmação lenta de um regime burocrático racional – legal sem que desapareça o clientelismo como mecanismo de legitimidade política. O resultado sobre as instituições políticas é que "[...] nem todas foram penetradas pela lógica impessoal das modernas relações de mercado." (NUNES,1999, p.17)

A tumultuada primeira metade da década de 1960 repõe em duplo relevo o tema da corrupção. Primeiro, aparece nas eleições como mote de campanha do candidato eleito Jânio Quadros, a seguir, entre as justificativas para a implantação do golpe militar. Jânio Quadros; era, acima de tudo, um político moralista. Mas é o apelo ao marketing eleitoral que atrai milhões de votos na corrida presidencial. Em seu populismo moralista o jingle anticorrupção dava o tom de sua campanha: "Varre, varre vassourinha/ varre, varre a bandalheira/ o povo já está cansado/ de viver desta maneira."

Dizendo-se pretender acabar com a corrupção e a desordem no país, é eleito no pleito de 3 de outubro de 1960, tendo como vice João Goulart. O carisma do candidato da vassoura perde para as esquizofrenias do presidente que renuncia cerca de 7 meses após a conquista da faixa presidencial. Líder carismático, autoritário, político de fora dos quadros partidários, imaginou que sua renúncia o traria com poderes excepcionais para governar o país. Em carta, enviada ao Congresso em 25 de agosto de 1961, o ex-presidente expõe os motivos de sua renúncia "Desejei um Brasil para os brasileiros, afrontando, neste sonho, a corrupção, a mentira e a covardia que subordinam os interesses gerais ao apetite e às ambições de grupos ou indivíduos..." (TERRA EDUCAÇÃO, 2007). A crise política aberta com sua renúncia e os "riscos" de uma "república sindicalista" patrocinada pelo então presidente em exercício João Goulart estão entre os motivos do golpe militar de 1964. Entretanto, como primeiro presidente da junta que iria governar o país por mais de duas décadas, o marechal Castelo Branco exige como importante providência o "[...] combate sem tréguas contra o comunismo e a corrupção." FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS, 2007. Os arbítrios contra a oposição e a condução de um regime fechado e de margens muito estreitas para o questionamento deslocam o discurso da corrupção para o tema da democracia e participação, como agenda do debate nacional.

Mesmo resistindo ao controle e alimentando práticas que insistem em não reconhecer o público como de todos, a evolução do sistema político gera oportunidades contraditórias. Na esfera de governo local, as mudanças impulsionadas pela urbanização e pela industrialização do interior fazem emergir outras formas de relações políticas, que não desprezam o clientelismo como fenômeno de massa, mas substituem o coronel pelo político moderno, como interlocutor privilegiado na política local. (KERBAUY, 2000)

O mais significativo a se extrair, como resultado de um **continuum histórico** que dá dimensão à ordem política nacional, é que no Brasil o passado sobrevive no presente e não permite ao Estado atingir um grau elevado de racionalidade, nem desenvolver uma burocracia eficiente e capaz de responder por uma administração ágil e honesta. A tentativa de afirmação de um domínio público no país será aberta pelas crises de descontinuidades do regime oligárquico (MARTINS,1999). A via de evolução do sistema político carrega, inerente, o peso da tradição

> [...] na sociedade brasileira, a modernização se dá no marco da tradição, o progresso ocorre no marco da ordem (...) as transformações sociais e políticas são lentas, não se baseiam em acentuadas e súbitas rupturas sociais, culturais, econômicas e institucionais. O novo surge sempre como um desdobramento do velho... (MARTINS, 1999, p. 30)

A tentativa de superação de seu artificialismo oligárquico, com vistas a atender aos interesses de toda a sociedade, não alcança objetivo completo. Seu limitado êxito contribui para explicar a sobrevida de formas atrasadas – informais -, sobre relações avançadas – formais - de organização burocrática. Trata-se de manifestações do regime político por onde a corrupção encontra seu lugar e assume sua forma específica de expressão no município. Apesar da tentativa de estreitar o controle do cidadão sobre o funcionamento da máquina pública e sobre o governo, as instituições e a sociedade não se encontram protegidas contra a corrupção.

Embalado pelas pesquisas e usufruindo de generoso prestígio junto ao maior meio de comunicação do país, a Rede Globo, o candidato eleito Fernando Collor de Mello apresentou-se nacionalmente para a população como “caçador de marajás”. Ex-governador de Alagoas, de onde sai a fama de supostos cortes de pagamentos de altos salários a funcionários do Estado e briga com usineiros, cresce junto ao eleitor atirando de forma implacável nos seus adversários. É o que faz com seu antecessor José Sarney “Presidente sem – vergonha, sem precedentes na história do Brasil. Está envolvido em corrupção, falcatruas e ladroagens [e emite seu parecer] Corrupto é todo o governo Sarney.” (VEJA, 1992, p.28) Em contrapartida esclarece

> Minha campanha é a antítese de uma campanha tradicional [...] terá o tamanho de minhas pernas [...] em que o dinheiro não terá participação decisiva [...] eu pretendo demonstrar [...] que se pode exercer atividade pública com dignidade, honradez, caráter e sem que se faça prevalecer o dinheiro sobre a consciência da opinião pública brasileira. (VEJA, 5 ago. 1992, p.28.)

No auge da crise que resultou no impeachment de Collor, as declarações de seu irmão Pedro são reveladoras das contradições do discurso do presidente “[...] eu afirmo categoricamente que o PC [Paulo César Farias, tesoureiro da campanha] é o testa de

ferro do Fernando [Collor]. É a pessoa que faz os negócios de acordo com ele (...) deve ser para sustentar campanhas...” (VEJA, 27 maio, 1992, p.21). A medir o tamanho das pernas do presidente pela extensão da crise que se instaurou em seu governo, mensura-se a gravidade do problema. O presidente foi afastado porque uma Comissão Especial de Inquérito revelou que ele fora beneficiado por uma rede de corrupção comandada por Paulo César Farias. O “caso Collor” é decisivo para se observar o que Martins (1999) chama de crise de descontinuidade do regime e a busca de afirmação de um domínio público. Isto porque a emergência de uma percepção negativa sobre os abusos com o público abre espaço para se questionar as práticas de apropriação privada ao que é de todos, decisivamente nas últimas décadas do século XX.[35] (SCHILLING, 1999). Objetiva-se, a seguir, explicar de maneira mais elaborada as categorias teóricas sobre as quais deseja-se compreender o fenômeno da corrupção na esfera de governo local.

2.4.2 Estruturas formais

As estruturas *formais* representam a máquina administrativa em sua organização burocrática, constituída de órgãos estatais responsáveis pela execução das atividades públicas administrativas e vinculadas à prestação de serviços.[36] Como *fator político*, a burocracia não é apenas uma organização funcional adequada as exigências de novas formas de organização social; é , sobretudo, elemento que contribui para a definição de instâncias de poder e autoridade dentro do Estado. Dimensões identificadas nos agentes responsáveis pelo funcionamento administrativo da máquina pública, como funcionários de carreira, chefe político eleito e servidores nomeados.

Como instância fundamental para a execução de serviços e realização do governo, a burocracia tem certa autonomia em seu funcionamento. Observa-se que o funcionário não é dono da repartição onde trabalha, nem o político perpétuo dirigente da máquina governamental. Enquanto seguem normas de procedimentos relacionados com o cargo e cumprem funções pertinentes a suas obrigações, estão seus ocupantes

[35] O caso “Collor” talvez seja o exemplo mais expressivo dessa inflexão que faz da corrupção um problema de todos. Entretanto, os caminhos, pelos quais o sistema político e a sociedade civil responderam aos fatos gerados nos governos seguintes do presidente Fernando Henrique Cardoso e, sobretudo, no governo do presidente Lula, demonstram a natureza contraditória da recepção pública sobre o fenômeno da corrupção no Brasil. Consultar: Oliveira (1990), Giannotti (1990), Goldenstein (1990), Velho (1990).

[36] A burocracia constitui-se pelo conjunto dos órgãos estatais encarregados da execução da atividade pública, especialmente administrativa. Para realizar estes objetivos é necessário existir pessoas treinadas e profissionalmente vinculadas a função burocrática. O fenômeno burocrático que organiza as atividades do Estado moderno foi estudado por Weber (1999).

separados da burocracia estatal, o que não impede a emergência de fontes de conflitos envolvendo burocratas e o comandante eleito.

Embora separado da burocracia, o funcionário a conhece por dentro e exerce o controle sobre seu funcionamento, o que aumenta a tendência de apropriação pelo servidor do aparelho estatal. Da compreensão sobre os mecanismos que movimentam essa instituição e do domínio exercido sobre ela, é possível que esse funcionário derive, em especial, *poder político* da máquina do Estado. Isto é possível porque quanto mais controle exercer sobre a máquina, maior força concentra sobre seu cargo, podendo estabelecer a velocidade do movimento de funcionamento relacionado com as atividades administrativas do estado. Toma-se aqui a greve dos servidores públicos em Presidente Venceslau como um momento de forte impasse entre funcionários públicos e prefeito eleito. Agindo conforme orientação das lideranças sindicais, servidores condiciona o retorno ao trabalho à decisões eminentemente políticas.

Imbuído do desejo de que a máquina ande conforme os acordos e necessidades estabelecidos pelas promessas e pelo programa partidário, o político tem compromissos com quem o elegeu. Por seu lado, o funcionário público tem como regra o uso da racionalidade legal sobre o ofício, isto é, cumpre sua função de acordo com a estreita exigência técnica de adequação dos meios – conhecimento e procedimentos -, aos fins profissionais, limitado pelo sistema jurídico vigente. Prerrogativas que são estabelecidas pela hierarquia de autoridades e por determinações como normas, leis, regulamentos, portarias, cujo comando obedece a níveis de determinações racionais específicas, diferentes da práxis do chefe carismático que deve atender às demandas conforme urgência do momento. Essa interpretação difere da perspectiva patrimonialista cujo modelo baseia-se na forte vinculação entre propriedade, interesse pessoal, bens e recursos públicos. Existe em Estados modernos, em que a burocracia atingiu certo grau de racionalidade e eficiência, onde é possível vislumbrar, no trabalho do servidor, expressão do espírito público. A fonte inicial de conflito entre agente eleito e burocrata de carreira deve ser isolada pela necessidade concreta de respeito ao comandante hierárquico.

A posse do chefe eleito significa a incorporação ao quadro administrativo de correligionários simpáticos à sua gestão e obedientes a seu comando. A chegada dos servidores nomeados cria impasses, resistências, mas o desfecho da alteração nos quadros das repartições geralmente resulta em acomodações, na coabitação do membro nomeado e do funcionário de carreira. Essa situação de incorporação de novos agentes

ao quadro administrativo origina um arranjo geralmente tenso entre nomeado e burocrata, caracterizado por atitudes recíprocas em que a convivência possível resulta de iniciativas em que ambas as partes cedem para que haja as necessárias acomodações.

As nomeações realizadas pelo chefe executivo evidenciam o prolongamento entre a autoridade escolhida e as malhas administrativas que incorporam sua estrutura, seguidores determinados a cumprir a proposta de gestão do líder eleito. Grupos responsáveis por graus de tensão dentro da burocracia já formada. Quadros, a rigor, saídos das instâncias partidárias e de auxiliares simpáticos à candidatura vencedora. José Manga Catarino, em Presidente Venceslau resiste em não seguir de forma rigorosa a ampliação da burocracia estendida do universo eleitoral, colherá os resultados.

Outro possível campo de tensão é o que divide a relação entre diplomado e máquina partidária. Dessa convivência criam-se interferências cuja escala varia conforme exigências por cargos, nomeações e tomada de decisões pela autoridade política. Decisões que atendam a facções, tendências e grupos militantes que nem sempre expressam uniformidades entre as correntes dentro da agremiação partidária. Contudo, o grau de influência das instâncias do partido sobre a gestão do governo é determinada, sobretudo, pela posição do eleito junto à direção da máquina do partido, de onde saem as decisões. Em um partido sem base social e identificado com procedimentos clientelistas, como é caso do PDT em Presidente Venceslau, as dificuldades em atender as exigências da agremiação tornam-se maiores para o prefeito Catarino. O problema se amplia pelo fato deste não possuir nenhum controle sobre a máquina partidária.

Como resultado, entende-se por estruturas formais a organização estatal responsável pela administração da máquina pública, execução de atividades e prestação de serviços à sociedade. O funcionamento da máquina administrativa dependerá de alguns princípios técnicos, jurídicos e políticos que deverão estar a cargo de servidores, funcionários nomeados e, sobretudo, do representante eleito democraticamente pela população. Como primeiro servidor do Estado, o prefeito terá responsabilidades sobre o conjunto da administração e controle sobre o orçamento geral do município.

Vale dizer, abertura de edital de licitações, compra e aquisição de bens e produtos, contratação de funcionários, recursos da educação, gasto com propaganda passam necessariamente pelo conhecimento do prefeito. Como cargo substancialmente político, o comando do Executivo municipal pode ser o lócus por onde a representação ganha seu sentido mais profundo, posto nascer da vontade popular e dela supõe-se vir

o desejo da maioria de um governo democrático, transparente e honesto. Mas pode também ser o lugar onde o chefe eleito exerça o mandato misturando interesses pessoais com o bem público. Não apenas ele, mas servidores e funcionários que, em busca do ganho fácil, realizam falcatruas, irregularidades, desrespeito às leis e ao que é público. Discussão que ocupa melhor enfoque nas estruturas informais de governo.

2.5 Estruturas informais

Pode-se chamar de estrutura informal o campo coexistente dentro do Estado, não reconhecido oficialmente, mas com capacidade de ação suficiente para influenciar o andamento da Administração Pública. Trata-se de aberturas no interior do Estado onde a figura da lei não tem o alcance necessário ou seu movimento segue orientação própria, em benefício daqueles que a conduzem. Esse movimento torna-se bem sucedido na situação em que os mecanismos de fiscalização são ineficientes e os instrumentos de controle são frouxos ou inexistentes. Originadas nas falhas organizacionais do sistema político, como também numa dada percepção sobre a condução da máquina administrativa do Estado, as *estruturas informais* podem estar concentradas em áreas específicas da administração pública, quando obedecem a um nível particular de supervisão hierárquica e chefia. A exemplo de Ribeirão Bonito, onde o prefeito Antonio Buzzá era o comandante do esquema de corrupção. Como podem estar disseminadas por diferentes lugares do aparelho estatal, agindo conforme iniciativa individual ou orientação de comando não necessariamente exclusivo. É o caso do municípios de São Paulo onde, como visto, a corrupção atinge escala alarmante. Difere-se das estruturas formais pela oposição fundada na transgressão as normas legais e quanto ao caráter privado de seus fins, acobertados pelo uso privilegiado do cargo do infrator.

A separação entre público e privado, por sua vez, é uma tarefa mais árdua em Estados cuja burocracia foi formada sob influência do modelo de organização do Estado patrimonial. Esta é a razão de se afirmar que as *estruturas informais* evoluem sob uma dada perspectiva de modelo burocrático. Como *fator político,* a burocracia representa poder e autoridade para aquele que a comanda. A presença dessa *estrutura* que se pretende ocultar dentro das instituições estatais pode sugerir uma aparente contradição em sua existência. Ela não é oculta nem contraditória. Frequentemente não se nota a dinâmica das *estruturas informais* dentro do estado porque sua presença é aceita como

"natural", isto é, ao existir sem o rigor das normas universais de funcionamento, desprovida de responsabilidade e compromisso com o ideal republicano da esfera pública, a atividade do gestor, do servidor, dos funcionários nomeados ou de carreira agindo a revelia da lei, expressam o comportamento comum representante de um tipo de oferta do serviço público. È um modelo, por assim dizer, que não deseja completa autonomia, posto ser exigente de uma fachada legal. Embora pretende-se independente, visto atuar em desacordo com as regras estabelecidas. Contradição apenas aparente porque não é possível a prática de um crime contra a administração pública sem que haja homens dentro da máquina do estado que estimulem a sua existência.

Pensado de maneira concreta, político e servidor têm no cargo um instrumento importante de representação e poder, requisitos fundamentais para inúmeras motivações. Em contextos sociais de pouca transparência administrativa e baixa participação política, a exemplo dos pequenos municípios do interior, a oferta precária de equipamentos e serviços e a morosidade da justiça em relação as demandas exigidas pela sociedade, criam ambiente propício ao favor, privilégio e ilegalidades entre os ocupantes de cargos públicos e particulares. No uso de suas atribuições, subtrair vantagens valendo-se da possível invisibilidade das práticas corruptas é um conhecido recurso usado no expediente destes gestores. Práticas incentivadas por razões de organização estrutural do sistema político cujas formas de expressão estão vivas na gestão de governo local, como pretende-se demonstrar com o exame dos casos a seguir.

A escolha de Ribeirão Bonito e de Presidente Venceslau não foi arbitrária. Além das singularidades que marcam cada um destes municípios, o exame dos crimes contra a administração pública como dimensão central desta pesquisa, tem importância distinta em cada caso. Em outros termos, as inovações constitucionais oferecidas pela Carta de 1988, registradas em parágrafos anteriores, geram novas possibilidades políticas. Entre outras inovações estão as leis que servem de base para o julgamento que leva ao afastamento dos prefeitos nos municípios estudados, como a Lei Federal 8.429/92, lei de improbidade administrativa e, especialmente, o Decreto Lei 201/67, determinantes na conclusão dos casos.

Este diploma legal responsabiliza e pune atos contra a administração pública em dois espaços principais. O do *crime de responsabilidade*, definido pelo Código Penal como crime comum de ordem pública, julgado pelo judiciário e punido com pena de reclusão, detenção e inabilitação política por 5 anos; *a infração político – administrativa*, sujeita a julgamento pela Câmara dos Vereadores e aprovada com a

cassação do mandato. O que não significa que há um campo privilegiado onde acontece uma e outra infração. Em caso de dupla transgressão, o infrator responderá pelo processo criminal no judiciário e pelo político, podendo ou não ser cassado pela Câmara dos Vereadores. Como visto, embora um e outro campo de julgamento possa se encontrar, a separação apontada tem o peso de evidenciar a diferença de abordagem para o primeiro e o segundo caso estudado, como se procura demonstrar no exame dos casos.

CAPÍTULO III

RIBEIRÃO BONITO: CASO EXPOENTE DE CORRUPÇÃO LOCAL

3. A cidade

A cidade de Ribeirão Bonito pertence à Região Administrativa Central sendo parte da Região de Governo de São Carlos, cidade a 230 km da capital do estado de São Paulo. O município, com 11.691 habitantes e 8.272 eleitores figura no quadro dos institutos oficiais com um tímido retrato estatístico.[37] Embora localizada em uma das partes mais ricas do estado, Ribeirão Bonito, movimentada pela agricultura e pecuária, é um município pobre. Para sobreviver, grande parte da população se reveza ora na colheita de laranja, ora no corte de cana. A exemplo de centenas de outros pequenos municípios, encontra-se na condição de forte dependência de repasse de recursos do estado por via de transferência de impostos. Este raio de dependência explica uma curiosa combinação brasileira: a descentralização administrativa com a dependência de recursos federais e estaduais. Com isso, apesar da chancela de várias leis, os prefeitos

[37] A cidade conta com 18 indústrias de porte inespressivo; 74 instituições comerciais e 69 estabelecimentos no setor de serviços.Fonte:Perfil Municipal (FUNDAÇÃO SEADE,2006)

escapam da fiscalização direta de suas contas e sentem-se descompromissados com o controle efetivo dos gastos. [38]

Com um orçamento de cerca de R$ 8 milhões anuais,[39] o prefeito da cidade, Antonio Sérgio Mello Buzzá foi acusado de ser um prodigioso mal administrador de verbas públicas em 2001. O conhecido vínculo de dependência das pequenas cidades aos pólos urbanos mais próximos, neste caso com a vizinha São Carlos, foi determinante conexão no denunciado esquema de corrupção envolvendo a administração da local.

No microcosmo de Ribeirão Bonito, um rio atravessa a cidade e justifica seu nome. Como município do interior do estado, pequeno e pouco conhecido, o lugar é parte de uma região turística composta pela estância principal de Brotas. A vinculação com o turismo passa a ser a "pedra de toque" para o princípio de algumas iniciativas, no final dos anos 1990, que envolverá antigos moradores da comunidade. No roteiro da imaginada recuperação urbanística do município, fundado em 1862, por uma família de mineiros, os Alves Costa, nos tempos do café, estão o Morro Bom Jesus e a Capelinha Nossa Senhora Aparecida, cartões postais da cidade. A proposta de revitalizar a comunidade e restaurar os prédios antigos nasce do ideário de ilustres personagens que, nascidos na cidade, fizeram carreira fora e retornam para formar e somar aos quadros de uma promissora associação de amigos local. Entretanto, para firmar-se como projeto da coletividade, a proposta depende da parceria com o poder público.[40] Os desentendimentos entre o governo da cidade e a ONG responsável pelos objetivos já descritos, em razão da negativa do prefeito em se comprometer com o projeto, antecipa na verdade, as desconfianças de parte da comunidade em relação ao mandato de Buzzá. Tal fato se expressa

> Nos primeiros meses de mandato do prefeito Buzzá a AMARRIBO tentou diversos contatos para podermos tratar do projeto do Morro e outros [...] houve uma ou duas reuniões [...] Buzzá nunca apareceu. A assinatura do convênio do Morro foi praticamente arrancada, e ainda assim a prefeitura

[38] As prefeituras brasileiras rateiam entre si 15% de toda a arrecadação nacional. A média mundial é de 6%. No México, por exemplo, a União fica com 97% da arrecadação. Estados e municípios dividem o restante 3%. Veja 28 de abr. 2004

[39] Estimativa circunscrita ao período desta pesquisa. Fonte: (CORREIO D'OESTE, 20 jan. 2002)

[40] Entrevista por email com Lizete Verillo, integrante da AMARRIBO. Entrevista realizada entre os dias 13 e 15 de novembro de 2006.

> não desembolsou o que deveria desembolsar. Por volta de abril e maio começamos a receber denúncias de corrupção [...] daí para frente não houve mais interesse em desenvolver projetos com a atual administração, pois a AMARRIBO é frontalmente contra a corrupção e desvio de dinheiro público. (AMARRIBO, 25 fev. 2002).

A cidade de 8.272 eleitores escolheu como representante local para o quadriênio, que inicia-se no ano de 2001, o médico Antonio Sérgio Mello Buzzá. Eleito pela coligação PMDB/PL, tendo como vice Antonio Ângelo Fabbri, também do PMDB. Buzzá, como é conhecido, disputou a eleição com Francisco Assis Queiroz que tentou a reeleição e com Rubem Gayosa Junior, atual prefeito da cidade. Tratou-se de um pleito apertado, eleito pelo PMDB com 2.993 votos, ou 33,60% das apurações, numa coligação de partidos que inclui ainda o PL/PGT/PSB e PRN. Rubens Gayosa Junior, seu concorrente mais próximo, obteve 2.238 votos, ou 28,86 do total de votos recebidos pelo PPS. Francisco Assis de Queiroz da coligação PSDB/PFL e PTB obtém 2.014 votos em um universo de 8.892 eleitores.[41]

A Câmara Legislativa de 13 parlamentares foi composta por 4 vereadores do PMDB, que controlou a presidência e a vice - presidência da casa. O PL fez 2, o Partido da Frente Liberal - PFL 1, PSDB garantiu a eleição de 2 , o Partido Trabalhista Brasileiro 2 e o PPS 2 numa A partir do espectro ideológico da composição dos partidos em nível nacional, pode-se supor uma Casa Legislativa de centro direita, posto ter-se dois partidos, PMDB e PSDB de centro, juntos, com maior peso parlamentar. Na fragmentação dos demais, o peso maior aponta para a direita, com exceção do PPS que tende em direção ao centro, única legenda, conforme declarações, de oposição ao governo Buzzá.[42] Na verdade, a Câmara municipal seguiu a expressão da disputa entre os *candidatos*

> Antonio Sérgio Mello Buzzá, o mais votado, ele fez 4 cadeiras. O outro [...] que era prefeito na época e tentou a reeleição fez 4 cadeiras também. E o atual prefeito (Rubens Gayosa Junior) fez duas cadeiras. Então, se você analisar, a oposição tinha tido um lucro maior de cadeiras do que o prefeito

[41] Brancos 139, nulos 370, abstenções 1.138. Fonte: Ata Final de Apuração da 107° Zona Eleitoral – Cartório Eleitoral de Ribeirão Bonito.

[42] Entrevista com o vereador Francisco José Campaner (PPS). Entrevista realizada em sua fábrica na cidade de Boa Esperança do Sul em 10 de julho de 2006.

> eleito. Mas uma vez eleito e empossado, todos se bandearam para o grupo do prefeito eleito, ficando na oposição apenas eu e meu companheiro de bancada Mariano Monteiro do Amaral. [43]

A composição desenhada pelo vereador Francisco Campaner (PPS), leva em conta as coligações majoritárias, fato que permite apontar como ficaram desenhadas as alianças proporcionais no final da disputa eleitoral. Embora gozando de apoio da maioria dos vereadores no início de sua gestão, a trajetória política e profissional do prefeito eleito carregava manchas de conhecimento público provadas por sua vida pregressa, já que fora vereador e prefeito da cidade. Como prefeito no período de 1989 a 1992, se envolveu com desvio de dinheiro público e, por isso, sofreu uma condenação "[...] que lhe imputou as penalidades de perda da função pública, suspensão dos direitos políticos, multa civil, e proibição de contratar com o poder público." Ação Civil Pública n° 42/01, p. 58. A sentença condenatória trata de irregularidades na aquisição de carne da merenda escolar , telhas e lajes que não foram utilizadas pela municipalidade e nem integram o seu almoxarifado. Diante da condenação que já sofrera, inicia seu governo sustentado pelo efeito suspensivo de uma apelação.

Acusado pelos seus adversário de transportar eleitores de São Carlos para ajudá-lo na eleição em Ribeirão Bonito, seus vínculos com esta cidade vão além da investida sobre eleitores. No governo de João Otávio Dagnone de Melo, que administrou a cidade de São Carlos, entre 1997 e 2000, Buzzá tinha cargo de confiança, era responsável pelo Escritório Regional de Saúde (Ersa). Tribuna Impressa, 2002. Em reportagem de uma revista de circulação nacional, a matéria sugere a existência de uma "rede de corrupção" no coração do "pólo tecnológico" do Estado e aponta pistas para problemas de dimensões mais graves. Segundo a revista, esta rede "[...] estendeu seus tentáculos para as cidades vizinhas de Descalvado, Ibaté, Porto Ferreira e Ribeirão Bonito." (ISTO É, 2004, p. 28). Supostamente envolvido na trama, Sérgio Buzzá, não estava sozinho. Teria a parceria de eminentes pessoas, denunciadas como partes envolvidas no patente desvio de recursos públicos na cidade de Ribeirão Bonito.

Por meio da justiça local de Ribeirão Bonito, representada pelo promotor Marcel Zanin Bombardi, Buzzá responde a um processo encaminhado, no dia 2 de agosto de 2001, ao Tribunal de Justiça de São Paulo e ao Conselho Regional de Medicina pelo

[43] Idem.

crime de homicídio culposo.[44] O crime teria ocorrido, em 24 de fevereiro de 2001, quando Buzzá realizou a cirurgia cesariana em Eliana de Fátima Beltramim de Souza. Ela morreu de choque anafilático decorrente da anestesia aplicada. Na ação de reparação de danos, movida pelo advogado do lavrador e marido da vítima, Luis José de Souza, afirma-se, que em vez de utilizar um médico anestesista especializado neste tipo de cirurgia, o próprio Buzzá, que, é clinico geral, tentou anestesiar a paciente, vindo a causar sua morte na Santa Casa de Ribeirão Bonito. Nos autos do processo, Buzzá é acusado de negligência e imperícia e também de infringir o Código de Ética, fatos que podem levá-lo a ser proibido de exercer a medicina.

No senso popular, Antonio Sérgio Mello Buzzá é tido como avesso a expressões risonhas, de poucos amigos. Como chefe político, seus subordinados o tem como pessoa de temperamento sentencioso, aqueles que não lhes obedecem são perseguidos.[45] Entretanto, como clínico geral, servindo a Santa Casa da cidade, atende a clientela pobre do município e de cidades vizinhas, o que o faz conhecido e relativamente aceito pelas classes trabalhadoras. O prestígio de médico também o permite circular entre a elite e as classes médias locais. Seu estilo pouco airoso o faz inventar amigos e consolidar inimigos, especialmente na seara política. Buzzá encontra-se em meio a ruidosa situação de efeito suspensivo da pena, suposto envolvimento com esquema de corrupção em São Carlos e negligência médica sob o risco de condenação. Os boatos quanto à sua conduta à frente da administração municipal não tardariam a aparecer, como apareceram.

3.1.1 Os boatos

Diferentemente das grandes cidades, onde as pessoas circulam como peças anônimas em meio a multidão de desconhecidos, a figura do poder público parece tão distante quanto o deslocamento dos indivíduos entre uma ponta e outra dos distritos e regiões da cidade. Nos pequenos municípios, especialmente do estado de São Paulo, como Ribeirão Bonito, as pessoas se vêem com freqüência e disso extraem seu parecer umas sobre as outras. Assim, a diminuição da distância entre os indivíduos contribui para formar laços de sociabilidade pessoais que não estão relacionados necessariamente

[44] Sem intenção de matar.
[45] Verdadeira ou não essa última descrição, o fato é que ela deve ser ponderada, em razão de que quem a declara é José Luiz Picollo em sua defesa como réu envolvido nas acusações.

com o ambiente profissional, como nas grandes cidades. A rua, o bar, a igreja e a praça nos finais de semana contribuem para reforçar laços comunitários, próprios do interior.

Nesta medida, o poder público também aparece mais próximo do cidadão. Especialmente em relação ao atendimento relacionado com demandas cotidianas da burocracia e prestação de serviços: saúde, educação, transporte conservação e manutenção de prédios, ruas, iluminação, limpeza etc. .

Aparecem mais claras as obrigações que incidem sobre a avaliação dos gestores, para bem ou para mal. Esta fusão surge também da relação criada entre o funcionário municipal e o comerciante da cidade, do vínculo entre a prefeitura e os meios de comunicação local, que acompanham o dia a dia da máquina administrativa. E também das decisões de governo que se estendem pelos contratos e convênios firmados entre o poder público e as instituições assistenciais, bancárias, clubes, associações. Universo de grupos e classes sociais distintas, compostas por cidadãos , eleitores, especialmente representados pelas elites locais.Neste contexto percebe-se que a escolha da candidatura de Antonio Sérgio Mello Buzzá foi decidida num escrutínio em que a disputa concentrou-se em três pleiteantes, dois dos quais já haviam governado a cidade: Francisco Assis Queiroz e o próprio Buzzá. Eleito, Buzzá e a Câmara de Vereadores quase toda renovada passam a figurar no noticiário local.

È deste universo de relações cotidianas que surgem as primeiras advertências quanto a existência de corrupção no executivo de Ribeirão Bonito. Elas aparecem inicialmente na forma de boatos, o “disse me disse”, o “boca a boca”, até surgir um panfleto apócrifo, distribuído de forma anônima, especialmente para os formadores de opinião. As insinuações ganhavam força de verdade conforme o julgamento de observadores mais atentos. O prefeito que havia sido eleito com visíveis dificuldades econômicas, fora bancado financeiramente por pessoas próximas que acompanharam a candidatura, certamente desejosos de algumas retribuições.

Entretanto, eleito o prefeito, ouviam dele fortes negativas quanto as retribuições que geralmente buscam como colaboradores, prática comum na política brasileira. Em contra – partida, Buzzá passou a ostentar riqueza. Ganha em outubro de 2000, toma posse em janeiro de 2001. No intervalo deste período viajou para a Itália com a esposa para pagar promessa de campanha. Voltou, assumiu e, aí, apareceram dois ou três carros novos, Blazer, Pegeau, Gol com a esposa, e os filhos com carros que não tinham. A primeira autoridade do município passa a freqüentar e fechar restaurantes, viajar quase semanalmente para Brasília atrás de verbas apresentando notas fiscais de restaurantes,

canetas, passagens aéreas, no que começa a chamar a atenção de muita gente: funcionários da administração, assessores e da própria população. [46]

Ainda que as informações aqui recolhidas poderão ou não ser confirmadas por meio de investigações, há um aspecto curioso neste episódio. Buzzá estabelece a transição do campo das relações privadas, que Giannotti (2001) denomina de espaço da liberdade pessoal, para a esfera institucional, onde o filósofo aponta que o poder se torna necessário para distribuir recursos escassos. A ampliação republicana do regime democrática na esfera local não se define pela repartição de bens reduzidos, mas pela maneira como a totalidade dos cidadãos dele participam. (CHAUI, 2001). Ao ter comprovadas as denúncias de apropriação ilícitas realizadas por Buzzá, é possível medir a voracidade como o prefeito pilha os recursos a sua disposição.

O panfleto intitulado "A Vergonha" conclamava os "*Cidadãos Ribeirão Bonitenses Pela Moralidade na Administração Pública"*. (PANFLETO,2002). Distribuído semanalmente em forma de folheto avulso do número um ao décimo segundo e último exemplar, revela o comprometimento moral do prefeito tanto a frente da administração da cidade como em sua vida pessoal. Relata o seu envolvimento e o de pessoas ligadas a gestão da cidade, inclusive vereadores, com desvio de recursos dos cofres públicos e práticas generalizadas de corrupção. Ao longo das edições, escrito por alguém muito bem informado sobre os bastidores do cotidiano de pessoas influentes da cidade, fala-se de "enxurrada" de notas frias e superfaturadas sendo pagas pela prefeitura. Dinheiro do FUNDEF utilizado para pagar despesas de campanha, festas, refeições e doação de veículos por fornecedores da prefeitura à família do prefeito. Desvio de combustível em esquema antigo patrocinado pelo vereador Luiz Carlos Franco, vulgo "Bernardo". Situações escatológicas envolvendo o alcaide em restaurantes de São Carlos, nomeação de funcionários, vereadores e pessoas omissas e ligados ao esquema. Desfalque na merenda escolar, especialmente da carne, que é usada para churrasco pelo vereador Ronaldo Rocha em casas de prostituição em Guarapiranga.

E o lamaçau não se encerra. Acusava o prefeito de pagar serviços de segurança particular com dinheiro "sujo" desviado da administração via fornecedor de carne. Acordo entre fornecedor e prefeito em que o comerciante só recebe se der nota fiscal superfaturada e dividir com o prefeito. Isto com a conivência da maioria dos vereadores, que receberiam propina em dinheiro, quando não participam diretamente do

[46] Entrevista com colaborador realizada em 10 jul. 2006 em Ribeirão Bonito.

esquema juntamente com funcionários de confiança e servidores de carreira. O "arquiteto" da obra anônima pedia a prisão de Buzzá e os demais envolvidos convidando a população a se mobilizar em defesa da moralidade pública e do patrimônio da cidade atentando-se para os vereadores que são punidos por denunciar o esquema e aqueles que defendem o prefeito. O panfleto convida a Organização Não Governamental AMARRIBO e a Promotoria Pública a se posicionarem sobre o caso.

A sessão de boatos sobre irregularidades na prefeitura chegam ao conhecimento do Promotor Marcel Zanin Bombardi de maneira informal. Cautela e atenção às prerrogativas legais direcionam o posicionamento do Promotor que sustenta: não tomará nenhuma providência em relação ao caso por conta de boatos.[47] A algum tempo na cidade, conhecendo a maneira como as notícias ganham ar de verdade conforme a insistência sobre as mesmas, adverte só poder tomar iniciativa caso alguém entrasse com representação formal no Ministério Público. Algumas razões explicam o posicionamento de Bombardi. Primeiro pelo claro sinal de respeito as regras do jogo democrático: trata-se de um político eleito pelo voto da população e goza da presunção da honestidade até que se prove o contrário. Desfruta de carisma e aceitação entre parcela da comunidade, bem como desperta raiva e inimizade em outra parte. Segundo, havia o jogo político "A gente sabia que se o Ministério Público adotasse alguma providência, estes boatos ganhariam uma dimensão maior, justamente aquilo que as pessoas queriam que [ocorresse]." [48] Por fim o aspecto jurídico

> [...] tomando providência em relação a uma representação anônima eu posso causar um prejuízo enorme para ele [Buzzá]. De modo que [o prefeito] não vai ter a quem recorrer. Não que ele se voltaria contra mim [...] eu estaria dentro de minha atribuição legal, mas ele não [poderia processar] quem ele deveria.[49]

Foi então, conforme o promotor, depois da décima segunda "Vergonha" que a AMARRIBO apresentou a representação. Entretanto, os procedimentos formais não impediram que o mesmo Ministério Público abrisse um Inquérito Civil, como abriu, para levantar informações sobre o que estava ocorrendo.

---

[47] Entrevista com o promotor Marcel Zanin Bombardi. Entrevista realizada em, 10 de jul. 2006, no Fórum da Comarca de Ribeirão Bonito.
[48] Idem
[49] Idem

3.1.2 A Organização Não Governamental - AMARRIBO

A história desta ONG conhecida no Brasil inteiro pelo seu envolvimento com o caso de corrupção na prefeitura de Ribeirão Bonito, é contada em diversos meios de comunicação que acompanharam as investigações que levou ao afastamento e prisão do prefeito da cidade de Ribeirão Bonito, Antonio Sérgio Mello Buzzá. Ganhou destaque também pelo lançamento de uma cartilha intitulada: *"O combate à corrupção nas prefeituras do Brasil"*, escrita, como se verá, por alguns dos seus integrantes.

O tradicional jornal quinzenal da cidade, Correio D'oeste, fundado em 1915, assiste a tudo sem se envolver diretamente com o caso.[50] Entra indiretamente no problema pelas mãos de Antoninho Marmo Trevisan que escreve um artigo intitulado " *Os contabilistas dão exemplo*", em que chama a atenção, entre outras coisas, para como a gestão fiscal baseada na Lei de Responsabilidade Fiscal estaria sendo aplicada nos milhares de municípios brasileiros, especialmente naquelas cidades mais pequenas, como Ribeirão Bonito.[51] Na seqüência levanta a questão do por quê Ribeirão Bonito não está na lista das 901 cidades brasileiras que aderiram ao programa de boa prática fiscal e diz as razões: há no município sérios indícios de descontrole das contas e desvio de recursos do orçamento público da cidade. Afirmações que apontam em direção à posturas definidas em relação ao caso de desvio de verbas na cidade.[52] A Rádio Comunitária B.J. F.M., sintonizada na freqüência 104,9, será uma forte aliada na bem sucedida estratégia de mobilização popular encampada pela AMARRIBO, quando passa a transmitir, ao vivo, as calorosas sessões da Câmara para toda a comunidade. [53]

A mídia regional abre as primeiras reportagens sobre o caso em fevereiro de 2002. A jornalista Cristiane Gercina, do Tribuna Impressa de Araraquara, cobre o ato cívico em favor da moralidade, programado pela AMARRIBO em praça pública na cidade de Ribeirão Bonito. A ONG apresenta, por meio de slides e explicações didáticas, provas incriminatórias contra Buzzá. Material que já tinha sido documentalmente entregue aos órgãos institucionais responsáveis pela fiscalização e controle da máquina administrativa local. "Fizemos reunião com mais de mil pessoas

[50] Entrevista com o vereador Francisco José Campaner.
[51] Trevisan terá posição de destaque no caso Buzzá.
[52] Artigo publicado em 10 de fevereiro de 2002, Jornal Correio D' Oeste.
[53] Entrevista com o vereador Francisco José Campaner. Entrevista realizada em 10 de jul. 2006 em sua fábrica na cidade de Boa esperança do Sul.

onde mostrávamos o que era uma nota fiscal fantasma. O que era superfaturamento e o que estava acontecendo na prefeitura.” [54]

Inúmeros eventos fortalecem a tônica de mobilização popular pretendida mas não oficialmente programada pela ONG.[55] De acordo com os registros, cerca de 300 pessoas vão as ruas, em 3 de março, pedir a saída do prefeito; em outro momento, em conjunto com a União Popular Contra a Corrupção, a AMARRIBO promove, manifestação que reúne aproximadamente 400 participantes, exigindo rigor dos vereadores na apuração do fatos levantados. A leitura do Relatório da CEI que concluiu pelas irregularidades na administração foi acompanhada por mil e quinhentas pessoas que estiveram presentes na Câmara e seu entorno. (TRIBUNA IMPRESSA, mar. 2002). Em julho de 2002, a AMARRIBO inaugura um monumento anti - corrupção em frente à Câmara municipal da cidade, com a presença de centenas de pessoas que acompanharam o ato contra a corrupção.

O assunto ganha expressão de interesse popular e dele se extrai manifestações, até mesmo divertidas. Cidade pacata, silenciosamente tranqüila, é acordada por rojões para lembrar o que se passava na política local. É o que relata Antoninho Trevisan a revista Isto É

> [...] durante todo o tempo que durou o processo, três vezes por dia, tinha um sujeito encarregado de soltar rojões. Para lembrar que estávamos atentos. Durou até o dia da votação, quando o prefeito foi afastado por 12 votos a zero, o presidente da Câmara se absteve de votar (ISTO É, 2003, p.7).

Dispondo de pessoas com trânsito no meio jurídico, como é o caso do procurador do estado aposentado, José Chizzotte, a advogada Laurília Alquezar e Lizete Verillo; fiscal, como Antoninho Marmo Trevisan; o jornalísta João Alberto Ianhez; o empresario Josmar Verillo e o acadêmico como Antonio Chizzotti e meios de mobilizar esses recursos, a investigação oficial será auxiliada por técnicos e especialistas de diferentes áreas, convocados pela AMARRIBO. Como serão os casos da perícia sobre as notas fiscais montadas e do acompanhamento contábil sobre o desvio de verbas. O jornal *A Tribuna*, de São Carlos, também dedica importante espaço para o tema. Dois

[54] Entrevista por email com Lizete Verillo, integrante da AMARRIBO. Entrevista realizada entre os dias 13 e 15 de novembro de 2006.
[55] Entrevista com Luis Furlan, integrante da Organização. Entrevista realizada no dia 4 de dezembro de 2006 na sede da ONG, em Ribeirão Bonito.

programas de rádio de forte penetração popular como o do "Magdalena", em Araraquara, e o da radialista Baby Soares, de São Carlos, acompanharam semanalmente o caso.

O assunto ganha interesse da mídia nacional depois de um artigo intitulado*: "A bela história da deposição de um prefeito corrupto"* publicado no jornal Folha de S. Paulo do, dia 28 de abril do mesmo ano. O artigo, assinado pelo jornalista Elio Gaspari que, com suas belas palavras e entoado lirismo, conta a história de cinco amigos de infância que se reencontram na cidade de origem após incursão profissional bem sucedida. Dispostos a contribuir com a promoção do bem estar da comunidade deparam-se com uma administração corrupta e ineficiente. É quando resolvem atuar por meio de Associação e destituem o prefeito do cargo num prazo de oito meses.A partir desta reportagem o assunto ganha o noticiário dos principais veículos de comunicação, como o "Jornal Nacional" da Rede Globo e o programa do "Ratinho" do SBT.[56] Duas das principais revistas do país a *Isto É* e a revista *Veja* também reservam suas edições para a questão.

Ribeirão Bonito surge como ícone da questão, apesar de tantos outros casos de corrupção envolvendo prefeituras pelo Brasil afora. Por quê a cidade ganha projeção nacional ? O jornalista Elio Gaspari abre o rasto "O prefeito Buzzá entrará para a história do combate à corrupção porque estava na cidade errada na hora errada" (GASPARI, 2002). Os cinco amigos que Gaspari menciona em seu artigo envolvidos com a iniciativa de recuperação patrimonial da cidade e fundadores da AMARRIBO são filhos ilustres de Ribeirão Bonito.

Antoninho Marmo Trevisan, é presidente da Trevisan Auditores e Consultores e fundador da Faculdade Trevisan. É membro do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social da Presidência da República e vice – presidente da Academia Brasileira de Ciências Contábeis, autor de livro na área empresarial. Antonio Chizzotti é doutor em educação pela PUC – SP e com pós doutorado em Paris, França. É professor do Programa de Pós-Graduação em Educação na PUC – SP. João Alberto Ianhez, profissional de relações públicas e jornalista, presidente da Ianhez Comunicações Ltda., Presidente voluntário da ABD – Associação Brasileira de Distúrbios de Aprendizagem, tesoureiro do Conselho Federal de Profissionais de

[56] Entrevista por email com Lizete Verillo, integrante da AMARRIBO. Entrevista realizada entre os dias 13 e 15 de novembro de 2006.

Relações Públicas. José Chizzotti, formado em direito pela PUC-SP, procurador do Estado aposentado, foi assessor do ministro do Supremo Tribunal Federal e chefe de gabinete do Ministério da Justiça. Cursou especialização em Direito Processual Civil na Universitá degli Studi di Milano, com bolsa do governo italiano. Josmar Verillo, formado em administração na PUC-SP, mestre em Administração pela IESA, Venezuela, mestre e doutor em economia pela Michigan State University – USA. Prestou serviços a diversas empresas, treze anos na Klabin, os últimos quatro como diretor geral. Atualmente é presidente da Alcoa América Latina. Trevisan (2003). A eles juntou-se as advogadas da cidade, Laurília Alquezar, Lizete Verillo entre outros integrantes dispostos a contribuir com suas ações dentro da Associação.

Ao destacar a disposição e envolvimento destas pessoas de opulento currículo como personagens principais da trama em questão, Gasparí manifesta a importância de se ter pessoas distintas em processos complexos como é a deposição de um prefeito eleito pelo voto popular. Mas atribuir exclusividade dos resultados conquistados a tão distintos personagens, é deixar de estabelecer nexos com o conjunto dos agentes envolvidos com o episódio. Como o destacado papel do Ministério Público e o empenho do Legislativo que funcionou sobre pressão popular. Existem ainda dois laços que não se desatam no voluntarioso artigo do jornalista. O primeiro é o da relação automática entre personagem, causa e efeito, que dá aos participantes os créditos principais da conquista, a exemplo da história oficial contada até recentemente sobre a formação do povo brasileiro.

O segundo laço que Gasparí se prende, comum aos jornalistas da grande mídia nacional, diz respeito a presença da comunidade nos acontecimentos. A disposição em mobilizar moradores para acompanhar os problemas políticos da cidade realizada pela AMARRIBO não resultaria em bons feitos caso não houvesse vontade popular manifestada pela compreensão e desejo de que, de fato, havia um prefeito corrupto e que precisava ser deposto. O caso Collor e os escândalos no governo Lula são categóricos neste sentido. Acossado por denúncias graves de corrupção em seu governo e, envolvido diretamente com o embuste, Collor, em rede nacional, conclama a sociedade a vestir as cores da bandeira brasileira como gesto cívico de apoio ao presidente. Não tardou para que a população, indignada, saísse as ruas vestida de preto e pedisse seu impeachment.

Em outro extremo está Lula. Enquanto seu principais assessores são envolvidos pelo escândalo do “mensalão”, denunciado pelo deputado Roberto Jéferson, Lula seguiu

trajetória sendo reeleito para um segundo mandato. Tanto num, como noutro episódio, houve farta cobertura da mídia nacional. Certamente há fortes razões para que os processos mencionados ganhassem os destinos que ganharam, entre os principais está o fato de ser Collor um "out sider" no mundo da política partidária, enquanto o inverso explica a trajetória de Lula, que ainda representa o horizonte de possibilidades de transformações para muitos movimentos sociais.

É possível inferir que o que faz de Ribeirão Bonito um *caso expoente de combate à corrupção no governo local* é o conjunto de fatos reunidos em torno da presença estratégica da AMARRIBO no episódio, do rigoroso empenho do Ministério Público e do Judiciário que atuem, como se verá, de forma eficiente e equilibrada. Do trabalho parlamentar que, paralelo à atuação da promotoria e auditorias do Tribunal de Contas, comprovam a existência de corrupção no governo. Disposição da população em participar do acompanhamento da política local em vista do problema levantado, e do forte interesse que se criou pelo assunto pela mídia em geral. Somado ao conjunto destes elementos, está a cartilha de *"Combate à corrupção nas prefeitura do Brasil"*, escrita pelos cinco conhecidos militantes da ONG e que passa a ser conhecida no Brasil inteiro como eficiente manual sobre o acompanhamento da gestão fiscal e orientação sobre sinais de irregularidades na administração de pequenas cidades.

A Amigos Associados de Ribeirão Bonito não é uma instituição cravada na trajetória da cidade. Fundada, em novembro de 1999, nasce com o objetivo de contribuir para " *Promover o desenvolvimento humano do município*" no estímulo à preservação do meio ambiente e dos recursos hídricos integrados à vocação natural para o eco-turismo, cultura, educação promoção da cidadania e conservação do patrimônio histórico da cidade.

Um ano após sua fundação, em novembro de 2000, o conselho deliberativo se reúne para discutir alterações no estatuto da entidade. José Chizzote, assessor jurídico e encarregado de sugerir as alterações apresenta a redação dos novos artigos. Entre as sugestões

> Foi apresentada de início a proposta de incluir entre os objetivos da Associação o acompanhamento orçamentário e financeiro do município. Houve discussão em torno de sua facubilidade e dos meios de acompanhamento, das formas de atuar junto ao poder público e do sentido social da proposta, tendo, ao final, sido aprovada a inclusão da proposta com a seguinte redação [...]

> acompanhar o desempenho orçamentário e financeiro do município de acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal. (AMARRIBO,2000)

A decisão tomada pelos integrantes da Organização acende o interesse da comunidade para os problemas da cidade. Provoca o sentimento de indignação na população por conta da divulgação de episódios, como o destino dos desvios da merenda escolar. Depreende-se disto a valorização das pessoas em relação ao bem comum, a esfera pública.

Evidentemente que nem tudo são flores que devam ser olhadas sem o crivo da razão. Como se procurou demonstrar, existe realmente uma relação direta entre o desdobramento bem sucedido de apuração e punição da corrupção em Ribeirão Bonito e a atuação da AMARRIBO. Foi ela quem mobilizou a população e acompanhou, **pari passu**, as investigações, emprestou apoio logístico aos vereadores da Comissão Especial de Inquérito que não tinham predisposição para o caso, ao Ministério Púbico e despertou a mídia para o caso. Mas é estranho que pessoas que não tinham participação direta na vida local de repente surgem como protagonistas do combate à corrupção. Sabe-se que os efeitos de uma propaganda bem sucedida equivalem a prosperidade dos frutos a se colher. Antoninho Trevisan, como registrado, é dono de uma empresa de consultoria e proprietário da Faculdade Trevisan. João Ianhez é presidente da Ianhez Comunicações, Josmar Verillo presta serviços a empresas como economista e administrador. A ONG conta também com advogados e outros profissionais liberais em seus quadros.[57] A decisão sobre se envolver ou não com as apurações sobre as denúncias anônimas foi avaliada pelo grupo que se compromete com as investigações " Vamos ou não comprar essa briga, e em reunião do Conselho foi decidido que íamos investigar e entregar a representação e todas as provas para a Promotoria."[58]

3.2. Os inquéritos

[57] Apesar do esforço o pesquisador não obteve contato com diferentes membros da ONG. Em consulta a AMARRIBO para que fosse estabelecido o acesso a esses integrantes, obteve-se apenas a mediação, via on line, com Lizete Verillo. Perguntada se as resposta as questões levantadas pela pesquisa sobre a AMARRIBO poderiam ser tomadas como pensamento de todo o grupo responde que " Pode considerar por todos, pois falamos em nome da AMARRIBO, o que difere de uma para outra [pessoa] é a visão e formação, pois temos desde advogados, psicólogos, contabilistas, teólogos, jornalistas, relações publicas, administradores, economistas. E cada um tem uma visão particular de acordo com a formação, mas o genérico é o que te passei." [57] Entrevista por email com Lizete Verillo, integrante da AMARRIBO. Entrevista realizada entre os dias 13 e 15 de novembro de 2006.

[58] Idem.

O Inquérito Civil para apurar as denúncias contra o prefeito da Cidade de Ribeirão Bonito, Antonio Sérgio Mello Buzzá, foi aberto em 27 de novembro de 2001, pelo Promotor da Comarca Marcel Zannin Bombardi. O levantamento das provas servirão de base para a Ação Civil n° 42/01, que tem como objetivo sustentar a acusação sobre atos de improbidade administrativa praticada por Buzzá e mais 23 pessoas, listadas como envolvidas no crime de corrupção contra a prefeitura da cidade. Dentre elas assessor particular,funcionários da administração, familiares, comerciantes fornecedores da prefeitura e 'laranjas',

Em dezembro de 2001, a Câmara Municipal recebe a acusação em curso no Ministério Público, protocolada pela Associação de Amigos de Ribeirão Bonito – AMARRIBO. Na documentação, pede-se que se instaure um processo de investigação contra o prefeito em exercício, tendo em vista haver fortes indícios de práticas de atos de improbidade administrativa cometidas pela autoridade e que são incompatíveis com a dignidade e decoro do cargo.[59]

Segundo as denúncias, haveria um esquema de corrupção montada dentro da administração municipal envolvendo fraude em licitações e notas, desvio e superfaturamento de produtos, emissão de notas frias e pagamento irregular de serviços. As evidências apontam a ligação entre a prefeitura e um grupo de fornecedores de combustíveis. Favorecimento recíproco entre a família do prefeito e dono de estabelecimento comercial, fornecedor de São Carlos que entrega produtos para a merenda escolar no município . Suspeita de contrato e pagamento irregular de serviços prestados com exclusividade por pessoas fornecedora de serviços terceirizados. O pedido de abertura de uma Comissão Especial de Inquérito – CEI, encaminhado pela AMARRIBO ao Legislativo, é recebido pela presidência da casa e encaminhado para o julgamento e decisão dos demais vereadores. Posto em apreciação, foi aprovado por unanimidade e, assim, abertas as investigações para apurar as referidas venalidades.[60] A CEI aberta contra Buzzá é resultado da intervenção da AMARRIBO no caso que

[59] Denuncias que também são encaminhadas para o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

[60] Embora já registrada, as informações que se seguem complementam o conteúdo dos dados existentes. A cidade de Ribeirão Bonito, como mencionado, tem na legislatura 2001 -2004 o prefeito Antonio Sérgio Mello Buzzá e como vice Antonio Ângelo Fabbri ambos do PMDB. Elege para a Câmara Municipal os seguintes vereadores: Ronaldo Carlos Gonçalves da Rocha (PMDB) – Presidente,Luiz Marcelino dos Santos Pallone (PMDB) – Vice Presidente, Jairo Moretti (PL) 1° Secretário, José Luiz Mascaro (PTB) 2° Secretário, José Eraldo Chiavoloni (PFL), Francisco José Campaner (PPS), Mariano Monteiro do Amaral (PPS) , Domingos Martins Cirqueira (PSDB) Luiz Carlos Sanches Varella (PMDB) ,Florisvaldo Barbosa do Carmo (PL), Maria Emília Contin dos Santos (PMDB) Nelson dos Santos (PSDB) ,Luiz de Franco Neto (PTB).

apresenta a denúncia e entrega dezenas de documentos para serem investigados e nem decorrente da rigorosa atividade de fiscalização.

O prefeito tinha a maioria quase absoluta de apoio parlamentar, a CEI foi formada por pressão popular! Havia, inclusive, parlamentares poderosos, como o presidente da Câmara, envolvido no esquema. Trata-se de denúncias graves, envolvendo diretamente o prefeito e fornecedores de produtos para o município. Antonio Buzzá é acusado de favorecimento pessoal em esquema de superfaturamento, licitações fraudulentas para beneficiar a si e a familiares e pagamento irregular de serviços.[61] Como é comum no Brasil, o envolvimento de representantes políticos locais com corrupção quase sempre se dá por meio de contratos de compra e prestação de serviços junto a fornecedores e empresas do ramo de negócios relacionados com as atividades do município.

O caminho de encontro entre os boatos surgidos na cidade, suspeitas levantadas pela AMARRIBO e as investigações em curso pelos órgãos de fiscalização irão estabelecer contornos muito próximos. De acordo com as apurações verificadas na Ação Civil movida pelo Ministério Público, os réus são partes integrante que organizaram-se para fraudar os cofres públicos, para enriquecer-se ilicitamente, praticando atos de improbidade administrativa.[62] O esquema montado baseava-se no pagamento de notas fiscais simuladas, emitidas em prejuízo da prefeitura e lucro para empresas fornecedoras e prestadoras de serviços contratadas. Como homem principal do esquema envolvendo assessor, servidores, vereadores, postos de gasolina, açougue, fornecedor de carne e produtos para a merenda escolar, comerciante "laranja" e empresa fantasma, Antonio Sérgio Mello Buzzá era também, juntamente com seus familiares, o principal beneficiado da fraude.

---

[61] O pedido foi aprovado por maioria absoluta dos vereadores. Dos 13 parlamentares da Câmara, 4 são do PMDB, partido do prefeito e de seu vice Antonio Ângelo Fabbri. O partido indica 2 integrantes para a Comissão. A presidência fica sob responsabilidade de José Eraldo Chiavoloni (PFL) e a relatoria para Francisco José Campaner (PPS).

[62] Os envolvidos são: o prefeito eleito Antonio Sérgio Mello Buzzá, sua esposa Vera Lucia Valente Buzzá, Diretora de Educação da cidade, a filha Juliana Valente Buzzá, os filhos, Antonio Sérgio de Mello Buzzá Junior e João Batista de Oliveira Buzzá Neto. Armando Testa, Armando Testa Filho, Ivan Ciarlo, comerciantes. Luiz de Franco Neto e Ronaldo Carlos Gonçalves vereadores; José Eduardo Ziago e José Luiz Piccolo, funcionários públicos; Jair Bordinhon, secretário administrativo – assessor. Carlos Roberto Gobato Veiga, policial militar; Sebastião Rodrigues Neto, segurança particular, Wilson Fuzato, motorista. As empresas: Miranda & Muno Ltda, Armando Testa ME, Armado Testa Filho, Phoenix comsutíveis Ltda, Transportadora e revendedora Douradense de petróleo Ltda, Auto Posto Fox Ltda, Auto Posto Verão Ltda, Auto Posto Milênio de Torrinha Ltda. (SÃO PAULO, 2002)

Conforme levantado, a trama estabeleceu-se em três áreas diferentes: aquisição de carne e produtos para a merenda escolar[63], aquisição de combustível[64] e pagamento de prestação de serviços[65]. Além de duas empresas "fantasma": MS Máquinas e Serviços de Terraplanagem e Campestre Pavimentação e Terraplanagem. De acordo com o promotor Marcel Zanin Bombardi, sua forma de atuar, ou modus operandi, funcionou da seguinte maneira: as empresas forneciam as notas fiscais retratando venda e prestação de serviços, sem que a mercadoria registrada ou serviço discriminado houvesse sido realizado. Estas notas eram recebidas pelo chefe do almoxarifado da prefeitura, por José Eduardo Ziago, que atestava a execução dos serviços ou o recebimento da mercadoria.

Ao assumir o cargo o chefe do executivo, Buzzá tratou de delegar as funções de assinar os cheques, que era de responsabilidade da tesoureira Maria de Fátima Picollo Ferreira, ao secretário administrativo Jair Bordinhon e a si próprio. As notas fabricadas pelos falsários vencedores das licitações eram carreadas à burocracia, recebendo

> [...] tratamento formal dado pela administração pública..." Percorria a Administração até chegar na contabilidade onde "[...] através do réu José Luiz Picollo (contador), já sabedor do esquema montado e dele participando ativamente, procedia ao empenho [...] e confeccionava os cheques, levando-os, na sua grande maioria, na parte da manhã, para o gabinete do prefeito – Antonio Sérgio Mello Buzzá, onde eram assinados por ele e também pelo seu secretário e requerido Jair Bordinhon. (SÃO PAULO, 2002 p.5-6)

Em depoimento dado à Comissão especial de Inquérito da Câmara, o contador afirma que "[...] quem determina o pagamento *de* despesas [aos fornecedores envolvidos, em detrimento da ordem cronológica] é o prefeito."(RIBEIRÃO BONITO, 2002, p.511). Nesta circunstâncias, as trocas corruptas ocupa lugar privilegiado entre quem tem o poder decisório e as empresas favorecidas pelo esquema. É assegurada pela discricionariedade das transações, beneficiando o ocupante do cargo e os agentes econômicos envolvidos na operação. Schilling (1999). .Não obstante ao fato de ser o prefeito quem mandava pagar, em todas as áreas fraudadas, observa o promotor

[63] Tem como empresa envolvida a Casa de Carne Continental ou Miranda & Muno Ltda.
[64] Auto Posto Fox Ltda , Phoenix Combustíveis Ltda, Transportadora e Revendedora Douradense de Petróleo Ltda, Auto Posto Verão Ltda e Auto Posto Milênio de Torrinha Ltda.
[65] Pagamentos efetuados para Armando Testa e Armando Testa Filho.

Bombardi, o chefe do executivo, o almoxarife Ziago, o contador Picollo, o secretário de finanças Jair Bordinhom se faziam presentes, pois

> [...] somente com o recebimento da mercadoria ou execução da obra lançada na nota fiscal pelo almoxarife é que o contador podia empenhá-la e confeccionar os cheques para que o Prefeito e seu secretário pudessem assiná-los e concretizar os pagamentos indevidos... (SÃO PAULO, 2002, p. 6).

Os pagamentos eram feitos, segundo a promotoria, na parte da manhã no gabinete do prefeito e não no setor da tesouraria pela funcionária responsável no horário normal de atendimento, na parte da tarde.

> Após o pagamento, o dinheiro ilicitamente desviado dos cofres públicos acabava retornando direta ou indiretamente aos envolvidos, ou seja, em espécie ou através de benefícios e favores pessoais, em especial ao Sr. Prefeito Municipal e aos seus familiares – esposa e filhos. (SÃO PAULO,2002, p. 6).

As operações descritas percorrem traçados que são determinados pela atuação dos envolvidos. As eleição, ganha em outubro de 2000, abriu as portas para uma aparente reorganização de esquema especializado em fraudar as contas públicas iniciado já nos primeiros meses de mandato, como procura-se examinar a seguir.

3.2.1 O esquema em movimento

a) A merenda escolar

A Casa de Carne Continental ou mais conhecida como “Miranda & Muno Ltda” é um distinto comércio da cidade de São Carlos. Conhecida por ter sido fornecedora de produtos para a prefeitura municipal nos governos de gestões anteriores ao atual prefeito Newton Lima do PT, tem como sócio - proprietários os irmãos Ivan e Ivanildo Ciarlo.

A revista *Isto É,* de 5 de maio de 2004 , traz reportagem assinada pela jornalista Luiza Villaméa, em que revela a existência de uma “rede de corrupção” no centro geográfico do estado, que já desviou do caixa de São Carlos pelo menos R$ 40

milhões. “Cruzamento de dados realizado pela Divisão de Inteligência da Policia Federal, em Brasília, mostra que no comando dessa organização estão dois ex-prefeitos de São Carlos: Dagnone de Melo (1997 – 2000) e Rubens Massucio ‘Rubinho’ 1993-1996)” p.28. As conclusões da Polícia Federal incorporam também investigações que já tinham sido realizadas no município em algumas oportunidades, como é o caso dos levantamentos do Ministério Público e Sindicâncias realizadas na prefeitura. No levantamento realizado pelo Centro de Estudos de Paris, assinalado no primeiro capítulo, São Paulo está entre os Estados em que a corrupção ganha espaço como atividade ilícita. Entre o perfil de delinqüentes apontadas pelo Departamento de Narcóticos da polícia civil do Estado, estão o médio e o grande criminoso, cuja capacidade de combater suas ações está limitada pelo fato de exercerem influência, inclusive na política. A corrupção em São Carlos carrega evidências muito próximas ao que é apontado pelo órgão de investigação paulistano.

Em uma Ação Civil Pública representada pelo promotor Osvaldo Bianchini Veronez Filho contra o prefeito Rubinho, descobriu-se que “[...] notas fiscais da Casa de Carne Continental mostravam a compra de 300 mil quilos de carne, mas as escolas e entidades assistenciais só receberam 38 mil.” (TRIBUNA IMPRESSA, 2002). O exame da Ação Civil facilita confrontações mais exatas. “A comparação entre a quantidade de carnes fornecidas e os valores pagos no ano de 1996, com os anos próximos, esclarece bem a disparidade verificada:

Tabela 1

Demonstrativo sobre aquisição de carne em São Carlos

Ano	Quantidade	Valor
1995	45.740 kg	206.140.69
1996	**325.665 kg**	**1.270.559,70**
1997	34.260 kg	82.249,74
1998	84.314 kg	251.817,08

Fonte: Prefeitura Municipal de São Carlos

Não existiu qualquer acontecimento extraordinário que justificasse a aquisição de mais de 300 toneladas de carnes no ano de 1996 “[...] com exceção das eleições municipais, que poderiam ter alguma influência na compra absurda dos mencionados

gêneros alimentícios, visando atender, eventualmente, interesses escusos." (SÃO PAULO apud SÃO PAULO,2002)

A trilha apontada pelo Promotor, que vincula o processo eleitoral com o desvio de verbas no município é um dos caminhos que movimenta o esquema, Há outros. Propõe-se continuar a olhar para alguns fatos descobertos em São Carlos para se perceber que a montagem do esquema de corrupção em Ribeirão Bonito é resultado de experiências anteriores interrompidas.

Na mencionada matéria sobre a "rede de corrupção" em São Carlos, publicada pela Revista *Isto É*. O atual prefeito afirma que ao saber , em abril de 2002, "[...] do envolvimento de um funcionário municipal no escândalo de Ribeirão Bonito, tratou, de fato, de nomear uma comissão para auditar as contas de São Carlos." (ISTO É, 2004, p.32). O servidor envolvido era o Sr. Wilton Hirotoshi Mochida, chefe da divisão de compras citado na Ação da Promotoria de São Carlos como mantendo relações "promíscuas" com outro servidor, o Sr. Luiz Gonçalo Martins, seu subordinado, que abriu uma firma em nome do filho para vender material de limpeza para a própria prefeitura "[...] produtos que alcançaram a soma de R$ 200.406,00 no período de dois anos." (SÃO PAULO, 2006, p.14)

Seu envolvimento com as irregularidades na prefeitura de Ribeirão Bonito se deu por meio da participação na montagem de licitações, descobertas por peritos que acompanharam as investigações da CEI do caso Buzzá. Na detalhada análise sobre diferentes carta-convite para a compra de produtos, chegou-se a conclusão que "[..]todos os Convites teriam sido, suspeitamos, feitos na mesma máquina de escrever, para fornecedores diferentes e de cidades distantes." (RIBEIRÃO BONITO, 2002, p. 607). Conclusão muito próxima a realizada pela sindicância aberta em São Carlos para apurar vínculos entre o servidor em questão e a cidade de Ribeirão Bonito, como anunciara o prefeito Newton Lima. A Comissão de Sindicância, presidida por Gilberto Pérre, selecionou alguns processo administrativos envolvendo diversas empresas. O laudo é categórico "[...] a máquina objeto de conclusão n° 1 é a mesma máquina utilizada nas fraudes em Ribeirão Bonito." (SÃO CARLOS, 2002). Em entrevista dada ao pesquisador, o relator da CEI, Francisco José Campaner afirma que a confirmação das hipóteses sobre a importação de notas de São Carlos para Ribeirão Bonito ocorre por causalidade e sorte. Isto acontece numa conversa informal com um Sr.de nome Reginaldo, que havia prestado assessoria jurídica a primeira cidade e que "[...]

inocentemente relata que os problemas dessas licitações já vinha toda pronta de São Carlos por intermédio de fulano de tal...”[66]

Questionado pela Sindicância sobre sua assinatura em recibo de uma empresa fantasma nesta cidade, Mochida “[...] admitiu para a gente que aquilo de fato correspondia a assinatura dele.[Ainda dizia] que trabalhava graciosamente na prefeitura como orientador, consultor, um assessor [na] parte de montagem de compras.” [67] Supostamente remunerado ilicitamente para o ofício, classifica “[...] esse recebimento como mimo, isto não é corrupção, é um mimo.”[68] Do “mimo” declarado em seu depoimento pôde-se desmontar a peça do quebra cabeça que os membros da sindicância procurava

> Eles estipulavam preço de compra, de venda, havia uma documentação que indicava qual seria o preço de superfaturamento. Dividiam ali o vencimento daquele processo licitatório por três empresas. Duas das quais eram do mesmo proprietário, a outra que era o fornecedor real de tudo. Então havia uma contabilidade, tudo com símbolos que só tinham as iniciais dos nomes das pessoas.[69]

Por força das informações levantadas pela sindicância, que verificou a existência de corrupção em vários níveis do governo, sustentado por níveis e hierarquias, tornou-se voz corrente entre as pessoas mais informadas sobre o dia-a-dia da administração, a existência de um forte esquema de corrupção dentro da prefeitura e que se abala com a derrota eleitoral. Como já apontado, São Carlos não é apenas uma cidade pólo na produção científica e tecnológica.[70] É também, como dezenas de municípios do Estado, centro de referência comercial, industrial, médico e, sobretudo, político administrativo para as pequenas cidades da região, como Ribeirão Bonito, Descalvado, Ibaté, Itirapina. Seus recuos e avanços são sentidos diretamente por esses pequenos núcleos populacionais.

Os grupos que se alimentaram política e financeiramente deste esquema, propõe o presidente da Comissão de Sindicância, Gilberto Pérres, ficaram órfãos, migrando

[66] Entrevista com o vereador Francisco José Campaner em 4 de dezembro de 2006.
[67] Entrevista com Gilberto Perres, na época diretor financeiro da prefeitura e presidente da Comissão de Sindicância que apurou irregularidades na máquina administrativa da cidade. Atual Secretário da Fazenda do município de São Carlos. Entrevista realizada na prefeitura no dia 4 de dezembro de 2006.
[68] Idem.
[69] Idem.
[70] A cidade abriga duas importante Universidade Públicas a Universidade de São Paulo – USP e a Universidade Federal de São Carlos.

para pequenas cidades da região. E é assim porque tem suas aspirações que extrapolam os limites do município, como, por exemplo, candidaturas federais, estaduais mas não apenas isso. São pessoas que ocupam cargos políticos cuja renda é sustentação financeira da família. Ao locupletarem-se de recursos desviados do município, aumentam seu padrão de vida.

> [...] na boca miúda as pessoas viam que alguma coisa estava errada na cidade porque aquelas pessoas que estavam fazendo parte daquele circulo estavam prosperando rapidamente. Construíam boas casas, andavam com bons carros, enfim, sinais de riqueza não faltavam.[71]

Perderam as eleições, perderam os cargos. Ainda segundo o presidente da comissão de sindicância, vão se valer das pequenas cidades onde ganharam as eleições, e aposta:

> Se for com essa ansiedade com o orçamento menor não vai segurar, e aí pra nossa sorte, da gente que tem essa luta pela ética, pela coisa pública, eles caíram numa cidade que tinha [...] o Trevisan, o Josmar, várias pessoas com competência em diversas áreas que tomaram essa pauta [de combate a corrupção] como bandeira de luta.[72]

A ostentação de Buzzá e familiares, como registrado, era fato corrente, conhecido e comentado na cidade, muito comentado. Isto porque era de conhecimento comum que a família vivia modestamente "[...] inclusive, com pouquíssimos recursos para, até mesmo, realizar a campanha política, a qual foi custeada basicamente pelos seus correligionários." (SÃO PAULO, 2002, p.10). Logo que venceu as eleições de outubro e antes mesmo de assumir o *cargo* "[...] ele e seus familiares acabaram surpreendendo toda a população ribeirão-bonitense, bem como seus próprios correligionários [...] apareceram na cidade fazendo uso de três veículos automotores novos e de valor alto, um dos quais uma Chevrolet /Blazer, placa CBI 450." (SÃO PAULO, 2002, p.10).

---

[71] Entrevista com Gilberto Pérres em, 4 de dezembro de 2006.
[72] Idem.

No encaminhamento das acusações dirigidas ao Ministério Público e ao Legislativo Local, a AMARRIBO aponta a ligação entre endereços de notas fiscais de produtos comprados pela prefeitura, com o certificado de propriedade de um automóvel marca GM/Blazer do Sr. Ivan Ciarlo, dono do estabelecimento comercial vitorioso na concorrência. O veículo é usado pela família de Antonio Buzzá. Para a ONG "Tudo faz crer que existe um imoral favorecimento recíproco entre o fornecimento de carne para a merenda escolar e a cessão do referido veículo para uso da família do Chefe do Poder Executivo local." (SÃO PAULO, 2002, p.3).

Já na qualidade de chefe do Executivo abre licitação para a compra de carne, lingüiça, salsicha, frango para o preparo e distribuição da merenda escolar. No edital de aquisição a exigência é a de que os produtos deveriam ser oferecidos nas condições de entrega em pacotes de 5kg embalados à vácuo. Dentre as 8 empresas convidadas para participar do certame sete são pequenos açougues locais, tratava-se um deles do estabelecimento comercial Miranda & Muno Ltda, de propriedade de Ivan Ciarlo, que consagrou-se vencedora. Os convidados declaram a Promotoria que deixaram de oferecer proposta à prefeitura em razão da condição imposta de que a carne deveria ser entregue embalada à vácuo.[73] Com esse simples requisito, formalmente legal, observa-se que há o direcionamento da licitação à empresa vencedora, única entre as convidadas em condições de atender as exigências impostas pelo edital. Ao frustrar a concorrência, eliminando a possibilidade de escolha, o poder público desrespeita a Lei n° 8666/93, conhecida como Lei de Licitações, que determina a necessidade de concorrência para contratos com o poder público.

A aparente legalidade esconde um esquema ilícito traçado após as eleições de outubro entre o prefeito eleito e o proprietário da empresa com o objetivo de desviar dinheiro público. Dois fatores, conforme a promotoria, são decisivos para as aspirações traçadas pelo prefeito. Primeiro, o envolvimento do chefe do almoxarifado, José Eduardo Ziago, do contador, José Luiz Picollo e de seu secretario Jair Bordinhon, o segundo, o profundo descontrole imposto pelos envolvidos no esquema**.** Como se sabe, o setor do almoxarifado é encarregado da conferência de produtos e serviços efetuados, enquanto a contabilidade, responde pelo pagamento de tudo que é realizado na prefeitura. Na discussão sobre o funcionamento da máquina administrativa, foi

[73] Carta Convite n. 06/2001. Os comércios são: Irmãos Picollo – Micro Empresa - ME, Antonio João Ferreira – ME, Antonio Claret de Franco – ME, Vicente Donizete Rosa – ME, João Francelino Neto, Eduardo Ziago – ME e Casa de Carne Única Ltda.

demonstrado a importância do prefeito como primeiro servidor do Estado, responsável pelo conjunto da administração e controle sobre o orçamento geral do município. A participação destes servidores indica, na verdade, que o descontrole administrativo em setores estratégicos da máquina é pensado intencionalmente para possibilitar as práticas corruptas dentro da administração da cidade.

Com maioria na Câmara e domínio sobre a atividade dos principais servidores, Buzzá conduz de forma bem sucedida o controle sobre todos os níveis da hierarquia funcional da prefeitura. Pensado de outra maneira, ele movimenta as aberturas fundadas dentro da burocracia por onde a lei não tem alcance - posto funcionar sobre aparente legalidade -, os mecanismos de fiscalização são ineficientes - dada a subserviência dos vereadores -, e os mecanismos de controle inexistentes - graças a errada percepção sobre o caráter público que tem o servidor sobre sua função. Neste caso, a transgressão das normas legais e o caráter privado de seus fins resulta nas *estruturas informais*, por onde a corrupção torna-se vigorosa.

A entrega de carnes e derivados para a prefeitura de Ribeirão Bonito realizada pela empresa Miranda & Muno, de Ivan Ciarlo, ocorre durante o período de fevereiro a outubro de 2001. Emite notas fiscais que totalizaram 14.145 kg entre carne, salsicha, lingüiça, frango e mais 3.503kg de alimentos: pudim de chocolate, bebida lacta, groselha, canjica com coco, coco ralado, suco e arroz doce. Em relação a carne, a comparação entre um ano e outro da gestão é um dado relevante:

Tabela 2

Demonstrativo sobre aquisição de carne em Ribeirão Bonito

	1999	**2000**	**2001**
Carne moída	3.802,0 kg	5.920,0 kg	4.175,0 kg
Carne cubo	52,5 kg	16,7 kg	2.050,0 kg
Salsicha	38,83 kg	336,13 kg	2.970,0 kg
Lingüiça	-	-	2.785, 0 kg
Frango	-	411,34 kg	2.165,0 kg
Total	**3.893,33 kg**	**6.684,17 kg**	**14.145,0 kg**

Fonte: Prefeitura Municipal de Ribeirão Bonito

As notas descrevem os produtos que a empresa Miranda & Muno diz ter entregue para que fosse efetuada a merenda escolar, as investigações apontam outros

caminhos. Ao analisar o consumo de carne nos anos de 2000 e 2001 o Tribunal de Contas do Estado constatou um acréscimo significativo na quantidade. Como se observa acima, valor da aquisição e preço do produto. A conclusão do tribunal é que houve acréscimo de mais de 100% de um exercício ao outro.[74] As conclusões da Comissão Especial de Inquérito da Câmara esclarecem bem as evidências:

> A empresa Miranda & Muno Ltda emitia as notas fiscais de fornecimento de carnes sem especificar no corpo do documento fiscal o local de entrega dos produtos ou qualquer outro comprovante de entrega da mercadoria [nas creches ou escolas], limitando-se a entrega da fatura para o pagamento com as quantidades 'supostamente' entregues no período correspondente, sendo que o almoxarifado apenas carimbava a nota fiscal com carimbo atestando o recebimento, sem qualquer controle da entrega ou saída. (RIBEIRÃO BONITO, 2002, p.615).

Questionado pela CEI a respeito do controle exercido sobre o que passa pelo almoxarifado, o servidor José Eduardo Ziago afirma que não existe ficha de controle de estoque. O motivo dessa ausência, explica, é a imediata entrada e saída de mercadorias armazenadas. E como fica sabendo da necessidade de um departamento ou setor que precisa de algum produto ? *"O depoente responde que faz um cálculo..."* O Município é responsável pelo atendimento de 6 escolas públicas e 3 creches, num total de 9 instituições. Como distribui ? Distribui conforme dedução obtida por cálculo. Matemática que o vereador Marcelino Pallone põe em dúvida quanto à aritmética. Inqueriu-se como é que fez para distribuir, em 1 de junho, 1.155 Kg de carne e no dia 12, do mesmo mês, mais 1.079 Kg, o equivalente a 18 bois, o que daria 2 bois para cada escola. O depoente "[...] responde que a carne é entregue na escola, mas que a quantidade é absurda. Que o quê entrou na contabilidade foram as notas, mas que tal quantia de carne não chegou." (RIBEIRÃO BONITO, 2002, pgs 507-508)

A real dimensão dos efeitos de compras superfaturadas e de desvios da merenda escolar em Ribeirão Bonito sentem os funcionários e alunos das instituições. A tentativa de acompanhar o que se recebia no estabelecimento mostra que a única forma de controle que havia sobre alimentos e produtos era exercido,de forma muito precária,

[74] Ano exercício: 2000. Consumo - 6.834,47 Kgs, valor empenhado - R$23.997,08, valor médio da carne – R$3.51 p/Kg. Ano exercício: 2001. Consumo – 13.895 Kgs, valor empenhado - R$86.609,90, valor médio da carne R$ 6,23 p/Kg. A diferença de um exercício a outro corresponde a mais de 100%.

pelas próprias merendeiras e diretores das instituições. Como afirma a senhora Aparecida Rosangela Caparrol Sanches, merendeira da escola estadual Coronel Pinto Ferraz “Tem um caderno na cozinha e tudo que recebe ela [no caso, a servente, Gesuina], assina e pede para a pessoa também assinar e outro controle na direção.” Embora tentasse manter a fiscalização, era difícil exercer a mensuração, relata a também merendeira Ângela Maria Stain “ A carne não vinha pesada e não tinha nada marcado no produto[...] não vinha identificada.” (RIBEIRÃO BONITO, 2002, pgs 196, 201,210, 213).

E a colega de profissão Maria Aparecida Menezes Galli confirma “Era eu, na presença da Diretora e ela anotava tudo o que chegava [sobre a quantidade] em quilos não sei informar, a carne era colocada na mesa, o entregador também não sabia já que a nota fiscal ficava na prefeitura... .” O adversário direto das serventes e merendeiras é a escassez de alimentos. Há vítimas ? Sim, as crianças ! sustenta Benedita Dejanira de Oliveira, a 19 anos no ofício da cozinha “ [...] Jesus, precisava fazer ginástica [...]precisava inventar para fazer as coisas. Por falta de carne [acrescentava] macarrão e feijão e outros legumes, para aumentar a quantidade. [havia reclamação ?] Às vezes quando elas tomavam sopa de arroz, arroz, arroz, elas chiavam: ‘outra vez?’ ” (RIBEIRÃO BONITO, 2002, pgs 196, 201,210, 213).

A documentação que deveria estar nos domínios da administração,Eduardo Ziago diz não ter “[...] que não tem controle [e que] no tocante à questão do recebimento de carne , que ele carimbava e assinava sem conferir as mercadorias.” Questionado sobre seu cargo, diz que é o de “almoxarifado” e que não existe chefe nessa função. Em burocracias organizadas, em que a exigência do cargo cumpre a estreita função de adequação do conhecimento técnico do servidor aos fins profissionais regulados pela lei, o funcionário público tem como regra o reconhecimento legal sobre sua função. Pela declaração do chefe do almoxarife da prefeitura, o que se constata é a separação entre seu ofício e a consciência das responsabilidades sobre o cargo.

Os apontamentos da Comissão confirmam a auditoria do Tribunal de Contas do Estado. Houve “Compra de carne em excesso, com preço superfaturado” Fls 618. Não apenas de carne, outros produtos como suco, também entram na lista de compras da prefeitura. A conclusão da CEI é que o descumprimento de procedimentos obrigatórios e o desrespeito às exigências legais comprovam fraudes no pagamento de notas ficais envolvendo agentes públicos, funcionários e empresas, com o claro objetivo de causar prejuízo aos cofres municipais.

O fornecedor emitia a nota fiscal e entregava o produto apenas parcialmente, quando o fazia! O almoxarifado carimbava as notas, sem confirmação da entrega efetiva da mercadoria e as enviava para o pagamento. O pagamento era realizado em completo desacordo com a legislação que disciplina a matéria obriga a liquidação de despesas por fornecimento realizados ou serviços prestados tem por *base* "[...] os comprovantes de entrega de material ou da prestação efetiva do serviço".[75] Os apontamentos do Ministério Público e as evidências do Tribunal de Contas do Estado são reforçadas pelas constatações da Comissão Especial de Inquérito:

> Ficou cabalmente configurada a fraude na validação, processamento, contabilização e pagamento das Notas Fiscais emitidas pelo fornecedor Miranda & Muno Ltda, [envolvendo funcionários de] setores que ficavam sob responsabilidade de José Eduardo Ziago e José Luiz Picolo [fechando um círculo entre] (...) agentes políticos e servidores municipais [e ainda] O fornecedor Miranda & Muno Ltda, [como] co-responsável pela fraude perpetrada, vez que emitiu as notas fiscais fraudulentas, [em que] o mesmo afirma a entrega do suco concentrado em balde, que não ocorreu. (RIBEIRÃO BONITO,2002, pgs. 618, 619, 622).

As notas fiscais eram pagas à empresa por ordem direta do prefeito que assinava os cheques junto com Jair Bordinhon, nos valores indicados. " A empresa, após receber as quantias indevidas, tratava de devolver a parte que cabia ao prefeito municipal – Antonio Sérgio Mello Buzzá, finalizando o esquema ilícito previamente estabelecido entre eles ." Ação Civil Pública n° 42/01 p.15. O carro é um dos elos entre Ivan Ciarlo a Buzzá. O promotor Marcel Zanin Bombardi sustenta outras relações.

> [...] além do veículo Chevrolet/Blazer [...] que estava em nome de Ivan Ciarlo, o prefeito municipal acabou sendo beneficiado, através da utilização de dinheiro público desviado para o pagamento de pessoas que lhe prestavam serviços particulares, isentando-se de fazê-lo e, proporcionando-lhe vantagens indevidas. (SÃO PAULO, 2002, p.15).

[75] Lei 4.320/64, art. 63, parágrafo 2°, inciso III

Cheques da prefeitura emitidos à Miranda & Muno eram depositados na conta de Carlos Roberto Gobato Veiga, militar transferido por Buzzá da cidade de Boa Esperança do Sul para Ribeirão Bonito para chefiar os vigilantes municipais. Os cheques pagos a título de entrega de carnes e derivados servia, na verdade, para pagar motorista e segurança particular do prefeito. A generosa relação entre o empresário Ivan Ciarlo e o poder público da cidade estende-se um pouco mais: sua empresa registra, na qualidade de supervisor de vendas, com salário de R$ 800.00 reais mensais, Ronaldo Carlos Gonçalves Rocha, vereador presidente da Câmara Municipal e braço direito de Buzzá.

Em declaração dada à AMARRIBO, Armando Testa, principal envolvido no desvio de verbas, examinado a seguir, sobre prestação de serviços a prefeitura, revela *que a avidez do chefe do executivo tramava até mesmo contra seus próprios* " sócios" " Ele quebrou o Ivan porque todas as notas que saíram até hoje ele pegou só para ele" e confirma o que era voz corrente na cidade e motivo de indignação "[...] o Ronaldo [vereador] fazendo festa da filha, fazendo tudo aqueles negócios de política, essas coisas, tudo carne lá do homem, o Buzzá também, todo fim de semana indo buscar carne lá, tudo come churrasco lá." (SÃO PAULO, 2002, p.15). O que toda a população sabia era que a carne da merenda desviada das escolas e creches iam para churrascos patrocinados por Buzzá e o vereador Ronaldo Carlos Gonçalves da Rocha, inclusive em casa de prostituição.

b) Terceirização de Serviços

Armando Testa, Conhecido morador da cidade, eletricista, pessoa de idade e de poucos recursos, é proprietário de uma microempresa denominada "Eletro Testa."[76] Seguindo os passos do pai no ofício, Armando Testa Filho, é dono da "Funilaria Pâmela". Pai e filho são acusados de envolvimento no esquema ilícito de desvio de dinheiro da prefeitura por meio da emissão de notas fiscais para a cobrança de serviços prestados em valor muito superior àquele verdadeiramente realizado, quando realizado.

Dos prédios públicos existentes na cidade, cinqüenta deles o prefeito autoriza a abertura de licitação para a prestação de serviços de manutenção e reparos das redes hidráulicas e elétricas. No fundo da questão, o objetivo principal deste procedimento do

[76] Atestado de pobreza por ele firmado na Ordem dos Advogados do Brasil pedindo um advogado para defendê-lo.

prefeito era garantir canais de irregularidades entre o prestador de serviços e o município. Isto ficou demonstrado na avaliação dos parlamentares. A CEI indica que a Comissão para gerenciar as licitações, composta, entre outros, pelo almoxarife, José Eduardo Ziago e o contador José Luiz Picollo, funcionou apenas no final do certame com a finalidade expressa à contabilidade para "[...] informar o [...] saldo da dotação orçamentária a ser onerada com a presente contratação." (RIBEIRÃO BONITO, 2002, p. 623). Estes funcionários estão diretamente envolvidos no esquema do prefeito. Embora as licitações sejam jogo de carta marcada, não deixa de ser realizada. De acordo com a Promotoria, o prefeito age assim para, premeditadamente justificar para a burocracia os valores indevidos que seriam retratados pelas notas fiscais.

Os técnicos do Tribunal de Contas ao examinarem os documentos referentes ao assunto, ajuízam que, nos

> [...] procedimentos licitatórios adotados e o contrato firmado com o fornecedor [existem] algumas falhas: não foi publicado o extrato de contrato, infringindo, portanto, o [...] artigo 61 da Lei 8666/93; - ausência de projeto básico e orçamento detalhado com a composição de todos os custos unitários, infringindo o [...] artigo 7° da Lei 8666/93 (SÃO PAULO, 2002, p.24).

A constatação de negligência no processo licitatório é medido por mais razões. Em consulta à Secretaria da Fazenda de São Paulo e a Delegacia de Trabalho pelo Sistema de Informações Sociais – RAIS, os integrantes da CEI apuram que Armando Testa está em situação de firma bloqueada. "[...] a CEI conclui que Armando Testa não se inscrevera perante o Fisco Estadual para exercer atividades do (ou no) setor hidráulico." (RIBEIRÃO BONITO, 2002, p. 634).

Contratada para exercer atividades para a prefeitura durante o período de janeiro a novembro de 2001 "As Notas Fiscais emitidas por Armando Testa são de modelo que prevaleciam há 15 anos [...] inábeis para acobertar operações de mercadorias no período de 01/01/2001 a 28/11/2001" (RIBEIRÃO BONITO, 2002, p. 635). Conduta que fere os princípios de regularidade fiscal conforme o artigo 27 da Lei n° 8.666/93, a Lei de Responsabilidade Fiscal, que determina ao poder público exigir dos licitantes a prova de legalidade fiscal junto a Fazenda Pública. Em depoimento dado à Comissão de Inquérito o contador, José Luiz Picollo, membro da Comissão de Licitação, questionado sobre

como conseguia contabilizar notas do comerciante envolvido nas fraudes com padrão de validade de 1979, declara que Testa presta serviços à prefeitura há 40 anos. Que para a Comissão, as notas fiscais não acompanham o processo licitatório, quando feito o empenho não se verifica se a firma é inapta ou não.

Nas pretensões de Buzzá a presença da família Testa demonstra ser uma exigência pessoal. No entendimento do relator da CEI, Francisco Campaner,

> Tudo aquilo que Armando Testa pessoal e unilateralmente arbitrou de forma subjetiva foi aceito como verdade insofismável, espelho da concretude, pela Prefeitura. Quer dizer, esta última não atestou a execução de serviços de modo real, efetivo. (RIBEIRÃO BONITO, 2002, p.628).

Pelos serviços prestados, a empresa do sr. Testa receberia o valor mensal de R$ 6.450,00 totalizando, no término do contrato , R$ 76.550,00 no período de 22 de janeiro a 23 de outubro de 2001. Armando Testa passa a emitir notas fiscais por serviços prestados, sem contudo, especificar o serviço efetuado. Discriminava apenas o tipo de serviço hidráulico ou elétrico e o local realizado, sempre porém, no valor aproximado que a licitação permitia, ou seja, como visto, R$ 6.450,00. “Porém , os serviços constantes nas referidas notas fiscais não foram realizados da maneira em que foram cobrados, gerando pagamento indevido, cujos valores, posteriormente, foram rateados com [...] Antonio Sérgio Mello Buzzá.” (SÃO PAULO, 2002, p.25). Em oitiva à Promotoria e depoimento colhido pela Comissão de Inquérito da Câmara, o engenheiro civil, presidente da Comissão de Licitação e Diretor do Departamento de Obras da Prefeitura, Eraldo Cezar Vanalli Polez, afirma que não há nenhum controle sobre a realização de serviços prestados pelo sr. Armando Testa.

> Não existe [...] controle [...] há apenas um conhecimento informal. [Em relação ao material utilizado] não há controle quanto ao material empregado [...] não acompanha a execução de serviços na parte elétrica e na hidráulica e que não há um responsável por este controle ou acompanhamento. [Sobre a fiscalização nos serviços de reparos][...] como se trata de manutenção não há vistorias ou acompanhamento, exceto se há a necessidade ou se aquele que solicitou o serviço também faz essa solicitação. (RIBEIRÃO BONITO, 2002, p.500).

Auditoria especial do Tribunal de Contas confirma as declarações

> Sequer era designado um servidor para acompanhar o serviço, alguns deles de natureza complexa, como por exemplo: construção de linha secundária, medição padrão e instalações elétricas na sede de manutenção da represa Fabri [o único registro existente, como no recebimento de carnes é um carimbo do almoxarife, contudo] Constatamos 'in loco' que este funcionário não deveria atestar o recebimento dos serviços, pois tratava-se de pessoas simples, que, 'a priori', não reunia condições profissionais para atestar serviços dessa complexidade. (SÃO APULO, 2002, p.26).

Data de outubro de 2001 a nota fiscal para a construção de linha secundária, medição padrão e instalações elétricas da represa Fabri. Operações externas que pudessem gerar energia à residência do caseiro responsável pela guarda do local, atividade repassada a Armando Testa. No mesmo mês, Armando Testa Filho, proprietário da "Funilaria Pâmela", emite nota no valor de R$ 7.650.00, referente a serviços de troca de calhas e rufos da Escola Municipal "Manoel de Mattos Negraes", no bairro Centenário. Diante dos riscos e da real possibilidade de eliminação das evidências, a Promotoria entra com ação cautelar de produção antecipada de provas "[...]fizemos uma produção antecipada de provas na escola justamente porque tínhamos como pegar concretamente."[77] A pedido da CEI, o engenheiro eletricista Nestor Paulo Oprimi faz vistoria no local:

> [...] constatei que não havia qualquer tipo de fornecimento de energia em toda a sua localidade vistoriada [...] em contato com o Sr. Carlos Roberto da Silva, funcionário [...] há cinco anos, residente no local, que pode afirmar que não possui nenhum tipo de fornecimento de energia elétrica, utilizando-se de lampiões, velas, faroletes e baterias para a televisão [...] os banhos são frios [...] não possui geladeira [...] justamente devido à falta de energia elétrica (RIBEIRAÕ BONITO, 2002, p.284).

O valor da mão de obra para a execução desse serviço é calculada em R$ 800.00. Valor total da obra, R$ 1.871,89. O valor pago foi de R$ 7.800.00, diferença quase 10

[77] Entrevista com o promotor Marcel Zanin Bombardi. Entrevista realizada em 10 de jul. 2006 no Fórum da Comarca de Ribeirão Bonito.

vezes maior. O engenheiro eletricista Nestor Paulo Oprini relata também a vistoria realizada na escola Manoel Negraes . Revela que o serviço de colocação de rufo no colégio data de mais de dois anos. As calhas, colocadas para levar água aos condutores que evitam que ela vá direto ao chão "[...] não tem função nenhuma e ainda estão colocadas embaixo das telhas, ou seja, são calhas secas." (RIBEIRÃO BONITO, 2002, p.275, 276,277). No que resulta no mau uso do material. Por entrar com o material, o custo do serviço de mão de obra sairia ao município por R$ 300.00. A nota fiscal emitida pela Funilaria Pâmella, de Armando Testa Filho, no dia 23 de outubro de 2001 e paga pela prefeitura, foi de R$7.650.00. Gerando um prejuízo de R$ 7.350.00 para os cofres da cidade.

Para não gerar desconfiança, todas as notas apresentadas eram emitidas quinzenalmente sempre no total mensal próximo à quantia máxima permitida. Efetuado o pagamento, Armando Testa sacava o dinheiro na agência bancária devolvendo a quantia combinada com o prefeito Buzzá, conforme informações obtidas pela AMARRIBO em conversa gravada com Armando Testa e entregue à Promotoria[78]

> *A* - o cheque da prefeitura sai nominal a sua firma ? *T* - Sai no meu nome. *A* – E aí você recebe, e aí tem que dá a parte pra ele e ai dá a parte dele em dinheiro ? *T*- A metade dele em dinheiro. *A* – Em dinheiro, metade cê dá em dinheiro ? *T*. É mais ele não vai no banco, nem entra na conta dele, é três duzentos e cinqüenta. *A* - É ? *T* - Metade. *A* – Metade ? Todo mês ? È seis duzentos e cinqüenta, não seis e quinhentos, três duzentos e cinqüenta pro Armando, né Armando ? *T* – É. *A* – e três duzentos e cinqüenta ficava com ele Armando ? *T* – É isso aí." (SÃO PAULO, 2002, p.29).

A aquisição de combustível e contratação de empresas fantasmas realçam a impetuosa escalada de fraude aos cofres públicos patrocinada pelo organizado esquema montado por Buzzá e seus auxiliares.

3.2.2 Continuação das fraudes

[78] Legenda: A = AMARRIBO; T = Testa.

Ribeirão Bonito tem uma frota municipal de 18 veículos movidos à gasolina e 16 a diesel. De janeiro a outubro a prefeitura adquiriu para estes automóveis a quantia de *117.208,99* litros de gasolina e *198.608,84* de óleo diesel. Os 18 automóveis consumiram por dia uma média de *468,83* litros de gasolina enquanto os 16 outros *794, 43* litros de óleo diesel. Na *Ação Civil* movida pelo Ministério Publico o Promotor Marcel Bombardi compara a compra de combustíveis realizada pela prefeitura municipal de Dourado, cidade vizinha e com frota de veículo idêntica a de Ribeirão Bonito, no ano de 2001.

Tabela 3

Demonstrativo sobre aquisição de combustível em Ribeirão Bonito

	Ribeirão Bonito (até outubro)	**Dourado** (até dezembro)
Gasolina	117.208,99	48.325,5 litros
Óleo Diesel	198.608,84	39.934,0 litros
Álcool	.....	3.290,0 litros

Fonte: Ministério Público do Estado de São Paulo

O Tribunal de Contas concluíra que "[...] a prefeitura adquiriu uma quantidade de gasolina incompatível com o consumo de sua frota, por valor superior à média de mercado na época..." (SÃO PAULO, 2005, p.35). Para o promotor não há justificativa plausível para o aumento da compra do combustível. Especialmente por considerar que os veículos de uso freqüente, como o de transporte escolar, fora terceirizado a uma empresa local do início do período letivo até o mês de julho de 2001. O descontrole da máquina e a negligência e participação dos servidores alinhados com o prefeito foi providencial para a entrada de notas fiscais falsas. Descrevendo-se venda de combustível ao município sem que, de fato, o produto tivesse dado entrada nos tanques de armazenamento da prefeitura.

Os negócios entre a prefeitura e algumas dos postos envolvidos, inclusive de fora da cidade, era intermediado por Luiz de Franco Neto, vereador eleito e base de apoio do governo Buzzá. Valendo-se de empresas de propriedade de parentes e amigos, Neto emitia notas fiscais para receber indevidamente, dos cofres públicos valores, que seriam então repartidos com o chefe local.

A CEI dedica-se a examinar irregularidades especialmente no processo de licitação.[79] As *cartas convite* não obedecem ao princípio da publicidade, de prazo, concorrência pelo melhor preço e opção pelo fornecedor da cidade, conforme indica a lei de licitações. Lei n˚8.666/93, art. 22 parágrafo 3˚ e 6˚ e art. 23 , parágrafo 4. Na minuta do contrato que acompanha o *convite* n˚ 25/01, para a aquisição de 42.000.00 litros de combustíveis no valor de R$ 76.860.00, em setembro de 2001 da empresa Fox de Campinas. A Comissão de Inquérito aponta que a cláusula n˚ 4 determina que a liquidação das despesas, ou seja, recebimento total do produto e seu pagamento somente dar-se-iam se fosse a nota fiscal conferida com *o* "[...] comprovante de entrega dos combustíveis atestada [pela] prefeitura." Procedimento comum em qualquer realização de compra. N entanto "Nos documentos dos 04 Convites, que foram fornecidos pela Prefeitura e consultado os Anexos respectivos [a CEI sustenta que] inexistem esses atestados." (RIBEIRÃO BONITO, 2002, p. 601).

A prefeitura compra produto de fora da cidade e não tem como comprovar a entrega do combustível, embora tenha pago quase R$ 80 mil pela aquisição. A montagem depende de algumas manobras. Como a de direcionar algumas responsabilidades do departamento de compras para o de contabilidade, só assim é possível realizar a compra de combustível sob orientação de rateio de valores, conforme saldo de dotações orçamentárias .Não obstante ser conhecida no meio profissional a astúcia dessas manobras não é percebida sem embaraço por um leigo. Acontece que a ausência de procedimento organizacional facilita o descontrole das

> [...] folhas dos [respectivos] rocessos da prefeitura [que] não são numeradas. Como inexiste controle do Protocolo (e arquivo) [...] que é procedimento usual e comum nas repartições de outros milhares de municípios [brasileiros] a qualquer momento os documentos da Contabilidade [...] podem ser intercambiados e acomodados a bel –prazer.

[79] São alvo de maior atenção as apurações da carta convite n˚02/01 e n˚26/01 – Transportadora e revendedora Dourandense de Petróleo Ltda da cidade de Dourado, município vizinho à Ribeirão Bonito. Processos homologados em 20 de janeiro e 18 de setembro de 2001 para a aquisição de 185.000.00 litros de óleo diesel no valor total de R$ 151.250,00. Phoenix Combustível Ltda, localizado na cidade de Tapiratiba, estado de São Paulo. Carta convite n˚04/01 de 23 de janeiro de 2001. Aquisição de 44.000.00 litros de gasolina no valor de R$ 78.760.00 . Auto Posto Fox Ltda localizado em Campinas – S.P. . Carta convite n˚25/01 de 18 de setembro de 2001. Compra de 42.000.00 de combustível no valor de R$ 76. 860.00. As irregularidades envolve a aquisição total de 271.000.00 litros de combustível no valor de R$ 306.870.00 reais. Estão também listados como fornecedores de combustível para a prefeitura os postos Para Todos Ltda; Aiello & Guerreiro Ltda e Auto Posto Verão Ltda todos da cidade de Ribeirão Bonito.

> Ninguém consegue saber, pela ausência de transparência na formalização dos processos, qual foi, em 2001, a real marcha ou o concreto caminho percorrido pelos processos. Estes sempre se movimentam num mesmo restrito círculo, sem o controle de ´capa´ de autuação. (RIBEIRÃO BONITO, 2002, pgs 597- 98).

Uma hipotética situação ilustra o sistema de rateio, também empregado nos demais casos envolvendo negociatas entre a prefeitura, fornecedores e prestadores de serviços para o município. Arma-se uma nota fiscal num valor X, que pode ser igual a R$5.000,00; distribuem-se os valores pelas várias unidades de custeio orçamentário de modo a fechar o valor anunciado. Acomodam-se ao procedimento as requisições, ou seja, as ordens de fornecimentos – notas de empenho e sub - empenho. Como as folhas dos correspondentes processos não têm número, as datas e documentos da letra "c", por exemplo, elas são encaixadas nos lugares e tempo de forma a criar coerência na falsa linha contábil.[80] Do ponto de vista técnico o caminho da fraude é aberto no momento da montagem do custo e rateio em qualquer tempo e não no momento em que ocorre o gasto, desrespeitando o princípio contábil da temporalidade e competência que diz que cada gasto deve ser registrado no momento certo, dentro do mês ou na execução do serviço.[81]

Em todas as disputas para fornecimento de combustíveis para a prefeitura, os convidados são os mesmo que figuram da lista de irregularidades promovida pelo esquema. O exame pericial documentoscópio providenciado pela AMARRIBO e elaborado pela perita criminal aposentada da Academia de Policia Civil do Estado de São Paulo Rosa Maria Coronato Melkan revela *que*

> [...] as 'Propostas Convites' das empresas 'Phoenix Combustíveis Ltda' e 'Transportadora e Revendedora Douradense de Petróleo Ltda', nas Cartas Convites n° 02/2001 e 04/2001, **foram produzidos mediante a utilização de uma única e mesma máquina de escrever de haste fixa**.[82] SÃO PAULO, 2002, p. 40)

[80] Por meio do trabalho do Sr. Romeu Domeniconi à Comissão a perícia examinou 2.556 documentos envolvendo o tema da compra de combustíveis.
[81] Consulta feita ao Sr. José Loides Costa Souza, economista e contador da Allos Contabilidade e Auditoria Ltda. Entrevista realizada em 12 de abril de 2006.
[82] Grifo do autor.

Constatação que se remete as colocações iniciais quanto a participação do servidor Wilton Hirotoshi Mochida, da prefeitura de São Carlos, na montagem das licitações. Autorizado pelo Poder Judiciário, a quebra do sigilo bancário de Luiz de Franco Neto permitiu verificar que os cheques emitidos pela prefeitura para pagamento de 3 das supostas fornecedoras, iam para a conta do vereador em questão. Após a compensação, repartia com o chefe do executivo.[83]

Entre janeiro e março de 2001, a contabilidade do município emite pagamentos para a "MS – Máquinas e Serviços de Terraplanagem Ltda". O senhor Benedito do Espírito Santo aparece como prestador de serviços à prefeitura como proprietário da empresa "Campestre Pavimentação e Terraplanagem Ltda", para a locação de trator e máquinas para limpeza de terrenos e conservação das vias públicas. Esta empresa, localizada na rua Bom Jesus de Pirapora n° 1297, em Jundiaí, "recebeu" dos cofres da cidade em valores monetários a importância aproximada de R$11.000,00, retirada pessoalmente pelo contratado. Ouvida pela Promotoria de Justiça de São Carlos onde reside, a filha do Sr. Benedito, Sueli Pereira Bigararo "[...] afirmou categoricamente que seu genitor [já falecido] era pessoa pobre, analfabeta e alcoólatra [...] estava doente e passou o ano de 2001 desempregado, sendo sustentado por ela e pelos irmãos." (SÃO PAULO, 2002, pgs 44 - 45).

A assinatura celebrada entre o sr. Benedito da Campestre Terraplanagem e a subscrição do chefe do executivo não estabelece nenhum contrato legal porque a firma não existe, é "fantasma", foi inventada para extorquir recursos públicos. Mecanismo semelhante foi utilizado em relação a "MS Máquinas e Serviços de Terraplanagem Ltda.". Levantamento realizado pela "L.P. Assessoria e Fiscalização S/C Ltda" revela que o CNPJ utilizado nas duas empresas pertencem a um açougue e a uma firma de comercialização de máquinas. As notas lançadas na contabilidade, conforme a Promotoria, recebiam o atestado de execução de serviços por José Eduardo Ziago, sendo pagas contendo recibo de quitação de pessoa não identificada. O responsável pela Ação, Marcel Zanin Bombardi é lacônico "[...] a única afirmação possível de ser feita é a de que a pessoa que recebeu pela empresa não era o seu proprietário, já que ela [referindo-se a segunda empresa] também não existe, ou seja, é uma empresa fantasma." (SÃO PAULO, 2002, p. 47).

[83] São elas: Phoenix Combustíveis Ltda, Auto Posto Fox Ltda e Transportadora e Revendedora Douradense de Petróleo Ltda.

Em abril de 2002, o prefeito Buzzá apresenta sua defesa prévia á Comissão Processante da Câmara, dentre os papéis estão os documentos das empresas "Campestre Pavimentação e Terraplanagem" e "M.S. Máquinas e Serviços de Terraplanagem Ltda", forjados (TRIBUNA IMPRESSA, abr.,2002). As estimativas do promotor Bombardi é a de que o esquema montado na prefeitura custou ao erário significativos valores, locupletados conforme o caso: "Miranda & Muno Ltda,R$ 86.600,00; Armando Testa e Armando Testa Filho R$116.900,00; empresas fantasmas, R$25.880,00; venda de combustível R$313.600,00 num prejuízo total de R$ 542.980,00 aos cofres do município.

Mesmo acossado por várias denúncias e sabedor das investigações do Ministério Público, auditorias do Tribunal de Contas e apurações da Comissão Especial de Inquérito instalada na Câmara Municipal o esquema ilícito chefiado por Buzzá não parou. Valendo-se do denominado "aditamento para pequenas despesas" ele e seu secretário particular Jair Bordinhon sacam dos cofre públicos, entre dezembro de 2001 e março de 2002, a importância de R$ 28.000,00 em notas emitidas a fornecedores de combustíveis. Outro Inquérito Civil é aberto contra Buzzá para apurar irregularidades no pagamento de empresa contratada para dedetizar quatro escolas públicas no valor de R$ 15.460,00, recursos repassados pelo FUNDEF. A degradação dos serviços no município atinge setores estratégicos do expediente público. Em abril de 2002 a Companhia Paulista de Força e Luz – CPFL corta a energia de 10 prédios públicos por falta de pagamento. O debito da prefeitura, em atraso desde junho de 2001, supera a cifra dos R$ 200.000,00. Como locais afetados, a biblioteca e o centro comunitário da cidade deixam de atender a população como programado por causa do problema (TRIBUNA IMPRESSA, abr., 2002). Na busca de operacionalizar o conceito de corrupção Carvalho apud Leite (1987) sublinha que a corrente ético reformista define o fenômeno no seu aspecto disfuncional, ou seja, em sua capacidade de gerar desequilíbrios nas instituições e na comunidade. Tanto aqui, que os serviços essenciais à população são suspensos por falta de pagamento, como no desvio da merenda escolar, em que as crianças são atingidas pela ausência de alimentos, a corrupção afeta a comunidade por gerar descontrole das instituições.

Diante da possibilidade de influência no processo e preservação do patrimônio público o promotor Marcel Bombardi pede a intervenção do Poder Judiciário que aceita o afastamento cautelar do prefeito Antonio Sérgio Mello Buzzá e demais funcionários

envolvidos no processo, baseado na Lei 8.429/92, Lei de Improbidade Administrativa.[84] Em 7 de abril de 2002, a juíza Adriana Albergueti Albano, da Comarca de Ribeirão Bonito, decreta o afastamento provisório e a indisponibilidade dos bens de Buzzá e dos três funcionários envolvidos no esquema. Onze dias depois, isto é, dia 18, Buzzá assina carta renunciando ao cargo de prefeito da cidade de Ribeirão Bonito.

No Parecer Final da Comissão Processante da Câmara é extinto o processo de destituição do cargo em virtude da renúncia, porém é aprovada a cassação dos direitos políticos por três anos após o término do mandato. Impedidos pela juíza Adriana Albano de participar das votações por estar diretamente envolvidos nas denúncias, os vereadores Luiz de Franco Neto (PTB) e Ronaldo Carlos Gonçalves (PMDB) são substituídos em plenário da Câmara que vota por unanimidade a inelegibilidade do prefeito baseado na Lei Complementar n° 64/1990. Meses depois os dois vereadores são denunciados por dez moradores da cidade por pertencerem ao esquema Buzzá. Franco Neto como fornecedor de combustível e Gonçalves funcionário da casa de carne Continental, fornecedora da prefeitura. Adriana Albano também acata o pedido de prisão preventiva apresentado pelo promotor Marcel Bombardi contra o prefeito Antonio Buzzá. Acata também o envolvimento direto de mais onze pessoas acusadas de formação de quadrilha, peculato e falsidade ideológica.

Após cerca de três meses como foragido da justiça, Buzzá é encontrado e preso pela Polícia Civil na Fazenda Cajazeiras, pertencente ao amigo João Carlos de Freitas, morador em Barretos, interior de São Paulo. O ex-prefeito morava em Chupinguaia, cerca de 800 quilômetros de Porto Velho, em Rondônia, e atuava como médico do município num posto de saúde da prefeitura, recebendo um salário de R$6 mil reais como clínico geral. A prisão fora realizada dois dias depois da veiculação de uma reportagem no “Jornal Nacional”, da Rede Globo de Televisão sobre o papel da AMARRIBO nas investigações sobre irregularidades em sua gestão. Conforme entrevistas realizadas pelo pesquisador ao Promotor responsável pela Ação Civil Pública contra Buzzá, o caso está no Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo e ainda não transitou em julgado, isto é, não há nenhuma condenação definitiva aos réus, impostas pela justiça.

[84] Existem três espécie de atos que caracterizam a improbidade administrativa: a) atos que importam em enriquecimento ilícito; b) atos que produzem prejuízo ao erário ; c) atos que atentam contra os princípios da Administração Pública, especificados, respectivamente, nos artigos 9˚, 10˚ e 11˚ da Lei. O prefeito Buzzá infringe os três.

3.3 A organização criminosa

O sudeste do Brasil é a parte mais dinâmica do país sob vários enfoques, especialmente sobre o impacto das questões políticas. Razão pela qual os acontecimentos produzidos nesta região repercutem em toda a comunidade nacional. O Estado de São Paulo e sua complexa singularidade convive com os contrastes sócio-econômicos, comuns a outros Estados brasileiros, produzindo antinomias em seu modelo de organização política. Antinomias estas que atravessam as fronteiras regionais, a exemplo da corrupção em Ribeirão Bonito.

Do ponto de vista econômico e populacional Ribeirão Bonito é uma cidade inexpressiva, no contexto do estado de São Paulo - o que se comprova pelo tamanho e tipo de ocupação da maioria trabalhadora -, que serve ao corte de cana e a colheita da laranja, em época de safra. Em contrapartida, compõe a parte geográfica central, vinculada ao município de São Carlos, cidade pertencente a esfera de desenvolvimento entre as mais destacadas do interior do Estado. Sob este enfoque, o que acontece em São Carlos, no aspecto positivo ou negativo, repercute fortemente nas cidades vizinhas.

A montagem do esquema de corrupção envolvendo políticos, funcionários graduados da administração pública, empresários e "laranjas" em Ribeirão Bonito foi realizada durante o período de intervalo entre a vitória eleitoral, de outubro 2000, e a posse, em Janeiro de 2001. O ímpeto recente de corrupção na região central do Estado - descoberto por investigações, cruzamento de dados, sindicâncias nos governos - inicia-se na década de 90. Em um desses governos, Dagnone Melo 1997-2000, Antonio Sérgio Mello Buzzá participa e dele extrai o que pode "[...] ele já tinha aprontado aqui, mandava lavar telhado que custava sete mil reais. Tem uma ambulância, que é uma Caravan 77, custou em um ano, sessenta e oito mil reais para fazer manutenção."[85]

Ao contrário das declarações de um importante ator que investigou a corrupção na cidade de São Carlos[86], não há uma "rede de corrupção" que surge numa cidade e se exporta para os municípios vizinhos. É verdade que a "fórmula" para a montagem das notas frias e as relações comerciais compartilhadas entre o Presidente da Câmara Ronaldo Carlos Gonçalves Rocha, o fornecedor Ivan Ciarlo e o prefeito Buzzá estabelecem conexão com a cidade de São Carlos. Mas idéia de rede, sob a perspectiva

[85]Entrevista com Gilberto Perres, na época diretor financeiro da prefeitura e Presidente da Comissão de Sindicância que apurou irregularidades na máquina administrativa da cidade. Atual Secretário da Fazenda do município de São Carlos. Entrevista realizada na prefeitura no dia 4 de dezembro de 2006.
[86] Referência a Gilberto Perres.

sociológica, implica em relações do tipo pessoais cuja dependência sugere vínculos mais ou menos duradouros e interesses compartilhados. O que se vê em Ribeirão Bonito não são interesses compartilhados e permanentes. O que há é uma burocracia ineficiente, inoperante com "brechas" generosas que estimulam atividades informais, alimentadas pela negligência e participação de alguns servidores. É dentro desta estrutura que aos poucos perde a invisibilidade e se torna pública que Buzzá atua. Ele cria uma clientela que para ele trabalha na expectativa de tirar algo em benefício. Os benefícios extraídos dos negócios ilícitos passa a depender do êxito ou fracasso das ações programadas, na regra bem sucedidas. Entretanto, nem todos os membros do esquema tiram proveito financeiro das operações, os que são favorecidos convive com tensões inerentes a este ramo de atividade delinqüente, em que o chefe procura tirar o maior proveito possível do negócio.

Alguns dos envolvidos, como os servidores José Luiz Piccolo e José Eduardo Ziago não se beneficiam financeiramente do esquema.[87] Na declaração de Armando Testa gravado pela AMARRIBO ele sustenta que o prefeito "[...] quebrou o Ivan porque todas as notas que saíram até hoje ele pegou só pra ele.". Neste sentido propõem-se compreender o caso Buzzá como esquema de uma organização criminosa, dada as aproximações sugeridas no nível de relações desenhadas pelo grupo.[88]

Ribeirão Bonito é um *caso expoente de corrupção local*, como definido no título do capítulo, porque trata-se de uma *organização criminosa* cujos tentáculos estão ramificados em departamentos e secretarias estratégicas da prefeitura, na Câmara Municipal e nas relações de negócios entre o chefe do executivo e comerciantes ligados a administração. Trata-se de uma construção particular, comandada pelo prefeito Antonio Buzzá e que foi desmontada pelo trabalho de investigação dos órgãos institucionais de fiscalização como Ministério Público, Legislativo e Tribunal de Contas do Estado e rara eficiência do Judiciário. Como maior aliada a ONG – AMARRIBO desempenha uma campanha exitosa na medida em que orienta e acompanha a população

[87] Entrevista com o Promotor de Ribeirão Bonito Marcel Zanin Bombardi.

[88] Não existe entre os especialista da área criminal uma definição segura do que seja organização criminosa. Ela depende de variáveis como o lugar onde se pratica a atividade delinqüente e a tipificação do crime. No encaminhamento de processos investigatórios é comum estabelecer relação entre o crime praticado e seu combate sobre quadrilhas e bandos. O mais usual é que a idéia sobre organização criminosa venha precedida do conceito sobre crime organizado que, em relevo, considera toda e qualquer associação destinada à prática de crimes. A previsão do lucro, hierarquia de comando, delimitação da área de atuação e a certeza da impunidade em relação a suas lideranças graças a proteção do poder econômico e político, estão entre as características mais próximas que definem a questão. Consultar: Minguardi (1998), Borges (2002).

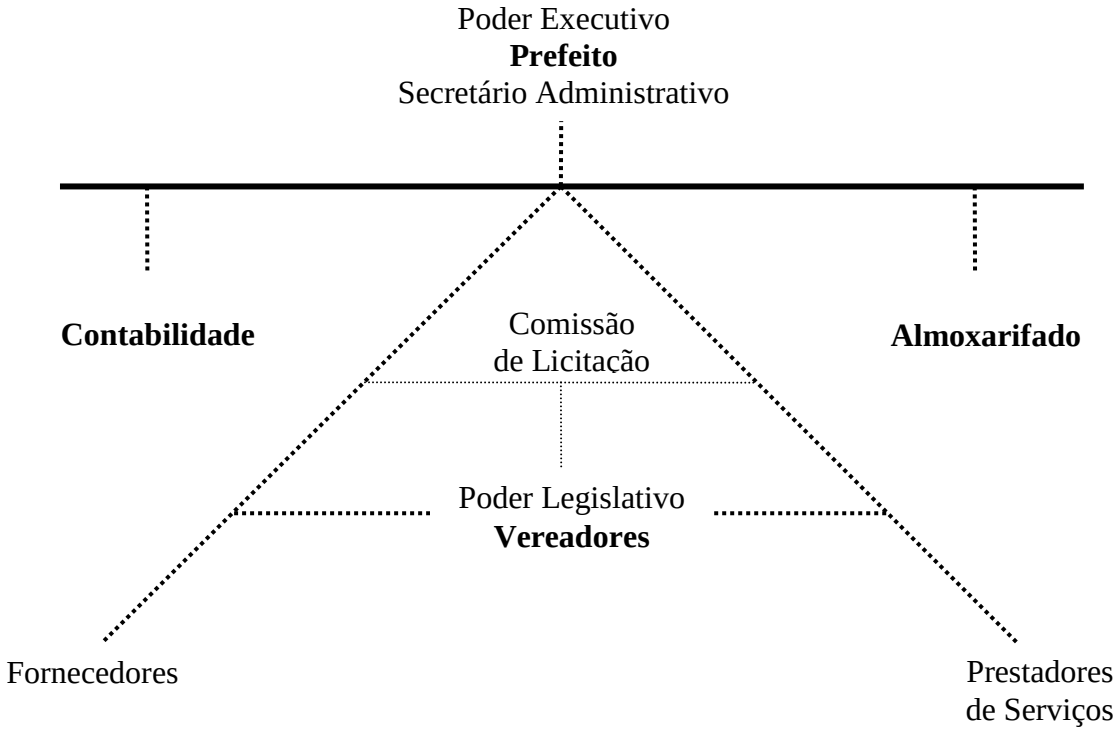
sobre o desenvolvimento do caso e mais, desperta estrategicamente o interesse da mídia regional e nacional para o problema da cidade.

É uma *organização* porque tem seu atores definidos nos lugares estratégicos da administração, com um objetivo comum, desviar recursos públicos. Como se procurou demonstrar, são vários "tentáculos", criados para exercer as funções estabelecidas. Para sua execução é preciso movimentar três setores deste tentáculo. O *primeiro* deles, interno, compõe o núcleo principal. Nele estão os servidores graduados e agentes políticos responsáveis pelo funcionamento viciado da burocracia. Como é possível extrair da própria conduta pessoal de seus expoentes. O presidente da Comissão de Licitação é o engenheiro de obras da prefeitura, Eraldo Cezar Polez, que diz a CEI não ter conhecimento sobre a documentação que deve ser apresentada para a licitação e que não acompanha a execução das obras na cidade. O chefe do almoxarife, membro da Comissão de Licitação, José Eduardo Ziago, afirma não ter ficha de controle dos produtos que entram na prefeitura mas atesta o recebimento de mercadorias e manda para o pagamento. O contador, também membro da Comissão de Licitação, José Luiz Piccolo, empenha e confecciona o cheque assinado pelo chefe do executivo juntamente com seu secretário administrativo, Jair Bordinhon. A secretaria da educação da cidade é comandada pela professora Vera Lúcia Valente Buzzá, esposa do prefeito, arrolada como réu no processo aberto pelo Ministério Público. Da merenda escolar foram desviados produtos como carne para a refeição das crianças cujo destino era sabido que ia para churrasco em festa patrocinada por vereadores.

O *segundo* setor, externo, é constituído pela base de sustentação política do prefeito, como o presidente da Câmara Municipal, Ronaldo Carlos Gonçalves Rocha, também funcionário de Ivan Ciarlo, fornecedor da prefeitura. Do vereador Luiz de Franco Neto, fornecedor de notas fiscais frias sobre venda de combustíveis de empresas de amigos e o chefe dos vigilantes municipais Carlos Roberto Gobato Veiga, a quem era confiado, por intermédio do açougue Miranda & Muno, o pagamento de motorista e segurança particulares de Buzzá. Aqui, observaria Klitgaard (1994), há uma envolvimento direto entre relações públicas pessoais e interesses privados comerciais. O alcance das medidas de controle terá eficiência na medida em que for garantida rigorosa punição aos envolvidos.[89]

[89] A Comissão Especial de Inquérito aberta para apurar o envolvimento dos dois vereadores no caso concluiu que as denúncias contra Ronaldo Rocha não procediam e arquivou o processo. Luiz de Franco Neto perde o mandato.

O *terceiro* setor do tentáculo, são os fornecedores e prestadores de serviços ao município. Ivan Ciarlo dono da Casa de Carne Continental, conhecida como " Miranda & Muno Ltda", é quem entrega carne superfaturada para a merenda escolar. Armando Testa e Armando Testa Filho recebem pela execução de serviços não executados, cujos valores são rateados entre os contratantes e o prefeito, em dinheiro sacado em boca de caixa bancário. Tal como descrita, esta *organização criminosa* é representada pelo modelo que se propõe a seguir:



O organograma demonstra que em Ribeirão Bonito a corrupção contou com a colaboração dos principais servidores da máquina administrativa. Participação por fazer funcionar, ou mais exatamente, por não fazer a burocracia operar de acordo com as normas estabelecidas pelo princípio da eficiência e respeito ao patrimônio público. Aponta o envolvimento do poder legislativo no esquema, representado por alguns potenciais aliados do prefeito demonstrado pelo apoio político parlamentar. Indica, finalmente, a ligação de empresários em negócios escusos com representantes eleitos da cidade.

Deste esboço pode-se inferir que não há absolutamente nenhum controle sobre a gestão do governo da cidade e que descontrole e ineficiência da máquina administrativa é em grande parte responsável pela corrupção vigorosa no município. A corrupção passa

a ser um problema político para a comunidade ribeirão bonitense à medida em que sai do espaço discricionário das decisões de poder para ganhar forma de expressão no enriquecimento ilícito de pessoas públicas e no abandono dos serviços essenciais da cidade. Verifica-se que ela ganha fôlego, comando e se estabelece de maneira acentuada porque inexiste qualquer forma de fiscalização e controle prévio sobre a atuação do executivo que, além das extorsões, tem maioria na Câmara. E ainda não é tudo, conta com a negligência e participação de servidores graduados e parlamentares interessados na prosperidade pessoal. Neste caso, o controle passa a ser exercido apenas quando, a reboque dos acontecimentos, os instrumentos institucionais de fiscalização e controle são incitados para este fim. Apesar dos problemas, e não são poucos, Buzzá ainda sustenta certa unidade de comando em seu governo, descritas nas *formas potenciais* de sustentação do mandato.

O conjunto das irregularidades chefiadas pelo prefeito Antonio Buzzá, demonstra que não há nenhum tipo de atividade de fiscalização e controle preventivo sobre a máquina administrativa. A este fato, soma-se uma percepção negativa sobre a condução da burocracia pública, exposta na baixa profissionalização de servidores graduados, que tem motivações contrárias aos interesses da coletividade ribeirão bonitense. A ausência do espírito público é decisiva para garantir a realização bem sucedida dos desvios de verbas dos cofres municipais, mas este não é o único elemento que explica o vigor da corrupção no município. A subordinação e conivência de vereadores que não fiscaliza e participa sob franquia do esquema, garante a sensação de impunidade e “vale tudo” em Ribeirão Bonito.

Interromper o acelerado e quase incontido impulso de lapidação dos recursos da cidade foi possível com o afastamento do prefeito do cargo, determinado pela juíza Adriana Albergueti Albano, o que força sua renúncia. Operando de maneira rigorosa, além do afastamento e prisão do prefeito, a justiça determina também o enquadramento dos funcionários envolvidos no caso. A atuação do Ministério Público e do Poder Legislativo foram exemplares, mas eles se abrem, não estavam previamente determinados a agirem sobre a questão, e se não agissem ? As pressões, sobretudo pela mobilização popular, sustentam a percepção negativa sobre a corrupção, garantem a manifestação da opinião pública contrária as ilegalidades e impõe a necessidade de ver as instituições de fiscalização e controle funcionando.

Com dois vereadores envolvidos diretamente no esquema, a Câmara Municipal estava sob suspeita, no mínimo por omissão. Precisava agir, e rápido, para dar satisfação

à população, cuja confiança nos poderes representativos estava em declínio. Balançado pelo terremoto de um caso de repercussão nacional. A aceitação imediata das denúncias seguida da cassação do prefeito, não foge à hipótese de que a iniciativa teve a ver com o desejo dos vereadores de se livrarem da conivência. Acontecimentos posteriores envolvendo parlamentar que integrou a Comissão Especial de Inquérito contribuem para reforçar esses argumentos. [90] O governo chega ao fim em um curto período de mandato, achincalhado por irregularidades no comando de uma gestão sob a marca indelével da corrupção. Tencionado por todos os lados, encontra-se sob o alvo das *formas conjunturais* responsáveis pelo seu julgamento como mandatário eleito.

O envolvimento auxiliar do Tribunal de Contas do Estado e a ajuda de especialistas e peritos convocados pela AMARRIBO, contribuiu para desvendar o que se apresentava oculto nas transações. Os fatos perderam a discricionariedade para se tornarem público, à medida em que a mídia regional e nacional se interessaram pelo caso, pendendo o foco tanto para o episódio em si, como para as ilustres pessoas que tomaram a frente do processo, acompanhamento e mobilização da população. Figurões que foram mais presentes na cidade e que hoje já não são fontes de inspiração jornalística.[91]

CAPÍTULO IV

PRESIDENTE VENCESLAU: CASO PECULIAR DE AFASTAMENTO DE PREFEITO

4. A cidade

Localizada no extremo oeste do estado de São Paulo, conhecida como Pontal do Paranapanema, Presidente Venceslau pertence a região administrativa de Presidente Prudente. Com uma população de 37.237 habitantes[92] sua origem remonta as primeiras décadas do século XX quando a expansão dos trilhos da estrada de ferro sorocabana

[90] No curso de seu segundo mandato, em 2007, o vereador Jair Moretti é preso, juntamente com outros parlamentares, por tentar extorquir dinheiro para a aprovação de projetos do executivo.
[91] A pesquisa encerrou-se em março de 2007.
[92] Período referente ao ano 2000. Perfil Municipal – Fundação SEADE 2007.

estendia seus rastros pela vegetação da mata atlântica do interior. Atraídos pela possibilidade de construir nova vida no além mar, imigrantes de algumas partes do mundo como japoneses, portugueses, espanhóis e especialmente alemães, desembarcam no Brasil e, somando-se aos pátrios, seguem curso nos caminhos atalhados pela modernização.

Os primeiros colonizadores, idos da década de 1920, 1930, ciosos pelo ocupação da região, tem na madeira, e na agricultura, as motivações econômicas principais para a "conquista" do interior. Terras habitadas por diferentes etnias indígenas hostis a aproximação com o chamado mundo civilizado, índios ora dizimados, ora empurrados mata a dentro do sertão. Território do Estado cujo certificado de posse recebe quem nele se aventura e sustenta a expedição. Seara onde os grupos de colonizadores serão os primeiros entre dezenas de outros que virão e darão a região características próprias de animosidade sobre sua ocupação. Pioneiros como Alfredo Marcondes Cabral e desbravadores como Álvaro Coelho compõem uma das partes deste impetuoso enredo. Primeiro prefeito da cidade de Presidente Venceslau, este último ergue fama sobre a queda dos arbustos lenhosos, a exemplo do atual bairro Aimoré - Schuaben Colonie. Empreitada espacial que viria a se esgotar, como se esgotou, com a perseguição aos alemães durante a Segunda Guerra Mundial, o retorno de muitos à terra natal atendendo ao chamado do governo para lutar pela pátria e com a abertura de nova frente de colonização no Norte do Paraná. As terras que outrora cediam matéria prima para o promissor processo de industrialização paulista esgota seu ciclo, de onde nascem as pastagens que irão desenhar o perfil sócio econômico principal da cidade e região nas últimas décadas do século XX.

Desde sua origem, estendendo-se ao período contemporâneo, a ocupação fundiária no Pontal do Paranapanema revelou-se uma questão candente. A ausência de projetos de desenvolvimento regional que assimile de maneira integradora as diferentes visões de ocupação do solo é responsável por alimentar fortes conflitos agrários liderados por proprietários rurais e trabalhadores sem terra, disputas que emergem de maneira acentuada nas décadas de 80 e 90. O perfil sócio econômico e político dos municípios desta região são resultado das contradições produzidas pela concentração fundiária e precária sobrevivência da população rural integrado à população do núcleo urbano fundamental. Presidente Venceslau tem na pecuária extensiva a principal atividade econômica local. A ausência de perspectiva no campo e forte concentração de renda fomenta o êxodo rural que expõe outra realidade: o baixo aproveitamento agrícola

de culturas de sobrevivência como milho, arroz, feijão, mandioca, laranja cujo espaço é dominado pelas pastagens. Desta maneira a cidade se iguala a centena de outros municípios brasileiros no que diz respeito a forma de manutenção orçamentária: repasse de verbas estaduais - Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços –ICMS e federal- Fundo de Participação de Município somada a pequena arrecadação dos tributos locais. Do ponto de vista político a administração da cidade seguirá a tendência circunscrita ao próprio contexto, revezando o poder entre os membros pertencentes ao círculo das elites tradicionais da cidade.

Neste sentido, a eleição do prefeito José Alberto Manga Catarino (PDT) e Osvaldo Melo (PT) como vice, representa uma novidade do ponto de vista do revezamento de comando na cidade. Entretanto, esta alteração na hierarquia de mando entre os grupos tradicionais e integrantes de novos grupos representa uma tendência, antes inexistente no município, de circulação da camada dirigente local. Ao chegar ao poder e se dissolver em seguida, o chefe de governo amplia a possibilidade de incorporação de outros sujeitos na hierarquia de comando em Presidente Venceslau. Possibilidades geradas pelas crises políticas originadas de supostas práticas de corrupção na cidade. (BOTTOMORE,1965; RODRIGUES, 1984).

4.1.1 Vitória eleitoral: hora de divergir

José Alberto Pereira Mangas Catarino, o prefeito afastado, é de origem portuguesa. Cursou Ciências Econômicas e Financeira No Instituto Superior de Ciências Econômicas e Financeiras em Lisboa. Trabalhou como redator na Revista de Assuntos Econômicos do Ministério das Relações Exteriores do governo Português, antes de imigrar com novos objetivos. Chegou ao Brasil na década de 1970 para administrar negócios da família. Em sucessivos momentos mostra-se interessado em participar de atividades ligadas ao meio ambiente, embora não seja esse o motivo que o coloca na política partidária.[93]

[93] Entrevista realizada com José Manga Catarino, em 17 de outubro de 2005, em sua residência em Presidente Venceslau. Revela que sua decisão em disputar o cargo de prefeito nasceu de uma conversar familiar em que a irmã o leva a avaliar a real possibilidade de concorrer às eleições.

Em 1982 envolveu-se no debate junto à Secretaria do Meio Ambiente do governo Franco Montoro, sobre o código florestal brasileiro e o modelo de reposição florestal para os consumidores de matéria prima lenhosa no estado de São Paulo. Na década seguinte esteve presente em ações preservacionistas na presidência do S.O.S. rio Santo Anastácio.[94] Dessa experiência nasceu a Pontal Flora, entidade responsável pelo plantio para o reflorestamento de mudas de árvores na região do Pontal do Paranapanema, estendendo-se a todo o estado. [95]

O futuro prefeito aproximou-se da administração municipal de Tácio Cortes e Silva, que envolveu-se na discussão levantada por Catarino relacionada com a proteção das microbacias regionais, produção rural sustentada bem como sobre o impacto destas ações sobre o meio ambiente. É de 1995 a afirmação de compromissos entre o município, a ONG Pontal Flora - presidida por Catarino - e outras instituições como a UNESP de Presidente Prudente concordando com o cumprimento de metas necessárias ao desenvolvimento do projeto de " Recuperação da Microbacia do Córrego Fortuna" por meio do Plano de Execução Descentralizada." O resultado destas ações será a assinatura de um convênio, firmado em 1996, entre União, governo do Estado de São Paulo e Prefeitura de Presidente Venceslau com o Banco Interamericano de Desenvolvimento, com o objetivo de implementar o projeto sócio-ambiental.[96] Este, como será demonstrado, estará na origem das apurações de denúncias da Comissão de Inquérito e do Ministério Público contra o prefeito de Presidente Venceslau José Mangas Catarino.

---

[94] A mobilização para a proteção do rio Santo Anastácio dá origem a importantes informações sobre as bacias hidrográficas na região. Terá alguns importantes atores envolvidos na ação como o Instituto de Pesquisas Tecnológicas do Estado de São Paulo e a Universidade Estadual Paulista de Presidente Prudente.

[95] Reconhecido como um importante viveiro de mudas de árvores, a experiência bem sucedida da Pontal Flora é conhecida como modelo para outras Associações na Nicarágua e na Venezuela. Entrevista com o ex-prefeito José Manga Catarino em 17 out. 2005

[96] O convênio estabelecia como critério uma parceria entre órgão público, ONG e iniciativa privada sob fiscalização da secretaria de estado e do governo federal e para desenvolver projetos descentralizados. Entre os 85 projetos para o estado de São Paulo foram aprovados 5, entre os quais estava a proposta elaborada por Presidente Venceslau. A proposta vitoriosa cumpre em Presidente Venceslau uma de suas fases, que deverá ser registrada no momento apropriado. O projeto original compreende a recuperação da Microbacia do Córrego Fortuna reconhecida como bacia do rio Santo Anastácio, pertencente a Bacia do rio Paraná. O Trabalho dependeu de um amplo e rigoroso levantamento dos aspectos geológicos, econômicos, geográficos, culturais e ambientais da região compreendida pelos municípios de Regente Feijó, Anhumas, Presidente Prudente, Pirapozinho, Álvares Machado, Presidente Bernardes, Santo Anastácio, Mirante do Paranapanema, Piquerobi, Presidente Venceslau, Marabá Paulista, Caiuá e Presidente Epitácio. Municípios organizados através do Consórcio intermunicipal da bacia do rio Santo Anastácio, com uma população aproximada de 450.000 habitantes.

A adesão de Catarino ao PDT ocorreu dias antes do prazo final de filiação partidária, estabelecido pelo calendário da lei eleitoral. Ele chegou à prefeitura eleito na disputa de 3 de outubro de 1996, pela coligação entre PDT e PT. Elegeu três vereadores pelo PDT, nenhum pelo PT, numa legislatura de 15 parlamentares. Disputa de pleito acirrado, a margem de diferença entre os candidatos foi muito estreita. A eleição não representa exatamente uma ruptura com a tradição, posto, segundo avaliações, ter Catarino se beneficiado da simpatia do eleitorado fiel à Tácio Silva, que não disputa a reeleição.[97] Mas a vitória nas urnas significa para a cidade a escolha de um chefe político fora do ciclo matizado pela política do "tatu". Assim era chamada a disputa que abria década entre o médico Tácio Cortes, do PMDB, e Tufi Nicolau, do PFL, que revezavam-se no poder. [98]

Como em toda campanha, os partidos ideológicos apresentavam dificuldades naturais em torno dos limites impostos para as alianças. As vésperas da homologação da candidatura, o vice, Osvaldo Melo, recebeu orientação quanto aos limites no arco de aliança de seu partido

> Quatro dias antes da convenção chega um fax que o Osvaldo me trouxe e disse: ó... problema, o PT não deixa fazer coligação com o PL, com o PFL, com o PPB, com o PSDB sob consulta. Podia fazer coligação com o PC do B [...] foi daí que apareceu o candidato melancia; por fora verde e por dentro vermelho, porque não podia a coligação mais ampla [...] Quase eu rodo.[99]

Pragmático, Catarino emite sinais demonstrando a pouca importância que dará a dinâmica partidária, sagrada para o PT. É provável que a campanha que introduz elementos que profissionalizam a disputa, em uma cidade acostumada aos velhos hábitos de palanque, tenha construído alguns diferenciais entre as candidaturas. [100] Mas, o mais razoável é supor que a vitória de Zé Catarino, candidato com propostas inovadoras numa cidade de tradição conservadora, como Presidente Venceslau, tenha ocorrido pela ausência de um dos candidatos na disputa. O ambiente de vitória passa a

[97] Entrevista com Dora Martins Dias e Silva em 21 outubro de 2005. Entrevista realizada no Colégio Cooperativo, Presidente Venceslau, São Paulo.
[98] Idem.
[99] Entrevista com José Carlos Manga Catarino, 61, em 17 out. 2005
[100] O corpo a corpo, as pesquisas de avaliação, o programa de governo com o mote "expectativa de vida, escolaridade e renda", o humor da propaganda de rádio, são elementos novos na Campanha eleitoral da cidade. Entrevista com Dora Martins Dias e Silva.

ser sentido somente na reta final da disputa. Alimentada, como se propõe, pela migração da simpatia do eleitor de Tácio Cortez para Catarino, "[...] as pessoas diziam o seguinte: olha eu vou votar no Catarino porque o Tacinho não é candidato, porque se ele fosse eu votaria nele..." revela Dora Martins, candidata a vereadora pelo PT [101]

José Alberto Mangas Pereira Catarino é eleito prefeito de Presidente Vensceslau - pela coligação PDT/PT/PCdoB -, numa disputa apertadíssima. Recebeu 7.916 votos ou 41% das intenções do eleitor. Seu concorrente mais próximo, Tufi Nicolau - pela aliança PPB/PTB/PFL -, fica com 7.257 ou 37,97% do total apurado; Jorge Duram Gonçales – PMDB/PSDB -, fica com 3.109 ou 16,27% dos votos. E Manoel Maurício Fernandes Teixeira – PRP -, com 828 ou 4,33% de votos, num total de 25.504 eleitores.[102]

Os sintomas de que o eleito terá um difícil caminho pela frente surge logo nas primeiras semanas, na formação do governo. Um pouco de atenção, no entanto, mostra que ao lado da euforia gerada pelas comemorações que unia a todos depois da vitória, surgia indícios de divergências maiores. "Quando ganhamos que fizemos a carreata eu olho pra trás e só vejo bandeiras do PT, aí eu falei: olha, passamos a campanha toda sem bandeiras e vamos continuar sem elas. E isso parece que começou a chocar..."[103]

O que se observa, no entanto, é que por trás dessas expressões de reservas estão os cuidados que pretende preservar para não ferir seus objetivos de garantir o inteiro controle sobre a administração. Um dos caminhos para alcançar este objetivo é o de desideologizar a disputa política, para isso acreditou ser possível fragmentar a política do "tatu" "[...] eu [...] tinha amigo nos dois grupos..."[104] Dessa amizade quer construir a união em que os diferentes interesses locais possam estar representado na administração da cidade "[...] eu quebro as duas panelas e trago todo mundo para trabalhar por Venceslau.." E apostou "[...] quando fomos compor o governo o primeiro que eu escolhi foi o diretor de obras que era da parte contrária, era do Tufi, um escândalo !!!..."[105] Não sem manifestação contrária do grupo " Eles disseram: cê tá louco... [essas pessoas que

[101] Entrevista com Dora Martins Dias e Silva em 21 outubro de 2005. Entrevista realizada no Colégio Cooperativo, Presidente Venceslau, São Paulo.
[102] Brancos 313, nulos 1163, abstenções 4918. Fonte: Ata Final de Apuração da 102° Zona Eleitoral - Cartório Eleitoral de Presidente Venceslau.
[103] Entrevista com José Carlos Manga Catarino, 61, em 17 out. 2005.
[104] Idem.
[105] Idem.

você chama] subiram no palanque... [do adversário] e eu disse: tem alguém melhor ? Mais capacitado aqui em Venceslau ? [...] gente, eu vim para unir; aí começou..."[106]

Desejo de união que seus colaboradores conhecerão num momento muito particular, o da composição do governo. Zé Catarino é um político outsider, não tem formação nem cultura partidária "[...] nunca tinha feito política partidária, mas aqui me filiei ao PDT para concorrer as eleições..."[107] Essa distância aponta para certa incompreensão quanto a acomodação dos aliados "[...] todo mundo queria ver o que abocanhava..."[108] mas também revela a tentativa de implantar um modelo pessoal de gestão. Deseja trazer para o setor público sua experiência obtida na iniciativa privada. Para isso haveria a necessidade de um corpo técnico gerindo a administração da cidade.

Em sua avaliação a administração municipal deve organizar-se para funcionar de forma dinâmica, para que seja possível imprimir uma gestão de resultados. Essa versão exige que se diferencie o papel e as responsabilidades de cada agente responsável pela administração. Modelo cuja fórmula apóia-se na idéia de um city manager

> [...] O dia-a-dia da prefeitura é um administrador que toca. Eu não preciso ficar atrás de uma mesa assinando cheque de pagamento de $50.00 reais, assinando autorização de férias, nada. Essa não é minha função, minha função é a de gestor. É por a pastinha embaixo do braço e ir atrás pra trazer recursos, para desenvolver o município como uma unidade produtiva. [109]

Os especialistas com os quais Catarino contava, a cidade não oferecia. "[...] eu fui atrás de nomes que pudesse me ajudar pra esses projetos todos."[110] Supõe poder persuadir os aliados, numa manobra arriscada. Como se tentasse isolar os políticos da política e os partidos de sua pretensões pelo poder. Acredita que as realizações concretas de seu governo irão credenciar seu trabalho, tornando possível a execução de seu projeto de unidade inconciliável entre situação e oposição, dinamismo da máquina administrativa e desenvolvimento sustentado do município, inspirado numa visão integradora e não conflituosa da política. Projeto claro, dentro do alcance de sua concepção de política, mas em nada esclarecido à todos: políticos, imprensa, setores

---

[106] Idem.
[107] Idem.
[108] Idem.
[109] Idem.
[110] Idem.

organizados e sociedade civil em geral. Catarino não havia explicado seus objetivos nem mesmo para as forças que o apóiam !!! Seu projeto pessoal, ambicioso para o contexto da cidade, colidirá com todos: aliados, oposição na Câmara Municipal, adversários fora do espaço institucional, isolando-o de maneira frontal.

Os embates não tardam a vir. Primeiro com os aliados. A resistência e recusa em aceitar pessoas indicadas ou membros dos partidos da composição, motivam a primeira divergência dentro do governo. A briga com o PT, no entanto, expõe problemas maiores; o de concepção sobre a própria política e as relações de poder numa sociedade. Conflito que interpõe-se a todos atores que compõem o *núcleo do governo*, compreendido pela visão de suas principais lideranças.

O discurso social que unia petistas e pedetistas foi útil na campanha. No governo, a formulação de estratégias para o exercício do poder impõe barreiras que limitam a compatibilidade programática. Embora filiado ao PDT, Catarino é uma pessoa que não transita entre os partidos, assim sendo, essa distância em relação a cultura partidária impede-se de exigir de Catarino uma perspectiva ideológica em que o trabalhismo represente uma força que entusiasme sua ação. O peso dessas dificuldades não impede, no entanto, algumas aberturas que permitam que se encontre aproximações entre o modelo de gestão do prefeito em questão e a perspectiva partidária.

O campo das especulações é sempre generoso, daí os riscos que se corre quando se deseja buscar definições prontas. Contudo, malgrado os riscos, é possível afirmar, não sem algum esforço, que o método de gestão do prefeito Zé Catarino está mais próximo ao PSDB do que de uma esquerda ideológica. A abertura peessedebista não coloca o tema das classes como elemento central , logo**,** esquerda e direita no Brasil conjugam conveniências políticas que "[...]é preciso se preocupar mais com o conteúdo das propostas do que com rótulos ideológicos." E segue, porque quer preservar e aperfeiçoar a democracia, o PSDB não pode aceitar o assembleísmo típico do PT. (PARTIDO SOCIAL DEMOCRÁTA BRASILEIRO, 2007). A gestão de resultados em que se apega Catarino, passa pelo discurso da eficiência, conceito edificado pela idéia de choque de gestão, capitalizado pelos signatários da proposta tucana, atualizado por disputas nacionais.[111]

[111] "Eu vou fazer, de ponta a ponta, um choque de eficiência na gestão pública". Sustenta Geraldo Alckmin, candidato à presidência da república pelo PSDB. Jornal O Estado de São Paulo, 19, mar. 2006

Embora, como declara, não pertence a nenhuma corrente interna, Osvaldo Melo, vice prefeito, é formado dentro da cultura política e partidário do PT.[112] Militante histórico da agremiação na cidade, não separa partido da gestão de governo. Portanto, governo e partido, medida a autonomia de cada instituição, devem ser cúmplices neste processo. Apesar das diferenças de interpretação dada a pluralidade de correntes internas, a questão do socialismo é um tema presente nas elaborações do PT nos anos 90.

É o sistema capitalista, fundado, em última análise, na exploração do homem pelo homem e na brutal mercantilização da vida humana, o responsável [...] pela fome de milhões [...] e pela violência que se dissemina na vida nacional, [...] a ambição histórica do PT já era, em sua origem, nitidamente socialista. E os dez anos que se seguiram [...] só fizeram confirmar nossa opção anticapitalista...[113] (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2007). A participação do partido no governo é uma das formas de se credenciar a agremiação e seus quadros para o exercício do poder na cidade. Excluir essa prerrogativa é eliminar o potencial de oportunidades geradas pelo contexto histórico, as mesmas que fizeram nascer o orçamento participativo.[114] Portanto, é legítimo que o partido, que contribuiu para garantir estrutura de organização para a campanha e, por extensão, envolveu sua base no trabalho de militância, tenha importância na composição dos quadros para governar a cidade.

A sustentação política do prefeito depende de uma série de prerrogativas que devem ser criadas pela primeira autoridade do município como meio de garantir a execução do mandato. As *formas potenciais* de sustentação do prefeito compreende as acomodações dos aliados no governo e a aproximação com grupo de servidores simpáticos a gestão. Movimento que ajuda a garantir certa uniformidade na linha de decisão quanto aos rumos da administração.

No governo do prefeito Zé Catarino, os impasses são de primeira ordem: "[...] numa reunião de composição eu falei assim: o Osvaldo [seu vice] vai ser chefe de

---

[112] Entrevista com Osvaldo Melo realizada em 19 de fev. 2006 na sede do PT, em Presidente Venceslau.
[113] O socialismo petista é parte da resolução aprovada no 7° Encontro Nacional, ocorrido em 31 de maio e 3 de junho de 1990, no Palácio de Convenções do Anhembi, São Paulo e reafirmado no 2° Congresso, realizado em Belo Horizonte, entre 24 e 28 de novembro de 1999. Partido dos Trabalhadores, 2007.
[114] Como experiência inovadora na gestão municipal, o orçamento participativo foi implantado pela primeira vez na segunda metade da década de 1980, nas prefeituras administradas pelo PT. O orçamento participativo é o meio sobre o qual o prefeito discute, através da realização de plenário com os moradores, as prioridades de investimento que devem ser realizados pelo governo na cidade. Iniciativas que para a legenda configuram verdadeiras práticas de democracia participativa. Prática participativa que para o PSDB é chamada de assembleísmo.

gabinete, eles: de jeito nenhum. E ficamos até as 4 da manhã numa discussão braba..."[115] A dificuldade em conciliar estende-se a militância " *O* [jornalista] Jamil quis [integrar o governo] por que participou da campanha, era amigo do Osvaldo , ele era do PT, então ele achava que tinha o jornal e deveria ficar responsável pelo setor de imprensa e o Catarino não deu..."[116] Isso com o partido aliado, entre os correligionários do PDT a relação chega a animosidade

> [...] o cara que era do meu partido tinha um filho [...] advogado que queria emplacar [...] eu disse: não!!! Nossa senhora, quase fui apedrejado. Ele disse: como não? É meu filho que vai... eu disse não." E também de distanciamento " Um dos vereadores veio me pedir, era o diretor de esporte antes. Eu não preciso ser diretor, mas me põe num cargo que eu não quero ser mais técnico esportivo, porque ele era funcionário da prefeitura. Eu falei assim: me desculpa mas eu [não vou te colocar] . Eu pus um caro humilde, um técnico esportivo como diretor.[117]

O grande nó, que sela a indisposição entre o prefeito e os setores mais ligados ao cotidiano administrativo, acontece com a chegada dos funcionários contratados que não são da cidade. Por virem de fora, essas pessoas terão salários compatíveis com a profissão, valores cuja referência de mercado é a dos grandes centros. Nas burocracias mais avançadas, onde o respeito aos princípios de funcionamento racional da máquina pública atinge alto padrão de eficiência, a incorporação de novos servidores cria impasses e gera resistências do funcionário de carreira. Nas circunstâncias em que estão colocadas a incorporação dos novos funcionários na administração em questão, a tentativa de coabitação entre os quadros nomeados e os funcionários de carreira gerou conflitos de diversas natureza. Entre as principais razões destes conflitos está a avaliação de que a chegada destes funcionários, técnicos, especialistas, burocratas atestava, especialmente no julgamento do servidor da casa, o desprezo pelos profissionais da cidade.

Conforme declara Osvaldo Melo, havia uma cobrança natural do eleitor e das bases do partido em relação aos rumos do governo, o que tornava insustentável a

---

[115] Entrevista com José Carlos Manga Catarino, em 17 out. 2005.
[116] Entrevista com Dora Martins em 21 de out. 2005.
[117] Entrevista com José Carlos Manga Catarino, 61, em 17 out. 2005.

participação do PT no governo.[118] Por outro lado, Jurandir Ferraz, diretor do sindicato dos servidores municipais lembra que o governo inicia sua gestão com um débito de quatro folhas de salários atrasadas. O acordo com a categoria era a de saldar essa dívida o quanto antes fosse possível. No entanto, terminará o ano de 1998 devendo mais três, além das atrasadas (INTEGRAÇÃO, dez., 1998). Explicita-se a separação entre governo e servidores motivado pelo que, no entendimento do funcionalismo, tratava-se de uma afronta ao segmento. A resposta dos trabalhadores relativa aquela situação será dada com uma greve que irá parar setores essenciais da cidade.Sem repasse desde 1992 quando foi criado, o Fundo de Previdência Municipal destinado a custear os encargos do Plano de Seguridade Social dos Servidores motivou uma ação civil executada pelo Ministério Público dando ganho de causa aos funcionários municipais. Desrespeitado desde sua invenção, aparece nesse governo como exigência dos servidores a ser cumprida pelo executivo

No auge da crise do afastamento de Zé Catarino, *dezembro de 1998*, em assembléia, servidores municipais discutem posições a serem tomadas frente a situação. Na iminência de retorno do prefeito, amparado por liminar favorável em trâmite na justiça e com o vice a frente da administração, o jornal Integração do *dia 4* trás a seguinte notícia da assembléia " A paralisação das atividades somente seria suspensa caso Osvaldo Melo continuasse no cargo de prefeito no período das investigações da Comissão Especial de Inquérito." Como fator político, a burocracia deriva poder que permite ao servidor do Estado estabelecer o ritmo de funcionamento da máquina administrativa de acordo com o desejo dos que a controlam. (WEBER, 1999). A quebra de braço entre o sindicato e a administração municipal pelo pagamento do salário dos servidores não foi gerada no governo em questão. Mas as animosidades e indisposição para o diálogo de ambos os lados gera impasses que serão resolvidos somente na justiça.[119]

Embora o sindicato não fosse filiado a nenhuma central, há uma inclinação ideológica pela Central Única dos Trabalhadores[120] que permite aproximar o posicionamento dos grevistas a oposição partidária, especialmente em relação ao PT. A

[118] Entrevista com Osvaldo Melo em 19 fev. 2006 na sede do Partido dos trabalhadores em Presidente Venceslau.

[119] O impasse referente ao pagamento ou não de 54 dias de atividades dos servidores em greve foi solucionado em acordo firmado entre o prefeito e o funcionalismo mediante acompanhamento da justiça. Entrevista com Eduardo Bezerra Silva, membro do Sindicato dos Servidores Públicos Municipais – SINDISERV em 3 de abril de 2007.

[120] Alguns integrantes do Sindicato participam de cursos de formação política na Central Única dos Trabalhadores em Presidente Prudente. Entrevista com Eduardo Bezerra.

esquerda, que na cidade sempre fora preterida pela disputa entre os caciques locais, enxerga a chance de se viabilizar como alternativa ao que ela mesmo ajudou a construir, ou seja, o governo Catarino. Sindicato e partido emitia seus recados. Para o prefeito, havia fortes razões para o atraso de pagamento dos servidores "Quando eu entrei [...] foi uma desgraça. Tinha um orçamento e meio de dívidas vencidas e tudo era engessado [...] tinha precatórias, tinha mais não sei quanto..."[121] O que não havia era como convencer o funcionalismo em acatar as visíveis contradições existentes entre o pagamento pontual de um salário de nível elevado para servidores graduados de fora e o atraso no recebimento do ordenado dos funcionários da limpeza e de coleta de lixo da cidade. Entre os trabalhadores, a opção do prefeito soava como privilégio na imprensa, o desentendimento entre as partes era noticiada como representando riscos à população, uma vez que " Os bairros continuam com lixos acumulados nas calçadas [e] tem apodrecido e propiciado condições para a proliferação de 'moscas e varejeiras' *e* outros animais peçonhentos [e sentencia] A cidade hoje parece um lixão" (O LIBERAL, dez.,1998). Mas a imprensa não é apenas uma expectadora que relata e informa sobre os acontecimentos, é também protagonista dos fatos. Como todo protagonista será motivada a ter sua posição.

4.1.2 A recusa de acordo com a imprensa

As relações capitalistas no Brasil são historicamente mediadas pela intervenção do Estado em todos os âmbitos da vida social. Mediações que passam, inclusive, por níveis de dependência de alguns setores econômicos a ele. Uma das expressões dessa dependência em nível local são as empresas de comunicação. Embora pequena, Presidente Venceslau tem uma imprensa em número considerável, são 2 rádios, 1 AM outra FM; uma TV à cabo e três jornais, O Liberal, O Imparcial e o Tribuna Livre. (ERBELLA,2006). Apesar do novo recorte dado pelos grandes veículos de comunicação às questões da cidade, o enfoque aberto por essa perspectiva de jornalismo é, em regra, regional. (LIMA, 1996).

Dessa maneira, o dia-a-dia dos pequenos municípios quem cobre é a própria mídia local. As notícias políticas da cidade envolvem, sobretudo, o cotidiano da administração pública. Isso cria formas de dependência entre imprensa e governo que

[121] Entrevista com José Carlos Manga Catarino, em 17 out. 2005.

não aparece no cotidiano da população, mas são decisivas para o julgamento sobre o desempenho do governo. Relações nutridas por velhas formas de vinculação entre empreendimentos comerciais e auxílio do Estado. O interesse de aproximação entre essas empresas e governo desperta no município razões que não podem ser desprezadas. Para os políticos, a estratégia menos arriscada é a da acomodação de interesses.

Zé Catarino não concorda com os políticos e carrega a imprensa para a oposição. “Por que a imprensa ficou contra ? Porque a imprensa de Venceslau vivia a custa da prefeitura. O prefeito [anterior] tava 4 meses [de salário do funcionalismo] atrasado, mas para a imprensa pagava para poder falar bem. E eu cortei. Falei assim: não tenho dinheiro.”[122] Essa indisposição reverbera em feridas ainda expostas. Um dos jornais da cidade, o Tribuna Livre, é de propriedade do jornalista Jamil. Petista, acreditara ter se credenciado para a nova administração por ter participado da eleição do Prefeito. Enganou-se: “[...] o Jamil veio pedir serviço, queria ser o homem da imprensa. E foi no diretor administrativo [e] *ele*, [o diretor] falou: Jamil, a prefeitura tá quebrada, não tem condições, não podemos por mais ninguém.”[123]

Na primeira tentativa da Câmara de afastá-lo do cargo de prefeito, no quadro das denúncias de notas frias, dezembro de 1998, o juiz da 2° Vara civil de Presidente Venceslau, concedeu liminar permitindo sua permanência a frente da prefeitura enquanto durasse os trabalhos da Comissão especial de Inquérito. Não obstante a isso, o Jornal Tribuna Livre, de 5 de dezembro, decreta a morte política do prefeito. Sentença defendida em virulento editorial, escrito nos seguintes termos:“O imbróglio do afastamento de Catarino, se pelo lado jurídico lhe dá [...] fôlego, pelo lado político, marca o fim de seu governo.” E aponta o dedo indicando como deverá o prefeito agir após o episódio “[...] o prefeito será obrigado a dar explicações sobre esse fato que representa [...] a mácula indelével de sua biografia.” (TRIBUNA LIVRE, dez., 1998).

Ao trabalhar com a idéia de que a sustentação legal do prefeito não lhe garantia manutenção política no cargo, o jornal, na verdade, declara que a permanência de Catarino à frente do governo era uma questão de tempo. Como se apostasse dizendo: ainda não foi dessa vez! Avisado, não dá crédito ao que a imprensa noticia “ Tá... deixa eles falarem [...] eu não respondia ao que a imprensa escrevia...”[124] Nem se importa com o que ocorre nos bastidores da cena política “[...] o que os vereadores falavam na

[122] Entrevista com ZÉ Catarino, em 17 de outubro de 2005.
[123] Idem.
[124] Idem

Câmara eu ignorava."[125]Acreditou poder governar com o auxílio apenas das convicções "O meu princípio era aquele, olha, atropela, vamos embora..."[126] E vai além, sem dar importância às *formas conjunturais* de manutenção no cargo.

4.2 Os embates com a oposição

A trajetória política do governo Zé Catarino permite observar duas questões de fundo, bastante peculiar a proposta desta pesquisa: o *mandato* e a *gestão de governo* eleito na esfera local. Quanto ao mandato, a atenção se volta para o plano da *manutenção do poder político.* Arena composta pela correlação de forças do jogo político em que os resultados em favor do governo dependem da articulação de estratégias que viabilize os objetivos programados. Em relação a gestão de governo a preocupação se dirige para a *execução da atividade administrativa.* Essa atividade corresponde a realização dos projetos ou programas do governo. A implantação desses projetos, despertado pela politics, segue um plano de ação envolvendo a policy ou as políticas públicas a serem aplicadas. Evidentemente que o corte aqui proposto não pode ser tomado de maneira rigorosa, ele é útil para fins da análise sociológica. No front, uma força influi na outra tendendo para o lado em que a composição tiver mais energia.

Como chefe político vindo de fora dos quadros das elites tradicionais da cidade, Zé Catarino é distante e até avesso a cultura partidária e pouco familiarizado ao pluralismos de opiniões na imprensa, legislativa e outros círculos de informações. Tem tarefa desafiadora e que se revelará desastrosa: primeiro, compreender esta dinâmica e garantir a unidade do governo em torno da incorporação dos aliados, criando *formas potenciais* de sustentação de seu mandato. Segundo, viabilizar-se politicamente como gestor segundo os critérios de julgamento dos que estão fora do governo, garantindo *formas conjunturais* de manutenção no poder. Os resultados de suas ações são desastrosos porque o prefeito Catarino abre espaço para a emergência de conflitos internos e externos ao seu governo. A ruptura com os aliados e a indisposição com o funcionalismo são responsáveis pelas tensões nas relações de poder dentro do governo.

A sucessão de fatos que se abre com a briga entre Zé Catarino e a imprensa, os conflitos com a Câmara até seu isolamento e abertura da Comissão Especial de Inquérito contribuem para seu desgaste fora do núcleo decisório. Tanto um como outro

[125] Idem
[126] Idem

contexto são férteis para se perceber como as *formas potenciais e conjunturais* têm seu peso estratégico na relação entre governante e atores políticos que compõem a dinâmica do poder local.

Existe uma condição de atrofia, comum nas Câmaras Municipais brasileiras, que coloca o vereador na condição submissa ao prefeito do momento. Esses vínculos nutrem-se de uma relação de troca bastante presente entre os dois poderes. Relações configuradas pelo modo clientelista de dependência, sustentado por lealdades em torno da distribuição de recompensas materiais e simbólicas em troca de apoio político (DINIZ, 1982 b: 23).

Para governar, o executivo necessita de uma base que lhe assegure maioria parlamentar. Num sistema partidário fragmentado, como é o brasileiro, quase sempre a composição da base de sustentação do governo é alimentado por um grande número de partidos. Essa composição ou coalizão partidária ocorre variavelmente no início da gestão. Recompondo-se conforme exigências da própria dinâmica interna de conciliação de interesses. Nessas coalizões o comum é que os partidos aliados tenham uma parcela de poder na administração. A grande quantidade de partidos e heterogeneidade ideológica geralmente dificultam as margens de manobra do governo de coalizão. A procura de harmonia para a governabilidade passa a depender da coesão interna dos partidos que comporão a equipe de governo, situação comum para o caso dos estados e do poder central.

As coalizões em âmbito local tem características específicas. (TEIXEIRA, 2000, p.7) acredita que por ser a atividade política local menos fragmentada, ao menos em termos ideológicos "[...] a busca de governabilidade ocorrerá segundo critérios clientelistas gerados pela excessiva individualização da atividade política e pela montagem e consolidação de estruturas partidárias alimentadas pelo controle da máquina pública." Tanto da parte do governante como do parlamentar a atividade política no município requer respostas mais imediatas à população, espaço extenso para as práticas de cooptação e clientelismo. Circunstância em que a fragilidade do sistema partidário local e a individualização da atividade política sem constrangimento legal tornam-se fatores decisivos para o apoio político dado ao prefeito. Analisando as relações executivas e legislativas e seus impactos no sistema político local no município de São Paulo, acentuado a gestão de Luiza Erundina, Paulo Maluf e Celso Pitta.

Teixeira (2000, p.48) observa que

> As administrações que optaram por uma estratégia de negociação política, discutindo pontualmente cada projeto de seu interesse no legislativo, enfrentaram grandes resistências dos vereadores e muitas vezes viram os interesses da gestão serem rejeitados. As que se utilizaram de métodos clientelistas, trocando voto do parlamentar por cargos na máquina pública, conseguiram um padrão de harmonia com o Poder Legislativo que permitiu ao prefeito governar a cidade sem sofrer qualquer tipo de interferência da Câmara Municipal.

Para garantir uma base sempre fiel aos projetos do executivo, a estratégia é a nomeação de parentes, atendimento de demandas específicas do vereador, controle de determinados postos do governo, indicações, nomeações, favores que estimulam formas ilícitas de apropriação dos recursos públicos. Bloqueada essa relação, é preciso construir formas diferentes de convívio entre os poderes. Trata-se de uma obra de engenharia política, tendo em vista a força da tradição relacionada as instituições locais. Acredita-se que essa relação deixaria de existir num sistema partidário em que as agremiações desfrutassem de vida política interna e a interação partidária seguisse uma linha de coalizão programática. Isso significa que a bancada de sustentação do executivo no parlamento aconteceria conforme a costura de um programa elaborado com o auxílio parlamentar em busca da coerência de interesses, como forma de facilitar sua aprovação (TEIXEIRA apud COUTO, 1998).

A disputa eleitoral em Presidente Venceslau é sustentada por algumas frentes de partidos. Coligações também representativas do espectro ideológico em esfera mais ampla. A aliança que elege José Manga Catarino, composta pelo PDT/PT/PC do B assegura apenas três cadeira no legislativo, todas pelo PDT. Como vice da chapa o PT não elege nenhum parlamentar tampouco o PC do B.[127] Por outro lado, a aliança entre PPB/PTB/PFL com Tufi Nicolau à frente garantem uma bancada de seis vereadores, sendo três do PFL e três do PPB, nenhum petebista foi eleito.

A coligação PMDB/PSDB também faz seis vereadores, quatro do PMDB e dois do PSDB, numa legislatura de 15 parlamentares.[128] Embora fragmentada, a composição partidária na Câmara Municipal da cidade aponta níveis de coesão quando tomado como critério o espectro ideológico. Formato sugerido em nível mais amplo, na

[127] A discussão se restringe nesse momento a composição dos partidos no parlamento e a formação da base do governo. Essa abordagem não leva em conta o capital político do PT fora do parlamento. O PC do B é um partido inexpressivo na cidade.

[128] Fonte: Câmara Municipal de Presidente Venceslau 12°Legislatura – 1997/2000.

definição do perfil das agremiações. Direita e centro, representado pelo bloco de partidos das alianças derrotadas compõem a maioria das cadeiras do parlamento local. Ao compor com um desses partidos em busca de maioria que lhe dê sustentação, a frágil coalizão pretendida por Catarino está exposta às exigências pelo atendimento individual das demandas dos vereadores. Sem um partido orgânico, uma base de apoio instável e com dificuldade de se relacionar no mundo político, torna-se difícil o entendimento entre prefeito e Câmara. Separação aprofundada pelos critérios adotados por Catarino para negociar com a casa "[...] tinha muita coisa que só depois que eu, só depois de estar com o estudo na mão é que eu chegava lá e dizia: oh, eu fiz isto. Porque senão começava a guerra entre eles."[129]

Mesmo as negociações pontuais, apontadas pela literatura como as que sofrem maior resistência entre os vereadores, pressupõe nível de interação entre o governo e sua base de sustentação para ser encaminhada, Catarino atropela isso. Com uma legislatura habituada aos padrões tradicionais de troca entre os poderes, a chance de harmonia seria alcançada caso o prefeito se rende-se a forma mais comum de relacionamento entre as casas, ou seja, atender as demandas clientelistas. Catarino não abre vias por onde seja possível atender aos pedidos pessoais dos parlamentares, fechando os mecanismos de diálogo entre prefeito e vereadores. Colherá o preço da hostilidade

> O que pesou muito, foi a tal da municipalização do ensino, porque eles achavam que eu ia tirar as crianças do estado e os professores iam perder aula. E aí, um dos vereadores a filha era diretora do estado e aí ele dizia assim: não, eu nunca vou aprovar isso porque isso vai prejudicar minha filha.[130]

A cronologia da crise, aberta já nos primeiros meses do governo, chega a forma aguda nos impasses envolvendo prefeito e vereadores. Lançada a disputa de força entre legislativo e prefeito, todas as ações do governo passarão a ser examinadas de maneira intensiva. Do passo a passo dessa marcação surgem os indícios que permitem apontar irregularidades na gestão.

Os parlamentares são contra a reforma do sistema operacional dos equipamentos de manutenção do serviço de contabilidade por considerarem oneroso

[129] Entrevista com Zé Catarino em 17 de outubro de 2005.
[130] Catarino aprova a municipalização do ensino por decreto. Entrevista com o prefeito Catarino.

para os cofres públicos. Defendem que há abuso de gastos nas viagens do prefeito e de funcionários e que os cargos comissionados ocasionaram aumento na folha de pagamento. Que há atraso no repasse do duodécimo para a Câmara Municipal. E o que será a maior motivação por onde o grupo oposicionista reterá o foco das investigações: o processo licitatório e pagamentos envolvendo o município e a empresa do ramos de construção civil da cidade.

Dizendo-se não temer investigações, Catarino não vai atrás de granjear adesões e até autoriza sua base a votar a favor da abertura de uma Comissão Especial de Inquérito. Ao tentar isolar a influência dos políticos, é isolado por eles. Abrindo espaços na política do "tatu", não para se credenciar como administrador, mas para seus novos algozes do partido dos trabalhadores. A conduta do prefeito em não buscar apoio, nem mesmo dos aliados, é uma opção política sustentada na convicção de idoneidade pessoal. Nesta medida, todo o processo de investigação que é aberto contra ele contextualiza-se no jogo de disputa provocado pela arte de governar. Ante a impressão ingênua de que Zé Catarino é vítima de seus adversários, a percepção real do preço de sua escolha nas páginas dos inquéritos.

4.2.1 Os inquéritos

A primeira denuncia de irregularidades na prefeitura de Presidente Venceslau chega endereçada ao Promotor Público, da cidade, em 6 de abril de 1999. O conteúdo da carta exibe um interessado alerta segundo o qual a Construtora Venceslauense, de propriedade de Antenor Gonçalves de Souza participou de licitações "arranjadas" vendendo notas fiscais de mão de obra para a prefeitura em troca de 12% do valor lançado sobre elas. Enumera obras realizadas na cidade e afirma que os serviços contratados para serem realizados pela empreiteira responsável, no caso, a Construtora Venceslauense, eram feitos por funcionários municipais. Aponta o engenheiro florestal e funcionário, ligado ao prefeito, Luiz Arthur Gagg como responsável pela intermediação do suposto esquema de notas frias, expedidas em razão destes contratos. Alerta para o fato de que o tal dono da construtora inclina-se a depor na justiça sob a guarda de benefícios financeiros extorquidos de políticos da cidade e pede o envolvimento do promotor André Luis Felício no caso.

Sete dias depois, ou seja, em 13 de abril, o vereador Sérgio Amaury de Oliveira, do PMDB, endereça um informe protocolado no Ministério Público remetido ao Promotor Felício comunicando ter "[...] conhecimento da existência de irregularidades que possivelmente atingem a administração pública local." (SÃO PAULO, 1999, p.1)[131]. Ratificando as denuncias, diz ter constatado a venda de notas de "prestação de serviços" não realizados para a prefeitura municipal em troca do recebimento de 12% do valor preenchido. Pagamentos feitos com cheques endossados para que fiquem ao portador, cujo destino não se sabe ao certo se são depositados ou sacados em caixa. É possível supor que o caráter anônimo da denúncia, de fato, era apenas transitório.

Antes de se entrar no caso há uma curiosa aresta relacionada com a entrada da justiça no caso Catarino, envolvendo o denunciante e a Promotoria Pública da cidade. Por meio do posicionamento destes atores pode-se enxergar duas importantes questões: a primeira é a do ambiente de animosidade e disputa, já sustentada, que coloca as questões do poder local no centro das atenções, agora encaminhada à justiça. Tipo de disputa que corrobora com a linha de argumentação desenvolvida sobre o isolamento político do prefeito.[132] A segunda expõe como as fronteiras entre o desejo das elites políticas e a ação da justiça são mediadas por formas de tensões que ilustram, por meio do posicionamento dos atores, o terreno arenoso em que os fatos se desenvolvem. Neste campo, a natureza da disputa política não coloca limites entre os meios utilizados e os fins a serem alcançados pela oposição ao governo do prefeito Catarino. A separação entre o campo da disputa política e a atuação da justiça será realizada pelos operadores do direito. Este é o caso do Ministério Público em Presidente Venceslau que procura manter-se no espaço de exigências reclamados pela lei.

Perguntado como avalia a participação inicial do Ministério Público no caso Sérgio Amaury, oposição ao governo, é lacônico "Ficou parado, ficou parado..."[133] Ele não agiu como deveria ter agido após a apresentação da denúncia, sustenta o vereador. Para Oliveira, responsável por apresentar a representação contra Catarino, o que acelerou a entrada da justiça foi a entrega da denúncia, em mãos, ao Procurador Geral

---

[131] Trata-se de um documento de apenas 6 parágrafos, escritos de maneira pouco rigorosa, ou seja, carregado de aspas e de afirmações soltas como, por exemplo, "Pelos serviços 'não realizados' a prefeitura em tese paga." E, como é possível notar, com data posterior ao dia do protocolo.

[132] Obviamente que o fato de se apontar que o processo de isolamento possibilitou a CEI não significa, em nenhum momento, sua eventual culpa ou suposta inocência. A linha de argumentação sobre seu isolamento é conseqüência da observação sociológica empregada no caso.

[133] Entrevista com o Sergio Amaury de Oliveira.Vereador responsável por apresentar as denuncias sobre irregularidades na prefeitura e integrante da segunda Comissão processante contra o prefeito Catarino. Entrevista realizada em 21 de dez. 2006 na delegacia da polícia civil da cidade onde é investigador.

de Justiça Luis Antonio Marrey, por ocasião de sua presença à cidade em um evento no Coroados Tênis Clube. Fato que, inclusive, relata o vereador, causou mal estar em outras autoridades presentes no local. Outro espaço de oportunidade foi

> [...] através do pessoal do PT de Venceslau que foi convidado e compareceu aqui o Senador Eduardo Matarazzo Suplicy, eu entreguei pessoalmente essa questão pra ele [...] mediante estes dois espaços o negócio deslanchou [...] o Ministério Público fez a denúncia e já abrangeu todo o convênio.[134]

O Promotor André Luis Felício tem outra versão. Primeiro chama a atenção para os limites de atuação do Ministério Público e das responsabilidades do Legislativo que pode melhor acompanhar o dia a dia do gestor. Alerta para o fato de que a denúncia fora apresentada por um ente político e por ser assim ele passa a se sentir o "pai da criança", em outros termos, se der certo, ele fala que foi responsável por ter afastado o prefeito, se der errado ele tira o corpo fora. Por outro lado, há um procedimento que é o de "[...] se desvincular de qualquer ultra ligação com a fonte de informação, até para manter minha isenção." [135]

Repõe os fatos conforme compreendeu o contexto:"[...] eles [os políticos] querem ficar toda semana na Promotoria não só provocando a celeridade [do processo judicial] que para eles tem que ser rápido [...] mesmo que depois ela seja derrubada no Tribunal Superior.Eles querem fazer"estabanagem" na imprensa."[136] Resgata o episódio destacado pelo vereador sem atribuir importância nem influência sobre sua conduta "[...] o Senador de fato foi conversar comigo [...] disse que queria me conhecer, ver meu trabalho [...] o Marrey na época [...] ele foi lá [no Coroados Tênis Clube] a pedido nosso. Em função deste caso eu fui apresentado na corregedoria, mas esse é um padrão de todas as Comarcas."[137]

O Promotor destaca ainda alguns fatos que ajudam a compreender a atmosfera do momento

> [...] eu lembro que tomei pressão muito forte para tomar atitudes de uma forma antecipada sem as provas que eu tinha colhido, os políticos queriam me afastar. Se não me engano, um dos articuladores

[134] Idem
[135] Entrevista com o Promotor do caso André Luis Felício. Entrevista realizada em, 18 de janeiro de 2007, no Fórum de Justiça de Presidente Prudente.
[136] Idem
[137] Idem

> nem era da Câmara, mas era uma liderança política que ficava instigando neste sentido. A preocupação deles [políticos] não era que eu produzisse uma prova [...] robusta, eles queriam: tem indícios ? Afasta ele. Era uma questão política porque na época ele tinha brigado com o vice dele... .[138]

Como questão política, as nuvens que cercam os horizontes desta cidade deságuam as primeiras tempestades no caloroso ambiente de sua Casa Legislativa, a Câmara Municipal. A Casa decide, em 30 de novembro de 1998, por iniciativa unânime entre os vereadores, abrir uma Comissão Especial de Inquérito para apurar possíveis irregularidades na administração do prefeito José Alberto Mangas Pereira Catarino. Três são os fatos que motivaram a sua abertura, o primeiro e o terceiro não prosperaram, será o exame dos contratos e a movimentação de recursos entre a Prefeitura Municipal e a Construtora Venceslauense Ltda, do senhor Antenor Gonçalves de Souza, que estará no centro das atenções não apenas dos parlamentares da CEI como, também, do Ministério Público.[139]

Recursos originados de um convênio firmado entre a prefeitura da cidade, governo do Estado de São Paulo, União e Banco Interamericano de Desenvolvimento – BIRD.[140] A linha de argumentação parlamentar é a de sustentar indícios de irregularidades no processo licitatório e no pagamento realizado para a empreiteira, fatos que resultariam em infrações administrativas definidas no Decreto Lei 201/67. O processo seria dirigido a uma empresa sem condições legais de assumir o compromisso e haveria ocorrido pagamento dos serviços supostamente realizados pela construtora quando, na realidade, a executora das obras fora a prefeitura. Irregularidades que o Ministério Público entenderá como afronta aos direitos difusos, apenados na Lei 8.429/92, Lei de Improbidade Administrativa. Antes de entrar nos méritos das

---

[138] Idem

[139] O primeiro dos fatos presentes no Relatório da CEI tratou da investigação sobre um cheque no valor de R$2.500.00 supostamente emitido pela Associação de Proteção à Infância e à Maternidade – APIM, presidida por Maria Julia Catarino, irmã do prefeito, depositado na conta particular de Nilza Ferreira da Silva, Diretora da Divisão de Bem estar Social da prefeitura. A conclusão das investigações não aponta a ocorrência de práticas ilícitas mas manda recado ao executivo sobre qual seria a linha de trabalho da CEI " Não há, ainda, provas de que o Prefeito Municipal esteja envolvido nessa transação, mas pelo fato de ser irmão da presidente da entidade, é intuitivo concluir que ela não teria agido sozinha..." (PRESIDENTE VECESLAU, 1999, p. 721) .O terceiro elemento diz sobre os impedimentos e obstruções praticados pelo prefeito sobre as investigações mas não prosperou porque deu-se no decorrer dos trabalhos, ficando limitado ao próprio fato.

[140] Os limites destra pesquisa não nos permitirão entrar no mérito do conteúdo da execução do projeto que tem, entre outras coisas, ações de forte impacto sobre a comunidade mais pobre da cidade, especialmente sitiantes, trabalhadores e pequenos proprietários rurais.

investigações, retoma-se rapidamente alguns pontos que já foram abordados em registros anteriores, com o objetivo de esclarecer que recursos são esses vindos de fora.

Na queixa que o vereador Sérgio Amaury de Oliveira faz as autoridades vindas a Presidente Venceslau, em que pede a intervenção do Ministério Público no caso, ele menciona a abrangência das investigação a certo convênio. O compromisso, contraído em 1995, que envolve a municipalidade, algumas instituições e, sobretudo, a ONG Pontal Flora para a realização de um "Plano de Execução Descentralizado", tem por objetivo a recuperação da Microbacia do Córrego Fortuna.[141]

Deste compromisso nasce, em 1996, o convênio firmado entre a Prefeitura Municipal, a União, o Governo do Estado de São Paulo e o BIRD para a realização do referido projeto. Caberá ao município implantá-lo segundo cronograma financeiro previsto pelo Banco Mundial, movimentando recursos liberados pela União que exige prestação de contas em formas de relatórios mensais e trimestrais. Na alteração do projeto, em novembro de 1997, a verba gerenciada pela Prefeitura será mantida em conta vinculada submetida a apreciação do Governo federal sob o acompanhamento do Tribunal de Contas da União. O prefeito Zé Catarino nomeia o Engenheiro Florestal Luiz Arthur Gagg como servidor responsável pela sua condução como, também, encarregado de participar das licitações e acompanhar a execução dos contratos resultantes dos certames.

Entre as ações propostas pelo convênio estão a ampliação do viveiro de mudas da Pontal Flora[142]; execução de obras relativas à psicultura[143]; construção de uma sala de uso múltiplo[144] e uma cozinha artesanal[145] no recinto de exposição agro pecuário da cidade, e a construção de sifões e amortecedores[146] no córrego do fortuna, entre outras. Serão essas as obras alvo das investigações. As investigações questionam a validade do laudo técnico que deveria ser atestado por um engenheiro civil era assinado por Luiz Gagg "[...] conforme ele mesmo admitiu que 'perante o CREA o engenheiro florestal

---

[141] A idéia de recuperação das micro bacias envolve o esforço inicial de mobilização sobre o projeto de proteção ao rio Santo Anastácio, visto em nota neste texto. O Programa de micro bacias está distribuído em vários municípios e regiões do Estado como iniciativa do governo de São Paulo.

[142] Carta convite n° 17/98, contrato realizado em 18 de mar. 1998 no valor de R$ 14.150,00.

[143] Carta convite n° 33/98, firmado na mesma data com encerramento previsto para 30 de abril, pago em maio, no valor de R$ 10.000,00.

[144] Carta convite n° 34/98, datado de 20 de março de 1998, para ser entregue mesma data da obra anterior pago em 14 de maio. Valor, R$ 30.000,00

[145] Carta convite n°35/98, Contrato e encerramento também na mesma data, pago em setembro deste ano, valor R$17.500,00.

[146] Carta convite 70/98. Iniciado em julho para ser encerrado em agosto, pago em setembro no valor de R$ 54.849,00.

não está credenciado para emitir laudo de vistoria de construção civil' " (SÃO PAULO, 1999, p.28). A administração sustenta que a nomeação de Luiz Gagg foi uma imposição do governo estadual e federal em decorrência de sua experiência na área de preservação e recuperação ambiental e por ser associado a Pontal Flora, que participou de todas as atividades preparatórias para a assinatura do convênio.[147]

De acordo com Ezequias Dassie, relator da CEI, são vários os episódios que chamam a atenção sobre os procedimentos administrativos do governo. É o caso da assinatura de laudos sobre as obras realizadas sem que as mesmas tivessem sido concluídas e, ainda, a legalidade da firma responsável. Na primeira situação estão o caso da sala de uso múltiplo e da cozinha experimental, ambas concluídas em 30 de abril de 1998. Carlos Roberto dos Santos, que trabalhou na obra, diz em depoimento que "Trabalhou até maio de 1998 e que quando parou de trabalhar apenas a cozinha experimental estava pronta, e a sala de uso múltiplo ainda não estava pronta" (PRESIDENTE VENCESLAU, 1999, p.31).

A testemunha não está faltando com a verdade, admite a *administração*, a questão é que o convênio do Plano de Execução Descentralizada exigia contrapartida do município. Para isso a prefeitura executou alguns serviços complementares que não haviam sido incluídos nas licitações. Foi o caso da construção de sala de uso múltiplo cuja licitação previa 178,20 metros quadrados e piso de cimento queimado. A área fora ampliada para aproximadamente 183 metros quadrados com cerâmica esmaltada, trabalho realizado por funcionários municipais, em decorrência da referida contrapartida. Quanto a cozinha artesanal, a área licitada era de 85,20 metros quadrados com piso de cimento queimado e paredes de 1,5 metro. A obra fora ampliada para 146 metros quadrados com piso de cerâmica esmaltada e 2,1 metros de altura com calçamento ao redor realizado pela Prefeitura, parcela da obra que não foi objeto de licitação por isso não estavam sujeitas ao mesmo prazo de término.[148] (SÃO PAULO, 1999, p. 4230,31).

O contrato em que o objeto era "mão de obra para viveiro" no valor de R$14.150.00 assinado, em 18 de março de 1998 , foi pago, conforme exame, no dia seguinte, ou seja, no dia 19 daquele mês. Ao juízo do presidente da Comissão "É incrível, mas é verdade: o prefeito contratou num dia e pagou no outro, como se fosse

[147] O projeto tinha recurso passado do Ministério do Meio Ambiente direto a prefeitura mediante autorização do estado de São Paulo que é quem acompanha a aplicação financeira dos recursos, monitora e fiscaliza o andamento das atividades sem prescindir que a União fizesse o mesmo acompanhamento.
[148] Segundo o governo, a obra que custaria R$58.000,00 foi construída por cerca de R$ 17.000,00.

possível realizá–la [refere-se a obra] durante a madrugada!!!" (PRESIDENTE VENCESLAU, 1999, p.32). A *administração* sustenta que a ampliação de viveiros de mudas abrageria algumas etapas distintas como roçagem do terreno; terraplanagem; sombrite; preparo de substrato e enchimento de tubetes e instalação de duas bombas de irrigação e confecção de bandejas de tubetes. A confirmação do vencimento do certame, em 13 de março, levou a Construtora Venceslauense a tomar, por conta própria, providências em relação aos serviços de mão-de-obra se antecipando a assinatura do pacto. "Na verdade, os serviços foram executados e concluídos em um único dia, porque providências preparatórias haviam sido adotadas anteriormente, por iniciativa da empresa já vencedora do certame em questão." (SÃO PAULO, 1999, p. 4234). Quanto a legalidade da firma, o fato é que, de acordo com levantamentos realizados no cadastro do Fisco Estadual, a empresa em questão, Construtora Venceslauense Ltda, havia encerrado suas atividades, em 30 de abril de 1998. Ela apresentou os talonários de 000.001 a 000.250 já inutilizados.

> Portanto, a Construtora participou da licitação, assinou o contrato e recebeu pelo serviço, quando ela já não mais existia juridicamente, porque desde abril de 1998 que havia encerrado sua atividades. A nota fiscal que dá amparo e empenho ao respectivo pagamento [para a construção de sifões e amortecedores cujo contrato foi assinado em 1 de julho de 1998] é **absolutamente fria**[149], porque o seu número era 027 e esta numeração estava inutilizada pelo Fisco Estadual e pela própria construtora. (PRESIDENTE VENCESLAU, 1999, p.33)

O "escândalo das notas frias" como ficou conhecido localmente o suposto esquema, tem na emissão da nota número 27, utilizada para demonstrar recebimento de dinheiro da prefeitura pela construtora a comprovação de inexistência jurídica da empresa. O que pode ser comprovado pelo fato dela ter solicitado junto a Fazenda Estadual o cancelamento de suas atividades, em 30 de abril de 1998. Portanto, o pagamento de R$54.849,00 para a construção de "sifões e amortecedores", entre julho e setembro, fora ilegal, sustenta o relator.

Segundo a *administração,* a construtora pediu o cancelamento das notas fiscais de ICMS em dezembro, com data retroativa a abril. O que significa que à época do

[149] Grifo do autor.

contrato a firma existia regularmente e que a utilização da referida nota fiscal n°27, tida como inutilizada pelo Fisco Estadual, não foi a mesma empregada para documentar os pagamentos realizados pelo município. Argumenta que tanto a série de notas de ICMS como a do ISS obedece numeração crescente, o que não significa ser a mesma nota. O contrato cumprido na virada do mês de agosto para setembro,

> [...] a prefeitura Municipal pagou pela nota fiscal de ISS, tributo cuja competência de arrecadação é municipal. Quanto à Construtora Venceslau, sua inscrição junto a Prefeitura Municipal não foi objeto de qualquer pedido de cancelamento." (SÃO PAULO, 1999, p.4237-38)

Exposto o erro de discernimento dos vereadores, a questão persiste. Em Procedimento Preparatório ao Inquérito Civil movido pelo Promotor André Felício, Antenor Gonçalves de Souza, afirma encontrar-se em mãos de seu advogado "[...] um talão de Notas Fiscais para a emissão de serviços da Construtora Venceslau e vários recibos assinados em branco, tendo como signatários prováveis funcionários da Pontal Flora e da Prefeitura Local." (SÃO PAULO, 1999, p. 2478)

Afirmações que acendem as controvérsias em torno do caso. Para o promotor André Luis Felício, os implicados desempenham papéis determinantes na movimentação do defendido esquema:

> [...] grosso modo, funcionava da seguinte forma: simulava-se um procedimento licitatório do qual [a Construtora Venceslauense] sagrava-se vencedora para a edificação de obras e benfeitorias (cinco ao todo), que, ao final, acabavam sendo executadas pela própria administração que, ao término, efetuava pagamento em favor da empresa particular que nada fez.(SÃO PAULO, 1999, p.3)

As relações pessoais estreitam canais e facilita as operações. O comerciante Manoel Moreira é presidente da Pontal Flora. Esta entidade, fundada pelo então prefeito Catarino, presta serviços de fornecimento de mudas, elabora projetos e dá assistência técnica aos produtores rurais da região. Moreira é próximo do mestre de obras Antenor Gonçalves de Souza, dono da Construtora Venceslauense Ltda que, na ocasião, ocupa-se das obras de edificação da Penitenciária II de Presidente Venceslau. Como presidente da entidade que também participa do projeto, tem ligações com o governo eleito. Manoel Moreira convida Antenor a participar das licitações para as obras municipais

cujo processo, argumenta a Promotoria e a CEI, seria apenas “pró-forma”, isto é, arranjadas para que a Construtora Venceslauense saísse vencedora. A garantia da vitória seria assegurada pela presença do presidente da Comissão de Licitações Luiz Arthur Gagg, que assumiria também as responsabilidades sobre o andamento de todos e quaisquer impedimentos que viessem a existir, como de fato existia. Nota-se que a atuação de Gagg concentra-se em um lugar específico da administração, ou seja, onde o alcance da lei é diminuído pelas falhas organizacionais da burocracia. Espaços da máquina pública em que as decisões são tomadas seguindo o critério pessoal e informal e não respeitando os critérios de procedimentos universalistas.

Acontece que a Construtora Venceslauense estava desmoralizada e sem crédito na praça. Difamada por não honrar pagamento de salários aos trabalhadores por ela arregimentados para a construção do presídio. Sem crédito porque devia ao comércio de material de construção local, onde havia contraído empréstimo resultante das empreitadas assumidas. A construtora estava esfacelada juridicamente, privada de recursos técnicos e humanos, desprovida de condições financeiras, devendo na praça.

Para realizar as obras fazia-se necessário reaver o crédito perdido com o comércio da cidade, e não apenas isso, resgatar a confiança inexistente junto aos operários da construção civil. Luiz Arthur Gagg entra como “fiador” de Antenor. Como agente público responsável por viabilizar as operações entre o comércio e Construtora, Gagg, como figura do Estado, atua como um “redutor de incertezas” na relação comercial privada. (SCHILLING,1999).

É também responsável por recrutar pessoal para a execução das obras e pagamentos, inclusive, a funcionários públicos. Cabia a Construtora Venceslauense apenas garantir as notas, como declara seu proprietário “ Em troca dessa gentileza, me foi prometido o pagamento de uma porcentagem correspondente a 12% dos valores consignados nas notas fiscais...” (SÃO PAULO, 1999, p.2478). Acordo firmado, o engenheiro procura o comerciante Carlos Murua proprietário da Casa de Materiais Silva, a quem o empreiteiro devia dinheiro, para propor o fornecimento de material de construção com o compromisso de intermediar os pagamentos. Para viabilizar o acordo seria preciso que o comerciante não apenas fornecesse o material necessário para a consecução das obras como também garantisse empréstimos de dinheiro para pagar os empregados, posto constar do contrato o pagamento do valor global dos serviço somente após a conclusão da obra.

A construtora então receberia os valores em cheque, endossava e entregava a Arthur Gagg para que, na condição de intermediário, fizesse o pagamento ao comerciante, tanto do material empregado, como para retornar o dinheiro que fora adiantado para os vencimentos dos trabalhadores que dispuseram a mão de obra. Dessas negociações sairia a porcentagem de Antenor, como parte do acordo que havia sido estabelecido "[...] porém, até hoje não recebi o valor combinado." (SÃO PAULO, 1999, p.2478). Na busca de sistematizar alguns conceitos que pudessem servir para compreender certos fenômenos na esfera pública, Carvalho (1987) assinala que existe uma vertente na ciência política que compreende algumas irregularidades no contexto de sua funcionalidade. Esta corrente está preocupada com os objetivos alcançados pelas instituições, independente se são ou não condizentes com os padrões morais aceitos ou não como norma. O que esta corrente não explica é como um servidor graduado, supostamente conhecedor das normas gerais de procedimento da burocracia, justifica o uso do cargo como recurso para financiar atividades irregulares.

Para a Promotoria as irregularidades ocorridas nas obras de benfeitoria na cidade tem roteiro bem estabelecido

> Antenor era o proprietário da empresa Construtora Venceslau que teria vencido os procedimentos licitatórios; Manoel Moreira, amigo pessoal do prefeito e que o sucedeu na presidência da Pontal Flora, não só entabulou os contatos iniciais com o 'testa de ferro' Antenor, como também colocou a sua empresa (Manoel Moreira Neto Cerâmica ME) como 'gato' nos procedimentos licitatórios simulados. Já Gagg era aquele que 'operacionalizava' o esquema através de atitudes que iam da escolha dos concorrentes para os procedimentos licitatórios forjados, até a entrega das carta-convites e administração das obras, passando pelo pagamento dos funcionários públicos que nelas trabalharam etc... Por fim, Carlos Augusto, mais conhecido por "Murua", era o responsável pelo suporte material do esquema do qual lograva inexorável proveito financeiro por vender tanto a Prefeitura, em contra-partida do que, ficou responsável pelo apoio financeiro inicial (SÃO PAULO, 1999, p.10).

Fortes Indícios sustentam a versão. Como a declaração de Antenor feita em março à Promotoria. Nela, além de confirmar possuir recibos em branco subscrito por o engenheiro Luiz Gagg revela que

> Tais documentos em branco me foram entregue pelo Sr. Luiz Arthur Gagg, engenheiro florestal [...] intermediário e pessoa da mais alta confiança do Sr. Manoel Moreira Neto e do Prefeito Municipal local Sr. José Catarino, para que eu justificasse a emissão de várias notas fiscais de serviços prestados para a Prefeitura [...] sem contudo jamais tê-los prestados. Ou seja, forneci o talão de notas para o Sr. Luiz Arthur Gagg para que ele a mando de Manoel e José Catarino preenchesse as notas fiscais de forma que melhor lhes conviesse... (SÃO PAULO, 1999, p. 2478)

A forma apropriada de utilização das notas, sustenta o Promotor, é por meio da realização das licitações. Em algumas delas, a participação dos envolvidos esclarece melhor o esquema. Como a que estiveram presentes a própria *Construtora Venceslauense Ltda, Manoel Moreira Neto Industria e Comércio Ltda*, que é de Manoel Moreira e *Alcorra Indústria e Comércio Ltda*,empresa da cidade que fora substituída pela *GDM Prestações de Serviços Ltda,* de Assis.

> Note-se que além da empresa "laranja", para cuja contratação as licitações foram dirigidas, as demais eram o que se denomina "gato", ou seja, empresa cuja participação era mera formalidade para se dar aspecto legal ao certame manipulado (SÃO PAULO, 1999, p. 6).

Todo este arranjo: escolha das firmas participantes, entrega dos convites, regularização de papéis, conferência da documentação era providenciado pelo presidente da Comissão, Luiz Arthur Gagg.[150] É de Schilling (1999), a observação segundo a qual o delito na esfera pública ocupa momento privilegiado, como na fase de elaboração e tomada de decisão. Neste caso, quanto maior for a discricionariedade menor será a capacidade de controle sobre a ação ilegal praticada.

[150] É o que sustenta em depoimento à Promotoria o servidor Francisco José Amorin, encarregado até então dos procedimentos licitatórios da prefeitura. Ação Civil Pública, proc.n˚ 709/99, Fls 6.

Em depoimento dado ao Ministério Púbico o Sr. Nildo César Corral, proprietário da empresa Alcorra Indústria e Comércio Ltda, declara que fora atrás para saber qual o resultado do processo, e que ouvira de Gagg que "[...] provavelmente tais licitações seriam anuladas e a Prefeitura iria construir tais obras sozinhas, com o pessoal e recursos próprios" (SÃO PAULO, 1999, p.7). Nestas concorrências a Construtora Venceslauense consagra-se vencedora. De acordo com relatório de cumprimento de objetivo da Prefeitura Municipal, a Construtora teria recebido um total de R$ 126.499,00 pelos serviços supostamente realizados.

Argumentos contrários sustentam que no momento do certame a construtora preenchia tecnicamente todas as condições. Assim, como responsável pelo processo, Luiz Arthur Gagg fora procurado depois dos contratos firmado, pelo dono da construtora o Sr. Antenor. Neste encontro Antenor pedira auxílio e revelara a situação de quase inadimplência da empresa, alertando sobre os riscos de não cumprir o contrato. Neste entorno, os riscos de atraso sacrificaria o cronograma de execução das obras segundo convênio firmado com o governo e com o BIRD. A solução encontrada, com a concordância do dono da construtora, foi a de procurar o Sr. Carlos Murua, proprietário da Casa de Materiais de Construção, para o engenheiro Gagg assumir compromisso financeiros e de contratação de pessoal junto a Murua, em nome da prefeitura. Foi quando contatou diversas pessoas, alguns eram funcionários municipais em dificuldades financeira e que trabalhariam fora do horário de expediente prestando serviços de modo autônomo. Os funcionários municipais que trabalharam nas obras em horário de expediente o fizeram porque o convênio exigia contrapartidas do município e uma das formas de cumprir o contrato fora por meio da utilização de servidores da prefeitura. Desta forma

> Todas as obras foram realizadas, a um baixo custo, e servem enormemente ao município, conforme atestam as fotografias antes juntadas aos autos de Inquérito Civil e que estranhamente não foram acostadas aos autos da presente ação. (SÃO PAULO, 1999, p.4216).

A questão que precisa ser ressalta é: qual a responsabilidade do prefeito no caso? Sua responsabilidade resulta de haver, como primeira autoridade responsável pelo conjunto da administração e controle sobre o orçamento geral do município, ordenado os pagamento irregulares e ter homologado, como prefeito, o resultado dos convites. Decisão que faz presumir que o Chefe do Executivo teria conhecimento pleno das

noticiadas irregularidades, o que o faz cúmplice; sustentam ambos os inquéritos! No recolhimento de provas ao Procedimento Preparatório de Inquérito Civil o engenheiro florestal declara que "O prefeito desconhecia os detalhes da(s) obra(s), forma de pagamento e o envolvimento de Carlos Murua" (SÃO PAULO, 1999, p. 42998). Hugo de Almeida, engenheiro funcionário do Ministério do Meio Ambiente contratado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, coordenador do Projeto de Execução Descentralizada em Nível Nacional, fora responsável por analisar todos os relatórios de execução dos municípios encaminhados pelos Estados. Ouvido pela Promotoria diz que

> [..] ia ao local ver se o que estava no relatório era realidade ou não [...] que o município de Presidente Venceslau executou o projeto todo (100%) e mais um pouco, por sua conta própria [...] que as prestações de contas eram apresentadas ao Ministério na Secretaria específica e sabe que as prestações de contas do município de Presidente Venceslau foram todas aprovadas e encaminhadas ao Tribunal de Contas da União. (SÃO PAULO, 1999, pgs. 4299-4300)

Também em depoimento, Daniela América Suarez de Oliveira, bióloga, funcionária do Ministério do Meio Ambiente, acompanhara o Projeto na época. Como técnica, assessorou o governo federal no Programa Nacional de Meio Ambiente que incentivava o uso de recursos naturais para gerar renda à população com recursos do BIRD. Esclarece que existia uma unidade de coordenação estadual responsável pelo acompanhamento dos projetos e que

> [...] o município tinha que prestar contas e ter aprovada o uso de cada parcela que já havia recebido [...] para o Ministério do Meio Ambiente, com a aprovação das contas do Programa de Recuperação da Micro bacia do Fortuna, o projeto [de Presidente Venceslau fora] considerado finalizado. (SÃO PAULO, 1999, p.4284, 4285 – 4286)

Como foi destacado, todas as suspeitas levantadas em torno dos procedimentos licitatórios e envolvimento de funcionário graduado da administração em irregularidades na prefeitura ocorreram em cima dos recursos ligados ao convênio

firmado entre o município o Estado e o BIRD. Hugo de Almeida, coordenador nacional do projeto, declara que além dos relatórios, deslocava-se ao município para conferir a execução ou não do programa. Presidente Venceslau cumpriu todas as etapas do calendário proposto e, conforme afirma Daniela Oliveira, também envolvida com o projeto, as contas da cidade foram todas aprovadas pelo Tribunal de Contas da União. Diferentemente de Ribeirão Bonito onde a drenagem de dinheiro é sentida diretamente pela população, estes depoimentos permitem afirmar que não houve desvio de recursos públicos em Presidente Venceslau. Entretanto, as irregularidades em torno dos contratos entre a prefeitura e a construtora venceslauense, de responsabilidade indireta do prefeito, configuram-se em graves erros administrativos demonstrando o excessivo poder que exerce alguns funcionários, como o engenheiro Luiz Gagg, sob a máquina administrativa da cidade.

Como questão política alimentada por conflitos de interesses ligados as disputas de poder dentro da cidade, o conflito ganha diferente destino. A conclusão do relator da Comissão Especial de Inquérito vereador Ezequias Dassie é a de que Zé Catarino deva responder por *responsabilidade civil* por ter praticado ato de improbidade administrativa. Apurações que deverão ser encaminhadas ao Ministério Público local e a Procuradoria Geral de Justiça para possível responsabilidade penal consequente. Conclui o Legislativo que José Alberto Manga Pereira Catarino

> [...] cometeu infração político-administrativa, cujo processo e apenamento, este sim, deverá ficar a cargo dessa Câmara Municipal [e sugere que] [...] seja criada uma Comissão Processante [...] para eventual apenamento do Prefeito Municipal José Catarino, com a perda de *seu mandato...”* (SÃO PAULO, 1999, pgs 735- 740).

A decisão, tomada pelos vereadores da CEI, de encaminhar a finalização sobre o julgamento do prefeito à Comissão Processante, e dela garantir a confirmação dos objetivos propostos de apenamento do gestor por infração administrativa, não segue conclusão imaginada. Foram criadas duas Comissões Processantes, a primeira, cuja relatoria fica sob responsabilidade do vereador Ademir Souza da Silva. Este julga improcedente todas as acusações contra o prefeito. Em seu Parecer Final, encaminhado para apreciação, em 22 de setembro de 1999, reitera os argumentos da defesa de que a

CEI fez confusão entre notas de ISS com notas de ICMS e que as licitações obedeceram todas as fases previstas na Lei de Licitações, Lei 8666/93.

Ainda, Ademir Souza da Silva sustenta que os atos atribuídos ao prefeito não configuram infrações político administrativas por não ter havido omissão nem descuido quanto aos bens e interesses do município não ferindo, portanto, o inciso VII do artigo 4° do Decreto lei 201/67. Em sessão extraordinária do dia 29 o plenário da casa arquiva o processo de cassação do prefeito. O vereador Roberto Lucio Jorge Leite, membro da Comissão faz voto em separado sustentando a procedência de todas as acusações contra Catarino. Meses depois a imprensa registra que o presidente da Câmara recebeu cópia de relatório do Ministério Público que entrou com Ação Indenizatório contra o vereador Ademir Souza da Silva – também conhecido como mestre Tota -, no valor de R$8.080,00. O dinheiro deveria ser ressarcido aos cofres públicos porque

> [...] Tota utilizou carro oficial da Prefeitura Municipal para viagem particular a Presidente Prudente, quando ainda era relator da CP (Comissão Processante), que apurava a responsabilidade de Catarino em irregularidades constatadas pela Comissão Especial de Inquérito no suposto 'esquema de notas frias'. (INTEGRAÇÃO, fev. 2000, p.3)

Um novo pedido de abertura de Comissão Processante é protocolado pelo eleitor Basílio Lopes Munhoz, tempos depois da primeira CP ser arquivada. O pedido é baseado na informação de que em outro depoimento dado ao Ministério Público, Antenor Gonçalves de Souza, dono da Construtora Venceslauense, reitera e acrescenta informações sobre o que havia dito à Promotoria quanto as irregularidades existentes nas obras realizadas por sua empresa para a Prefeitura da cidade. No Relatório Final, assinado pelo vereador Edison Brasil Gonini, o parlamentar julga procedente as acusações formuladas pelo cidadão Basílio Munhoz cujo conteúdo resgata os trabalhos da CEI mais os chamados "fatos novos" trazidos pela declaração de Antenor. [151] Sustenta que ouve crime de responsabilidade lastreados no inciso VII e VIII do artigo

[151] Os "fatos novos" segundo o jornal Tribuna Livre, foram a declaração de Antenor dado a Promotoria afirmando que o talão de notas de sua empresa ficava sempre em poder de Luiz Gagg e Manoel Moreira enquanto trabalhava em Ribeirão Preto. Diz ter sido prometido R$ 40.000, 00 e que omitiu este fato à Promotoria em depoimento anterior para não comprometer os envolvidos no caso. Os fatos narrados por Antenor foram levados ao Ministério Público pelo vice prefeito Osvaldo Melo, a quem o empreiteiro procurou, pelo vereador Roberto Lucio Jorge Leite e Roberto Rodrigues, diretor administrativo da Câmara. TRIBUNA LIVRE, 20 out. 1999).

4° do Decreto Lei 201/67 praticado pelo Prefeito Catarino e recomenda que o mesmo seja condenado por infrações político administrativas. Entretanto, mesmo que o processo de cassação viesse a ser votado, o promotor da 3° Vara, Linconl Gakiya emite parecer favorável ao pedido do prefeito Catarino julgando extinta a Comissão Processante por ter expirado o prazo de sua atuação. Uma declaração lavrada em cartório, no dia 21 de setembro de 2001, do Sr. Basílio Lopez Munhoz " a quem possa interessar" diz que as denúncias feitas contra o prefeito José Alberto Mangas Catarino

> [...] e que originou a instalação de Comissão Processante que levou a sua cassação, [...] anulada por força de decisão judicial, foi formulada e lhe entregue por encomenda de vereadores adversários políticos do então Prefeito, com o intuito de denegrir sua honra e imagem de administrador, objetivando prejudicar a sua candidatura à reeleição (SÃO PAULO, 1999, p. 4564)

O Inquérito que resultou na constituição da Ação Civil Pública contra o prefeito Catarino também imputa o engenheiro florestal Luiz Arthur Gagg, o empreiteiro Antenor Gonçalves de Souza e os comerciantes Manoel Moreira Neto e Carlos Augusto da Silva como réus na sentença. Dias depois de seu depoimento Antenor Gonçalves registra boletim de ocorrência na 1° D.P. da cidade onde alega ter sido agredido por dois homens encapuzados que o alertaram sobre os "[...] cuidados com o que você vai falar [e] os nomes que vai citar senão vou cortar sua língua" (INTEGRAÇÃO, nov.1999, p.2). Este episódio é revelador da sentença de que não deve se opor radicalmente corrupção e violência, visto que a primeira comporta certa dose de coação, dependendo do contexto onde está situada as práticas ilegais (SCHILLING,1999).

O promotor do caso André Luis Felício pede afastamento cautelar do Catarino do cargo baseado na justificativa de que sua permanência poderia dificultar as investigações em curso no Ministério Público. Em, 17 de novembro de 1999, o Juiz da Comarca de Presidente Venceslau, Leonino Carlos da Costa Filho, determina seu afastamento baseado na Lei 8.429/92, Lei de Improbidade Administrativa. [152] Por meio de liminar concedida pelo Tribunal de Justiça de São Paulo o prefeito retorna para concluir seu mandato, em 5 de maio de 2000.

[152] Dias depois, na interinidade, Osvaldo Melo, seu vice, decide pela abertura de um processo administrativo e determina o afastamento preventivo do servidor Luiz Arthur Gagg.

Episódio que não impede o andamento da Ação Civil movida pelo Ministério Público. Em decorrência dos fatos retratados, o promotor André Luis Felício pede o indiciamento de Catarino por danos morais praticados contra a coletividade, apoiando-se no artigo 20 da Lei de Improbidade administrativa. Neste artigo "A perda da função pública e a suspensão dos direitos políticos só se efetivam com o trânsito em julgado da sentença condenatória." [153] Pede a indisponibilidade de bens do prefeito e dos demais envolvidos, suspensão dos direitos políticos do alcaide de cinco a oito anos e o pagamento de multa no valor de R$ 303.597,60.

Do ponto de vista dos propósitos de desenvolvimento e benefícios para o município, a gestão de José Alberto Mangas Catarino inicia de maneira promissora. O governo conta com recursos financeiros vindos do exterior para iniciar um programa de recuperação ambiental, com impacto sobre toda a cidade. Benfeitorias que atingem, sobretudo, à população de sitiantes, assentados e pequenos produtores, dentro de uma avançada proposta de geração de renda e escoamento da produção para garantir a permanência e sobrevivência da família no campo. Projeto sobre o qual os limites desta pesquisa não pôde nem era o propósito examinar. Contraditoriamente recebe de seu antecessor uma administração sem recursos e potencialmente endividada, particularmente junto ao funcionalismo público da municipal.

O desconhecimento e inabilidade no campo político reunido a seu perfil imperativo e por vezes centralizador como gestor, o levará a um anunciado desastre no mesmo campo, contaminando a fundo o desempenho promissor de sua administração. Perseguiu um projeto administrativo que, do ponto de vista político, era impossível de se viabilizar. Desejou conciliar interesses de grupos historicamente antagônicas, como visto na própria constituição regional e histórica do município. Tentou ignorar as forças vivas dentro e fora das instituições políticas, é arrebatado pela dinâmica dos fatos.

O fracasso de suas ações nesta arena será, em contrapartida, o sucesso de seu vice Osvaldo Melo e a ascensão de um grupo político pertencente ao Partido dos Trabalhadores que nunca teve espaço na disputa de poder na cidade. Zé Catarino foi eleito com uma estreita margem de diferença dos demais concorrentes, numa cidade acostumada ao revezamento de poder entre grupos tradicionais representada pela folclórica "política do tatu". Da aliança entre seu partido, o PDT, com o Partido dos

[153] Lei 8.429 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício do mandato, cargo, emprego ou função administrativa pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências.

Trabalhadores e o PC do B a coligação elege apenas 3 vereadores que formarão a fluída base de sustentação de seu governo, numa Casa Legislativa de 15 parlamentares. Avesso aos partidos e oposto ao fisiologismo nos primeiros meses de gestão, optou por não compreender as exigências dos aliados de campanha e fustigar o clientelismo parlamentar, admitindo futuros favores. Recusa-se a fazer concessões mais generosas ao PT, ao mesmo tempo em que estende as mãos e cargos para ex-adversários e pessoas estranhas ao convívio. Negativas que se estendem a uma imprensa consideravelmente presente na vida política e acostumada a receber seu quinhão governamental.

Ao apostar num governo de técnicos, se arrisca na desastrosa manobra de imaginar separar os políticos dos partidos e as agremiações da luta pelo poder. Nas diferentes entrevistas realizadas pela pesquisa o fato mais reiterado foi a de que Zé Catarino era fortemente influenciado por seus auxiliares mais próximos, desvinculados dos partidos e da vida partidária.[154]

O prefeito de Presidente Venceslau pagará um preço duplamente alto por suas convicções. Primeiro se isolará politicamente e depois terá um de seus funcionários mais graduados envolvido em irregularidades administrativas. De seu insulamento nasce a força da oposição sedenta por motivos para seu afastamento. Por ser a primeira autoridade do município ao delegar super poderes a certos auxiliares torna-se responsável pelos descaminhos desses servidores que não tardaria a aparecer, como de fato apareceu.

Indicado para ser responsável pela coordenação do referido projeto, o engenheiro florestal e integrante da comissão de licitação da prefeitura Luiz Arthur Gagg aparece nas investigações promovidas pela CEI e pelo Ministério Público como fiador da prefeitura a uma construtora falida junto a comércio da cidade. Aprofundada as análises Gagg parece ter organizado uma operação meticulosa de licitações dirigidas, insinuações de uso de notas frias e coação de testemunhas. Na esfera jurídica, a má conduta do servidor constitui delito na esfera pública uma vez que a ele cabe seguir procedimentos regulados pela lei. Descumprir certas determinações significa infligir as normas.

---

[154] A aproximação nos primeiros meses de governo entre o prefeito e o sr. Feliciano, principal responsável pela organização da campanha vitoriosa de Catarino, gerou desconfiança entre as pessoas que compunham o núcleo do governo. Existe a informação, não confirmada, de que a animosidade criada entre o prefeito e seu vice, Osvaldo Melo, resultou, inclusive, na entrega da cadeira de prefeito a um dos seus assessores mais próximos, numa das viagens de Catarino à São Paulo. Neste episódio estaria a resposta para a extensão da diferença entre o primeiro e o segundo, que culminou na saída de Osvaldo do governo. Por tratar-se de especulações o pesquisador preferiu apenas o registro do suposto episódio na dimensão que lhe cabe no texto.

Presidente Venceslau é um caso peculiar de afastamento de prefeito porque não houve desvio de recursos públicos em benefício de particulares e prejuízo à população. O que ocorre são erros administrativos em que o prefeito é responsabilizado pela oposição e pela justiça por ser o primeiro representante e chefe eleito para o governo da cidade. O fato destes erros constarem na lei como infração política que resultam, inclusive, na perda do mandato, as oportunidades são abertas e as rivalidades são expostas em benefício da oposição.

O desfecho da questão, arrolada nos tribunais no momento desta pesquisa, março de 2007, é a produção de elementos que poderão ou não ser comprovados pela Justiça, mas que incidiu diretamente sobre a gestão de governo do prefeito Catarino que pagou politicamente com seu afastamento e responde civilmente nos tribunais juntamente com os demais implicados. Em acórdão do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo o relator Walter Swensson atribui competência a Justiça Federal sobre a matéria. Em 02 de abril de 2004 o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo reconheceu o caso como de sua alçada e, como tal, continua sob sua apreciação.

Considerações Finais

Apesar do enfoque deste trabalho ter buscado na formação histórica do Brasil elementos que pudessem justificar o problema da corrupção nas instituições políticas nacionais, ainda são muito recentes as pesquisas sobre corrupção e governo no país. Tanto é assim que a opção pelo tema e a definição do estudo de casos se deram por uma trajetória particular de construção do objeto. O caminho seguido demonstrou-se importante para o objetivo principal da análise sobre o afastamento do prefeito do cargo por crime contra a administração pública. Delitos classificados pelo Decreto Lei 201/67 e pelas inovações constitucionais de 1988, como crime de corrupção e infração político administrativa. Autuação garantida pela mobilização dos instrumentos institucionais e civis de controle sobre a gestão de governo.

O jogo das trocas envolvendo homens de negócios e agentes políticos encaminhou a discussão para o debate sobre corrupção e desenvolvimento econômico.

Os entraves para o desenvolvimento, criados pela centralização burocrática que Huntington (1975) supõe existir em Estados atrasados devem, conforme o autor, serem superados pela atuação de mecanismos que dinamizem a administração pública. Segundo Huntington (1975) , a corrupção é importante para a própria ordem política na medida em que além de estimular o desenvolvimento econômico, permite a entrada de novos grupos no sistema político estabelecido. Não é assim que vê Schilling (1999). Para a pesquisadora a corrupção beneficia apenas os grupos envolvidos na tomada de decisões e aqueles que têm dinheiro para comprar as facilidades oferecidas. Funciona como um "redutor de incertezas" contraditório com a própria lógica de concorrência estabelecida pelo mercado capitalista, prejudica a maioria da população, que é vítima da corrupção, e trama contra a democracia visto em que privilegia alguns em detrimento da maioria. Implicações que ganham maiores dimensões quando a corrupção é associada ao crime organizado internacional, conforme recente Relatório das Nações Unidas.

No espaço acadêmico, a apreciação mais controversa reside no debate sobre corrupção e moral. Posicionamentos que se estendem ao exercício de governar e não escapam às diferenças produzidas pelo contexto em que está inserido o debate. Para Giannotti (2001), a corrupção hospeda-se no campo de uma "zona cinzenta" sobre a qual transita o mundo das relações privadas para a esfera institucional da burocracia governamental em que se movimenta a regra moral. A realização de qualquer jogo competitivo requer um espaço de tolerância para certas faltas, pois o poder só se torna necessário quando se distribuem recursos escassos. A filósofa Marilena Chauí (2001) está longe de concordar com estas afirmações. Para ela, Giannotti (2001) confunde o espaço político sob dois critérios: o das relações familiares que são regidas pela autoridade pessoal e o das relações de mercado, governado pela propriedade privada. Falar de "zona de amoralidade" na política é supor uma moralidade externa à política que fica suspensa para que a ação se realize com eficácia. E ainda, numa democracia republicana o poder político não se define pela distribuição de recursos escassos, como quer Giannotti, ele se refere ao governo e este pela maneira como a totalidade dos cidadãos dele participa.

Como problema político, a presença da corrupção no Estado brasileiro é uma questão manifesta, especialmente nos últimos governos da República. As dificuldades de equação da sentença empurram a questão para o modelo histórico de formação das instituições políticas nacionais. O modelo estrutural desta organização, baseado no patrimonialismo, resultou numa forte mistura entre público e privado nas relações

sociais com generosa aderência às práticas corruptas. O resultado destes dois modelos de sociabilidade é a convivência entre formas atrasadas e padrões universais de procedimentos. As mudanças então, passam a ocorrer nas crises de descontinuidade do regime político (MARTINS,1999). Algumas conquistas foram alcançadas no reconhecimento da separação entre interesses coletivos e pessoais, motivo que contribuiu para formas mais avançadas de desenvolvimento da esfera pública no Brasil.

Em esfera de governo local criaram-se as *estruturas formais e informais* presentes na máquina administrativa e responsável pelo funcionamento da gestão do governo. As *estruturas formais* dizem respeito ao funcionamento impessoal da burocracia definido por critérios universais de procedimento (NUNES, 1999). As *estruturas informais* representam os espaços coabitados dentro da administração pública onde as formas de controle são débeis ou inexistem e a corrupção prospera de maneira vigorosa. A questão que se coloca é: como estes temas se articulam dentro da pesquisa realizada em Ribeirão Bonito e Presidente Venceslau ?

As irregularidades apontadas em licitações na prefeitura administrada por José Mangas Catarino, em Presidente Venceslau, preenchem um contexto próprio. Inicia-se no processo sucessório, em 1996, avança pelos anos iniciais de sua gestão até culminar com seu afastamento e retorno para o cumprimento do término do mandato eletivo. As acusações por erros administrativas feitas contra Catarino tem um caráter distinto daquelas que levam ao afastamento por corrupção do governo Antonio Sérgio Mello Buzzá, da cidade de Ribeirão Bonito. Razão pela qual é importante observar a maneira como os fatos se desencadeiam em cada caso, de onde é possível extrair as relações que aproximam ou distanciaM um acontecimento do outro.

Catarino sai vitorioso da eleição em uma disputa apertadíssima, recebeu 41% dos votos, enquanto seu concorrente mais próximo, Tufi Nicolau, ficou com 37,97% do total apurado. Eleito pelo PDT, numa aliança com o PT e o PC do B, sua vitória significou o fim de um ciclo na cidade matizado pela política de revezamento entre as elites tradicionais, mas não representou o deslocamento do poder para mudanças profundas. Avesso aos partidos e à cultura partidária, ao mesmo tempo em que acredita ser possível aplicar na setor público sua visão administrativa da experiência na iniciativa privada, cria embaraços de primeira ordem.

A unidade que levou a vitória eleitoral de Zé Catarino é quebrada logo no início do mandato. Sua recusa em aceitar as imposições do jogo político, que exigia concessões aos aliados de campanha, explica a implosão do núcleo de governo e

empurra seu principal aliado, o Partido dos Trabalhadores, para a oposição. Rachada a coesão, que garantiria as *formas potenciais* de lealdade ao comando do executivo, o governo terá seus rumos fortemente comprometidos. O prefeito ficará sujeito a relações sempre muito tensas entre grupos internos e externos ao campo institucional a exigir o cumprimento de demandas específicas, especialmente clientelistas. Ao mesmo tempo, a sucessão de acontecimentos após o racha com o PT empurra Catarino para o isolamento político, isolamento resultante de seu desconhecimento do mundo político e perfil pessoal centralizador. A coligação que elege Catarino garante a cadeira de apenas três parlamentares do PDT, nenhum do PT, numa casa de 15 vereadores. O prefeito terá uma base de apoio sempre fluida e dependente de concessões fisiológicas no Legislativo Municipal. Apesar da ausência na Câmara, o capital político do PT junto aos setores organizados, especialmente nos sindicatos, e de seu vice Osvaldo Melo, na sociedade, será elemento essencial para se acreditar que a crise de sustentação, que coloca Zé Catarino em situação defensiva ao longo de todo o seu mandato, é energia vital para a ascensão de Osvaldo e do PT no governo da cidade.

Como descrito, o Legislativo ocupa papel central na projeção e prolongamento do caso; por extensão, os partidos, grupos e as elites políticas dentro e fora da Câmara Municipal terão importância estratégica na condução do processo e na mobilização episódica da população, potencialmente de funcionários públicos descontentes com a administração. Partiu de um vereador, Sérgio Oliveira, do PMDB, o pedido de investigação ao Ministério Público. Nas entrevistas realizadas existem declarações de que o PT foi decisivo na mobilização popular, providencialmente em momentos de votações importantes. Além disto, há algumas "eminências pardas", referidas indiretamente pelos entrevistados, que fazem crer a existência de pessoas com ascensão sobre alguns vereadores, de expressão fortemente oposicionista. Motivo pelo qual o vaivém do caso resultou em duas Comissões Processantes. Confirmando o que pedira a Comissão Especial de Inquérito, a segunda C.P. pede o apenamento do prefeito pelos vereadores, sustentando-se no artigo 4° do Decreto Lei 201/67, por omissão e negligência na proteção dos bens e interesses do município e proceder de forma incompatível com a dignidade do cargo.[155]

O espaço mais seguro encontrado pelos políticos para fazer chegar as realizações do governo ao conhecimento da população nas pequenas cidades acontece por

[155] As infrações político-administrativas sujeitas ao julgamento da Câmara apontadas contra Catarino estão nos incisos VII, VIII e X do referido Decreto, conforme descrito acima.

intermédio da mídia. Ao mesmo tempo, para que isso aconteça é necessário abrir concessões representadas por anúncios, propagandas e outras formas de vínculos comerciais com as empresas de comunicação. Embora pequena, Presidente Venceslau tem cinco veículos de comunicação; isso cria formas de dependência entre imprensa e governo que não aparecem no cotidiano da população, mas que são decisivas no julgamento sobre o desempenho administrativo do gestor.

Zé Catarino não concorda com os políticos e carrega a imprensa para a oposição ao governo, na medida em que não faz nenhuma concessão às exigências dos veículos de comunicação da cidade. Este desentendimento e a distante independência editorial fazem com que a imprensa exponha com mais persistência os problemas do governo, especialmente o que coloca o engenheiro Luiz Arthur Gagg no "olho do furacão", isto é, no centro das denúncias de irregularidades no governo. Como observado, os constantes embates que isolam politicamente Catarino expõem o executivo às *formas conjunturais* de relação entre o prefeito eleito e o conjunto das forças representativas do jogo local, desestabilizando a sustentação do mandato e fragilizando a capacidade de manutenção do exercício do cargo.

O que ocorre em Presidente Venceslau é que na tentativa de viabilizar um projeto de desenvolvimento para a cidade que respondesse a um calendário com prazos definidos, o funcionário nomeado para a execução do plano se complica com uma série de irregularidades que comprometem a administração.A hipótese deste trabalho, de que o grau de conflito entre as elites políticas permite transformar o tema da corrupção em instrumentos utilizados por adversários do governo, dispostos ao enfrentamento por meio, inclusive, extraparlamentar, ajusta-se ao caso de Presidente Venceslau.

Como primeiro nome na hierarquia de poder, chefe eleito, responsável pelo comando político da cidade, Zé Catarino não é poupado de responder pelos erros de seus subordinados. Na intenção de prevalecer o início e o fim das obras, Arthur Gagg realiza um exercício de "pirotecnia", para dizer o mínimo, que acende o combustível político da oposição. Ao assumir ser fiador de uma transação comercial entre a construtora que realizaria as obras e o comércio local, Gagg aparece também, conforme as acusações do Ministério Público e da Comissão Especial de Inquérito, direcionando as licitações e apostando numa empresa sem credibilidade nenhuma no meio profissional. A tentativa de Gagg de dinamizar a administração pública e estimular o desenvolvimento da cidade, como propõe Huntington (1999), esbarra nos mecanismos de fiscalização. As suspeitas que se levantam sobre o governo devem ser apuradas, este

é o papel das instituições de controle! Trata-se de um caso peculiar de afastamento de prefeito porque as irregularidades cometidas na administração do prefeito, José Alberto Pereira Mangas Catarino, embora possuam lugar próprio na lei, não configuram crime de corrupção.

O promotor do caso André Luis Felício pede afastamento cautelar de Catarino do cargo, baseado na justificativa de que sua permanência poderia dificultar as investigações em curso no Ministério Público. Em 17 de novembro de 1999, o Juiz da Comarca de Presidente Venceslau, Leonino Carlos da Costa Filho, determina seu afastamento, baseado na Lei 8.429/92, Lei de Improbidade Administrativa. [156] Por meio de liminar concedida pelo Tribunal de Justiça de São Paulo, o prefeito retorna para concluir seu mandato, em 5 de maio de 2000. Entre os atos de improbidade administrativa está o que se refere ao enriquecimento ilícito.[157] Não houve em Presidente Venceslau qualquer desvio de recursos públicos em benefício de particulares e prejuízo à população. O Tribunal de Contas da União, responsável por acompanhar a aplicação da verba destinada ao município, aprova todas as contas da cidade.

A montagem do esquema de corrupção, comandado pelo prefeito de Ribeirão Bonito, Antonio Sérgio Melo Buzzá, envolvendo políticos, funcionários graduados da administração, empresários e "laranja", inicia-se durante o período de intervalo entre a vitória eleitoral do candidato, outubro de 2000, e a posse em janeiro de 2001. Estende-se pelo exercício do mandato até sua renúncia em 18 de abril de 2002, antecipando-se à decisão da justiça sobre seu afastamento.

A maneira vigorosa e contínua como acontece o esquema de corrupção em Ribeirão Bonito sugere a pergunta de como Sérgio Buzzá se mantém tão firme em suas ações. Uma das justificativas para que o prefeito agisse convencido de garantias de sua impunidade encontra-se na Câmara. Tratou-se de um pleito apertado, eleito pelo PMDB com 2.993 votos, ou 33,60% das apurações, numa coligação de partidos que inclui ainda o PL/PGT/PSB e PRN. Rubens Gayosa Junior, seu concorrente mais próximo, obteve 2.238 votos, ou 28,86% do total de votos recebidos pelo PPS. Francisco Assis de Queiroz da coligação PSDB/PFL e PTB, obtém 2.014 votos em um universo de 8.892 eleitores.[158]

---

[156] Dias depois, na interinidade, Osvaldo Melo, seu vice, decide pela abertura de um processo administrativo e determina o afastamento preventivo do servidor Luiz Arthur Gagg.
[157] Lei n°8.429 de 2 de junho de 1992.
[158] Brancos 139, nulos 370, abstenções 1.138. Fonte: Ata Final de Apuração da 107° Zona Eleitoral – Cartório Eleitoral de Ribeirão Bonito.

Os votos divididos entre os candidatos majoritários que dão a vitória a Buzzá em Ribeirão Bonito não lhe impõem nenhuma derrota nas eleições proporcionais. Ao contrário, garantiu gozar de uma ampla base de apoio. Dos 13 vereadores eleitos, 4 são do PMDB de Buzzá, partido mais votado e que assume a presidência e a vice presidência da casa. O PFL elege 1, PL 2, PTB 2, PSDB 2 e o PPS 2. Destes, apenas o PPS irá para a oposição. Buzzá passa a perder apoio apenas no momento em que a documentação protocolada na Câmara Municipal pela AMARRIBO ,apontando fortes indícios de corrupção no governo, ganha dimensão pública e coloca o Legislativo na encruzilhada: a recusa das investigações significaria omissão e maior comprometimento com Buzzá. Seguindo as indicações de apontamento de irregularidades na administração, feitas pela CEI, a Comissão Processante enquadra o prefeito no Artigo 4° do Decreto Lei 201/67 e no artigo 78 da Lei Orgânica Municipal da cidade por crime de responsabilidade, infração político-administrativa.[159] Ainda lhe impõe, seguindo a Lei complementar n°64/1990 a pena de perda dos direitos políticos e a inelegibilidade.[160] Em sessão extraordinária da Câmara Municipal do dia 13 de junho de 2002, Buzzá tem seus direitos políticos cassados por cinco anos, independente de sua renúncia.

Conforme descrito nas considerações sobre o caso, diferente de Presidente Venceslau, o esquema de corrupção envolvendo o prefeito de Ribeirão Bonito deve ser compreendido como um caso de organização criminosa. É uma organização criminosa porque tem seus atores definidos em lugares estratégicos da administração, com o objetivo comum de desviar recursos públicos. Possui tentáculos ramificados em departamentos, secretarias, Câmara Municipal e nas relações de negócios entre o chefe do executivo e comerciantes ligados à administração. Seu **modus operandi** caracterizou-se pela ajuda de funcionários graduados da administração, efetiva participação de dois vereadores (um era presidente da Câmara), empresas e "laranjas" favorecidos pelo governo. Mas a sinergia que movimentava todo o esquema onde se aponta **o lugar da corrupção** nesta pesquisa é assegurada pelo completo descontrole da máquina administrativa, resultante de uma burocracia ineficiente, inoperante, com generosas "brechas" que estimulam as *atividades informais* dentro do governo Foi dentro desta estrutura que Buzzá atuou. A hipótese deste trabalho de que a defesa contra

[159] Incisos IV, VII, VIII e X do DL 201/67.
[160] O artigo 1°, inciso I da Lei Complementar n° 64/1990 reza que são inelegíveis para qualquer cargo o prefeito que perder seu cargo por infringir a Lei Orgânica do município.

a corrupção tem a ver com os reais níveis de ilegalidades praticadas pelo prefeito é comprovada neste caso sobre Ribeirão Bonito.

A organização criminosa, comandada pelo prefeito Buzzá, foi desmontada pelo trabalho de investigação e atuação de diversos atores. O Ministério Público, por meio da Promotoria da cidade, representada por Marcel Zanin Bombardi, teve papel decisivo no caso. Provocada, agiu de maneira isenta e rigorosa. Desafiados pela credibilidade, os vereadores foram obrigados a assumir responsabilidades de investigar o caso, mas ainda conseguiu defender parcialmente o corporativismo entre os parlamentares. A ágil e diferenciada atuação do Poder Judiciário, por meio da juíza Adriana Albergueti Albano, contribuiu para o desfecho das sentenças. O Tribunal de Contas do Estado, com todas as limitações existentes neste órgão, teve papel auxiliar limitado mas importante na comprovação das fraudes e desvio de recursos na cidade. Entretanto, e se os canais institucionais não tomassem providências sobre o caso, qual seria o desfecho? A idéia que se sustenta aqui é a de que a mobilização popular foi decisiva para o resultado das apurações e punição dos envolvidos no esquema. A AMARRIBO desempenha papel imprescindível na assessoria técnica, especialmente os vereadores, garante a adesão e acompanhamento da imprensa com fatos e informações e usa de maneira estratégica todos os recursos disponíveis para a conscientização da população sobre o que estava acontecendo.

Todavia, até mesmo a ONG perde o alcance sobre o conjunto dos acontecimentos, como declara um de seus integrantes "A dinâmica dos fatos não permitiu que houvesse registro diário dos acontecimentos", [161] razão pela qual acredita-se que se não houvesse pressão da sociedade os resultados finais do processo que culminou na punição aos envolvidos no caso de corrupção em Ribeirão Bonito não chegariam ao desfecho a que chegou. A justiça enquadra Antonio Buzzá pela prática de improbidade administrativa descrita no artigo 9° da Lei 8429/92 e aplica as penalidades de ressarcimento dos valores e bens ilícitos ao município, perda da função pública e suspensão dos direitos políticos de 8 a 10 anos.[162]

Outra questão decisiva, esta como questão de fundo que perpassa ambos os casos, é sobre a movimentação dos partidos. Em Presidente Venceslau as agremiações atuaram vivamente por meio de seus parlamentares na tarefa de tensionar as relações

[161] Entrevista com Luiz Furlan em 04 de dezembro de 2006.
[162] O artigo 9° da lei de improbidade administrativa sustenta que constitui crime o enriquecimento ilícito auferido por vantagens indevidas em razão do cargo, mandato, função ou atividade na administração pública.

políticas entre o governo, sociedade e justiça, com o objetivo de produzir rachaduras no mandato do prefeito eleito. O que não significa uma legislatura exemplarmente cumpridora das responsabilidades do ofício de fiscalização,é fisiológica como muitas outras. Em Ribeirão Bonito, não existe vida partidária sob o ponto de vista do debate político, o que há é uma Câmara subserviente e até, em alguma medida, cúmplice das irregularidades cometidas pelo prefeito. Entretanto, tanto em uma como na outra cidade os acontecimentos estudados por esta pesquisa, encontram-se relacionados com os crimes contra a administração pública.

Uma verificação comum aos dois casos examinados , de relevância original para esta pesquisa, é que não há, habitualmente nos municípios brasileiros, uma real fiscalização e controle preventivo sobre a gestão de governo em esfera política local. Comprometida com o mandato de Antonio Buzzá, a Câmara dos Vereadores foi compelida pelos fatos e por pressão popular a investigar a corrupção em Ribeirão Bonito. Em Presidente Venceslau o que gerou as investigações nos convênio entre a prefeitura e o governo foi o processo de isolamento de José Catarino, e não a motivação obrigatória do Legislativo em fiscalizar o trabalho do Executivo. Se estivesse de fato preocupada com a transparência no governo, teria investigado a gestão do antecessor de Catarino, que teve uma longa experiência à frente da administração da cidade. Não é responsabilidade direta do Ministério Público fiscalizar o governo, para isso existem os vereadores e a sociedade. Ele atua dentro dos limites constitucionais de sua esfera de poder e deve ser provocado para agir em cima de um problema, inclusive sobre crimes contra a administração pública. É raro o registro sobre a destacadas atuação de uma Organização Não Governamental em caso de corrupção. Especula-se que a AMARRIBO seja pioneira no Brasil. Um importante canal que ampliou a participação popular nas decisões de poder, os Conselhos Populares, não existem em nenhuma das duas cidades.

O problema do controle sobre a gestão de governo no município, faz gerar novos desafios de compreensão sobre o regime federativo brasileiro, e a questão da centralização e descentralização administrativa. Embora atuando sobre a fiscalização de recursos federais, a presença da Controladoria Geral da União no acompanhamento das verbas repassadas aos municípios é, também, a constatação de ineficiência dos instrumentos de controle local. O Tribunal de Contas do Estado faz acompanhamento periódico das contas dos municípios. Entretanto, tem atuação limitada por questões de diversa natureza, especialmente políticas. Sua tímida capacidade de alcance na

fiscalização sobre o uso dos recursos públicos no município impede de ações mais promissoras, como estabelecer oportunidade de profissionalização dos servidores públicos, por meio de convênios entre as prefeituras e os Tribunais. Como a pesquisa procurou demonstrar, a baixa profissionalização e a falta de compreensão sobre o caráter público da função do servidor são componentes vigorosos no estímulo a irregularidades no governo local.

Referências

ABRAMO,P. **Significado político da manipulação na grande imprensa**. São Paulo: Fundação Perseu Abremo, 1988. Disponível em http://www.fpa.org.br/perseu/manipulacao.htm. Acesso em 23 de maio de 2004.

ALENCASTRO, L.F. O Relatório da CPI: um retrato do Brasil. **Novos Estudos Cebrap**, n° 34, nov. 1992.

ALTHUSSER, L**. Aparelhos ideológicos do estado**. Rio de janeiro: Graal, 2001.

AMARRIBO. Amigos Associados de Ribeirão Bonito, Expresso. Edição 1-9, fev. a out. 2002.

ARANTES,R.B. **Ministério Público e política no Brasil**. Tese (Doutorado em ciência política) Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2000. 248 p.

_____. Direito e política: o ministério público e a defesa dos direitos coletivos. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. v.14, n.39, fev, 1999.

ARAÚJO,E. **O teatro dos vícios.** Rio de Janeiro: José Olimpio, 1993.

ARENDT, H**A condição humana**. São Paulo: Forense/Edusp, 1985.

ASSIS, M. O medalhão. São Paulo: Clube do livro, 1965.

BERALDI, C.A. Control de la corrupción madiante la desregulación In. BINDER,A.M. (Coord.) **Corrupción de funcionários públicos**. Buenos Aires: Editores del Puerto. 1995. p.33-53

BEZERRA, M.O **Corrupção:** um estudo sobre poder público e relações pessoais no Brasil. Rio de Janeiro: Relume Dumará. 1995.

BOHN,S.R.S. CoordA fiscalização das eleições In. SPECK, B.W. (Org) **Caminhos da transparência.** Campinas: UNICAMP. 2001.

BOBBIO,N. MATTEUCCI,N. PASQUINI,G. **Dicionário de política**. São Paulo: UNB/ Imprensa Oficial do Estado. 2004.

BORGES,P.C.C **O crime organizado.** São Paulo: UNESP, 2002.

BORNHEIM,G. O sujeito e a norma. In. BIGNOTTO, CANDIDO,A. (et al) **Ética.** São Paulo: Companhia das Letras, 2002.

BOTTOMORE, T.B. **As elites e a sociedade**. Rio de Janeiro: Zahar, 1965.

BORTONI,L. & MOURA,R. **O mapa da corrupção no governo FHC**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2002.

BRASIL. Ministério da Justiça. Controladoria Geral da União, sorteio. Brasília, 2007. disponível em - httpwww.cgu.gov.br/cgu/sorteio. Acesso em janeiro de 2007.

BRASIL. Ministério da Justiça. Controladoria Geral da União,punidos. Brasília, 2007. disponível em - httpwww.cgu.gov.br/cgu/sorteio. Acesso em 17 de janeiro de 2007.

BRASIL. Ministério da Justiça. Controladoria Geral da União, notícias. Brasília, 2007. disponível em - httpwww.cgu.gov.br/cgu/sorteio. Acesso em 3 janeiro de 2007.

BRASIL. Decreto Lei 201 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre as responsabilidades de prefeitos e vereadores. Brasília, 1967.

BRASIL. Lei n° 8.666 de 21 de fevereiro de 2003. Lei de licitações. Brasília, 2003.

BRASIL. Lei n° 8.429 de 2 de junho de 1992. Lei de improbidade administrativa. Brasília, 1992.

CAIDEN,G.E. La democracia y la corrupción. **Revista del CLAD reforma y Democracia**. Caracas, n˚8, mai. 1997, p.1-18

CARVALHO,G. Da contravenção à cleptocracia In LEITE,C.B. **Sociologia da corrupção.** Rio de janeiro: Zahar, 1987. p.61-82

CARVALHO, J.M. **Os bestializados**. São Paulo: Cia das Letras, 2000..

CARVALHO,A M. Estado, descentralização e sustentabilidade dos governos locais no Brasil. In Revista Economia, Sociedad, Território, v.III,n.12 ,2002.

CARDOZO,J.E, **A máfia das propinas**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2000.

CASTRO,F.C. La investigación y persecución de la corrupición: observaciones fundamentales sobre el rol de Ministério Público en los sistemas penales latinoamericanos. In. BINDER,A.M. (Coord.) **Corrupción de funcionários públicos**. Buenos Aires: Editores del Puerto, 1995. p.81-98.

CHAIA, V. e CHAIA, M. (org). **Mídia e política**.São Paulo: EDUC, 2000.

CHAIA,V. TEIXEIRA,M.A. Máfia dos fiscais e as estrelas da cidadania. In_ CHAIA, V. e CHAIA, M. (org.) **Mídia e política**.São Paulo: EDUC, 2000.

CHAVES,A Narcotráfico ocupa espaço de atividades econômicas no país In. **Folha de S.Paulo,** 8 set. cad. Brasil, 2000.

CHAUI, M. **Brasil:** mito fundador e sociedade autoritária. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2004.

_____ **Acerca da moralidade pública**. In. FOLHA DE S. Paulo, 24 de maio de 2001.

COSTA,C. **Sociologia**: introdução à ciência da sociedade. São Paulo: Moderna, 2005.

COSTA, T. Responsabilidade de prefeitos e vereadores. São Paulo**: Revista dos Tribunais**, 2002.

CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL(2001) .Legislação brasileira. São Paulo: Saraiva.

CORREIO D´ OESTE, 20 de janeiro de 2002.

CORREIO D´ OESTE, 10 de fevereiro de 2002.

DICIONÁRIO AURÉLIO. São Paulo: Nova Fronteira, 1988.

DICIONÁRIO DE SOCIOLOGIA. Porto Alegre: Globo, 1977.

DINIZ, E. **Voto e máquina política.** Patronagem e clientelismo no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

ERBELLA, I. Rabiscos históricos de Presidente Venceslau. Presidente Venceslau: Prediali, 2006.

ÉPOCA, 30 maio de 2005.

FAORO,R **Os donos do poder**. São Paulo: Globo, 2000

FOLHA DE S. PAULO, 25 de março de 2001.

FOLHA DE S. PAULO, 28 de abril de 2001

FOLHA DE S. PAULO,17 de maio de 2001.

FOLHA DE S. PAULO, 24 de maio de 2001.

FOLHA DE S. PAULO, 30 de junho de 2000.

FOLHA DE S. PAULO, 14 de Setembro de 2000.

FOLHA DE S. PAULO, 14 de maio de 2002.

FOLHA DE S. PAULO,12 de agosto de 2005.

FERNANDES. F. **A revolução burguesa no Brasil.** São Paulo:Globo, 2006.

FIGUEIREDO,A.C. LIMONGI, F. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional.** Rio de Janeiro: FGV, 2001.

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS. **Verbete bibliográfico**. 2007. Disponível em: http//www.cpdoc.fgv.br/dhbb/verbetes_htm/4997_2.asp Acesso em, 5 abril de 2007.

GASPARI, E. A bela história da deposição de um prefeito corrupto. In. FOLHA DE S. Paulo, 28 de abr. 2002.

GIANNOTTI,J.A (et.al) Corrupção em debate In **Novos Estudos CEBRAP**, n°60, jul., 2001, p.3-25

_____ o dedo em riste do jornalismo moral. **FOLHA DE S. PAULO**, 17 DE MAIO DE 2001.

_____ Moralidade pública e moralidade privada. In. NOVAES A (org.) **Ética**. São Paulo: Companhia das Letras, 1992.

_____ Tráfico de esperanças. In_ Novos estudos Cebrap, n° 26 mar. 1990, p.15 – 24.

GORROCHATEGUI. NMedidas preventivas de la corrupción em el funcionamento del aparato público. **Revista del CLAD Reforma y Democracia**. Caracas, n°16, fev. 2000. p.1-17

GOLDENSTEIN, L. Rambo vem aí. In. Novos estudos Cebrap, n° 26 mar. 1990, p.39 - 43.

HUNTINGTON,S.P. **A ordem política nas sociedades em mudanças.** São Paulo: Universidade de São Paulo, 1975.

INTEGRAÇÃO, 1 de dezembro de 1998.

INTEGRAÇÃO, 3 de novembro de 1999.

INTEGRAÇÃO, 6 de fevereiro de 2000.

INTEGRAÇÃO, 4 de dezembro de 1998.

STO È, 3 de março de 1999.

STO È, 5 de maio de 2003.

ISTO È, 5 de maio de 2004.

ISTO È, 12 de maio de 2004.

KERBAUY, M.T.M. **Poder político local do coronelismo ao populismo:** um estudo de caso: São Carlos. Dissertação (Mestrado em ciências sociais – área de concentração ciência política). Pontifícia Universidade católica de São Paulo, PUC, 1979. 198 p.

_____ **A morte dos coronéis**: política interiorana e poder local. Araraquara: Cultura acadêmica, 2000.

_____ **As câmaras municipais brasileiras:** perfil de carreira e percepção sobre o processo decisório local. UNESP, Araraquara, mimio, 2004.

KLITGAARD, R**. A corrupção sob controle**. Rio de janeiro: Jorge Zahar, 1994.

KRIEGER,G **Os donos do congresso:** a farsa na CPI do orçamento. São Paulo: Ática, 1994.

LEAL,V.N. **Coronelismo, enxada e voto**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997.

LIMA, V.A**. Mídia, teoria e política**. São Paulo; Fundação Perseu Abramo, 2001.

_____ Os mídia e o cenário de representação da política. In_ **REVISTA Lua Nova**. Revista de cultura e política (São Paulo) n°38, 1996.

MACIEL,D.A. (2002) **Ministério Público e sociedade:** a gestão de conflitos ambientais em São Paulo. Tese (Doutorado em sociologia) Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2002. 137 p.

MAIA NETO.C.F. Corrupção e impunidade: estudo criminológico da atuação da justiça penal. In. BINDER,A.M. (1995) (Coord.) **Corrupción de funcionários públicos**. Buenos Aires: Editores del Puerto.p. 54-65

MAIA, R.J.S. Os subterrâneos do poder: corrupção e instituições de controle no Estado do Ceará. Tese (Doutorado em sociologia). Faculdade de Ciências e Letras. Universidade Estadual Paulista. UNESP, Araraquara, São Paulo, 2006. 209p.

MARTINS, C.E. Governabilidade e controle. **Revista São Paulo em Perspectiva**, 2(1): 10-17, jan./mar. 1988.

MARTINS,J.S**. O poder do atraso**. São Paulo: Hucitec, 1999.

MELDOLESI,L) Problemas da reforma do estado: Crime, corrupção, trapaça, parasitismo, incúria. Sucessos, limites e lições do caso italiano. In **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, n° 24, ano 9, fev. .994, p. 5-15

MELO. C.A.F. As estrelas da cidadania e a máfia dos fiscais. In._CHAIA, V. e CHAIA, M. **Mídia e política**.São Paulo: EDUC, 2000.

MIGUEL, L.F **Os meios de comunicação e a prática política**. Revista Lua Nova, n.55-56, 2002.

MICELI,S. **Anatomia do medalhão**. São Paulo. Cia das Letras, 2001.

MINGARDI,G. O Estado e o crime organizado. São Paulo: IBCCRIM, 1998.

MIGUEL,L.F. Representação em 3-D: elementos para uma teoria política ampliada da representação política. São Paulo: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. V. 18 n.15, fev. 2003.

NOVAES A (org.) **Ética**. São Paulo: Companhia das Letras, 1992.

NUNES,E. **A gramática política no Brasil**. Rio de Janeiro; Zahar, .1999.

OBSERVATÓRIO DA IMPRENSA

O LIBERAL, 05 dezembro de 1998.

OLIVEIRA, F. O marajá superkitsch. **Novos estudos Cebrap**, n° 26 mar. 1990, p.5-14.

O ESTADO DE SÃO PAULO, 28 maio de 2006.

O ESTADO DE SÃO PAULO, 9 setembro de 2006.

O ESTADO DE SÃO PAULO, 19 de março de 2006.

O ESTADO DE SÃO PAULO,23. fev. 2000

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção. 2004, 49p. – Disponível em: http//:www.onu-brasil.org.br Acesso em, 23 fevereiro de 2005.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. Manifesto. 2002. Disponível em: http//: www.pt.org.br/site/arquivos/documentos2002asp Acesso em: 14 de maio de 2005.

PARTIDO SOCIAL DEMOOCRATA BRASILEIRO. Declaração programática.2007. Disponível em: http//:www.psdb.org.br/declaraçãoprogrmatica.asp. Acesso em 23 de janeiro de 2007.

PANFLETO. A vergonha. Ribeirão Bonito, 2002.

PRESIDENTE VENCESLAU. Câmara Municipal, Comissão Especial de Inquérito, Relatório Final, 1999, 31p.

PUlS, M. **O malufismo**. São Paulo:Publifolha, 2000.

SÃO CARLOS. Prefeitura Municipal, corregedoria administrativa. Processo administrativo n˚ 5.684/2002. 2002, 62p.

SÃO PAULO. Ministério Público do Estado de São Paulo. Ação Civil Pública, n°709/99, Comarca de Presidente Venceslau – São Paulo. 1999, 44p.

SÃO PAULO. Ministério Público do Estado de São Paulo. Ação Civil Pública, n°709/99, Comarca de Presidente Venceslau – São Paulo: Contestação. 1999, 89p.

SÃO PAULO. Ministério Público do Estado de São Paulo. Ação Civil Pública, n° 42/01, Comarca de Ribeirão Bonito – São Paulo, 2002, 77p.

SÃO PAULO. Assembléia Legislativa de São Paulo, Relatório Final da Comissão Parlamentar de Inquérito sobre Crime Organizado. In_ Revista Brasileira de Ciências Criminais – IBCCRIM, ano 7, n.26, abr. , jun. 1999, p.321-353.

SÃO PAULO. Câmara Municipal de São Paulo, Relatório Final da Comissão Especial de Inquérito, 4 jul. de 1989, 111p.

RIBEIRÃO BONITO. Câmara Municipal, Comissão Especial de Inquérito. Relatório Final, 2002. 55p.

RODRIGUES, J.A. **Pareto.** São Paulo: Ática, 1984.

ROSENN,K. & DOWNES,R. [org] (2000) Corrupção e reforma política no Brasil. Rio de Janeiro: FGV

ROSALES, F.J.D.Corrupición administrativa em Venezuela: criminalización simbólica e impunidad. In. BINDER,A.M. (1995) (Coord.) **Corrupción de funcionários públicos**. Buenos Aires: Editores del Puerto.p.99-111.

SADEK. M.T. (1991) Poder local; perspectiva da nova ordem constitucional. **Revista São Paulo em Perspectiva**, 5 (2) abr/ju. p.9-15

SANCHES FILHO, A.O.(2004**) O Ministério Público e o combate a corrupção política**., Tese (Doutorado em ciência política). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2004. 148 p.

SILVA, F.L.L.**Para uma genealogia da corrupção**.Dissertação (Mestrado em lingüística), Instituto de Estudos da Linguagem, Úniversidade de Campinas, 1992.166 p.

SILVA, C.A. Promotores de justiça e novas formas de atuação em defesa de interesses sociais e coletivos. **Revista Brasileira de Ciências Sociais.** V.16 n.45, fev. 2001.

SOUZA CAMPOS, M.C.S. **Educação:** agentes formais e informais. São Paulo: E.P.U., 1985.

SCHILLING,F. **Corrupção:** ilegalidade tolerável? Comissões Parlamentares de Inquérito e a luta contra a corrupção no Brasil (1980-1992) São Paulo: IBCCRIN. 1999.

SPECK, B.W. ABRAMO. C.W. (et. All) Os custos da corrupção.São Paulo: **Cadernos Fundação Konrad Adenauer,** n°10, 2000.

SPECK, B.W. (org) **Caminhos da transparência.** Campinas: UNICANP, 2002.

SPECK,B.W. O financiamento político no Brasil – normas e práticas vigentes. **Relatório de pesquisa para o projeto comparativo da OEA/IDEA**. São Paulo, jun. 2003

TEIXEIRA,M.A **Clientelismo e voto na cidade de São Paulo.-1993/1999:** uma análise das relações executivo, legislativo e seus impactos no sistema político local.Dissertação (Mestrado em ciências sociais), Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, (sd) 180p.

TERRA EDUCAÇÃO. Renúncia e legalidade: 12 dias que abalaram o Brasil. 2007, 2p. - Disponível em: http// educaterra.com.br/voltaire/500br/janio3.htm . Acesso em 5 abril de 2007.

TRIBUNA LIVRE, 5 dezembro de 1998.

TRIBUNA IMPRESSA, 18 março de 2002.

TRIBUNA IMPRESSA, 10 março de 2002.

TRIBUNA LIVRE, 9 abril 2002.

WANDERLEY,L.E. Participação popular, poder local e conselhos. **Revista São Paulo em Perspectiva**, 5 (2) abr/ju. , 1991. p.23-30

WEBER,M. **Ensaios de sociologia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1999.

_____ **Economia y sociedad**. Buenos Aires: Fondo de cultura econômica de Argentina, 1992.

WEFFORT, C.F. (Org) **Os clássicos da política**. São Paulo: Ática, 2005.

WHITAKER,F O que è vereador. São Paulo: Brasiliense, 1996.

VELHO, G. A vitória de collor: uma análise antropológica. NOVAES A (org.) **Ética**. São Paulo: Companhia das Letras, 1992.

VEJA, 22 de Março de 2000.

VEJA, 27 de maio de 1992.

VEJA, 31 de maio de 2000.

VEJA, 5 de agosto de 1992.

VEJA, 28 de abril de 2004.

VIANNA, L.W. (et.al.) **A judicialização da política e das relações sociais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, 1999.

Bibliografia Consultada

ALMEIDA, A A nação e o impeachment. **Revista dos Tribunais.** São Paulo,n°81, v.686 dez. 1992.

ALMEIDA, M.H. T. Direitos sociais, organização de interesses e corporativismo no Brasil. **Novos Estudos Cebrap** n°25, 0ut. 1989.

ARAÚJO, R.M.B. Cartórios na cena política brasileira. **REVISTA Dados** 25, n°1, 1982

ASSIS,J.C. **A chave do tesouro:** anatomia dos escândalos financeiros, Brasil, 1974 – 1983. Rio de janeiro: Paz e terra, 1983.

BAITELLO Jr Comunicação, mídia e cultura. **REVISTA São Paulo em Perspectiva.** Fundação. Seade v.12 n°4 out./dez. 1998.

BEZERRA, M.O. Em nome das "bases": política, favor e dependência pessoal no Brasil. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1999.

BRUNI, J.C. O silencio dos sujeitos. In_ **REVISTA Tempo Social**. São Paulo: USP 1 [1] 1°semestre,1989.

CANDIDO, A. A culpa dos reis : mando e transgressão em Ricardo II In_ NOVAES A org. **Ética**. São Paulo: Companhia das Letras, 1992.

CARNEIRO,M. **Jogo duro:** o caso brasilinvest e outras histórias de velhas e novas repúblicas. São Paulo: Best Seller, 1988.

CASTELLO,J.C. e BRUZZI,J.C. **Os crimes do presidente:** 117 dias na CPI da corrupção. Porto Alegre: L & PM. 1989)

CORBIN, A. O segredo do indivíduo. In_ PERROT,M. (org) **História da vida privada**. São Paulo: Companhia das Letras,1991.

CARVALHO, J.M. **A construção da ordem**. Rio de Janeiro: Campus,1980.

_____ Mandonismo, coronelismo, clientelismo: uma discussão conceitual. **Revista Dados**, v.40, n. 2, 1997.
_____ Rui Barbosa e a razão clientelista. **Revista Dados**, n.13, 2000.

CASTALDO, A R. La criminalidad organizada em Itália: las respuestas normativa y los problemas de lãs práxis. **Revista Brasileira de Ciências Criminais – IBCCRIM**, ano 7, n.27, jul-set. 1999.

CHAIA,V.; TEIXEIRA,M.A. **Democracia e escândalos políticos.** Revista São Paulo em Perspectiva, v.15,n.4, out/dez., 2001.

DA MATTA,R. Um indivíduo sem rosto In_ **Brasileiro: cidadão?** São Paulo: Cultura Editores Associados. 1992

DIMENSTEIN, G. **A república dos padrinhos.** São Paulo: Brasiliense, 1988.

FARIA, J.E. **Eficácia judiciária e violência simbólica:** o direito como instrumento de transformação social. São Paulo: Edusp, 1988.

FERREIRA, M.C.L. A antiética da vantagem e do jeitinho na terra em que Deus é brasileiro. In_ PUCCINELLI, O E.(org.) **Discurso fundador**. Campinas: Pontes Editores, 1993.

FOLHA DE S. PAULO, 16 de Setembro de 1998.

FOLHA DE S. PAULO, 17 de Setembro de 1998

FOLHA DE S. PAULO, 18 de abril de 2005.

FONSECA, E.G. **Vícios privados, benefícios públicos?** A ética na riqueza das nações. São Paulo: Companhia das Letras,1994.

JORDÃO,R.P. **Crime quase perfeito**. São Paulo: Perseu Abramo, 2000.

JORNAL DO BRASIL, 8 janeiro de 2005.

JORNAL A GAZETA, 30 março de 2000.

JORNAL BAND CIDADE – Rede Bandeirantes, 06 agosto de 2000.

JORNAL NOSSA TERRA ITAPETININGA, 27 novembro de 2004.

JORNAL NACIONAL – REDE GLOBO, 12 agosto de 2005.

GOFFMAN,E. **A representação do eu na vida cotidiana**. Rio de Janeiro: Vozes, 1989.

GONDIM, L. **Cidadania, desigualdade social e corrupção**. Comunicação XVII Encontro Anual da ANPOCS. .(1992

HOLSTON,J. Legalizando o ilegal: propriedade e usurpação no Brasil. In**_Revista Brasileira de Ciências Sociais** n° 21, ano 8, fev., 1993.

KOTSCHO,M.N. **A cabeça do brasileiro:** uma análise das pesquisas de opinião pública. Rio de Janeiro: Vozes, 1986.

LAFER,C. A mentira; um capítulo das relações entre ética e política. In_ LAMOUNIER,B. **Ouvindo o Brasil:** Uma análise da opinião pública brasileira**.** São Paulo: IDESP, 1992.

LEITE, C.B. A fraude social da corrupção. In LEITE, C.B. **Sociologia da corrupção.** Rio de Janeiro: Zahar, 1987.

MATOS, E. (org) **Rede imaginária: televisão e democracia**. São Paulo: Cia das Letras,1991.

MELLO, S.C. **A razão do voto:** a cultura política dos setores populares da cidade de São Paulo. Presidente Venceslau: Letras a margem, 2002.

OLIVEIRA, F. A reconquista da Amazônia. In D`INCAO, M. e SILVEIRA, M.I**. A Amazônia e a crise da modernização**. Pará: Museu Goeldi,1993.

PEREIRA, F.J. **Identidade e modernidade**: o lugar do segredo. In_ Caderno CERU n°4 Série 2,1993.

PIERUCCI, A F. Linguagens autoritárias, voto popular. In DAGNINO, E. (org) Anos 90: política e sociedade no Brasil. São Paulo: Brasiliense,1994.

PINSKY, J. e ELUF,L.N. **Brasileiro é assim mesmo**: cidadania e preconceito. São Paulo: Contexto,1993.

QUEIROZ, M.I.P.**Ainda uma definição do "ser brasileiro".** Ciências Sociais Hoje n.1.,1981.

RAEDERS,G. **O inimigo cordial do Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e terra,1988.

REALE JUNIOR,M. **Crime organizado e crime econômico**. Revista Brasileira de Ciências Criminais – IBCCRIM, ano 4, n.13, jan/marc.1996.

REIS, F.W. (et. al.) Corrupção em debate In **Revista Novos Estudos Cebrap**. São Paulo:,n.60 (2001)

RIBEIRO,R.J.**A sociedade contra o social**. São Paulo: Cia das Letras, 2000.

ROTHBERG, D. **O FMI no jornalismo opinativo**. Tese (Doutorado em sociologia). Faculdade de Ciências e Letras. Universidade Estadual Paulista. UNESP – Car. Araraquara, 2002.

TEIXEIRA,A C.C. e CARVALHO,M.C. **Lei de Responsabilidade Fiscal**. São Paulo: Instituto Polis, 2004.

TORON,A Z. **Crime de colarinho branco**: os novos perseguidos? Revista Brasileira de Ciências Criminais – IBCCRIM, ano 7, n.28 out/dez.,1999.

_____ Notas sobre a mídia nos crimes de colarinho branco e o judiciário: os novos padrões. **Revista Brasileira de Ciências Criminais – IBCCRIM**, ano 9, n.36 out/dez. 2001.

SANTOS, M.C.F. Poder judicial e da mídia em interação. In- **REVISTA USP**. São Paulo: USP, n°21 , mar./ abr./mai. 1994

SCHILLING,P. **Como se coloca a direita no poder** - os protagonistas. São Paulo: Global, 1979.

SCHWARTZMAN, S. Da violência dos nossos dias. In_ **REVISTA Dados** n°23 [3]. 1981

SENNETT,R. **O declínio do homem público**. São Paulo: Cia das Letras,1988.

SILVEIRA, R.JA construção da noção de espaço público; notas de leituras sobre a construção do espaço público burguês. In_ **Mediações.** Programa de Pós Graduação do

Departamento de Ciências Sociais da Universidade Estadual de Londrina – Paraná. Vol.1 n°1 jan/jun. sociedad ,1996.

SOUZA SANTOS,B **Pela mão de Alice** - o social e o político na pós-modernidade. São Paulo: Cortez, 1995.

TELLES,V.S Cultura da dádiva, o avesso da cidadania. ANPOCS. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. n°25 ano 9 jun. ,1994.

SHILLING,F Corrupção, crime organizado e democracia. In_**Revista Brasileira de Ciências Criminais – IBCCRIM**, ano 9, n° 36, out/dez.,2001.

_____ Sobre homens e crimes: construindo um diálogo tenso entre Marx, Durkheim e Foucault. In_ **Revista Brasileira de Ciências Criminais – IBCCRIM,** ano 4 n°13 jan./mar. Revista dos Tribunais, 1996.

_____ Governantes e governados, público e privado: alguns significados da luta contra a corrupção, o segredo e a mentira na política. In_ revista da USP. São Paulo: USP n.37, 1998.

_____ A discussão sobre corrupção no Brasil: moral, herança, governo. **Cadernos de Estudos Sociais**. Recife: Fundação Joaquim Nabuco V. 14/2, 1998.

SUASSUNA,L. COSTA PINTO,L **Os fantasmas da casa da dinda.** São Paulo: Contexto, 1992.

VASCONCELLOS, G. SUZUKI Jr., MA malandragem e a formação da música popular brasileira. In _ FAUSTO b. (org.) **História geral da civilização brasileira III**. O Brasil republicano. São Paulo: Difel, 1986.

Livros Grátis

(http://www.livrosgratis.com.br)

Milhares de Livros para Download:

Baixar livros de Administração
Baixar livros de Agronomia
Baixar livros de Arquitetura
Baixar livros de Artes
Baixar livros de Astronomia
Baixar livros de Biologia Geral
Baixar livros de Ciência da Computação
Baixar livros de Ciência da Informação
Baixar livros de Ciência Política
Baixar livros de Ciências da Saúde
Baixar livros de Comunicação
Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE
Baixar livros de Defesa civil
Baixar livros de Direito
Baixar livros de Direitos humanos
Baixar livros de Economia
Baixar livros de Economia Doméstica
Baixar livros de Educação
Baixar livros de Educação - Trânsito
Baixar livros de Educação Física
Baixar livros de Engenharia Aeroespacial
Baixar livros de Farmácia
Baixar livros de Filosofia
Baixar livros de Física
Baixar livros de Geociências
Baixar livros de Geografia
Baixar livros de História
Baixar livros de Línguas

Baixar livros de Literatura
Baixar livros de Literatura de Cordel
Baixar livros de Literatura Infantil
Baixar livros de Matemática
Baixar livros de Medicina
Baixar livros de Medicina Veterinária
Baixar livros de Meio Ambiente
Baixar livros de Meteorologia
Baixar Monografias e TCC
Baixar livros Multidisciplinar
Baixar livros de Música
Baixar livros de Psicologia
Baixar livros de Química
Baixar livros de Saúde Coletiva
Baixar livros de Serviço Social
Baixar livros de Sociologia
Baixar livros de Teologia
Baixar livros de Trabalho
Baixar livros de Turismo