

UNIVERSIDADE PRESBITERIANA MACKENZIE

ARTUR REGA LAUANDOS

O CONGRESSO NACIONAL NO SÉCULO XXI: OS EFEITOS DA CORRUPÇÃO SOBRE
A REPRESENTAÇÃO POLÍTICA

São Paulo
2009

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

ARTUR REGA LAUANDOS

O CONGRESSO NACIONAL NO SÉCULO XXI: OS EFEITOS DA CORRUPÇÃO SOBRE
A REPRESENTAÇÃO POLÍTICA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito Político e Econômico da Universidade Presbiteriana Mackenzie, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Direito Político e Econômico.

Orientadora: Prof^ª. Dra. Monica Herman Salem Caggiano

São Paulo
2009

ARTUR REGA LAUANDOS

**O CONGRESSO NACIONAL NO SÉCULO XXI: OS EFEITOS DA CORRUPÇÃO
SOBRE A REPRESENTAÇÃO POLÍTICA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito Político e Econômico da Universidade Presbiteriana Mackenzie, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Direito Político e Econômico.

Aprovado em 11 de agosto de 2009

BANCA EXAMINADORA

Prof^ª. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – Orientadora
Universidade Presbiteriana Mackenzie

Prof. Dr. Marcelo Fortes Barbosa Filho
Universidade Presbiteriana Mackenzie

Prof^ª. Dra. Fernanda Dias Menezes de Almeida
Universidade de São Paulo

Aos meus pais, José Eduardo e Teresinha, e à minha irmã, Juliana, pelo apoio, paciência e amor dedicados ao longo da vida e, especialmente, desse trabalho.

AGRADECIMENTOS

À Prof^a. Dra. Monica Herman Salem Caggiano, por sua orientação acadêmica segura, por sua costumeira compreensão e por seu incentivo, que fizeram com que a pesquisa, embora exaustiva, transcorresse de modo sereno e enriquecedor. Agradeço, também, por sua supervisão acadêmica na realização dos trabalhos do Estágio-Docente na Faculdade de Direito da Universidade Presbiteriana Mackenzie e, por fim, pela oportunidade de acompanhá-la, como monitor, nas aulas da disciplina Direito Constitucional, nessa instituição.

Ao Prof. Dr. Marcelo Fortes Barbosa Filho, pelo privilégio de ter sido seu aluno durante a Graduação, na disciplina Direito Comercial, e pela lição de dedicação contínua que um professor deve destinar a seus alunos. Agradeço, ainda, pelas valiosas sugestões e correções apresentadas durante a realização dessa pesquisa.

À Prof^a. Dra. Fernanda Dias Menezes de Almeida, por suas pertinentes observações, sugestões e reparos apresentados durante a realização dessa dissertação. Agradeço por seus valiosos ensinamentos contidos em sua sólida obra acadêmica, os quais muito contribuíram para a presente pesquisa; tomo a liberdade de considerar-me, com muito orgulho, seu aluno.

À Prof. Ms. Daniela Bertotti, por sua compreensão, auxílio e companhia, essenciais para realização da pesquisa. Por sua doçura e cumplicidade que tornaram os trabalhos mais tranquilos. Por sua presença, que justifica todos os esforços presentes e futuros.

Ao Dr. José Eduardo Lauandos, por sua atenta revisão e por seus pertinentes reparos e sugestões. Por sua argúcia e intuição que o permitiram transpor as barreiras formais existentes entre duas Ciências distintas e contribuir, de forma decisiva, para o presente estudo.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), pelo incentivo financeiro concedido, que foi fundamental para a dedicação quase exclusiva à pesquisa e para a concretização da dissertação.

O grande jogo da história será de quem se apoderar das regras, de quem tomar o lugar daqueles que as utilizam, de quem se disfarçar para pervertê-las, utilizá-las ao inverso e voltá-las contra aqueles que as tinham imposto; de quem, se introduzindo no aparelho complexo, o fizer funcionar de tal modo que os dominadores encontrar-se-ão dominados por suas próprias regras (Michel Foucault).

RESUMO

O presente trabalho visa à investigação das relações entre democracia e corrupção, em especial dos impactos que o fenômeno traz ao *locus* maior de representatividade política da sociedade brasileira: O Congresso Nacional. Para tanto, realiza-se uma análise detida da instituição “Parlamento”, desde suas origens na Inglaterra, os períodos históricos de desenvolvimento, suas funções e desafios no século XXI. Perquire-se, sob uma perspectiva histórica, como se deu a formação do Parlamento Nacional no Brasil, quais as forças políticas e econômicas que o compuseram e o influenciaram e como a corrupção foi inserida em seu seio subtraindo-lhe funções que lhe são tão caras e características, em especial a representação política. Para essa última investigação apresentada, tomam-se alguns casos de corrupção, pesquisando-se suas origens, as relações pessoais que os instrumentalizam, as redes de poder em que se inserem e os efeitos sob o desenvolvimento dos trabalhos parlamentares. Apresenta-se a corrupção como um resultado e fator de manutenção do subdesenvolvimento institucional nas sociedades de dominação patrimonialista e como um sintoma das contradições das modernas democracias.

Palavras-chave: Congresso Nacional. Corrupção. Representação Política. Democracia.

ABSTRACT

This study aims to investigate the relationship between democracy and corruption, in particular the impacts that the phenomenon brings to the greatest locus of political representation in the Brazilian society: The Parliament. To that end, a detailed analysis of the institution is made, since its origins in England, the periods of historical development and its tasks and challenges in the twenty-first century. An investigation is made, in a historical perspective, of the formation of Parliament in Brazil, of the political and economic forces which influenced and composed it and how corruption was inserted in its interior subtracting its functions that are so important and characteristic, especially political representation. For this latest research, some cases of corruption are taken, by investigating its origins, the personal relationships that they exploit, the power networks in which they take place and the effects on the development of congressmen activities. Corruption is presented as a result and as a factor of the maintenance of institutional underdevelopment in societies of patrimonial domination and as a symptom of the contradictions of modern democracies.

Key-words: Parliament. Corruption. Political Representation. Democracy.

SUMÁRIO

<u>INTRODUÇÃO.....</u>	<u>11</u>
<u>PRIMEIRA PARTE. O PARLAMENTO.....</u>	<u>24</u>
<u>CAPÍTULO 1. A EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO PARLAMENTO NO MUNDO.....</u>	<u>24</u>
<u>1.1. Introdução.....</u>	<u>24</u>
<u>1.2. Período medieval: da gênese da instituição nos conselhos feudais à institucionalização do Magnum Concilium</u>	<u>26</u>
<u>1.3. Período moderno: do apogeu do Parlamento às restrições dos parlamentares</u>	<u>35</u>
<u>1.4. Período contemporâneo: da crise da representatividade à hegemonia do Poder Executivo.....</u>	<u>40</u>
<u>1.5. As funções do Parlamento durante sua evolução histórica.....</u>	<u>43</u>
<u>1.5.1. As funções representativa e deliberativa.....</u>	<u>47</u>
<u>1.5.2. A função legislativa.....</u>	<u>51</u>
<u>1.5.3. A função fiscalizadora.....</u>	<u>54</u>
<u>1.5.4. A função jurisdicional.....</u>	<u>57</u>
<u>CAPÍTULO 2. AS ORIGENS DO CONGRESSO NACIONAL BRASILEIRO: DAS FORÇAS POLÍTICAS E DA DOMINAÇÃO PATRIMONIALISTA.....</u>	<u>61</u>
<u>2.1. Introdução: patrimonialismo e democracia.....</u>	<u>61</u>
<u>2.2. A representação política no período colonial: as Câmaras Municipais e os primórdios da gênese do Parlamento.....</u>	<u>69</u>
<u>2.3. A representação política no Império: estrutura organizacional, funções e composição política do Parlamento.....</u>	<u>76</u>
<u>2.4. A representação política no período Republicano até 1988: estrutura organizacional, funções e composição política do Parlamento.....</u>	<u>84</u>
<u>CAPÍTULO 3. O CONGRESSO NACIONAL BRASILEIRO NA CONSTITUIÇÃO DE 1988.....</u>	<u>99</u>
<u>3.1. Introdução: a redemocratização e a formação do novo Parlamento.....</u>	<u>99</u>
<u>3.2. Organização, estrutura bicameral e funções</u>	<u>103</u>
<u>3.3. O exercício do mandato representativo: prerrogativas e vedações parlamentares</u>	<u>124</u>
<u>3.4. O ingresso do parlamentar: sistemas eleitorais e o financiamento das campanhas</u>	<u>133</u>
<u>SEGUNDA PARTE. A CORRUPÇÃO.....</u>	<u>147</u>
<u>CAPÍTULO 4. ELEMENTOS DA CORRUPÇÃO.....</u>	<u>147</u>
<u>4.1. A problemática da definição: os critérios normativo-legais e sociais.....</u>	<u>147</u>
<u>4.2. As perspectivas estruturais da corrupção: a essência, as origens e soluções</u>	<u>165</u>
<u>4.3. A perspectiva da economia-positiva sobre a corrupção e a teoria do rent-seeking.....</u>	<u>171</u>
<u>4.4. A perspectiva da Antropologia Social sobre a corrupção e as relações “diádicas”.....</u>	<u>175</u>
<u>4.5. As classificações de corrupção segundo o locus e segundo os resultados.....</u>	<u>182</u>
<u>CAPÍTULO 5. CORRUPÇÃO POLÍTICA E DEMOCRACIA.....</u>	<u>188</u>
<u>5.1. Introdução: o reconhecimento do poder, a interação entre os sistemas econômico e político e a preocupação sobre a corrupção nas democracias.....</u>	<u>188</u>
<u>5.2. Os motivos de risco das modernas democracias</u>	<u>197</u>
<u>5.3. A mudança de valores e as interações entre poder político e econômico: um risco à democracia.....</u>	<u>202</u>
<u>TERCEIRA PARTE. OS EFEITOS DA CORRUPÇÃO NA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA BRASILEIRA.....</u>	<u>208</u>

<u>CAPÍTULO 6. A ESTRUTURA DE CORRUPÇÃO NO BRASIL E AS INSTITUIÇÕES DEMOCRÁTICAS.....</u>	<u>208</u>
<u>6.1 A dominação patrimonialista e os círculos viciosos de corrupção.....</u>	<u>208</u>
<u>6.2. Casos de corrupção política no Parlamento Nacional.....</u>	<u>220</u>
<u>CAPÍTULO 7. A CORRUPÇÃO POLÍTICA ENDÊMICA E A SUBTRAÇÃO DAS FUNÇÕES DO CONGRESSO NACIONAL.....</u>	<u>229</u>
<u>7.1. Introdução: A crise de representatividade e o desprestígio dos Parlamentos.....</u>	<u>229</u>
<u>7.2. O impacto da corrupção sobre as funções do Parlamento Brasileiro.....</u>	<u>234</u>
<u>7.3. Os desafios do Congresso Nacional no século XXI.....</u>	<u>247</u>
<u>CONCLUSÃO.....</u>	<u>255</u>
<u>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</u>	<u>269</u>

INTRODUÇÃO

O tema de estudo proposto está situado na problemática da crise da representatividade democrática enfrentada por quase todas as sociedades contemporâneas, em maior ou menor grau. Na verdade, em última análise, remete o tema à própria crise da democracia.¹ Como comumente argumentado nos estudos que se debruçam sobre a “democracia” ou que dela tratam, ao menos, na periferia do seu objeto nuclear, o exercício do governo do povo, pelo povo e para o povo², na sua forma direta, representa uma reminiscência histórica.³

A legitimidade advinda da representatividade, portanto, consagra-se como a fonte viável para a tomada cotidiana de decisões políticas fundamentais, oriundas da soberania popular (é bem verdade que os instrumentos democráticos participativos, como o plebiscito e referendo, estejam disponíveis e sejam plenamente viáveis, mas tais representam casos pontuais e de rara utilização na época contemporânea).

Não obstante a consagração da democracia indireta (semidireta, se aliada aos instrumentos referidos acima) como modo hegemônico, a viabilidade de uma verdadeira representação política do povo é tema constantemente debatido, dentro e fora do mundo acadêmico, sendo seus próprios fundamentos questionados, mormente em épocas de instabilidade econômica e social.

¹ Nesse trabalho, diversas acepções do termo democracia são utilizadas, seja como forma clássica de governo, nos termos adotados pela Teoria Geral do Estado (DALLARI, 2006), seja como forma de organização social, nos termos adotados pela Sociologia Jurídica (GERMANI, 1985), ou mesmo como forma de organização política. No excerto acima, trata-se da democracia como forma de governo.

² Expressão consagrada por Abraham Lincoln, que sintetiza o conteúdo da democracia e traduz a sua essência, por meio de um simples, mas completo jogo de palavras, as quais se referem, respectivamente, à fonte do poder político soberano que legitima o regime (“do povo”), ao titular do exercício do poder político (“pelo povo”) e ao destinatário e à instância última por que se forma o regime (“para o povo”). Contudo, a faceta que se refere à titularidade do exercício do poder político (“pelo povo”) restou deveras mitigada nas democracias modernas.

³ Nesse sentido, os ensinamentos de José Afonso da Silva (2002 p. 140): “Democracia direta é aquela em que o povo exerce, por si, os poderes governamentais, fazendo leis, administrando e julgando; constitui reminiscência histórica”. Ou, então, de Pontes de Miranda (2002, p. 191): “Tentou-se democracia direta e dela foram exemplo os Estados municipais da antiga Hélade; mas já então as dimensões do Estado impossibilitaram a evolução. Praticou-se, ninguém o nega; a impraticabilidade posterior não foi prevista. (Ocorre sempre esse erro de visão; quando se tem certa instituição, não se pensa no que ela será, mudados os fatores. Também as monarquias se acreditavam perpétuas. O homem é sempre propenso a crer eterno o que constitui o presente vivo)”.

A própria concepção da democracia representativa (abstraída teoricamente, sem se analisarem as distorções geradas pelas práticas patrimonialistas, pela corrupção e pela profunda desigualdade material entre os indivíduos em dadas sociedades) é, corriqueiramente, alvo de críticas por, supostamente, revelar uma faceta de dominação, ao invés de uma legitimação. Poder-se-ia apontar, por exemplo, o fato de as decisões políticas de um Parlamento não serem, propriamente, a expressão direta da soberania popular, pela própria impossibilidade de ela ser captada e manifestada, muito embora a vontade geral possa ser expressa pela lei, nos termos apontados por Jean-Jacques Rousseau (2003).

A representação política, função inafastável do Estado, enfrenta profundas dificuldades de afirmação nas sociedades contemporâneas. Por ser um instrumento de mediação entre o poder soberano do povo e as decisões políticas de uma sociedade, a democracia indireta é muito mais frágil que a captação da vontade direta do povo e, portanto, está sujeita às interferências das mais variadas manifestações do poder, principalmente do poder econômico.

Na verdade, ampliando-se um pouco os horizontes da discussão, poder-se-ia dizer que o cenário de crise institucional da representação política reflete, atualmente, as dificuldades do Estado do Bem Estar Social (ou do Estado Desenvolvimentista)⁴ em atingir seus fins propostos de correção das desigualdades sociais e de promoção do desenvolvimento individual da pessoa humana.

Na medida em que a democracia representativa exige um patamar mínimo de igualdade material dos indivíduos para que tenham meios de formular opções políticas convictas, expressas na escolha de seus representantes, sem sucumbir às influências de uma dominação patrimonialista e, portanto, a práticas como “compra de votos” e “voto de cabresto”, a manutenção da pobreza de informações e de recursos financeiros da maior parte da população de uma sociedade configura um empecilho concreto para sua afirmação.

⁴ Utiliza-se a expressão “Estado Desenvolvimentista” para identificar o modelo de Estado concebido ou proposto como um avanço do Estado Social. A premissa básica do Estado Desenvolvimentista é o desenvolvimento da pessoa humana, fundamento de todas as políticas sociais e econômicas, sem o que essas não se legitimam. Busca o Estado Desenvolvimentista não somente o desenvolvimento econômico-financeiro, mas também o desenvolvimento individual, preservando-se o núcleo intangível dos direitos e garantias fundamentais, ou seja, a dignidade da pessoa humana (BERCOVICI, 2005; TAVARES, 2006).

Além disso, diante dessa diminuta possibilidade de defesa que tem o instrumento da representação política em face do poder econômico, é indispensável, para que as engrenagens do sistema funcionem, que haja transparência na tomada das decisões políticas (seja pelo voto aberto dos representantes em todas elas, seja pela prestação de contas ou outros instrumentos). São imprescindíveis, ainda, e pelas mesmas razões, os mecanismos de controle e punição dos desvios de conduta dos mandatários do poder político.

Ampliando-se ainda mais o espectro do problema, em um cenário de intenso fortalecimento de grupos econômicos privados transnacionais, que, como tais, não possuem uma sede fixa, mas uma atuação política e econômica em diversos países, as estruturas do Estado, sua forma de organização e de governo (quicá a própria soberania nacional) vêm-se ameaçadas diante da disparidade de eficiência, tempo e espaço entre esses dois entes (grupos econômicos e Estado). O poder do primeiro demanda uma sociedade ágil, com soluções quase instantâneas (baseadas no avanço tecnológico), sem burocracia, e com uma lógica competitiva que não se coaduna, muitas vezes, com os fundamentos de um Estado Democrático de Direito.⁵

Trata-se, portanto, de uma crise estrutural, que envolve a problemática da própria efetivação dos direitos fundamentais (mais elementares e mais caros ao homem) cuja amplitude atinge inúmeras esferas sociais. A dimensão dessa crise é tão ampla que o exame de suas causas e conseqüências, as mais variadas possíveis, demanda a atenção, dedicação e diálogo entre diversas áreas do conhecimento. Por óbvio, não se ousa inserir tal problemática no centro desse estudo (no máximo, estará na periferia dele como pano de fundo). Contudo, é deveras importante ter tais premissas em mente, mesmo quando se pesquisa apenas uma parcela diminuta desse problema.⁶

⁵ Sobre esse tema discorre o sociólogo português Boaventura de Sousa Santos (2005, p. 88), para quem há um descompasso visível entre o tempo e espaço das instituições da modernidade (Estado e Direito) e da sociedade pós-moderna, global e informatizada: “Todas as instituições da modernidade foram constituídas na base de um espaço-tempo privilegiado, o espaço-tempo nacional, constituído por três temporalidades distintas: a temporalidade da deliberação política..., a temporalidade da acção burocrática... e a temporalidade judicial... Este espaço-tempo está hoje a ser desestruturado sob a pressão de um espaço-tempo emergente, global e instantâneo, o espaço-tempo electrónico, o ciber-espaço. Este espaço-tempo cria ritmos e temporalidades incompatíveis com a temporalidade estatal nacional”.

⁶ O professor Ingo Wolfgang Sarlet (1999, p. 135) aponta que a crise do Estado moderno é representativa de uma crise também dos direitos fundamentais: “Na medida que os efeitos nefastos da globalização econômica e do neoliberalismo, notadamente os relacionados com o aumento da opressão socioeconômica e da exclusão social, somados ao enfraquecimento do Estado, têm gerado a diminuição da capacidade do poder público de assegurar aos particulares a efetiva fruição dos direitos fundamentais, além de reforçar a dominação do poder econômico sobre as massas de excluídos, verifica-se que até mesmo a noção de cidadania como ‘direito a ter direitos’ (Celso Lafer)

Inserida nesse cenário de proporções políticas, culturais e econômicas, como já se mencionou, sobressai a questão dos desafios da representação política no século XXI. Refere-se a ela, nas passagens acima, de forma genérica, ou seja, em todas as dimensões do Poder dotadas de um mandato político delegado pelo povo, portanto, tanto no Executivo, como no Legislativo.

Contudo, é nesse último Poder que parecem ser mais portentosos os obstáculos da representação política, até por sua multiplicidade de mandatários e, assim, pela pluralidade de tendências ideológicas, aspirações e interesses representados e confrontados, razão pela qual se fixa aí o âmbito da pesquisa.

São, justamente, os Parlamentos Nacionais o foco específico do estudo, tomadas suas origens, modelos e funções. Ver-se-á que, após uma gloriosa fase de apogeu verificada no século XVIII, sob a exaltação dos ideais liberais e iluministas, os Parlamentos viram-se às voltas com um período de declínio político, no qual muitas de suas funções mais clássicas, como a legislativa, sofreram um grande esvaziamento diante da hegemonia regulatória do Poder Executivo, mais ágil e dinâmico no acompanhamento das transformações sociais experimentadas no século XX.

Em especial, analisar-se-á a crise da representatividade do Parlamento Nacional brasileiro potencializada por um dos aspectos que se considera emblemático de todo o cenário exposto: a corrupção política. E fixadas essas premissas, em dois momentos cruciais se analisa a corrupção do poder político: durante as eleições, em que o fenômeno toma a denominação correlata de “corrupção eleitoral” (cuja materialização visa a alçar um ou mais envolvidos nela ao poder político representativo) e durante o exercício do mandato parlamentar; em ambos os casos, corriqueiramente, a corrupção assume a feição “bi-setorial”, pois depende da colaboração do poder econômico advindo da esfera privada.

Ver-se-á que esse fenômeno não só se traduz pelo desvio dos recursos materiais necessários à promoção da democracia em seu sentido substantivo (de afirmação da dignidade humana e de redução das desigualdades sociais), sem o que a democracia procedimental não se efetiva; ele também desvia do foco principal das discussões e articulações políticas as matérias mais

encontra-se sob grave ameaça, implantando-se, em maior ou menor grau, aquilo que Boaventura Santos denominou de um autêntico ‘fascismo societal’, notadamente nos países periféricos e em desenvolvimento”.

relevantes e urgentes à população, representando uma patente e odiosa prevalência dos interesses privados sob o interesse público.

A corrupção política, ainda, trava os mecanismos legislativos do Congresso Nacional, já que a instituição fica adstrita à investigação de irregularidades administrativas, infrações político-administrativas, subornos e demais condutas relacionadas. Poder-se-á notar que esse fenômeno, sobretudo, retira dos parlamentares a confiança neles depositada, a qual é necessária para que a representatividade seja apta a servir como um canal de comunicação de via dupla entre mandatários e mandantes do poder político; a corrupção, em suma, esvazia a representatividade política do Parlamento.

Para melhor compreensão do tema, foram escolhidos dois casos emblemáticos de corrupção política no seio do Parlamento Nacional, ocorridos no período democrático que se inicia após a queda da ditadura militar no Brasil, visando uma pesquisa mais aprofundada sobre os efeitos desse fenômeno sobre as funções parlamentares.

Ressalta-se que, muito embora os casos escolhidos restrinjam-se a um momento histórico particular (a pesquisa procura focalizar os desafios mais imediatos que o Congresso Nacional tem encontrado no final do século XX e início do século XXI, agravados por casos de corrupção cuja incidência mais próxima traz impactos mais perceptivos na representação política), poder-se-á notar, no desenvolvimento do trabalho, que a corrupção é um fenômeno que envolveu toda a história do desenvolvimento institucional brasileiro, sem exceção.

Delimita-se, assim, e por fim, o campo de estudo. Ressalta-se que o tema da corrupção política tem sido estudado por inúmeros pesquisadores das mais diversas áreas do conhecimento: Economia, Ciências Políticas, Sociologia, Direito etc. E muito interessante é notar, segundo o levantamento bibliográfico realizado, que os estudos científicos, teóricos e empíricos que envolvem o tema proliferam-se mundo afora e provêm, na sua maioria, de países que, tradicionalmente, são considerados como desenvolvidos institucionalmente e representam democracias consolidadas (apresentando, conseqüentemente, baixos índices de corrupção). É o caso da Inglaterra, Estados Unidos e França.

Tal preocupação reflete como está bem claro, na consciência coletiva da população desses países, o efeito corrosivo que tem a corrupção em geral e, em especial, a corrupção política sobre a democracia e suas instituições. E a consolidação da democracia nesses países leva-os a uma maior dedicação sobre o assunto.

E, anacronicamente, em países como o Brasil, onde a percepção da corrupção é diariamente aflorada (diante das reportagens em todas as mídias), onde os índices de sua incidência são altíssimos e onde as instituições democráticas não estão consolidadas, os estudos científicos sobre o tema, em especial na área jurídica, são de pequeno número e vulto.⁷

A despeito da pouca produção científica brasileira sobre a corrupção política, trata-se de tema de suma importância, principalmente para os juristas, na medida em que se lida, em última instância, com o desenvolvimento institucional do país.

Ademais, os impactos desse fenômeno extrapolam o campo da normatividade ou da legalidade, incidindo sobre campos como a economia. A corrupção traz efeitos perversos que serão analisados ao longo da pesquisa, entre eles: reduz o desenvolvimento econômico por representar riscos ao investimento externo; contribui para a manutenção do subdesenvolvimento institucional, trazendo ciclos de má-administração pública; retira a representatividade política nos Poderes Legislativo e Executivo; contribui para a secularização (quebra) dos valores democráticos, afetando diretamente seus princípios, dentre inúmeras outras mazelas.

Diante dessas considerações, parece que todo o esforço necessário, na Academia ou fora dela, para o combate da corrupção representa uma contribuição para a sociedade. Já daí resulta, por menor que seja, a relevância do presente estudo. Contudo, aliada tal problemática à crise de representatividade política por que passam as democracias no início do século XXI, ganham, sem dúvida, mais força os argumentos, reflexões e conclusões desenvolvidas ao longo da pesquisa. Isso porque, a construção de uma sociedade mais igualitária passa, sem dúvida, pelo

⁷ O Brasil ocupa a 80ª posição no ranking mundial de percepção da corrupção segundo a pesquisa de 2008 elaborada pela Organização Não-Governamental Transparency International. Países da América Latina tais como Barbados (22ª), Chile (23ª), Uruguai (23ª), Porto Rico (36ª), Costa Rica (47ª) e Cuba (65ª) estão todos à frente do Brasil. O país apresentou piores taxas em comparação às da pesquisa realizada no ano anterior, em que ocupava a 72ª posição no ranking elaborado pela mesma organização. Disponível em <www.transparency.org>. Acessado em 23 de abril de 2009.

aperfeiçoamento dos mecanismos de efetivo debate e reflexão sociais nos espaços públicos, sendo, assim, indispensável o resgate da credibilidade do seu ambiente máximo de representação política: a Casa do povo, o Parlamento Nacional.

Algumas considerações quanto ao âmbito acadêmico de realização da pesquisa são pertinentes. A presente dissertação está vinculada à linha de pesquisa “A Cidadania modelando o Estado” do Curso de Mestrado em Direito Político e Econômico da Universidade Presbiteriana Mackenzie. Há uma patente afinidade, logo à primeira vista, entre o tema apresentado, “O Congresso Nacional no século XXI: os efeitos da corrupção sobre a representação política”, e o exercício da cidadania.

Com efeito, sob a ótica moderna do Direito Constitucional, a cidadania representa um estado que se atribui a um indivíduo, membro de uma nação, de gozar de direitos políticos. E como esses direitos traduzem-se, sumariamente, no poder de eleger um representante e de ser eleito como tal, deduz-se, de forma simplista, que o *status* de cidadão é um requisito para o exercício da democracia representativa em dado Estado.

Portanto, há, de fato, uma ligação lógica muito perceptível com a representação política (traduzida, em nível nacional, por exemplo, no Congresso Nacional) tomada essa primeira abordagem conceitual de cidadania. Contudo, para que se vislumbre o conteúdo mais denso da relação intrínseca entre a representação política (afetada pela corrupção) e a cidadania, cumpre expandir o alcance reduzido dado a essa última expressão.

O alcance conceitual dogmático reduzido da expressão “cidadania” ao mero exercício de direitos políticos não permite compreender a verdadeira concepção social e jurídica contemporânea do termo. Esta é deveras mais ampla, visto que implica não apenas em direitos, mas também em deveres; e, além disso, por vezes se confunde com a temática dos direitos humanos.

A abordagem da cidadania defendida no presente estudo, de certa forma, retoma alguns dos pontos referentes à concepção da Antiguidade Clássica sobre o instituto. Nesse período, especificamente em Atenas, à época de Péricles, a cidadania era mais do que a participação nas

decisões políticas (que se exercia de forma direta, sem representantes); ela simbolizava obrigações patrimoniais perante a coletividade, além do dever de respeito às leis. O cidadão tinha como dever contribuir, na medida de seu patrimônio, para obras públicas e religiosas. De fato, a idéia de virtude na sociedade grega não poderia verificar-se senão em sentido objetivo, ou seja, do indivíduo em relação à *pólis*. Daí adveio a faceta da obrigação da cidadania clássica.

Tal expressão da cidadania, contudo, restringiu-se sob os ideais do Iluminismo. A doutrina liberal que fundamentou a Revolução Francesa no século XVIII concebia a cidadania como o gozo de direitos políticos e um restrito número de obrigações de abstenção, tais como o respeito às leis e ao Governo.

Os filósofos iluministas pregavam a razão subjetiva individual como universal, criando, assim, a tese de um direito natural, anterior ao Estado de Direito. Este teria como função única garantir as liberdades individuais. Assim, na fase do Estado Abstencionista, a cidadania era identificada à titularidade de garantias individuais, entre elas os direitos políticos.

Entretanto, como se asseverou acima, a concepção contemporânea do tema parece retomar, de certa forma, a noção mais ampla da Antiguidade, acrescentando-lhe algumas peculiaridades. A cidadania não representa tão somente um *status*, um rótulo imutável que, simplesmente, afirma direitos políticos. Ela também implica em obrigações, não só de abstenção como o respeito à lei e às instituições, mas também deveres de atuação, tais como de fiscalização da probidade do exercício das funções públicas, em especial do mandato político dos parlamentares.

Ademais, a cidadania é um meio que possibilita ao indivíduo realizar sua dignidade humana; em última análise, representa um pressuposto instrumental para que se exerçam e se afirmem direitos humanos. A cidadania é a qualidade substancial do ser humano para que esse seja tratado como igual por seus semelhantes.⁸

⁸ Segundo ensina Celso Lafer (1998, p. 151), referindo-se à concepção de Hannah Arendt sobre a cidadania: “A reflexão arendtiana, no entanto, vai mais além. O que ela afirma é que os direitos humanos pressupõem a cidadania não apenas como um fato e um meio, mas sim como um princípio, pois a privação da cidadania afeta substantivamente a condição humana, uma vez que o ser humano privado de suas qualidades acidentais – o seu estatuto político – vê-se privado de sua substância, vale dizer: tornado pura substância, perde a sua qualidade substancial, que é de ser tratado pelos outros como um semelhante.”

Em suma, é deveras amplo o conteúdo da cidadania visto sob a ótica contemporânea, sendo a faceta da fiscalização um de seus componentes mais relevantes à afirmação da democracia representativa. Compreendida como um exercício inerente e inafastável da cidadania, o controle do mandato representativo pelo povo surge como um pressuposto básico para o combate da corrupção nos Parlamentos Nacionais e para o aperfeiçoamento do sistema democrático das sociedades modernas.

Assim, talvez seja nesse prisma de fiscalização como um exercício inerente e inafastável da cidadania que a temática do impacto da corrupção no Parlamento Nacional brasileiro e no mandato político esteja mais fortemente ligada aos propósitos da linha de pesquisa “A cidadania modelando o Estado”.

Cumpre, ainda, tecer alguns comentários sobre os principais pontos do presente estudo, no tocante aos objetivos gerais, aos problemas fundamentais, à metodologia aplicada e às hipóteses da pesquisa.

Como já adiantado, a problemática da dissertação está inserida no tema da democracia representativa, mais especificamente, da crise de representatividade política por que passam as democracias contemporâneas.

A delimitação específica do tema é: como tal crise está inserida no Parlamento Nacional brasileiro no século XXI, no que tange à corrupção política que atinge a instituição. Assim, configuram-se problemas da pesquisa: *a)* Os desafios do Congresso Nacional no século XXI – quais são suas funções mais afetadas diante do descrédito da opinião pública e quais os caminhos a serem trilhados para recuperar, na medida do possível, seu prestígio; *b)* Como a instituição sofre com a infiltração da corrupção em seu seio e qual a forma que toma a representação política diante desse cenário de crise apresentado; e *c)* Como o combate à corrupção configura uma faceta da cidadania, já que é obrigação de todos fiscalizarem o Poder Público (adotada a concepção contemporânea do instituto) e como o combate à corrupção pode servir para a afirmação da cidadania.

Para tratar de tais questões, formulam-se quatro hipóteses, que são as linhas mestras do desenvolvimento da pesquisa. São elas: *a)* o subdesenvolvimento institucional (incluindo o subdesenvolvimento democrático), o patrimonialismo e as raízes culturais de indistinção entre coisa pública e privada são fatores catalisadores da incidência de corrupção; *b)* A contraposição de interesses e valores entre os sistemas político e econômico são causas de corrupção nas democracias modernas; *c)* A corrupção é um fator de manutenção do subdesenvolvimento institucional, especialmente no Poder Legislativo, e de perpetuação da crise democrática, segundo um mecanismo de retro-alimentação por círculos viciosos de corrupção; *d)* A corrupção é um fator que subtrai, ou ao menos mitiga, funções clássicas do Parlamento Nacional brasileiro, como a deliberativa, legislativa, fiscalizadora e representativa, e outras não clássicas como a financeira e a eletiva, sendo algumas delas absorvidas pelo Poder Executivo.

Diante desses problemas e hipóteses determinadas, resultam os seguintes objetivos gerais da pesquisa: descrever o panorama de crise político-representativa das democracias modernas; sedimentar a compreensão sobre a origem e sobre o desenvolvimento histórico e político dos Parlamentos Nacionais, verificando suas atribuições, bem como a evolução histórica do mandato político; analisar as origens do Parlamento Nacional brasileiro e suas forças políticas; descrever a organização do Congresso Nacional após a Constituição de 1988, suas funções e as prerrogativas parlamentares; ponderar os desafios do Congresso Nacional no século XXI; analisar as diferentes abordagens sobre o tema da corrupção, nas diversas áreas das ciências sociais aplicadas.

Quanto aos objetivos específicos da pesquisa, são eles: a formulação de respostas satisfatórias para os problemas levantados e a confirmação das hipóteses aventadas. Os métodos utilizados para a realização desse intento foram o bibliográfico e o dialético, conjugados com a pesquisa empírica de dados referentes à produção legislativa do Congresso Nacional e do Poder Executivo, funcionamento das Comissões Parlamentares de Inquérito e sobre as discussões e deliberações do Parlamento Nacional brasileiro.

Finalmente, antes de se ingressar no desenvolvimento do trabalho, expõem-se, sinteticamente, a estrutura e o conteúdo abreviado dos capítulos da pesquisa.

Na primeira parte do trabalho, denominada “O Parlamento”, realiza-se uma detida análise da instituição, sob as perspectivas histórica, jurídica e sociológica. O capítulo primeiro trata de sua gênese na Inglaterra, passando pelo período de apogeu no século XVIII até o período de crise ao longo do século XX. Procura-se identificar na literatura jurídica, científico-política e histórica, como se deu o agrupamento de representantes do povo em um ambiente de discussão política junto ao poder soberano do rei, remontando, como origens, aos séculos XII e XIII.

Em seguida, examina-se o período moderno de evolução dos Parlamentos Nacionais, que representou o apogeu da instituição no século XVIII, e verifica-se como o excessivo poder dos parlamentares levou a restrições como a limitação da duração do mandato, a proibição de acúmulo com outros cargos públicos, a criação de comissões parlamentares para se tratarem de determinados assuntos, ensejando uma atuação mais técnica dos parlamentares, entre outras.

Verifica-se a última etapa do estágio de desenvolvimento dos Parlamentos Nacionais, a idade contemporânea, em que as suas funções, principalmente a função legislativa, foram paulatinamente sendo reduzidas. Pesquisa-se, ainda, a relação desse declínio com o fato de ter a opinião pública tornado-se pouco simpática com essa instituição. Buscam-se os motivos apresentados pela doutrina jurídica, sociológica e pelas demais ciências sociais para explicar essa fase de crise representativa dos Parlamentos.

Superada essa primeira etapa de evolução histórica geral de constituição e estabelecimento do Parlamento, passa-se, ainda no capítulo primeiro, à verificação das funções históricas, clássicas e não clássicas, que se sedimentaram na instituição e como elas alternaram sua intensidade ao longo dos tempos.

Em seguida, no capítulo segundo, realiza-se uma pesquisa mais detida da instituição no Brasil. Buscam-se suas origens no período monárquico, levando em conta, contudo, a estrutura político-econômica já na época colonial, a formação patrimonialista e as infiltrações de poder da aristocracia rural nas Câmaras Municipais.

Verifica-se a estrutura, as funções e a composição política do Parlamento desde a implementação da República até a promulgação da Constituição de 1988. A partir do novo

cenário constitucional, estuda-se, mais detidamente no capítulo terceiro, a estrutura bicameral do Congresso Nacional, as funções deste e o exercício do mandato representativo brasileiro. Analisa-se também o estatuto dos congressistas, verificando-se as prerrogativas e as imunidades parlamentares. Por fim, verifica-se, ainda na atual ordem constitucional, o ingresso do parlamentar no Congresso Nacional, por meio dos dois sistemas eleitorais existentes, e realiza-se uma breve análise da competitividade eleitoral e da influência do poder econômico no pleito, abrangida sob a temática do financiamento de campanha.

A segunda parte da pesquisa, denominada “A Corrupção”, trata da teoria sobre o fenômeno da corrupção e suas manifestações. Perquirem-se suas causas, modos de manifestação e impactos na sociedade como um todo.

Inicia-se, no capítulo quarto, com a problemática da definição da corrupção e com as diversas abordagens sobre o tema. Passa-se à classificação da corrupção segundo dois critérios principais: o *locus* de sua ocorrência e os seus resultados. Em especial, examina-se como a corrupção política tem efeitos maléficos nos campos econômico, social e administrativo, gerando círculos viciosos.

Em seguida, no capítulo quinto, passa-se ao exame da relação intrínseca entre os temas corrupção e democracia. Perquirem-se os motivos principais da preocupação da disseminação da corrupção no mundo e porque a atenção sobre o tema se torna mais intensa nos regimes democráticos. Analisam-se as contrariedades inerentes à essência das democracias modernas, seus pontos de estrangulamento e as interações entre os sistemas político e econômico (essas últimas, como fatores decisivos na geração da corrupção).

Na terceira parte do trabalho, intitulada “Os Efeitos da corrupção na Democracia Representativa Brasileira”, analisam-se os impactos da corrupção como um fator de empecilho ao desenvolvimento institucional brasileiro, e também como agente catalisador de subtração da força política da principal instituição democrática nacional, o Parlamento.

No capítulo sexto, examina-se a estrutura patrimonialista que possibilita a disseminação da corrupção; passa-se à análise de dois casos de corrupção envolvendo o Parlamento Brasileiro, a partir da redemocratização no final do século XX.

Por fim, no capítulo sete, analisa-se a relação da corrupção com a crise da representatividade política e verificam-se os desdobramentos dos casos de corrupção, tratados no capítulo anterior, no Congresso Nacional. Ponderam-se as consideráveis mudanças no funcionamento do Parlamento, levando em conta a formação das Comissões de Inquérito, a produção legislativa da Casa e do Poder Executivo, bem como das repercussões sociais, durante o período das investigações dos casos. Ao final do capítulo, expõem-se os desafios do Parlamento Nacional brasileiro no século XXI, diante desse cenário de crise, para que busque sua re-afirmação como lugar efetivo de representação da soberania popular.

PRIMEIRA PARTE. O PARLAMENTO

CAPÍTULO 1. A EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO PARLAMENTO NO MUNDO

1.1. Introdução

O termo inglês “*parliament*”, originariamente, identificava as conversações não religiosas dos monges no século XIII, as quais eram tidas como pouco ou não-contributivas para o desenvolvimento espiritual dos interlocutores. Mais tarde, o termo tomou caráter menos pejorativo e passou a identificar conferências solenes entre reis, papas e demais autoridades (ILBERT, 1930, p. 9; GRIFFITH; RYLE, 1990, p. 3).

Aproximando-se do sentido atual, a expressão passou, posteriormente, a ser utilizada na Inglaterra para designar as Assembléias Nacionais convocadas por Eduardo I, sedimentando-se seu sentido no que se chamou de “Parlamento modelo” de 1295. Nota-se que, a partir de então, o emprego da palavra deixa de designar a conversação em si, mas passa a identificar um corpo de determinadas pessoas reunidas para a discussão de certas matérias pré-determinadas.

Deve-se ressaltar, contudo, que o termo ainda não designava a tradicional união das duas Casas Legislativas da Inglaterra, concepção que seria adotada algum tempo depois, não só no cenário inglês, mas em muitos outros países que tiveram influência desse modelo parlamentar. Antes, como lembram John Griffith (RYLE, 1990, p. 3), Professor de Direito Público da Universidade de Londres, e Michael Ryle, Secretário de Comissões na Câmara dos Comuns da Inglaterra, tratava-se da reunião dos Cavaleiros dos condados e dos representantes das cidades convocados pelo Rei, não só para que o aconselhassem sobre importantes questões do reino, mas também para que discutissem contribuições financeiras, sob a forma de impostos, em troca de concessões ao povo:

Desde os tempos mais remotos, e após a conquista normanda, o soberano aconselhava-se com os mais poderosos de seus Cavaleiros dos condados e também com os representantes das cidades, que de vez em quando eram convidados a assistir o que foi chamado de Conselho do Rei no seu Parlamento. O Rei queria mais do que conselhos. Ele queria dinheiro e precisava reunir, em torno de si, aqueles que poderiam fornecê-lo através de impostos.⁹

Essa é a origem inglesa do Parlamento à época de Eduardo I, a qual coincide com o nascimento de uma instituição congênere na França, que, contudo, tomou rumos diferentes do Parlamento inglês e tornou-se, em essência, uma instância judicial, pouco interferindo no processo de formação das leis, situação que perduraria por muito tempo, modificando-se somente no século XVIII. Esse cenário repetiu-se em muitos outros países da Europa, nos quais não se verificaram as condições favoráveis à representação vislumbradas na Inglaterra.¹⁰

Dessa forma, o modelo originário de Parlamento mais relevante, que influenciou boa parte do mundo ocidental (incluindo o Brasil), é, sem dúvida, o inglês. É por essa razão que se faz imperativo conhecer, mesmo que em linhas gerais, o processo histórico de formação parlamentar da Inglaterra. Esta abordagem metodológica não exclui a análise, mesmo que breve, de situações pontuais da evolução parlamentar de outros países, tampouco impossibilita a sempre oportuna comparação entre Parlamentos de diferentes nações, o que torna mais enriquecida a pesquisa. A história inglesa, contudo, servirá como fio condutor para a compreensão dos temas essenciais sobre a instituição.

O percurso histórico foi dividido em três períodos essenciais: medieval, moderno e contemporâneo. Em seguida, examina-se o primeiro deles.

⁹ “*From earliest times and after the Norman conquest the sovereign took counsel with the most powerful of his Knights of the shires and representatives from the towns were also from time to time invited to attend what was called the King’s Council in his Parliament. The King wanted more than advice. He wanted money and he needed to gather around him those who could supply in through taxes.*”

¹⁰ Monica Herman Salem Caggiano (2004, p. 8) anota que o processo de gênese das assembléias consultivas, a partir de Conselhos do Reino, deu-se em toda a Europa, à época medieval, de modo que tais institutos tiveram um importante papel de unificação dos reinos. Entretanto, não afloraram em todos eles as condições favoráveis peculiares do cenário inglês no que se refere à instauração da Instituição parlamentar. Um exemplo dessa ausência de condições deu-se na França, em que os Estados Gerais, embora se reunissem desde o século XIII, não se traduziram, até o final do século XVIII, em uma instância dotada de função legislativa efetiva, mas sim de função jurisdicional, tendo pouca participação política em períodos de instabilidade, como ocorreu durante a Guerra dos Cem Anos.

1.2. Período medieval: da gênese da instituição nos conselhos feudais à institucionalização do *Magnum Concilium*

Os primórdios da formação dos Parlamentos Medievais na Inglaterra remontam à reunião dos conselhos reais, que eram órgãos consultivos de que se servia o rei quando se via às voltas com importantes questões, como por exemplo, a formação das leis. O funcionamento e composição desses conselhos, denominados “*Witenagemot*”, dependiam da vontade do soberano, de modo que se caracterizavam pela instabilidade, segundo relata o historiador inglês *Sir Courtenay Ilbert* (1930, p. 10): “Quando o poder real era forte, determinava como a Assembléia deveria constituir-se e quem deveria a ela comparecer. Quando os reis eram fracos, a Assembléia corria o risco de desenvolver-se de modo anárquico” (Tradução livre do autor).¹¹

Os conselhos, compostos pela nobreza feudal inglesa, a partir da conquista normanda, deixaram de ser órgãos meramente consultivos, para tornarem-se uma instância essencialmente fiscalizadora, representando um freio ao despotismo. Não se tratava de um local de intensos debates sobre as necessidades do reino, mas sim de mitigação do poder real. Poder-se-ia aferir, como se depreende do relato de *Sir Ilbert* (1930, p. 10-11), que a primeira função (dentre as de natureza essencialmente parlamentar) desses entes, dos quais se originaram os Parlamentos nacionais posteriormente, foi a fiscalização:

Deve-se notar o importante fato de que, desde o início da conquista normanda, nenhum rei tomou a seu cargo a missão de legislar ou estabelecer impostos sem o conselho e o consentimento de uma assembléia nacional, uma assembléia de sábios, ou seja, de pessoas influentes (Tradução livre do autor).¹²

Os reis normandos que ascenderam ao trono inglês eram tidos como déspotas indiferentes às restrições constitucionais de seu poder, mas, dotados de prudência política, procuravam ouvir as demandas da parcela mais influente da nobreza inglesa. Reuniam-se, ao menos, anualmente com o conselho e sabe-se, apesar de poucos registros históricos de seu funcionamento nessa época, que as medidas legislativas mais importantes adotadas nesse período de domínio normando

¹¹ “*Cuando el poder real era fuerte, determinaba como debía constituirse la Asamblea y quién había de asistir a ella. Cuando los reyes era débiles, la Asamblea corría el riesgo de desenvolverse de un modo anárquico*”.

¹² “*Hay que hacer notar el hecho importante de que, hasta que comenzó la conquista normanda, ningún rey inglés tomó a su cargo la misión de legislar o establecer impuestos sin el consejo y consentimiento de una asamblea nacional; una asamblea de sabios, es decir, de magnates*”.

foram tomadas com o consentimento dos mais poderosos vassallos do reino (ILBERT, 1930, p. 12).

Os primeiros indícios de representação são encontrados à época de Henrique II, que, diante das tratativas para estabelecer um tributo sobre bens móveis¹³, foi assessorado por um “conselho de vizinhos”, cujos membros, de certa forma, representavam o contribuinte e a paróquia que habitava (ILBERT, 1930, p. 13).

Um grande avanço da representação deu-se com a Carta Magna de 1215 que determinava que os subsídios extraordinários do feudo não poderiam ser estabelecidos sem consentimento do Conselho Geral do Reino, composto por barões e outras importantes figuras do reino convocadas individualmente pelo soberano e pelos principais latifundiários convocados pelos *sheriffs* (funcionários encarregados da execução das leis, responsáveis por um condado). A evolução desse Conselho, desde sua origem consultiva, até sua institucionalização é bem sintetizada por Monica Herman Salem Caggiano (2004, p. 7):

A receita embrionária a plasmar o desenho do parlamento como hoje é concebido é detectada em panorama feudal inglês, a partir de praxe desenvolvida pelo soberano de se reunir com seus vassallos, à semelhança da formação da *curia legis* dos primeiros caputinos. Cuidava-se de um conselho feudal de vassallos, com incumbências de cunho meramente consultivo. É desse núcleo que, no século XII, surge o *Magnum Concilium* (Conselho Comum do Rei), a ser composto por prelados e pelos principais vassallos (*os senhores feudais*). No século XIII, esse Conselho passa pelo processo de institucionalização com o advento da *Magna Carta*, de 1215. Esse documento atribuiu-lhe competência para participar da imposição tributária e para apresentar petições ao rei.

Em 1254, um novo avanço ocorreu quando Henrique III, às voltas com uma grave crise financeira, determinou que os *sheriffs* convocassem dois cavaleiros de seu condado, que seriam responsáveis não só por angariar fundos para o reino, mas também pela representação de todos os cidadãos livres do condado. Formavam-se, contudo, ainda assembléias de caráter feudal, sem representação em nível nacional (ILBERT, 1930, p. 13).

Em 1265, Simon de Montfort convocou uma Assembléia composta por representantes não somente dos condados, mas também das cidades e vilas. Não obstante já houvesse o desenvolvimento de um sistema representativo (incipiente, é certo) com as assembléias

¹³ Trata-se do tributo denominado “dízimo de Saladino”, criado em 1188 para financiar a Terceira Cruzada.

instauradas pela *Carta Magna* e por Henrique III, muitos consideram que o primeiro Parlamento que, efetivamente, constituiu-se sob a égide de uma representação efetiva, em nível nacional, foi o convocado por esse soberano em meados do século XIII. Como explica Monica Herman Salem Caggiano (2004, p. 7):

A certidão de nascimento do parlamento, no entanto, pode ser identificada no ano de 1265, em que Simon de Montfort convoca *dois cavaleiros de cada condado* para participar do *Grande Concilium*, ao lado dos prelados e barões, procedimento que ingressa numa linha de regularidade com Eduardo I (1295). Já no fim do século XIII, nos termos dos registros constantes dos anais ingleses, há referência à convocação da assembléia no moldes do *parliament model*.

Desse momento em diante, formaram-se assembléias representativas de caráter nacional, denominadas Parlamentos, tais como as convocadas por Eduardo I, que passaram a ter função legislativa, já que foram responsáveis por ditar importantes leis, mesmo com a ressalva de algumas terem sido outorgadas, ou seja, sem o consentimento dos representantes populares (ILBERT, 1930, p. 13-14).

Finalmente, atingiu-se o apogeu da instituição no período medieval com a reunião do Parlamento modelo de 1295. Nesse, foram convocados boa parte do clero (todos os bispos e arcebispos – acompanhados de seus mais importantes subordinados – e os mais influentes abades) e da nobreza (sete condes e quarenta e um barões). Foram convocados, ainda, dois cavaleiros nomeados por cada *sheriff*, dois cidadãos de cada cidade e dois de cada vila (ILBERT, 1930, p. 14).

Nota-se que se tratou de uma Assembléia Nacional, e não mais local ou para tratar de questões do feudo. O caráter abrangente da representação do Parlamento modelo deveu-se à necessidade do rei Eduardo I obter apoio político, principalmente da alta nobreza que o havia imposto severas restrições (inclusive com sua prisão na fortaleza de Lewes), mas também da Igreja e das massas. Tiveram representação no Parlamento, assim, os três grandes estamentos da sociedade medieval: o clero a nobreza e os demais súditos.

Essa mesma concepção de convocação de estamentos sociais para deliberação fora adotada na França, à mesma época, sob a denominação de Assembléia dos Estados Gerais, em que esses mesmos três grupos sociais reuniram-se durante séculos, até 1789.

Contudo, a despeito dessa tentativa do rei Eduardo I para a instalação do Parlamento de 1295, a tradição de representação por estamentos não se consagrou na Inglaterra, diferentemente de seu vizinho gaulês. Isso porque a representação que se verificou nos Parلامentos não obedecia às regras de convocação, ou, ao menos, não correspondia ao espírito delas. Em verdade, a representação não identificava os estamentos sociais que compunham a sociedade medieval.

O clero, a despeito da determinação de convocação dos assessores dos bispos e arcebispos, tomava suas decisões concernentes ao reino em reuniões apartadas dos demais estamentos, assistidas apenas pelo alto escalão. Frequentavam sim as reuniões do parlamento, mas não como representantes do clero e sim como grandes senhores feudais proprietários de terra. Os barões, por outro lado, originalmente não se distinguiam dos cavaleiros dos condados, sendo ambos representantes da nobreza. Contudo, passaram a distanciar-se desses na medida em que detinham poder político e econômico que os destacava no reino, a ponto de serem convocados ao parlamento individualmente, e não como representantes como acontecia com os cavaleiros dos condados. Esses acabavam por se agrupar com os demais cidadãos das cidades e vilas. De tal sorte que a representação na Inglaterra foi particularmente bipolarizada, distinguindo-se de seus vizinhos por, em verdade, formarem-se duas Câmaras no Parlamento – a dos Lordes (composta pelo alto clero, barões e demais membros da nobreza) e a dos Comuns (composta pelos cavaleiros e representantes do povo). *Sir Ilbert* (1930, p. 15) comenta esse panorama inglês comparando-o ao de outras sociedades na Europa:

Se as coisas tivessem ocorrido de forma distinta, o Parlamento inglês teria se desdobrado em três câmaras distintas, como ocorreu na França, ou se agrupado em apenas uma como na Escócia, ou em quatro, como na Suécia. Mas o baixo clero não possuía representação; o alto clero, os senhores espirituais, sentavam-se junto aos senhores temporais, e os cavaleiros dos condados, mesclando-se com os representantes das cidades e vilas. Este parlamento veio a ser uma Assembléia, não de três classes ou estamentos e sim de dois corpos de co-legisladores: o formado pelos senhores espirituais e temporais, e o que representava o resto da nação, a Câmara dos Lordes e a Câmara dos Comuns (Tradução livre do autor).¹⁴

¹⁴ “*Si las cosas hubieran ocurrido de manera algo diferente, el Parlamento inglés se hubiera desdoblado en tres Cámaras distintas, al igual que en Francia, o se hubiera agrupado en una sola como en Escocia, o en cuatro, como en Suecia. Pero el clero inferior no tenía representación; el alto clero, los señores espirituales, se sentaban junto a los señores temporales, y los caballeros de los condados mezclándose con los representantes de las ciudades y villas. Este Parlamento vino a ser una Asamblea, no de tres clases o estamentos, sino de dos cuerpos colegisladores: el formado por los señores espirituales y temporales, y el que representaba al resto de la nación; la Cámara de los Lordes y La Cámara de los Comunes*”.

Há dois sentidos originais diversos da expressão inglesa “*Communes*”, que, contudo, estão ligados, levando-se em consideração os grupos sociais que compunham a Inglaterra desde o século XIII. Em primeiro lugar, o termo designava uma corporação organizada e representativa de uma comunidade de homens livres de condados, vilas ou cidades. Designava, também, todo aquele que não era nobre, adotando-se a variação “*commoners*”. Ambos os sentidos podem ser depreendidos da aplicação do termo “Comuns” para designar uma das Câmaras do Parlamento, já que esta era o âmbito de representação dos homens livres de vilas, condados e cidades que não tinham título de nobreza.

Em suma, os Comuns eram aqueles que não estavam enquadrados em nenhum dos grupos especiais do clero ou da nobreza. Eram os que não desfrutavam de privilégio; o que na França chamou-se de terceiro Estamento, ao começo da Revolução Francesa.

A sedimentação gradual desses dois pólos parlamentares de poder, Câmara dos Lordes e Câmara dos Comuns, concluiu-se com a institucionalização das duas Casas em 1351, de modo que cada uma delas passou a contar com sede própria e com um Presidente (o *speaker*), segundo ensina Monica Herman Salem Caggiano (2004, p. 7):

A seu turno, o ano de 1351 constitui relevante marco: o da *configuração bicameral do parlamento britânico*. Assim, consolida-se a separação entre *Câmara dos Comuns*, a abrigar os deputados, representantes dos condados, e *Câmara dos Lordes*, reservada aos prelados e eclesiásticos. A esse passo, a Câmara Baixa – a dos Comuns –, consagrando a idéia da representação do povo no pólo decisional, já detinha sede própria e apresentava a figura do *speaker*.

Nota-se que, apesar desse avanço representativo, o Parlamento inglês, muitas vezes durante o período medieval, tomou a forma de um verdadeiro prolongamento do Conselho permanente do rei. Este, formado pelos homens de confiança do soberano, auxiliava-o em questões domésticas como a administração da Justiça e a tributação. De modo que houve ocasiões em que, ausente a representação do reino, o Parlamento esteve inteiramente composto por esses homens (ILBERT, 1930, p. 16).

Essa situação, muito embora configurasse, inicialmente, um real obstáculo ao desenvolvimento da função representativa, foi importante, já que foi o ponto de partida da evolução de muitas funções consagradas hoje como clássicas do Parlamento. Isso porque foram atribuídas ao

Parlamento competências típicas do Conselho real, tais como a adoção de medidas para solução de crises financeiras ou a utilização de remédios jurídicos contra abusos individuais. Por exemplo, o Parlamento, recebidas as reclamações populares feitas ao Conselho, ou mesmo a si próprio, era competente para processá-las e para adotar as medidas legislativas, judiciais, e mesmo administrativas, necessárias. Petições individuais de esbulho ou turbação possessórias muitas vezes resultavam em leis que regulamentavam a propriedade (ILBERT, 1930, p. 17-18).

O atendimento às reclamações individuais dos súditos não representava mera liberalidade do soberano. Frequentemente, diante de crises financeiras, o rei recebia as petições como contrapartida ao recolhimento de mais tributos. Os termos dessa negociação eram realizados entre o rei e os representantes das duas Câmaras, tomando destaque, a partir de então, a função deliberativa do órgão. Findada essa tarefa, que era a fundamental dos Comuns e Lordes, estes regressavam a seus condados, cidades e vilas, deixando as demais funções parlamentares aos membros do Conselho real (ILBERT, 1930, p. 18).

Um dos motivos para o prolongamento do Conselho real no Parlamento pode também estar relacionado às dificuldades de transportação à época medieval. Viagens longas, perigosas e caras representavam um obstáculo para o deslocamento dos representantes das Câmaras. Por essa mesma razão as sessões parlamentares não se prolongavam por muitos dias.

Como relata *Sir Ilbert* (1930, p. 19), à época medieval, especialmente na dinastia dos Plantagenetas, a reunião do Parlamento era cercada de muita pompa e ostentação, incongruentes com as exigências que hoje são consideradas essenciais, como o controle de verbas e a fiscalização do parlamentar:

Devemos a este período, do chamado Parlamento dos Plantagenetas, as cerimônias parlamentares mais pitorescas, aquelas que regem a abertura do Parlamento e a sanção régia das leis. Podemos imaginar o Parlamento medieval como algo parecido a uma recepção de príncipes orientais, semelhante à do último Emir do Afeganistão, com o rei sentado em seu trono, assistido por seus cortesãos e altos chefes militares, ouvindo as petições de seus súditos e determinando o que se deveria fazer e como se daria a solução (Tradução livre do autor).¹⁵

¹⁵ “*Debemos a este período del llamado Parlamento de los Plantagenetas las ceremonias parlamentarias más pintorescas, las que rigen la apertura del Parlamento, y la sanción regia de las leyes. Podemos imaginarnos el Parlamento medieval como algo parecido a una recepción de príncipes orientales, semejantes a la del último Emir de Afganistán, con el Rey, sentado en el trono, asistido por sus cortesanos y altos jefes militares, escuchando las peticiones de sus súbditos y determinando lo que debía y cómo debía dárselos solución.*”

Das matérias levadas à apreciação do Parlamento inglês ao longo do seu desenvolvimento durante a época medieval, é importante destacar a tributação como fundamental para a transformação das forças que o compunham e também das funções a ele inerentes.

Desde o final do século XIV, o Parlamento houvera determinado que nenhum tributo “direto” (que incidia sobre todos os súditos e, portanto, era realizado sem a mediação dos estamentos envolvidos) poderia ser instituído pelo rei sem a consulta e seu consentimento. Por outro lado, o Parlamento poderia instituir tributos diretos e indiretos.

Inicialmente, estava previsto nos regulamentos reais de convocação do Parlamento que cada estamento deveria fixar os tributos indiretos, ou seja, aqueles respectivos à sua classe, separadamente. Contudo, tal prática não fora observada, de modo que, a partir de 1395, a Câmara dos Comuns passou a propor a fixação dos tributos com a chancela da Câmara dos Lordes, exigindo que a Câmara dos Lordes adotasse o mesmo procedimento recíproco. Isso representou uma conquista das camadas populares, na medida em que a fixação de tributos separadamente ensejaria uma exação excessiva sobre si, já que os membros do clero apresentavam-se como senhores de terra e, assim, poderiam recolher obrigações compulsórias também dos trabalhadores rurais (além das recolhidas do baixo clero), não fosse a determinação do procedimento bicameral (ILBERT, 1930, p. 20).

Em 1407, sedimentando esse avanço na questão da tributação, instaurou-se no Parlamento inglês um costume que é seguido em muitos Parlamentos atuais (sobre outras ou todas as matérias legislativas): o de que a lei sobre tributação, iniciada obrigatoriamente na Câmara dos Comuns, não poderia ser enviada ao rei, salvo se ambas as Casas estivessem de acordo.

Nota-se que o início do processo legislativo na Câmara dos Comuns, adaptado nos dias de hoje, por exemplo, ao sistema jurídico brasileiro que prevê o início do processo legislativo na Câmara dos Deputados, denota seu caráter de órgão peticionador da lei. Ressalta-se, contudo, que na origem inglesa até 1407, havia certa subordinação à Câmara dos Lordes, responsável pelo consentimento da viabilidade da lei. Como ressalta *Sir Ilbert* (1930, p. 21):

Uma antiga e importante lei menciona ter sido promulgada como competência dos grandes senhores. Mais tarde, estando em plena atividade a totalidade do corpo parlamentar, incluído-se os Comuns, o requisito [da anuência das duas Câmaras] tornou-se essencial. Mas, no início, os Comuns apareciam em uma posição subordinada. No século XIV, a fórmula adotada era que o estatuto legal era feito com o consentimento dos condes, prelados e barões, e a petição dos cavaleiros. Os comuns apareciam como solicitantes das leis, mais do que como legisladores. E é o que eram de fato. Apresentavam suas solicitações, em que podiam pedir modificações ou retificações legislativas, mas competia ao rei, com o auxílio dos conselheiros mais íntimos, determinar as disposições legais requeridas em cada caso e, quando necessário, a forma de sua aplicação (Tradução livre do autor).¹⁶

O costume, sedimentado a partir de 1407, de se exigir a concordância das duas Casas Legislativas para que a lei fosse, finalmente, enviada ao rei foi uma verdadeira conquista da Câmara dos Comuns e dos representantes do povo, haja vista que, durante todo o século XIV, corria-se o risco de que houvesse notáveis diferenças entre o conteúdo da petição da Câmara e da redação da lei, efetivamente, editada e promulgada. Tal costume foi, enfim, inserido nos Estatutos dos Parlamentos da época, que determinavam um procedimento em que só poderia ser formalizada a redação da lei se já estivesse finalizado todo o trabalho parlamentar.

Por fim, em 1414, consolidou-se a conquista com a promulgação da lei sobre o processo legislativo por Henrique V. O texto determinava que um projeto de lei, com o qual ambas Casas concordavam, não poderia ser modificado ao ser editado ou promulgado por meio do acréscimo ou atribuição de sentido diverso de termo algum que pudesse alterar o sentido do que fora solicitado pela Câmara dos Comuns. Ademais, determinava a lei que nada deveria ser instituído contrariamente ao pedido da Câmara dos Comuns sem que houvesse seu consentimento (ILBERT, 1930, p. 21).

Nota-se que tais disposições legais alteraram sensivelmente o modo de constituição das leis no Reino, representando, de certa forma, uma correção da notável diferença de poder político que havia entre as duas Câmaras, mitigando, assim, poderosas prerrogativas parlamentares da Câmara dos Lordes.

¹⁶ “*Una ley antigua y importante menciona haber sido promulgada a instancias de los grandes señores. Más tarde, estando en plena actividad la totalidad del cuerpo parlamentario, incluidos los Comunes, el requisito se hizo esencial. Pero los Comunes aparecían generalmente, en los comienzos, en una posición subordinada. En el siglo XIV, la fórmula adoptada era que el Estatuto se hacía con el consentimiento de los condes, prelados y barones, y a petición de los caballeros. Los Comunes aparecían como solicitantes de las leyes, más bien que como legisladores. Y en verdad esto es lo que era. Presentaban sus solicitudes, en las que podían pedir modificaciones o rectificaciones legislativas, y correspondía al Rey, con la ayuda de sus consejeros más íntimos, determinar las disposiciones legales requeridas en cada caso y, cuando era preciso, la forma de su aplicación.*”

A partir de 1414, então, passou-se a apresentar ao rei não mais uma petição que resultaria em lei, mas sim um projeto de lei, já redigido em forma de lei a partir da concordância de ambas as Casas, em pé de igualdade, de modo que o rei não tinha outras alternativas, senão sancioná-lo ou não. Esta prática foi devidamente regulada no final do reinado de Henrique VI.

Em meados do século XV, mais uma alteração se realizou no processo legislativo: a redação do projeto de lei não seria mais feita apenas por uma Câmara com o conhecimento e concordância dos membros da outra Casa, mas pela autoridade de ambas. Tal modificação, que a primeira vista pode passar por irrelevante, significava que, a partir de então, a lei resultava, após sanção real, da autoridade de ambas as Câmaras do Parlamento. Não mais uma das Câmaras tinha atribuição de apenas acolher, consentir ou solicitar uma lei; tinha, então, verdadeira atribuição de legislar, debatendo a matéria e acrescentando ou suprimindo conteúdos (mesmo que ainda permanecesse a prerrogativa de acolher ou recusar inteiramente o projeto) (ILBERT, 1930, p. 22).

Esse detalhamento e evolução dos mecanismos de feitura da lei, decorrente da autoridade do Parlamento e contando com significativa participação de seus membros, pode ser interpretado como uma mostra do reconhecimento do poder político da instituição, experimentado a partir dos séculos XIV e XV. Longe de sua origem de mero órgão consultivo, o Parlamento não só passava a significar a expressão do poder econômico, social, ou religioso, individuais ou de grupos de seus integrantes (nobreza, clero, ou mesmo o povo), mas também se tornava uma instituição de controle do poder real ou mesmo de pressão política dos súditos (ou de grupos deles) em face da soberania do rei. *Sir Ilbert* (1930, p. 22-23) fornece exemplos expressivos do novo *status* político do Parlamento:

O poder político do Parlamento cresceu rapidamente nos séculos XIV e XV. Em 1327, um Parlamento que havia sido reunido em nome de Eduardo I, decidiu, em procedimento sumaríssimo, sua renúncia ao trono, forçando-o a abdicar. Mas o procedimento seguido no destronamento de Ricardo II foi mais solene. Ricardo se viu obrigado a convocar um parlamento e a assinar, nele, sua renúncia ao trono. O Parlamento se reuniu no salão de Westminster, que o próprio Ricardo havia reconstruído... Aquela assembléia aceitou a renúncia e, depois de deliberações posteriores, declarou que o monarca estava deposto e resolveu que Henrique

Lancaster seria rei em seu lugar. Um parlamento que podia fazer e desfazer reis era, sem dúvida alguma, uma instituição formidável (Tradução livre do autor).¹⁷

Contudo, a despeito do avanço do poder político parlamentar, deve-se ressaltar que o século XV também representou um período de certa instabilidade da instituição. Nesse período o Parlamento inglês foi dominado por uma nobreza turbulenta. Apesar do reinado habilidoso de Henrique V ter sido militarmente bem sucedido e politicamente conciliador, seu sucessor, Henrique VI, não conseguiu tomar as rédeas do Reino, tornando-se um agente figurativo, enquanto que seus tios e a rainha envolviam o Reino em campanhas militares sangrentas, conhecidas como a Guerra das duas Rosas, que colocaram fim à dinastia dos Plantagenetas. Diante da turbulência militar, pouco evoluíram a representação política e as demais funções parlamentares após meados do século XV, até o fim da época medieval (ILBERT, 1930, p. 23).

1.3. Período moderno: do apogeu do Parlamento às restrições dos parlamentares

O segundo período da evolução parlamentar inglesa iniciou-se com uma nova dinastia, a dos Tudor, no século XVI. Os seus principais expoentes, monarcas como Henrique VIII e Isabel são considerados como dirigentes fortes e pouco influenciáveis, que marcaram seus reinados por governos concentradores. O primeiro sempre levou em conta a força política do Parlamento e fez da instituição, por meio de sua influência política, um poderoso instrumento de suas vontades pessoais e de seu governo. Datam dessa época relatos de incrível desrespeito a direitos individuais dos súditos.

Isabel, por sua vez, por diversas vezes entrou em conflito com os Parlamentos, tendo, contudo, a habilidade política de não se indispor demasiadamente com as Câmaras, contornando situações

¹⁷ “*El poder político del Parlamento creció rápidamente en los siglos XIV y XV. En 1327 un Parlamento que había sido reunido en nombre de Eduardo I, decidió, en procedimiento sumarísimo, su renuncia al trono, forzándole a abdicar. Pero el procedimiento seguido en el destronamiento de Ricardo II fue más solemne. Ricardo se vio obligado a convocar un Parlamento y a firmar en él su renuncia al trono. El Parlamento se reunió en el salón de Westminster, que el propio Ricardo había reconstruido... Aquella asamblea aceptó la renuncia, y después de posteriores deliberaciones declaró que el monarca quedaba depuesto, y resolvió que Henrique Lancaster sería Rey en su lugar. Un Parlamento que podía hacer y deshacer reyes era, sin duda alguna, una institución formidable.*”

de desgaste por meio de presentes e concessões políticas. Assim, de forma similar a Henrique VIII, conseguiu, na maioria das situações, que o Parlamento cedesse a seus desejos.

Uma das principais mudanças no novo período foi a duração dos trabalhos parlamentares. O período para o qual eram constituídos aumentou, assim como as sessões, que passaram a ser mais longas. Um dos Parlamntos de Henrique VIII permaneceu em funcionamento por sete anos. Já Isabel instituiu um Parlamento por onze anos, muito embora seus membros tenham se reunido apenas em três sessões. A instituição deixou, assim, de ser um órgão temporário, convocado apenas para solucionar determinada demanda e dissolvido assim que esta fosse superada. Constituiu-se, a partir de então, como um Poder do Estado, mas ao mesmo tempo passou a ser, em seu relacionamento com soberanos habilidosos, um notável instrumento de apoio do poder real, segundo relata Sir Ilbert (1930, p. 24):

Nunca esteve a soberania e autoridade do Parlamento mais solidamente sustentada do que no tempo dos Tudors. Thomas Smith, que foi secretário da Rainha Isabel, disse em um livro publicado em 1589 e intitulado “O Estado Inglês e o modo de governá-lo”, que “o mais alto e absoluto poder do Reino era o Parlamento Inglês” (Tradução livre do autor).¹⁸

Foi, também, a partir da dinastia dos Tudor, que se adotou o costume de se redigirem atas e diários dos trabalhos parlamentares. É certo que haviam sido documentados costumes e práticas que já orientavam a produção legislativa à época da dinastia dos Plantagenetas, mas tais não haviam sido reduzidos a termo.

Foi durante o reinado de Isabel que se delineararam as principais regras de funcionamento dos trabalhos do sistema parlamentar. Datam de seu reinado e do reinado de seu sucessor os primeiros registros de criação das comissões parlamentares, ou seja, pequenos agrupamentos de parlamentares responsáveis pela análise de detalhes ou alguns aspectos do projeto de lei. Para os aspectos mais relevantes do projeto foram designadas comissões mais numerosas, cujas sessões tinham audiência muito concorrida.

¹⁸ “*Nunca estuvo la soberanía y autoridad del Parlamento más solidamente sostenida que en tiempo de los Tudor. Thomas Smith, que fue secretario de la reina Isabel, declaraba, en un libro que publicó en 1589 y que intituló El Estado inglés y el modo de gobernarlo, que ‘el poder más alto y absoluto del Reino inglés era el Parlamento’.*”

A partir da dinastia dos Tudor, instauraram-se muitas querelas constitucionais, as quais culminaram na grande guerra civil, que se deveu, em grande parte, em razão da questão do reconhecimento da representação do governo dada ao rei apenas, ou ao rei e ao Parlamento.

O desenrolar da história inglesa aponta que a segunda solução seria a mais viável na condução do reino. Segundo os exemplos trazidos por Sir Ilbert (1930, p. 26), infere-se que nem o rei, tampouco o Parlamento, detinham força para governar o reino por si só, de modo que os casos de governos mal sucedidos que adotaram ou uma ou outra dessas fórmulas levaram à retomada do sistema de conciliação buscado por Cromwell e consolidado com o a Revolução Gloriosa e com a dinastia dos Hannover, a qual instaurou ora governos de gabinete, ora governos de Parlamento:

Strafford, enérgico ministro de um rei fraco, fez um ensaio para governar sem o Parlamento, e fracassou. O Parlamento chamado 'Largo' tratou de governar sem o Rei, e também fracassou. Durante o período da Revolução [Gloriosa], a Câmara dos Comuns criou comitês executivos assemelhados aos famosos comitês executivos da Revolução Francesa. Mas o governo através de comissões não teve bom sucesso (Tradução livre do autor).¹⁹

Uma nova fase no período moderno da evolução do Parlamento inglês, portanto, instaurou-se com a Revolução Gloriosa de 1688, a qual se caracterizou, em especial no século XVIII, pela conciliação entre Rei e Parlamento e pela afirmação, nessa instituição, da função deliberativa, em que grandes debates, por membros de eloqüente oratória das duas Câmaras, marcaram as sessões parlamentares.

Foi a partir de meados do século XVIII, passando pela época da Revolução Francesa, que o Parlamento, não só na Inglaterra, mas em boa parte da Europa, começa a se consolidar como um *locus* de expressão de grande poder político. A instituição passou a apresentar uma grande desenvoltura no tocante à função legislativa, obtendo do povo a confiança que a legitimava para tal atribuição.

¹⁹ “*Strafford, enérgico ministro de un rey débil, hizo un ensayo para gobernar sin el Parlamento, y fracasó. El llamado Parlamento ‘Largo’ trató de gobernar sin el Rey, y fracasó también. Durante el período de la Revolución, la Cámara de los Comunes creó comisiones ejecutivas que recuerdan los famosos comités ejecutivos de la Revolución Francesa. Pero el gobierno por medio de comisiones no tuvo buen éxito.*”

Explica-se essa prevalência do Poder Legislativo no século XVIII – pode-se dizer até supremacia ou hegemonia – segundo Fernanda Dias Menezes de Almeida (1979, p. 25-26), pela notável valorização, sob a influência da doutrina do liberalismo político, dada ao grande instrumento normativo de que se valiam os Estados da época: a lei (em sentido estrito, promulgada pelos representantes da sociedade), que era o símbolo maior da liberdade de um povo:

Sua proeminência [do Poder Legislativo] sobre os demais, nos albores do Estado Liberal, decorria da estreita vinculação estabelecida pelo pensamento político da época entre lei e liberdade. A lei é a medida da liberdade... Do prestígio da lei advinha, portanto, o prestígio do Legislativo, reforçado, de outra parte, pela origem democrática da Instituição, representativa da vontade popular.

Tal exaltação da lei como a medida da liberdade residia na inspiração iluminista de identificar na lei a expressão da vontade geral. Segundo a teoria de Jean-Jacques Rousseau (2003, p. 49) a vontade geral, que é ecoada na lei – garantia de liberdade e justiça – seria o resultado de todas as vontades individuais somadas (a vontade de todos) subtraídas as vontades que, em maior ou menor grau, almejam destruir-se reciprocamente:

Muitas vezes há diferenças entre a vontade de todos e a vontade geral; isso [essa] só se refere ao interesse comum, o outro [aquela] ao interesse privado e não passa de uma soma de vontades particulares: mas elimine-se dessas mesmas vontades o mais e o menos, que se destruirão entre si, restando, para a soma das diferenças, a vontade geral.²⁰

Ora, sendo os parlamentares os representantes do povo designados para um mandato representativo que expressasse essa vontade geral (e não de interesses particulares), não se afigura surpreendente o prestígio do poder político do Parlamento no século XVIII, não por coincidência, época de significativa difusão dos ideais iluministas e liberais, no campo político.

Paulo Bonavides (1998, p. 221) ressalta, justamente, a correlação entre a vontade geral e a vontade expressa nos veículos oficiais para explicar o prestígio de que gozava o Parlamento à época do Liberalismo: “O prestígio dos Parlamentos resultou exatamente da conexão das casas representativas com a formação da vontade oficial, na medida em que essa vontade (a vontade governante) vinculou a sua respectiva subjetivação aos governados.”

²⁰ Os termos em colchetes foram acrescentados pelo autor do presente trabalho. A tradução do texto original, realizada por José Cretella Júnior e Agnes Cretella, continha uma diminuta imprecisão que parece sanada com esse pequeno reparo.

Outro motivo que teria sido determinante para o prestígio do Parlamento no século XVIII foi seu caráter, até então inédito, de auto-limitação de poder político, já que, diante das fórmulas autoritárias anteriores de organização de poder, das quais o Estado Absolutista era a expressão máxima, a nova instituição representativa apresentava-se como legitimamente constituída aos olhos do povo e possibilitava-lhe participação política, ainda que incipiente. Paulo Bonavides (1998, p. 222) expressa essa idéia:

O Executivo pode subsistir sem a limitação do poder. O Legislativo, ao contrário, onde quer que ele se institua, já comporta em si, de necessidade, uma restrição ao poder absoluto; já desencadeia ou inaugura um processo de participação posto que esta se exprima ainda em termos tímidos ou modestos. Daqui a razão primeira do prestígio social, para não dizermos afoitamente prestígio popular dos órgãos parlamentares, órgãos não isentos de um respeito algo reverencioso, que sempre os rodeou da parte dos governados, visto que estes quase intuitivamente percebem a legitimidade da missão que lhes incumbe, ou seja, a de fazer o povo participe também da obra governativa comum.

Contudo, tamanha fora a importância política do Parlamento a partir de então, que mesmo o pensamento iluminista chegou a formular restrições quanto à concentração de poderes da instituição, que ocorria efetivamente. Curiosamente, a instituição que, justamente, representara no século anterior o principal baluarte de resistência ao Absolutismo e à centralização do soberano, passava a ser questionada como um órgão de concentração de poder político.

Tal situação acarretou, segundo a interpretação de Monica Herman Salem Caggiano (2004, p. 2), na criação de mecanismos procedimentais das funções parlamentares, o que, em última instância, representou uma restrição do poder dos membros da Casa:

Em verdade, esse temor – quanto à concentração extremada de competências no âmbito do Parlamento, situação que dominou o século XVIII, avançando no século XIX, originou a idealização de mecanismos que viessem suavizar os efeitos perversos de um poder político, cada vez mais amplo, mantido no estrito círculo do Parlamento. Assim é que ganham simpatia, robustez e reconhecimento constitucional, a fórmula do *mandato limitado na sua duração* (temporiedade dos mandatos), a exigência de *limitar o número de mandatos* que um indivíduo pudesse exercer, a recomendação no sentido de renovar o parlamento (a Assembléia e o Senado) por frações e por intermédio de eleições realizadas em períodos distintos, a *proibição de acúmulo* do mandato parlamentar com outras funções, *procedimento próprio e previamente previsto na Constituição para a feitura da lei* (processo legislativo) e a idealização de *comissões especiais, de perfil técnico*, que pudessem aprimorar a atuação dos parlamentares no exercício de suas funções.

Procedimentos como a limitação temporal e funcional do mandato político e a alternância do poder no Parlamento, por meio da renovação da sua composição, que, na doutrina constitucional atual dos países democráticos, são considerados como elementares para a submissão dos representantes ao império do direito e para a boa condução da coisa pública, eram, até então, ignorados.

Deve-se, contudo, analisar com cuidado a abrangência inovadora do impacto desse desejo de limitação do poder, principalmente quanto ao estabelecimento de um processo legislativo. Isso porque, como já se verificou nesse estudo, há registros históricos de previsão de um procedimento legislativo no Parlamento inglês, já à época medieval. E tal ocorrera três séculos antes desse período de apogeu dos Parlamentos Europeus, mais precisamente no reinado de Henrique V, em que a instituição oficial de um procedimento prévio da tramitação do projeto de lei nas duas Casas fora uma verdadeira conquista dos representantes da Câmara dos Comuns e fora uma restrição, em verdade, aos representantes na Câmara dos Lordes e não a todo o Parlamento.

1.4. Período contemporâneo: da crise da representatividade à hegemonia do Poder Executivo

A situação de apogeu verificada no período moderno modifica-se sensivelmente na época contemporânea. O Parlamento, antes visto como órgão poderoso politicamente, eficaz em suas funções e reconhecido por ditar os rumos institucionais das nações, a partir de então passa a representar um ambiente de enfraquecimento político, de práticas arcaicas e procedimentos obsoletos.

Entre os motivos especulados para esse período de declínio, freqüentemente têm-se apontado a perda da habilidade de feitura da lei em um cenário de guerras e crises econômicas como um fator de descrédito do Parlamento. Manoel Gonçalves Ferreira Filho (2007, p. 68) chega até mesmo a utilizar a expressão “falência legislativa” para designar essa inaptidão, que seria um dos fatores determinantes da crise do Parlamento:

A crise da lei vem ligada à ‘falência’ dos Parlamentos como legisladores. É notório que os Parlamentos não dão conta das ‘necessidades’ legislativas dos Estados contemporâneos; não conseguem, a tempo e à hora, gerar as leis que os governos reclamam, que os grupos de pressão solicitam. As normas que tradicionalmente pautam o seu trabalho dão – é certo – ensejo a delongas, oportunidades a manobras e retardamentos. Com isso, os projetos se acumulam e atrasam. E esse atraso, na palavra do governo, no murmúrio da opinião pública, é a única e exclusiva razão por que os males de que sofre o povo não são aliviados.

À referida incapacidade do Parlamento de tratar das novas matérias com as quais se via às voltas, Fernanda Dias Menezes de Almeida (1979, p. 28) acrescenta a própria inaptidão individual dos parlamentares de exercer o encargo legislativo com verdadeiro espírito político – na acepção do termo dada pelos antigos gregos – com vistas aos ideais de justiça próprios do iluminismo:

De um lado está a deturpação positivista da lei, de que resulta, em parte, o seu desprestígio. Aos órgãos encarregados de elaborá-la, passou-se a conferir o poder de decidir o que fosse direito, como melhor lhes aprouvesse, independente do conteúdo de justiça. A lei, portanto, deixa de ser a medida da justiça para se tornar apenas o fruto da elaboração regular dos órgãos competentes. E com isto se torna, não raras vezes, instrumento para a realização de fins políticos, para o atendimento de interesses particulares, em detrimento do interesse público.

A inabilidade legislativa do Parlamento fez-se patente, ademais, com o advento do Estado de Bem-Estar Social e a respectiva inflação da gama de atribuições, de modo que diante das inúmeras matérias nos mais variados campos dos direitos sociais – previdência, saúde, trabalho, educação etc – a instituição não conseguia dar-lhes um tratamento legal adequado, seja pela sua incapacidade operacional em tratar dos detalhes técnicos da implantação dos programas sociais, seja pela diversidade de ideologias abrigadas no seio desse pólo de poder político. Essa falta de desenvoltura do Parlamento para acompanhar as transformações decorrentes do Estado Providencialista é explicada por Fernanda Dias Menezes de Almeida (1979, p. 29):

De outra parte, transformaram-se os objetivos do Estado, quando este, de liberal se torna providencialista. De simples observador do livre jogo das leis naturais, que deve resguardar, sem nele intervir, o Estado passa a promotor do bem estar, acrescentando-se-lhe enorme soma de atribuições... Ora, a lei nem sempre tem se mostrado instrumento adequado para atender às necessidades do Welfare State, que requer meios mais flexíveis e mais céleres para fazer frente à exigência de contínua adequação dos cálculos nos planos econômico e social.

O declínio dos Parlamentos está intimamente associado, dessa forma, à mudança das condições históricas, das forças políticas e fatores econômicos e, conseqüentemente, dos valores e ideologias que sustentavam a força da instituição. Segundo explica Paulo Bonavides (1998, p. 225):

Mudou, pois, a ideologia, mudaram juntamente os valores relativos, mudou, em conseqüência, a concepção de poder ou de Estado. De tais mudanças resultaria, como resultou diferente correlação de forças alterando o quadro no qual se inserem os dois poderes políticos por excelência: o Executivo e o Legislativo. Não padece dúvida que na transição do Estado liberal ao Estado social o poder mais sacrificado há sido o Legislativo.

O resultado foi, portanto, a assunção paulatina da função legislativa pelo Poder Executivo, que não só se tornou o grande expoente nessa atribuição, mas também o grande promotor das políticas públicas voltadas à correção das desigualdades sociais, de modo que passou a ser identificado pela opinião pública, a partir de então, como o Poder Estatal em que se depositam as grandes aspirações sociais.

De fato, segundo Monica Herman Salem Caggiano (2004, p. 4), além da questão procedimental de elaboração da lei, defasada pelo excesso de formalidades, o aparecimento e a divulgação de novas ideologias no Parlamento, no início do século XX, inserindo agentes políticos com posições radicalmente antagônicas, dificultaram, ou mesmo impossibilitaram, o consenso para o exercício da função deliberativa e para a produção legislativa:

Nesse panorama, as assembleias representativas perdem, gradativamente, o prestígio e vêm-se despojadas da sua tarefa de maior relevância – a de produzir a lei... Para o estágio de senilidade, até mesmo pré-falimentar que atingiram os parlamentos contribuiu – de forma expressiva – o próprio sistema parlamentar de trabalho, envolvendo discussões e debates infundáveis entre correntes, agora de difícil conciliação; a receita não mais atendia às exigências de uma sociedade conturbada pelas guerras, crises econômicas e permanente estado de alerta entre os Estados. A essas novas demandas o Parlamento não lograva atender de forma satisfatória e passou a observar – quase como um espectador – suas funções sendo transportadas para um Executivo dinâmico, tecnicamente preparado e extremamente ágil no oferecimento de medidas sanatórias.

Sem dúvida, se por um lado os debates parlamentares tomaram mais destaque diante da fundamental contraposição de argumentos, idéias e de posicionamentos políticos, oriundos de ideologias políticas antagônicas, por outro lado, a função deliberativa não se aperfeiçoou em sua completude, na medida em que não se completou esse método dialético parlamentar com uma

síntese de idéias que representasse os melhores caminhos a serem trilhados pelo Governo, com vistas à satisfação do bem-estar coletivo.

O que se verificou, na verdade, foi uma paralisação da função legislativa parlamentar diante da exacerbação dos debates, frutos de uma função deliberativa incompleta, o que ocasionou na tomada das rédeas da função legislativa Estatal pelo poder Executivo. Esse, embora não tivesse a mesma legitimidade popular para legislar, atuou com muito mais desenvoltura do que o Parlamento, já que era mais dinâmico – pelo razão óbvia de seguir, em regra, orientação política de um soberano ou de um grupo de pessoas alçadas ao poder – e, estando atento aos anseios populares gerais, respondeu com muito mais eficácia à necessidade de regramentos sociais.

Aponta Monica Herman Salem Caggiano (2004, p. 5) que um dos reflexos do período de decadência dos Parlamentos foi a diminuta preocupação acerca da instituição no meio acadêmico, relegando-se os estudos da disciplina Direito Parlamentar ao segundo plano: “Reflexo desse estágio de dormência é a própria expulsão da disciplina Direito Parlamentar dos currículos universitários. Ao longo do século XX, ela passa a ser encarada como um campo de menor interesse no tocante ao seu exame por juristas, políticos e analistas”.

1.5. As funções do Parlamento durante sua evolução histórica

Não obstante a essência do Parlamento ser a reunião dos representantes políticos de uma sociedade, e portanto, de identificar-se, eminentemente, com a função representativa, originária dentre todas as demais que serão analisadas, é certo que funções clássicas e outras atribuições sem esse *status* somaram-se a ela ao longo dos tempos e tornaram-se relevantes quando se trata de estudar as funções de um Parlamento.

Pode-se citar também como função não clássica, além da atribuição consultiva (tratada na origem medieval dos Parlamentos), a própria questão tributária, de fundamental relevância para a consagração do poder político do Parlamento e, posteriormente, para a consolidação do

processo legislativo de tramitação dos projetos de leis. Segundo Monica Herman Salem Caggiano (2004, p. 13), a atribuição de instituir exações surgiu mesmo quando não se havia consolidado a representação, e o Parlamento ainda figurava como órgão consultivo:

Assim, ainda no século XIII conquista [o Parlamento] o *poder tributário*, fenômeno bem definido na Magna Carta de João Sem Terra, documento de 1215 (*Parágrafo 12*), em que patente resta a atribuição de instituir o ônus tributário, tarefa conferida ao parlamento à época que era ainda “Conselho de nosso Reino”.

O poder de tributar, uma das facetas do poder financeiro do Parlamento, surgiu, assim, no século XIII, com a *Magna Carta* de 1215. A partir desse documento, consagra-se o princípio da não imposição de tributos sem representação (*no taxation without representation*) exigindo-se, para a exação, uma lei em sentido estrito, advinda dos representantes do povo (CAGGIANO, 2004, p. 21).

A atribuição financeira consagra também o poder exclusivo de aprovar a lei orçamentária e de fiscalizar a atuação governamental no que se refere ao trato das finanças públicas. Tornou-se o Parlamento, portanto, a instância responsável pela discussão e aprovação do orçamento proposto pelo Poder Executivo, além do controle de sua execução.

O poder financeiro, portanto, vale-se de duas outras importantes funções parlamentares, a legislativa e a fiscalizadora, sendo certo que é por meio da aprovação e controle da execução do orçamento que o Parlamento acompanha o cumprimento ou não do programa governamental. O Parlamento, assim, é responsável não só pela aprovação ou não do projeto enviado pelo Executivo, mas também pela realização de debates acerca do tema e por oferecer, se considerar necessário, emendas pertinentes.

Contudo, apesar de participar da feitura do orçamento, é certo que a faceta mais proeminente no que se refere ao poder financeiro é a relacionada com a questão da fiscalização da execução do orçamento. Isso porque o Poder Executivo demonstra-se muito mais apto para o detalhamento específico dos pontos do orçamento, de modo que, mesmo sendo comum a existência de Comissões parlamentares responsáveis pelo orçamento, estas não têm demonstrado capacidade sequer para compreender questões que requerem conhecimento técnico avançado da matéria. Portanto, o controle financeiro parlamentar da execução do orçamento mostra-se mais vigoroso,

como ensina Monica Herman Salem Caggiano (2004, p. 23) que a participação na formulação do orçamento:

No mundo contemporâneo, contudo, a ênfase do poder financeiro dos parlamentos incide, na realidade, sobre sua vertente investigatória – o seu papel de verdadeiro vigilante –, tarefa que o Legislativo desempenha com o auxílio de sistemas técnicos, desenvolvidos com o escopo de lhe assegurar mecanismos a melhor acompanhar todo o processo de execução orçamentária, viabilizando a adequada análise das receitas e das despesas, do ponto de vista da legalidade e da finalidade perseguida.

No ordenamento jurídico pátrio, tal tarefa é realizada com o apoio do Tribunal de Contas da União, órgão autônomo e auxiliar do Poder Legislativo e que está aparelhado para a fiscalização permanente das contas públicas. Não se submete, hierarquicamente, ao Poder Legislativo, mas o auxilia na fiscalização contábil-financeira do Poder Público.²¹

Ainda entre as atribuições não-clássicas, cita-se a competência eleitoral do Parlamento. Talvez o exemplo mais eminente dessa competência esteja ligado ao sistema de governo (ou regime de governo) parlamentarista, o qual adiciona ao Parlamento uma importante atribuição, qual seja, o poder de eleger, por maioria, o Chefe de Governo – o Primeiro-Ministro ou Chanceler.

Dessa competência, vislumbram-se duas facetas, segundo ensina Monica Herman Salem Caggiano (2004, p. 25), que traduzem, em primeiro lugar, o exercício da dominação política do Legislativo sobre o Executivo, podendo o Parlamento destituir o Chefe de Governo, e, em segundo lugar, a substituição do povo na escolha dessa figura, não se podendo olvidar que tal competência deve advir, necessariamente, da soberania popular, que dá legitimidade ao Parlamento:

Nesse panorama, cumpre advertir, no entanto, que essa específica competência assume **duas diferentes conotações**. A uma, indica o poder de controle que o Legislativo detém sobre o Governo, o mais importante tronco do Executivo, porquanto, designando-o tem domínio sobre sua atuação. Por esse particular prisma, o controle assume o sentido de dominação e, decorrência natural dessa ligadura, a possibilidade de demitir o Chefe do Governo e de dissolução do respectivo Gabinete. A duas, preordena uma **atividade efetivamente eleitoral, apresentando o Parlamento como o substituto do povo na seleção de seus representantes/governantes**. Via de regra, essa competência é cometida também às assembleias representativas, quando acolhido modelo indireto para concretização do sufrágio.

²¹ Tais atribuições constam das disposições do artigo 71 da Constituição Federal de 1988. Sobre o Tribunal de Contas da União discorrer-se-á, de forma mais aprofundada, no capítulo 3.

Deve-se notar, contudo, que mesmo no regime presidencialista de governo há importantes atribuições eleitorais delegadas pelo povo ao Parlamento, como ocorre, por exemplo, quando este exerce sua autonomia administrativa para eleger os membros das suas Mesas Diretoras. Além disso, exemplos há, como no caso dos Estados Unidos da América, em que se os candidatos à Presidência da República não atingirem maioria dos votos dados pelos delegados, a Câmara dos Deputados realiza a eleição, deliberando por seus membros, quem será indicado dentre os três mais votados na eleição referida (CAGGIANO, 2004, p. 25). Há outros casos, por exemplo, no ordenamento brasileiro que prevê que, em caso de vacância do cargo de Chefe do Executivo (por impedimento, falecimento do titular e do substituto imediato, ou outro motivo) ocorrida nos últimos dois anos do mandato, realiza-se uma eleição indireta no Congresso Nacional.²²

Nota-se que é salutar que, nos regimes presidencialistas, a fórmula adotada de eleição indireta – nos casos excepcionais de vacância do cargo de Chefe do Poder Executivo ou de indefinição na eleição eleitoral direta – dê-se, exclusivamente, no âmbito da organização interna do Parlamento, já que esse é o órgão legitimado para expressar a vontade geral. No regime presidencialista, o povo manifesta, por meio da Assembléia Constituinte, a opção política de que deseja exercer, por si, a indicação do dirigente do Poder Executivo e só delegará esse poder em casos excepcionais.

Não se pode olvidar, contudo, que o exercício da competência eleitoral para indicar membros do Poder Legislativo ou de outros Poderes no regime presidencialista deve ser sempre adotado com parcimônia e em casos de exceção. O uso desmedido desse instrumento é tipicamente constatado nos governos tiranos, deslegitimados da soberania que dera, outrora, o povo ao Parlamento, ocasionando anomalias políticas, tais como a figura do “senador biônico” no Brasil, eleito por colégios compostos por membros das Assembléias Legislativas e por delegados das Câmaras Municipais. Essa eleição indireta pelos Parlamentos foi experimentada no processo político brasileiro durante o regime militar instaurado em 1964.²³

²² Segundo determina o artigo 81, §1º, da Constituição Federal de 1988.

²³ Sobre a figura do “senador biônico” discorre-se mais detidamente no Capítulo 2, item 2.4.

As atribuições citadas passaram a figurar entre as competências do Parlamento, conformando sua característica de Poder dotado de essência híbrida, semelhante (porém em menor escala) ao Poder Executivo. Além dessas, outras se consagraram na doutrina especializada como funções clássicas, encontrando-se, salvo exceções pontuais resultantes do sistema político ou do regime de governo adotado, em todos os Parlamentos ao redor do globo; quais sejam: função representativa; deliberativa; legislativa; fiscalizadora e jurisdicional. Examina-se cada uma delas em seguida.

1.5.1. As funções representativa e deliberativa

Conforme já apontado anteriormente nesse estudo, a consulta foi a primeira das atribuições do Conselho do Rei, órgão inglês que deu origem ao Parlamento. Contudo, das funções tratadas na doutrina jurídica e das demais Ciências Políticas e Sociais como clássicas dessa instituição, comumente defende-se que a primeira a surgir em sua evolução histórica é a representativa. Monica Herman Salem Caggiano (2004, p. 13) trata da seguinte forma a gênese das funções parlamentares:

Tem sabor de lugar-comum, porém nos parece importante frisar que a primeira das atribuições parlamentares foi a da representação política, cuja relevância permanece até os nossos dias por todos assinalada, conduzindo, no entanto, como em todos os tempos, a questionamentos cada vez mais complexos e de difícil solução.

Não poderia deixar de ser assim, uma vez que é a representação política a própria essência da instituição, dando-lhe legitimidade popular, de modo que se caracterizaria um anacronismo a denominação de “Parlamento” a uma assembléia desprovida dessa eminente função. Talvez não seja desmedido dizer que a representação política está para o Parlamento assim como o princípio da dignidade da pessoa humana está para os direitos fundamentais; ela é o núcleo central e intangível da instituição: uma vez extirpado, retira-se a própria razão de ser do Parlamento. Portanto, é intuitivo dizer que só existe a figura do Parlamento, se estiver florescida a função representativa.

É bem verdade, contudo, que em sua origem, a representação política no Parlamento era um bem cujo alcance era restrito de tamanha forma que, segundo a concepção contemporânea, dificilmente atingia a plenitude da função e o ideal que atualmente se tem de democracia. Isso porque, conforme se apresentou durante a evolução do Parlamento inglês, no período medieval a representação instaurava-se por convocação dos *sheriffs*, além do fato de os grandes senhores feudais e o alto clero terem direito assegurado de compor o Parlamento. Mesmo nos períodos posteriores, com a conquista do sufrágio, esse instrumento, durante bom tempo, fora condicionado a um determinado índice de percepção de renda individual (situação que perdurou na Inglaterra, por exemplo, até 1832, quando se implantou a reforma eleitoral) o que criava situações que ensejam repúdio da atual concepção democrática. De qualquer forma, eram receitas incipientes e embrionárias, que dados os anseios por maior participação popular, foram aprimoradas ao longo dos tempos, como explica Monica Herman Salem Caggiano (2004, p. 13):

O sufrágio censitário, afastando das urnas uma significativa parcela dos integrantes da comunidade social, as limitações quanto às candidaturas, o impacto dos partidos, produzindo uma reorientação quanto à opção política dos representados, e uma postura diferenciada, partidária, dos representantes/parlamentares, enfim, as intercorrências no que concerne à própria concepção do mandato representativo, inseriram nesse domínio uma série de vicissitudes, envolvendo reclamos cada vez mais fortes por instrumentos de aprimoramento democrático.

Emblemático dessa mudança é o resultado do estudo da evolução do mandato representativo, que sofreu uma profunda alteração em sua essência. Inicialmente, era concebido como algo similar ao mandato civil, de modo que o representado estava vinculado àqueles que lhe conferiam representação e exercia-a em nome e interesse daqueles. Tratava-se do mandato imperativo, em que o representante realizava a execução do seu mandato segundo instruções daquela parcela da população diminuta que representava, sendo, muitas vezes, prevista a revogação, caso fossem contrariados os interesses da classe representada. Manoel Gonçalves Ferreira Filho (2007, p. 65) bem sintetiza a concepção medieval sobre o mandato político:

Na representação medieval é flagrante a pressuposição de que os representados têm no representante um mero instrumento de expressão de sua vontade. Isso se vê da estrutura jurídica que informa a representação nas instituições da Idade Média. Claramente se nota que a representação é, então, a transposição do mandato civil para o plano político, o plano do Direito Público.

Contudo, segundo Monica Herman Salem Caggiano (2004, p. 14), tal concepção foi sendo abandonada no século XVIII, sob a influência de teóricos como Edmund Burke e Emmanuel Joseph Siéyès, de modo que os representantes passaram a exercer o mandato político visando o bem da nação e não mais como um procurador constituído para defender o interesse de algumas poucas pessoas ou grupos sociais:

Sob o impacto das teorias lançadas pelo Abade Siéyès, o mandato político foi contemplado com nuances representativas de nível nacional. Insuflado pela tese da soberania nacional, passa o mandato a ser concebido como pertencente à nação e o representante, nessa qualidade, conquista sua liberdade de deliberação de acordo com a sua própria consciência e sempre em prol dos interesses maiores da nação. Nem mesmo o marcante efeito da figura do partido político, em ascensão a partir da segunda metade do século XX, retirou a influência da doutrina de Siéyès, no tocante à natureza da concepção política.

O liberalismo político, portanto, teve uma poderosa influência na representação política no Parlamento e no mandato político ali conferido, cuja essência é comentada por Manoel Gonçalves Ferreira Filho (2007, p. 68):

Ao contrário da medieval que se ajustava ao instituto do mandato, a representação moderna só por analogia pode ser associada àquele. De fato, segundo a lição consagrada nas Constituições liberais, o representante não representa os seus eleitores como o mandatário os seus mandantes, mas a nação inteira, inclusive os que não participaram de sua eleição, ou que se opuseram a ela. A representação é, portanto, geral....

Nota-se que a predileção pela representação em nível nacional consagrou-se no período contemporâneo, tornando-se comum a inserção de dispositivos que afastassem a possibilidade da instalação de mandatos imperativos nos ordenamentos jurídicos europeus. Assim, cita-se o exemplo das Constituições Francesa atual, Espanhola de 1978 e da Romênia de 1991 (CAGGIANO, 2004, p. 13-14).

Por sua vez, ao lado da função representativa, a deliberação também foi responsável por dar os contornos mais definidos do que se entende por Parlamento, já que esta função está intimamente ligada à metodologia de tomada de suas decisões, identificando-o entre as demais instituições. É por meio de um processo deliberativo, que incentiva debates e discussões, que se atingem importantes decisões políticas, de modo que esse método configura-se uma característica peculiar que distingue o Parlamento dos demais pólos de tomada de decisões (*decision makers*).

Assim as decisões parlamentares são, em tese, notoriamente mais democráticas, por exemplo, do que as tomadas pelo Poder Executivo.

Juntamente com a representação política, a função deliberante constitui o alicerce em que se assenta a existência do Parlamento. Se, por um lado, a representação é o núcleo essencial que dá a legitimação de poder ao Parlamento, a deliberação é o modo específico de funcionamento dessa instituição, que a distingue de todas as demais esferas do Poder. Não é por menos que, segundo Monica Herman Salem Caggiano (2004, p. 15), há autores que defendem ser a própria expressão “Poder Legislativo” imprópria para designar a esfera de Poder atribuída ao Parlamento, diante de seu caráter eminentemente deliberativo:

Na realidade, distingue-se a assembléia parlamentar por seu específico *modus operandi*, produzindo suas decisões por via de um processo de discussão e deliberação. Essa fórmula é tão marcante em relação à atividade parlamentar, que, para muitos autores, deveria inclusive servir de fundamentação à designação do órgão. Criticam, assim, a sua designação por Poder Legislativo, porquanto não é o único a produzir normas legais.

Assim, a deliberação assume particular relevância na seara funcional do Parlamento, pois traduz uma peculiaridade essencial: é o pólo de tomada das decisões por meio de instrumentos específicos de discursos, debates e votos. Trata-se de um dos pilares da democracia, uma vez que a deliberação traduz a obrigatoriedade de serem ouvidas todas as posições políticas existentes no Parlamento sobre determinada questão, respeitando-se, assim, o princípio do pluralismo político²⁴ e dos direitos das minorias parlamentares.²⁵

Não deve, portanto, a função deliberativa ser vista como mero aspecto procedimental de tomada das decisões parlamentares, sem conteúdo material em sua essência; ela consagra, por baixo

²⁴ Em essência, o pluralismo político afasta a idéia de um poder central absoluto, assim como afasta as idéias do individualismo e da ausência de poderes em uma sociedade. Reconhece, portanto, centros de poderes, mesmo que sejam divergentes e conflitantes entre si. Segundo esclarece Norberto Bobbio (2004, p. 928): “A luta que o Pluralismo trava tem sempre duas frentes: uma contra a concentração de todo o poder no Estado. Outra contra o atomismo. É uma luta travada em nome da concepção de uma sociedade articulada em grupos de poder que se situem, ao mesmo tempo, abaixo do Estado e acima dos indivíduos, e, como tais, constituam uma garantia do indivíduo contra o poder excessivo do Estado, por um lado, e, por outro, uma garantia do Estado contra a fragmentação individualista”.

²⁵ Giovanni Sartori (1987, p. 208), em sua teoria da democracia competitiva, ressalta a importância das minorias políticas para a realização da democracia, mesmo quando não têm conteúdo eminentemente popular ou quando são dotadas de certo caráter oligárquico: “...a maioria desorganizada dos politicamente inativos torna-se o árbitro – e eventualmente o *tertium gaudens* – na competição entre as minorias organizadas dos politicamente ativos. Assim, não importa quão oligárquica a organização de cada minoria se revele quando examinada de dentro; mesmo então o resultado da competição entre elas é, no seu todo, democracia.”

dessa superfície formal, um amálgama de garantias democráticas, de respeito às diferentes concepções políticas, culturais e econômicas representadas no Parlamento, de isonomia no tratamento de seus membros e, por fim, de técnicas que, bem empregadas, resultarão no aperfeiçoamento das decisões dali emanadas e ali apreciadas.

A deliberação, dentre as fases classicamente classificadas do procedimento legislativo, é a mais relevante no que tange à elaboração do conteúdo da norma, representado o ápice desse encadeamento de atos.

Da deliberação exercida em sua plenitude advém a garantia de que a decisão foi um resultado dialético do confronto de idéias aperfeiçoadas pelo debate e pelas intervenções parlamentares ao projeto inicial (incluindo-se os trabalhos técnicos dos assessores legislativos) e não mero prolongamento, consubstanciado em lei, da vontade de uma cúpula legislativa. Daí que se fala no caráter de soma da deliberação, segundo ensina Monica Herman Salem Caggiano (2004, p. 17 e 18).

Cabe lembrar também que, na lição de cientistas políticos, a exemplo de Sartori, a deliberação... *valoriza a decisão política*, porquanto, assim, produzida, esta comparece como resultante de debates, discussões, enfim, robustecida por uma ampla possibilidade de ter sido influenciada por uma ampla e diversificada rede de informações que o Legislativo detém e sob uma intensa busca de interferência dos mais diversificados segmentos políticos integrantes do Parlamento. Daí a **conotação de positiva** (*soma positiva*) com que essa decisão vem contemplada pelo renomado analista.

1.5.2. A função legislativa

A função legislativa, muito embora seja também exercida, tradicionalmente, pelo Poder Executivo, é identificada, instintivamente, como uma tarefa do Parlamento. Curioso notar é que, mesmo tendo aquele Poder exercido a função legislativa com muito mais desenvoltura no período contemporâneo, este ainda é consagrado, ao menos oficialmente, como o *locus* apto para a produção da lei; razão porque ainda é identificado como órgão máximo do Poder Legislativo.

Como já salientado no tratamento da evolução histórica dos Parlamentos, a função legislativa advém de uma sensível mudança no procedimento dos trabalhos da instituição ocorrida no século XV. Esta mudança, por sua vez, é um desdobramento histórico da aquisição do poder de tributação dos Parlamentos, cujas raízes remotas remontam ao final do século XIII.

A partir do século XV, instituiu-se o direito dos parlamentares de apresentarem projetos de lei ao rei, e não mais meras petições. Este teria como atribuição aprovar ou não a medida legislativa. E mais, caso o projeto de lei tivesse aprovação da maioria parlamentar, dispensava-se, até mesmo, a sanção do soberano. Tal método legislativo iniciou-se restritivamente à matéria tributária, mas foi ampliado a conteúdos dos mais diversos ao longo dos tempos, sedimentando a função legislativa dos Parlamentos. Monica Herman Salem Caggiano (2004, p. 19) trata da matéria com propriedade, ressaltando a fundamentação teórica do liberalismo e da teoria da separação dos poderes para consolidar a autonomia legislativa do Parlamento:

Com efeito, a elaboração da lei, pelo Parlamento, retrata uma conquista do século XV, quando aproximadamente em 1462, as Câmaras britânicas passaram a adotar *Bills*, restando dispensada a aprovação do monarca, desde que houvesse a aquiescência da maioria parlamentar. No século XVIII, essa incumbência conheceu consagração sob a inspiração das luzes e do pensamento liberal a preordenar todo o campo de formação do direito constitucional. A isso também concorreu a célebre tese da separação de poderes, doutrina que, de conformidade com o desenho estampado em O Espírito das leis, confiava a sua elaboração a duas Casas...

Reforça-se, aqui, o que fora registrado no primeiro tópico deste capítulo no tocante à relevância da instauração de um processo legislativo que observava, para a formulação do projeto de lei, a aquiescência dos membros das duas Casas do Parlamento. Com isso, não mais se tratava a Câmara dos Comuns como um órgão meramente peticionador, de modo que cabia à Câmara dos Lordes a concordância ou não com o pleito daquela Casa. Com a inovação, as duas Câmaras passaram a figurar em posição equânime no processo de formulação das leis e, portanto, a instauração da função legislativa, especificamente a previsão de um processo legislativo, foi uma conquista do Parlamento como um todo, mas essencialmente da Câmara dos Comuns e dos interesses ali representados.

Nota-se que é a partir da consolidação do poder de legislar sobre as mais diversas matérias e questões do reino que os Parlamentos passaram a ser considerados como órgãos realmente

dotados de poder político, capazes de controlar o poder do soberano e, não raras vezes, de determinar por si, os próprios rumos institucionais de uma nação. Não é por menos que os governantes prudentes passaram a ver nos membros do Parlamento poderosos aliados políticos, merecedores de regalias e privilégios, ou mesmo inimigos exponenciais, observados com especial atenção e com o controle político necessário.

Assim, se por um lado o processo legislativo traduziu-se em um fortalecimento político da figura do Parlamento, por outro lado, trouxera também consigo o questionamento de seu poder excessivo, o que ocasionou na adoção de medidas de restrição à atuação parlamentar, justamente no período de seu esplendor, no século XVIII.

Monica Herman Salem Caggiano (2004, p. 19) defende que é este, justamente, o momento em que surgiram os principais métodos de controle da figura do parlamentar e de seus trabalhos:

Não escapou, porém, à atenta análise do pensamento setecentista a periculosidade de se concentrar todo o potencial de feitura da norma legal no âmbito do Parlamento, o qual, detentor desse poder supremo, poderia investir contra a autonomia dos demais poderes, aniquilando inclusive um dos pilares de sustentação do teorema constitucional da separação de poderes. Daí a infinitude de propostas no sentido de suavizar os efeitos dessa específica atribuição parlamentar, enfatizando-se as idéias de limitação, no tempo, dos mandatos parlamentares, limitação do número de mandatos que uma pessoa possa exercer sucessivamente, método de renovação, por frações, das Assembléias, inviabilidade de acumulação do mandato parlamentar com outras funções que interferissem de forma perniciosa no seu exercício (a necessidade de desincompatibilização), procedimento próprio e previamente estabelecido para a feitura da lei e inserção de comissões técnicas para o aprimoramento dos trabalhos de produção legislativa.

Além disso, os ordenamentos jurídicos adotaram a medida óbvia de não delegar somente aos Parlamentos a tarefa legislativa, em observância da doutrina da separação dos poderes e dos freios e contrapesos.

Passado esse período de apogeu, com perplexidade se observa o atual estágio de desenvolvimentos dos Parlamentos, com relação à função legislativa. Esses têm se demonstrado incrivelmente inaptos para acompanharem as transformações da sociedade moderna.

É notório que a excessiva acumulação de funções institucionais, bem como a observância de um método de formulação das decisões políticas essencialmente cauteloso – como se viu, o seu

caráter é deliberativo, adstrito a procedimentos formais e obrigado a considerar opiniões, tendências e ideologias porventura opostas, sendo mais demorado que nos demais pólos dos tomadores de decisões – contribui para essa situação de déficit legislativo. Contudo, há inúmeras alternativas de que se pode socorrer o Poder Legislativo para sanar suas deficiências apontadas; por exemplo, não têm os Paramentos se utilizado da revolução tecnológica da informação para expandir o canal de comunicação entre representantes e representados; não têm atuado com independência do Poder Executivo, de modo que passam à opinião pública a impressão de se traduzirem em verdadeiros balcões de negócios de cargos ministeriais ou de cargos de chefia em empresas estatais, agências reguladoras etc.

O fato é que essa instituição, consagrada por ser o ambiente clássico de tomada de decisões políticas pela formulação de normas gerais, obrigatórias e abstratas, tem demonstrado um profundo descompasso com a realidade social, não conseguindo responder, em termos normativos, às demandas e anseios sociais. Nesse sentido, afirma Monica Herman Salem Caggiano (2004, p. 20):

De poder legislativo, por excelência, como identificadas ao longo dos séculos XVIII e XIX, as assembléias parlamentares passaram a enfrentar o impacto de novas tecnologias que os clássicos meios de produção legislativa não logravam atender. A multiplicidade, a celeridade demandada, a especificidade das novas exigências da vida na comunidade social demonstraram a inaptidão dos Paramentos para, por intermédio de legislação própria, oferecer solução imediata aos problemas emergentes, impondo-lhes inclusive o acatamento das proposições governamentais.

1.5.3. A função fiscalizadora

Dentre as funções parlamentares que, no período contemporâneo, têm apresentado uma expansão, pode-se, sem dúvida, citar a atribuição fiscalizadora. Inserido nessa função, ao lado do poder do Parlamento de fiscalizar as contas públicas, está o de exercer controle político e orientar as ações do governo. A partir dessa atuação, o Parlamento abre um canal de comunicação entre representantes e representados, de modo que estes possam acompanhar o modo como se dá a execução das políticas pelo governo e verificar se é exercido o papel de fiscalização pelos parlamentares de forma satisfatória.

Diversas são as formas com que pode o Parlamento exercer função fiscalizadora. Entre elas, cita-se o poder de convocação de autoridades, incluindo-se entre elas Ministros de Estado, para que prestem esclarecimentos sobre determinada matéria. Este proceder é muito comum entre as atribuições das comissões parlamentares de investigação (ou de inquérito, como são denominadas no direito pátrio), originárias da Inglaterra, no século XVII, e que se caracterizam por serem corpos internos do Parlamento notabilizados por sua incumbência de investigar um fato determinado.

Um grande expoente, no que se refere às investigações por meio das comissões parlamentares, são os Estados Unidos da América. Nesse país, que, curiosamente, não previu a criação das comissões parlamentares de inquérito em nível constitucional, notáveis casos de corrupção, envolvendo mesmo autoridades políticas do país, passaram sob a lente das comissões parlamentares, incluindo em especial casos de investigação sobre a organização criminosa conhecida popularmente como máfia ou *cosa nostra* e levando a resultados muito positivos no tocante ao combate do tráfico de drogas e exploração de prostituição. Segundo Monica Herman Salem Caggiano (2004, p. 32):

A competência investigatória, por via de comissões, constitui um dos meios de controle mais explorados pelo Congresso dos Estados Unidos da América. É de se registrar que, a partir do final da década 40, essas comissões foram contempladas com recursos e equipes técnicas altamente especializadas, multiplicando-se, fortalecendo sua relevância em cenário político e solidificando o papel do Legislativo nessa área, a par de assegurar a canalização das informações acerca das condutas públicas para os integrantes da comunidade social.

A realização de investigações por meio de comissões parlamentares permanentes ou provisórias tem esse efeito prático muito relevante, ressaltado acima, de grande comunicação aos representados tanto do conteúdo dos inquéritos, bem como dos procedimentos investigatórios. Isso porque, a despeito de os membros das comissões não gozarem dos mesmos poderes investigatórios das autoridades policiais, aqueles, por sua própria função de representação, não só têm um canal de comunicação muito maior com a população, como também têm maior preocupação de transparência em sua atuação.

Ressalta-se, contudo, que é indispensável, para que se aperfeiçoe esse canal de comunicação pela via investigatória, que as comissões parlamentares de inquérito não possuam um quórum de instalação elevado, de modo que possam ser instrumentos ao alcance também das minorias parlamentares. O Brasil, no ordenamento jurídico de 1988, observou esta orientação, contudo, de forma mitigada em comparação com outros ordenamentos menos restritivos, segundo esclarece Luiz Carlos dos Santos Gonçalves (2001, p. 42):

...É o caso de Portugal, no qual um quinto dos deputados à Assembléia da República pode determinar a instauração de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (Constituição da República Portuguesa, art. 178,4). Na Alemanha basta o requerimento de um quarto dos membros do Bundestag para que sejam instituídas as comissões de inquérito (Lei Fundamental de Bonn, art. 44,1).

Além das formas citadas acima, há nos regimes parlamentaristas, particularmente, um interessante modo de proceder do Parlamento no que se refere ao controle político sobre o governo: uma vez que a instituição desaprove a condução das políticas públicas pelo Poder Executivo, promove a moção de censura, ou seja, após breve deliberação, realiza-se uma paralisação na função legislativa – não há, assim, um procedimento formal complicado, tão somente uma demonstração de desacordo com o governo pela inércia nos trabalhos legislativos. Caso o Parlamento esteja em concordância com a condução do governo, atuará normalmente, exercendo a função legislativa. Tal forma de fiscalização, apesar de sua agilidade e dos resultados práticos de forçar o governo a atuar de forma mais coerente, não possibilita que se exerça a função de controle político em sua completude, já que não se manifesta uma orientação política direta ao governo, como ressalta Monica Herman Salem Caggiano (2004, p. 31):

Nos panoramas parlamentaristas domina a fórmula do voto da **moção de censura** – o voto de desconfiança –, quadro que requer do Parlamento tão somente o exercício da função deliberativa. Não há produção de leis como resultado. Até mesmo nos sistemas semipresidencialistas, como o francês, é acolhida essa receita. Contudo, remarcam os juristas que referido mecanismo não dá margem a qualquer orientação político-governamental a ser traçada pelo Legislativo; esta é concretizada, de fato, por via legislativa.

É importante notar a estreita ligação entre o desenvolvimento do parlamentarismo e a função de fiscalização, a qual enseja a confiança entre Parlamento e o Primeiro-Ministro para o bom funcionamento do sistema. Monica Herman Salem Caggiano (2004, p. 11) aponta que a partir de 1834, à época de Guilherme IV, ganhou mais força o Parlamento na verificação da

responsabilidade política, já que esta não mais se aferia com base no princípio da dupla-confiança no Primeiro-Ministro, ou seja, com o voto de confiança do Monarca e do Parlamento, mas tão somente com o voto de confiança emanado do partido majoritário:

...vem se acoplando á concepção de Parlamento, pretendendo de instalar como um de seus caracteres fundamentais, o instituto da **responsabilidade política**, que introduz um especial vínculo de dependência entre o governo e o parlamento, porquanto tem por mecânica operativa a possibilidade de destituição do chefe do governo pela maioria parlamentar... Integra, a rigor, a trilha percorrida na construção do parlamentarismo e, daí, sua evidente ligação com a configuração do Parlamento britânico, o berço dessa forma política. De fato, **a introdução da responsabilidade política acabou por coroar a estrutura do sistema parlamentar de governo**, sendo, em paisagem inglesa, resultante da transformação da responsabilidade penal. Nessa esteira é que, a partir do século XVIII, a simples ameaça da instauração de procedimento penal (*impeachment*), por parte do Parlamento, provocava a demissão dos ministros e, ao fim desse mesmo século, o mero voto de desconfiança oferecia suficiência para tal efeito.

1.5.4. A função jurisdicional

A função jurisdicional, muito embora tenha experimentado maior relevância política em períodos anteriores (especialmente no campo das demandas eleitorais), ainda é considerada como uma atribuição clássica dos Parlamentos.

Costumava-se, tradicionalmente, conceder ao Parlamento o poder de controlar e julgar irregularidades referentes ao processo eleitoral de ingresso dos parlamentares. Em verdade, ainda nos dias atuais, algumas nações ainda reservam tal atribuição a essa instância política, como o faz a Alemanha, em que os recursos na esfera eleitoral são julgados pelo Plenário da Câmara (CAGGIANO, 2004, p. 27).

Contudo, a tendência do período contemporâneo é excluir da seara política o exame das questões eleitorais, com vista a um julgamento mais técnico da demanda. Tal situação é o que se verifica, por exemplo, na Inglaterra, a partir de 1968, onde se designou um Tribunal Eleitoral para exame das disputas eleitorais, e na Espanha, em que os responsáveis são as Juntas Eleitorais, integrantes do sistema do contencioso administrativo, sendo os recursos julgados

pelo Tribunal Superior de Justiça ou pelo Supremo Tribunal, conforme o caso (CAGGIANO, 2004, p. 27).

O Brasil, a partir da instalação da Justiça Eleitoral com o Código Eleitoral de 1932, também retirou da competência dos Parlamentos o julgamento das demandas eleitorais (deve-se relevar a previsão da Constituição de 1937, que devolveu ao Parlamento essa atribuição). Dois anos depois, a Constituição de 1934 consolidou essa conquista de lisura do pleito eleitoral.

Não se restringe, contudo, a função jurisdicional do Parlamento apenas à análise de questões eleitorais. A instituição tem funções de extrema relevância quanto ao julgamento de autoridades políticas, tal como ocorre com o julgamento dos próprios parlamentares por seus pares em questões de desvios de conduta e com o julgamento do Chefe do Poder Executivo por infração político-administrativa. No primeiro caso, trata-se de um controle interno da atuação dos próprios parlamentares, que visa a conservar a autonomia e a harmonia do Poder Legislativo por meio do repúdio a atos de parlamentares que possam levar à desordem interna e à desonra do exercício parlamentar e da instituição. No segundo caso, trata-se de um poderoso mecanismo do sistema de freios e contrapesos, em que é dado aos representantes da soberania popular o poder de decidir sobre uma conduta porventura irresponsável do Chefe do Poder executivo.

Especial destaque merece a função jurisdicional em sua faceta de julgamento do Presidente da República, Ministros de Estado e demais autoridades. É que essa atribuição, consubstanciada pelo instrumento do impeachment, demonstra a força política dada ao Parlamento no zelo pelas instituições democráticas (guarda, por isso, íntima relação com a função fiscalizadora), sem que isso represente um desequilíbrio na relação entre os Poderes, uma vez que a legitimidade jurídica e social dessa competência está justamente no princípio da soberania popular: uma vez cessada a confiança dantes depositada pelos representantes do povo em uma alta autoridade, em razão de uma conduta que represente uma infração político-administrativa, eles tem o poder de decidir, mediante procedimento em que se observa o devido processo legal, sobre a permanência ou não no cargo.

À origem, na Inglaterra, este instrumento tinha alcance e força política sensivelmente menores – já que o monarca não se submetia à jurisdição do Parlamento, ou de qualquer outra instância – como se depreende da lição de Monica Herman Salem Caggiano (2004, p. 37):

O impeachment, na realidade, consubstancia-se numa velha fórmula também oriunda do arsenal britânico, direcionada a punir altas autoridades pela prática de atos ilícitos e, conseqüentemente, impedir a permanência no pólo do poder de governantes que não correspondem à confiança do povo, colonizando o poder e suas instituições para a satisfação de interesses pessoais... A história identifica o primeiro *impeachment* no século XIV, sob Eduardo III, da Inglaterra, sendo desenhado o instituto visando tornar responsáveis as autoridades da Coroa, principalmente os ministros, porquanto ao Monarca não se podia responsabilizar por seus atos.

O impeachment, após uma fase de certo desuso, diante da difusão do sistema parlamentar e do respectivo instituto da moção de censura (ou voto de desconfiança, já tratado acima), retomou sua importância, a partir da influência norte-americana, para atingir condutas reprováveis de altas autoridades, incluindo-se o Chefe do Poder Executivo, nos sistemas presidencialistas, aproximando-se da concepção contemporânea do instituto (CAGGIANO, 2004, p. 37).

Nos Estados Unidos da América, nota-se que o instrumento foi utilizado com certa moderação, de modo que não é extenso o rol de casos em que o processo de impeachment foi instaurado, como ensina Monica Herman Salem Caggiano (2004, p. 39):

Quatorze são os processos de *impeachment* com registro junto ao Comitê de Justiça da Câmara dos Representantes do Congresso Americano: 10 envolviam juízes federais; 1 era pertinente a um Senador, ocasião em que o Senado pronunciou-se incompetente para julgamento; 1 Secretário de Guerra, absolvido; 3 casos envolvendo Presidentes – o Presidente Andrew Johnson, absolvido por faltar um só voto para o quórum de dois terços necessário para a condenação; o Presidente Richard Nixon, que renunciou antes do julgamento, e o Presidente Bill Clinton, que foi contemplado com absolvição.

O modelo estadunidense de impeachment, fonte buscada pelo ordenamento jurídico brasileiro, preservou boa parte do sistema originário da Inglaterra. Nos Estados Unidos da América, cabe à Câmara dos Representantes, após a aprovação da maioria da Casa, formalizar e oferecer a denúncia estruturando-a em pontos principais chamados “artigos de impeachment”. Em seguida, o Senado é o responsável pelo julgamento, que se dá pelo quórum qualificado de dois terços, sob a presidência do Chefe da Suprema Corte (*Chief Justice*). Como se disse, há simetria com o modelo inglês, em que a Câmara dos Comuns é responsável pela formalização da denúncia e a Câmara dos Lordes pelo julgamento (CAGGIANO, 2004, p. 40).

Seja pelo julgamento de seus pares, seja pelo julgamento de outras autoridades, a função jurisdicional é um poderoso instrumento parlamentar de combate à corrupção e, como tal, se por um lado deve ser usado com as cautelas necessárias para não ferir direitos individuais ou cometer abusos com vistas ao atendimento do jogo político, por outro deve ser utilizado sem receio de retaliações políticas, já que é função do parlamentar investigar e punir os excessos de poder político e abusos de poder econômico, seja qual for a filiação partidária ou coligação política a que pertença o acusado.

CAPÍTULO 2. AS ORIGENS DO CONGRESSO NACIONAL BRASILEIRO: DAS FORÇAS POLÍTICAS E DA DOMINAÇÃO PATRIMONIALISTA

2.1. Introdução: patrimonialismo e democracia

Boa parcela dos grandes autores que se ocuparam do estudo da formação social brasileira²⁶ enfatizou a relação intrínseca entre os interesses privados e públicos como uma característica presente e decisiva em muitos aspectos da evolução dessa sociedade.

Sem dúvida, no campo da política, tal estreita aproximação entre a coisa pública e a privada foi sempre um ponto marcante do desenvolvimento brasileiro, sendo responsável, muitas vezes, por ditar os rumos institucionais da nação.

Tal cenário levou Sérgio Buarque de Holanda (1995, p. 145-146) a concluir que houve, de fato, na sociedade brasileira, uma espécie de dominação social no molde do que o sociólogo alemão Max Weber (1999) concebeu como uma dominação patrimonialista:

No Brasil, onde imperou, desde os tempos remotos, o tipo primitivo da família patriarcal, o desenvolvimento da urbanização – que não resulta unicamente do crescimento das cidades, mas também do crescimento dos meios de comunicação, atraindo vastas áreas rurais para a esfera de influência das cidades – ia acarretar um desequilíbrio social, cujos efeitos permanecem vivos ainda hoje. Não era fácil aos detentores das posições públicas de responsabilidade, formados por tal ambiente, compreenderem a distinção fundamental entre os domínios do privado e do público. Assim, eles se caracterizaram justamente pelo que separa o funcionário ‘patrimonial’ do puro burocrata, conforme a definição de Max Weber.

Max Weber (1999) propôs a existência de três tipos ideais de dominação social: tradicional, carismática e burocrática. A primeira, que pode ser subdividida em patriarcalista ou patrimonialista, é calcada em uma estrutura de poder assegurada no tempo a uma autoridade pessoal, por práticas seculares, que incluem costumes, rituais e hábitos.

²⁶ Entre eles, estão Sérgio Buarque de Holanda (1995), Caio Prado Júnior (1994; 2006), Raymundo Faoro (1984), Gilberto Freyre (2006) e Oliveira Viana (1942).

A dominação carismática, por sua vez, é baseada, essencialmente, na figura de um líder dotado de características que permitem a condução da sociedade sem a necessidade de um elemento racional de competência. Trata-se de uma situação de rompimento com as relações de poder anteriores. Surge o líder que transforma o panorama político-social.²⁷

Por fim, a dominação burocrática ou legal representa a gestão da coisa pública por profissionais organizados hierarquicamente e selecionados de acordo com critérios meritocráticos. É a dominação típica da expansão da democracia, respaldando a lógica do Estado de Direito, ou seja, do império da lei. Segundo Max Weber (1999, p. 198-199), há três elementos básicos de autoridade que compõem a estrutura da dominação burocrática, baseada no direito público e típica do Estado Moderno:

1) existe uma distribuição fixa das atividades regularmente necessárias para realizar os fins do complexo burocraticamente dominado, como deveres oficiais; 2) os poderes de mando, necessários para cumprir estes deveres, estão também fixamente distribuídos, e os meios coativos (físicos, sacros ou outros) que eventualmente podem empregar estão também fixamente delimitados por regras; 3) para o cumprimento regular e contínuo dos deveres assim distribuídos e o exercício dos direitos correspondentes criam-se providências planejadas, contratando pessoas com qualificação regulamentada de forma geral.

O patrimonialismo, cuja existência Sérgio Buarque de Holanda (1995) constatou na sociedade brasileira, é uma forma de organização social e de legitimação do poder hegemônico e representa uma das formas de dominação do que Max Weber (1999) classificou como tradicional.

A dominação tradicional pode ser constatada em duas etapas essenciais. No primeiro momento, toma o rótulo de dominação patriarcal, já que é baseada em uma estrutura de dominação de um chefe de família, de acordo com regras pessoais e hereditárias. Segundo propõe Max Weber (1999, p. 234):

Dos princípios estruturais pré-burocráticos é o mais importante a estrutura patriarcal de dominação. Em sua essência, não se baseia no dever de servir a determinada

²⁷ Segundo explica Max Weber (1999, p. 331), a dominação carismática, diferentemente das dominações tradicionais e burocrática, não se funda na autoridade advinda das relações do cotidiano, com base em normas ou tradição. É uma dominação advinda do rompimento da ordem anterior: “A criação de uma dominação carismática, no sentido ‘puro’ aqui exposto, é sempre resultado de situações extraordinárias externas, especialmente políticas ou econômicas, ou internas, psíquicas, particularmente religiosas, ou de ambas em conjunto. Nasce da excitação comum a grupo de pessoas, provocada pelo extraordinário, e da entrega ao heroísmo, seja qual for o seu conteúdo”.

“finalidade” objetiva e impessoal e na obediência a normas abstratas, senão precisamente no contrário: em relações de piedade rigorosamente pessoais. Seu germe encontra-se na autoridade do chefe da comunidade doméstica... Na dominação patriarcal, é a submissão pessoal ao senhor que garante a legitimidade das regras por este estatuídas, e somente o fato e os limites de seu poder de mando, têm, por sua vez, sua origem em “normas”, mas em normas não-estatuídas, sagradas pela tradição.

Contudo, em um momento posterior, se essa estrutura de dominação antes patriarcal expande-se do restrito âmbito familiar, por meio da paulatina descentralização de poder dada a antigos membros da estrutura patriarcal (filhos, herdeiros, subservientes ou outros dependentes), para maiores ambientes de organização política da sociedade, infiltrando-se nesta com vistas a garantir interesses do grupo, a dominação passa a ser patrimonialista, ou seja, uma dominação ainda orientada pela tradição, mas que representa uma ampliação, para a sociedade politicamente organizada, da estrutura de dominação patriarcal. Segundo os termos propostos por Max Weber (1999, p. 238-240):

A este caso especial da estrutura de dominação patriarcal, o poder doméstico descentralizado mediante a cessão de terras e eventualmente de utensílios a filhos ou outros dependentes da comunidade doméstica, queremos chamar de *dominação patrimonial*...

Essa ampliação da dominação para a sociedade, que se deu no Brasil colonial, essencialmente, a partir do poder econômico de estruturas rurais de unidades familiares patriarcais, foi constatada por historiadores clássicos brasileiros. Gilberto Freyre (2006, p. 34), por exemplo, retrata a formação colonial pátria da seguinte forma:

A formação patriarcal do Brasil explica-se, tanto nas suas virtudes como nos seus defeitos, menos em termos de ‘raça’ e de ‘religião’ do que em termos econômicos, de experiência e cultura e de organização da família, que foi aqui a unidade colonizadora. Economia e organização social que às vezes contrariam não só a moral sexual católica como as tendências semitas do português aventureiro para a mercancia e o tráfico.

A dominação patrimonialista, em sua forma pura nos termos propostos por Max Weber (1999), implicaria na incorporação de indivíduos da família do soberano e da corte na administração do domínio, da guerra e da fazenda. Adaptando-se tal teoria à realidade colonial e imperial brasileira, esse poder que se introduz nas funções públicas partiria da unidade familiar rural, identificada, assim, não só como instância econômica de poder, mas também como rede de poder político.

De qualquer forma, mesmo tendo havido uma adaptação da teoria original de Max Weber (1999), deve-se ressaltar que a dominação patrimonialista, em sua essência, constitui-se no modelo básico de organização de poder das sociedades pré-modernas, nas quais estão presentes, de forma profunda, relações pessoais (sejam de parentesco, amizade, lealdade) na formação do poder político. Daí porque é a partir dela que os clássicos autores brasileiros identificam uma organização social em que interesses privados confundem-se com os públicos por meio de relações pessoais ou não-institucionais.

Essa forma de dominação pode ser identificada por denominações diversas, conforme a relação pessoal que predomina no jogo de trocas de interesses privados, como por exemplo, clientelismo (relações entre patrão e cliente) ou coronelismo (relações entre o senhor rural e seus subordinados).

Assim, solidificou-se a tese de que, essencialmente, o baixo desenvolvimento institucional da sociedade brasileira nas primeiras etapas de sua evolução deveu-se às vicissitudes de sua formação colonial e imperial, caracterizada pela dominação patrimonialista, restando assim, um ambiente, por um lado, pouco propício à instalação da representação política e da democracia, e por outro lado, favorável à disseminação da corrupção que se tornaria endêmica.

Trata-se, sem dúvida, do pensamento científico hegemônico brasileiro que ecoa, ainda no século XXI, fundamentando não apenas teorias do campo da Sociologia, Antropologia, História e demais Ciências Sociais, mas também teorias das Ciências Econômicas, como se verá nos capítulos seguintes.

Não há como se negar que o modo de organização e a dominação social no Brasil, caracterizados por um intenso sentimento de indistinção entre o público e o privado durante o período colonial, foram fatores que não só estimularam a disseminação de práticas hoje consideradas corruptas e maléficas à sociedade, como também representaram um empecilho ao desenvolvimento da democracia.

Um dos efeitos do patrimonialismo brasileiro teria sido, justamente, segundo Sérgio Buarque de Holanda (1995), a dificuldade de formação de sólidos partidos políticos na trajetória

institucional. Isso teria advindo de um elemento cultural essencial para a formação dessa dominação: a eleição de condutas individuais no meio político com base em critérios emocionais.

Isso porque, a prevalência do elemento emotivo coaduna-se mais com a reiterada escolha social de se privilegiarem os interesses individuais concretos, sejam os próprios ou os de um círculo próximo (de amigos, parentes ou de poder), do que de se protegerem ou se atenderem aos interesses coletivos, previstos abstratamente.²⁸ E em tal modo de proceder residiria, justamente, segundo Sérgio Buarque de Holanda (1995, p. 182-183), a diminuta atenção do brasileiro destinada aos ideais de um partido político:

Na tão malsinada primazia das conveniências particulares sobre os interesses da ordem coletiva revela-se nitidamente o predomínio do elemento emotivo sobre o racional. Por mais que se julgue achar o contrário, a verdadeira solidariedade só se pode sustentar realmente nos círculos restritos e a nossa predileção, confessada ou não, pelas pessoas e interesses concretos não encontra alimento muito substancial nos ideais teóricos ou mesmo nos interesses econômicos em que se há apoiar um grande partido. Assim, a ausência de verdadeiros partidos não é entre nós, como há quem o suponha singelamente, a causa de nossa inadaptação a um regime legitimamente democrático, mas antes um sintoma dessa inadaptação.

Francisco José de Oliveira Viana (1942, p. 84), por sua vez, ressalta também o elemento cultural da sociedade brasileira, intimamente ligado ao patrimonialismo, para apontar a falta de interesse do brasileiro pelas questões políticas

Desse desinteresse apontado, que se pode qualificar como um descumprimento de um dos deveres advindos da cidadania – o de participar do gerenciamento da coisa pública e de fiscalizá-la – pode-se inferir a facilidade com que se enraíza, na sociedade brasileira e em especial no seu meio político, o sentimento de indistinção entre o público e o privado. Assim, Oliveira Viana (1942, p. 83-84) critica a falta de inclinação do brasileiro para as questões políticas:

²⁸ Essa proposição de condução das condutas individuais de maneira emotiva no patrimonialismo brasileiro introduz a temática que será tratada no capítulo 5, com base na teoria proposta por Gino Germani (1985) acerca do processo de secularização nas sociedades modernas. No Brasil, dentre os critérios de eleição das condutas individuais – racional ou emocional – que são previstos por esse autor, observa-se uma predileção pelo segundo, mesmo quando se trata de condutas elegidas no meio político, de modo que traduz um elemento forte de patrimonialismo mesmo já tendo havido a transição para um modo de dominação legal ou burocrática.

Domina entre os nossos políticos um preconceito, que me parece inteiramente falso: de que um homem público, da classe dos que têm responsabilidades no regime, deve revelar o seu pensamento sobre a política ou a administração do país somente quando está no governo... Deste preconceito resulta que um grande cidadão, com o valor e os deveres de uma figura representativa, somente se dirige ao país quando ambiciona para si um posto qualquer no governo. Se nada quer e nada aspira, retrai-se, isola-se, silencia-se, obscurece-se: - nenhum de nós ouve mais a voz, nem o conselho (Adaptação livre do autor).²⁹

Oliveira Viana (1942, p. 83), comentando o interesse político dos povos americanos de origem anglo-saxã, defende que a participação política do cidadão é um dos pilares do desenvolvimento institucional:

Esses povos, por exemplo, não compreendem, nem admitem, da parte dos seus líderes e dos seus magnatas, essas atitudes de retraimento ou indiferença pelos interesses da Nação. O equilíbrio e florescência das suas instituições residem justamente na capacidade que todas as suas figuras representativas possuem de se interessar, de modo constante, pelas questões de utilidade pública e nacional (Adaptação livre do autor).³⁰

É importante registrar que alguns pensadores, como Bolívar Lamounier (2005, p. 23), questionam o caráter hegemônico do patrimonialismo durante a evolução histórica da sociedade brasileira e os efeitos atribuídos a essa dominação sobre o desenvolvimento institucional-democrático, a despeito de não deixarem de reconhecer a sua existência na formação brasileira.

Entre os argumentos trazidos por esse autor, estaria o fato de não se poder atribuir o resultado do baixo desenvolvimento institucional democrático somente a esse aspecto da organização social brasileira nos períodos colonial e monárquico. As relações de poder na sociedade brasileira, nesses termos, não se restringiriam à dominação da aristocracia rural, de modo que tanto a Coroa Portuguesa, em um primeiro momento, como o Poder Monárquico, na etapa

²⁹ “Domina entre os nossos políticos um preconceito, que me parece inteiramente falso: de que um homem público, da classe dos que têm *responsabilidades no regimen*, deve revelar o seu pensamento sobre a política ou a administração do país somente quando está no governo... Deste preconceito resulta que um grande cidadão, com o valor e os deveres de uma figura representativa, somente se dirige ao país quando ambiciona para si um posto qualquer no governo. Se nada quer e nada aspira, retrai-se, isola-se, silencia-se, obscurece-se: - nenhum de nós ouve mais a voz, nem o conselho.”

³⁰ “Esses povos, por exemplo, não compreendem, nem admitem, da parte dos seus líderes e dos seus magnatas, essas atitudes de retraimento ou indiferença pelos interesses da Nação. O equilíbrio e florescência das suas instituições residem justamente na capacidade que todas as suas figuras representativas possuem de se interessar, de modo constante, pelas questões de utilidade pública e nacional.”

histórica posterior, teriam representado estruturas de poder político que não seriam consideradas como patrimonialistas.³¹

Um argumento relevante que, segundo Bolívar Lamounier (2005, p. 23), demonstraria que o patrimonialismo não se deu em sua plenitude no Brasil durante toda a fase colonial e imperial (com intensidade tal que, supostamente, pudesse suplantar a formação da democracia) traduzir-se-ia, simplesmente, pelo fato de que tal dominação passou a se imiscuir com outro tipo de dominação social proposto por Max Weber (1999): a dominação legal. Assim, aquele modo de organização social, por sua debilidade, teria passado a confundir-se com uma organização burocrático-legal, típica da expansão da democracia e do sistema representativo.

De fato, como assevera Sérgio Buarque de Holanda (1995, p. 146), a dominação patrimonialista pode muito bem passar a conviver com a dominação burocrática (ou legal). Contudo, ela não deixará de existir e sua força anterior como dominação hegemônica restará comprovada, justamente, pela capacidade de sobrevivência acoplada a outro modo de dominação. O próprio idealizador da teoria do patrimonialismo, Max Weber (1999, p. 253) já previa essa situação:

O funcionalismo patrimonial, com a progressiva divisão das funções e racionalização, sobretudo com o aumento das tarefas escritas e o estabelecimento de uma hierarquia ordenada de instâncias, pode assumir traços burocráticos. Mas, em seu caráter sociológico, o cargo genuinamente patrimonial distingue-se tanto mais do burocrático quanto mais puro se apresenta em cada um deles o respectivo tipo. Ao cargo patrimonial falta sobretudo a distinção entre a esfera “privada” e a “oficial”.

Assim, pode-se concluir que houve, de fato, uma dominação patrimonialista e que sua configuração no cenário político colonial e imperial no Brasil não foi de uma centralização política em um soberano, aos moldes do tipo ideal proposto por Max Weber (1999), mas representou uma dispersão de poder entre a classe dos senhores rurais, dotada não só de uma

³¹ Segundo Bolívar Lamounier (2005, p. 23): “Não me parece que essa forma de organização [o patrimonialismo] tenha se implantado entre nós com a efetividade e a abrangência às vezes sugerida – que a caracterizaram, sem dúvida, nos antigos impérios egípcio e chinês, por exemplo. Mesmo porque, em nosso caso, a instância última do poder colonial achava-se no além-mar. Não chegarei ao extremo de dizer que o patrimonialismo brasileiro tenha sido uma figura de retórica, mas direi que foi uma engrenagem débil e desconjuntada, com escasso poder de coordenação e de penetração na sociedade, como débil foi de resto todo o domínio colonial português, inepto até para cobrar impostos e combater o contrabando, e certamente incapaz de moldar em profundidade os valores culturais e religiosos de seus súditos (‘não existe pecado do lado de baixo do equador’). Longe de contradizer essa avaliação, penso que a extrema violência repressiva a que recorreu em diversas ocasiões ilustra e comprova sua insegurança e a consciência de sua própria fragilidade.”

potencial força de articulação para a independência, mas também de poder político para exercer influência na estrutura legal advinda com a transição para a dominação burocrática.

Nota-se que tal movimento histórico de interposição entre essas duas formas de dominação, a tradicional e a burocrática, não representa uma particularidade da realidade brasileira, mas uma tendência que se verificou no novo mundo, especificamente na América Latina, e que decorreu, naturalmente, da expansão do Estado de Direito que tende a mitigar a força do poder centralizador, diluindo-a entre representantes políticos, ainda que fossem poucos senhores, alçados por seu poder econômico na estrutura oligárquica rural.

Parece, enfim, que a dominação patrimonialista teve influência não só sobre as práticas e condutas individuais corruptas que se consagraram na política e na economia, mas também sobre o desenvolvimento do sistema político democrático. Não poderia deixar de ser assim, já que, como se verá adiante no capítulo 6, corrupção, desenvolvimento institucional e patrimonialismo estiveram intimamente ligados no Brasil.

A despeito do empecilho que representou a dominação patrimonialista na formação institucional brasileira, não se pode deixar de constatar condições favoráveis ao desenvolvimento da democracia, as quais foram anotadas por Sérgio Buarque de Holanda (1995, p. 184), e sem o que não poderia ter sido retomada a marcha do desenvolvimento democrático-institucional, a partir de 1988:

Apesar de tudo, não é justo afiançar-se, sem apelo, nossa incompatibilidade absoluta com os ideais democráticos. Não seria mesmo difícil acentuarem-se zonas de confluência e de simpatia entre esses ideais e certos fenômenos decorrentes das condições de nossa formação nacional. Poderiam citar-se três fatores que teriam particularmente militado em seu favor, a saber: 1) a repulsa dos povos americanos, descendentes dos colonizadores e da população indígena, por toda hierarquia racional, por qualquer composição da sociedade que se tornasse obstáculo grave à autonomia do indivíduo; 2) a impossibilidade de uma resistência eficaz a certas influências novas (por exemplo, do primado da vida urbana, do cosmopolitismo), que, pelo menos até recentemente, foram aliadas naturais das idéias democrático-liberais; 3) a relativa inconsistência dos preconceitos de raça e de cor.

2.2. A representação política no período colonial: as Câmaras Municipais e os primórdios da gênese do Parlamento

A estrutura de dominação patrimonialista do período colonial, por óbvio, está intimamente ligada ao cenário econômico de produção latifundiária que, por sua vez, é fundamental para a compreensão da conjectura política de poder da aristocracia rural, expresso nas Câmaras Municipais, primeiro ambiente de representação política da sociedade brasileira.

O caráter geral da ocupação portuguesa, à semelhança do que fizeram os anglo-saxões nas províncias meridionais da América do Norte, foi a instalação de colônias de exploração, norteadas por uma produção agrícola escravagista em larga escala e em grandes propriedades rurais. Não guiaram os portugueses seu projeto de colonização pelo incentivo, aos pequenos proprietários rurais, trabalhadores assalariados ou profissionais liberais, de ocupação e proteção do solo recém-descoberto.

A adoção do trabalho escravo nas grandes lavouras e no desbravamento das matas representa essa opção portuguesa de privilegiar o lucro imediato da exploração agrícola em grande escala, que, além disso, era menos dispendiosa, exigindo uma menor aparelhagem administrativa da Coroa, já que a sociedade organizar-se-ia em torno dos centros rurais, de modo que o poder político seria, eminentemente, deixado a cargo dos grandes proprietários rurais. Segundo relata Caio Prado Júnior (1994, p. 18-19):

A pequena propriedade não encontrou terreno favorável para se desenvolver na economia da colônia. O trabalho livre de pequenos lavradores não podia concorrer na rude tarefa do desbravamento de uma terra ainda virgem e nas primitivas culturas e produções aqui adotadas com o grosseiro trabalho do escravo. Este satisfazia plenamente as exigências desta rudimentar agricultura por um custo inacessível ao trabalho livre.

Nota-se, portanto, que os grandes engenhos foram o núcleo central da colonização portuguesa no Brasil, concentrando os estamentos sociais identificados a partir da infra-estrutura econômica: os grandes proprietários rurais e a massa de trabalhadores, nela incluída os escravos, indígenas e uma diminuta parcela de pequenos trabalhadores livres – mascates, carpinteiros, oleiros, ferreiros e outros.

Os centros urbanos, portanto, acabam por representar um papel de pequeno destaque no cenário social nesse período, sendo, no mais das vezes, pequenos aglomerados de caráter temporário, acessórios às grandes propriedades rurais, como ensina Caio Prado Júnior (1994, p. 22-23).

Não passavam por isso os centros urbanos de pequenos arraiais, vilas quando muito, de caráter tipicamente rural. Constituía-se mesmo sua população, no mais das vezes, da própria gente do campo que neles fixava residência, em geral temporária. É portanto, no campo que se concentra a vida da colônia, e é a economia agrícola a sua base material.

Diante desse panorama sócio-econômico da colônia (sociedade escravagista, de economia latifundiária e concentração populacional rural) é intuitivo notar que o poder econômico dos grandes proprietários rurais tenha se traduzido em poder político, ofuscando até mesmo a soberania da Coroa sobre a região. Isso explica o caráter rudimentar da administração da colônia até meados do século XVII, cuja instalação servia, tão somente, para que a Coroa não perdesse, de todo, o contato e a autoridade sobre a região conquistada.

Em razão do distanciamento da Coroa, não apenas espacial, mas eminentemente administrativo, os delegados das funções reais (governadores e capitães-mores) não intervinham em questões locais de modo a contrariar interesses dos grandes proprietários rurais, de tal sorte que esse cenário de relativo desregramento pode ter sido propício a sedimentar na consciência coletiva da aristocracia rural um sentimento de permissividade quanto a abusos de autoridade e de indistinção entre público e privado, elementos essenciais das práticas corruptoras que se verificaram em momentos posteriores. Caio Prado Júnior (1994, p. 29-30) relata a dificuldade dos delegados reais em exercerem suas funções na colônia:

Como alcançar através de tão extenso território estes vassalos desobedientes, que, isolados nos seus domínios e cercados de sua gente, não trepidavam em receber com a força os funcionários da Coroa acaso mandados para refrear-lhes os excessos e desmandos sem conta? Que maior autoridade podiam nestas condições exercer governadores e capitães-mores? Não raro, por isso, fechavam os olhos a toda sorte de abusos que não tinham forças para reprimir ou castigar. Intervinham junto aos colonos quando muito como seus aliados nas empresas contra o gentio ou na sua opressão da população inferior. Deixavam-lhes no mais carta-branca para agirem da forma que melhor entendessem.

Essa atitude passiva da metrópole entende-se pela coincidência de interesses, nos primeiros anos da colonização, entre os seus próprios e os das classes dominantes na colônia. A metrópole beneficiava-se dos desbravamentos feitos pelos colonos frente aos indígenas e aventureiros de outras nações e do lucro da exploração por metais preciosos, cuja parcela era auferida por tributos.

Desse cenário de aparente vácuo político deixado pela metrópole aflora a relevância das Câmaras Municipais, que configuram a primeira experiência de uma instituição de representação política na sociedade brasileira. Contudo, a despeito dessa relevância histórica, não se pode olvidar de seu caráter exclusivista quanto à participação política, seja no aspecto positivo (votar), como no aspecto negativo (ser votado). Eminentemente compostas pelos grandes proprietários rurais, elas representaram um instrumento da dominação patrimonialista na colônia, como bem sintetiza Caio Prado Júnior (1994, p. 30):

Tais circunstâncias condicionam a estrutura política da Colônia. São elas que explicam a importância das câmaras municipais, que constituem a verdadeira e quase única administração da colônia... A administração municipal não se organiza, pois, numa base urbana, contrariamente ao que se observa na Europa com as cidades libertas do jugo feudal. Como as vilas, onde se constitui, nasce apenas do influxo rural. Dominam portanto nela os proprietários rurais. Nas eleições para os cargos da administração municipal votam apenas os homens bons, a nobreza, como se chamavam os proprietários. Tal privilégio é por eles ciosamente defendido, com exclusão de toda população propriamente urbana: mercadores, mecânicos, outros artífices, os industriais de então.

Oliveira Viana (1942), alerta, justamente, para o fato de que a representação política era sensivelmente mitigada nas Câmaras Municipais, durante o período colonial. Não somente pelo fato de que sua composição era eminentemente aristocrática, mas também porque o eleitorado era composto apenas de nobres. Assim, segundo Oliveira Viana (1942, p. 98-100), tal situação teria contribuído para uma psicologia de abstenção e indiferença eleitoral na colônia:

Enganam-se, porém, os que julgam que as câmaras locais daquele tempo eram, como as de hoje, acessíveis, democráticas, populares. Não; eram, ao contrário, câmaras de feição puramente aristocrática, pelo menos oligárquica. Vede como se compunha o seu eleitorado, o que as elegia até 1822. Eram, primeiro, os nobres de linhagem; depois, os infanções e os fidalgos da casa real; e por fim, os descendentes dos conquistadores e povoadores, que ocuparam cargos militares e civis e os haviam perpetuado em suas famílias. Só estes é que podiam eleger. Só estes é que podiam ser eleitos. Fora desta categoria de privilegiados, ninguém mais tinha direito de penetrar esses pequenos e orgulhosos senados comunais. Esse corpo de eleitores afidalgados era o que naquela época se chamava a nobreza da terra ou, consoante a linguagem

usual, gente limpa e de geração verdadeira. O resto da população colonial estava excluída desse direito de eleger e desse direito de ser eleita. São, pois, trezentos anos de ostracismo obrigatório, de ausência legal da vida pública, de incapacidade eleitoral qualificada e aceita, no correr dos quais houve tempo para se fixar uma tradição, forjar um caráter e definir uma psicologia, que não é outra senão a psicologia do nosso indiferentismo pela organização dos poderes públicos. (Adaptação livre do autor)³²

Observa-se que o poder político que advém da representação nas Câmaras Municipais não é meramente figurativo como se poderia supor em uma sociedade organizada em torno de engenhos, centros de produção econômica e da regulação de boa parte da vida dos trabalhadores que nela viviam ou que dela, indiretamente, buscavam seu sustento. Ao contrário, alçados ao poder político da representação, os grandes proprietários buscavam a consolidação de seus interesses particulares por meio de regramentos gerais que afetavam a todos na circunscrição em que estava localizada sua propriedade rural e também nas suas cercanias. Notam-se, assim, dentre as atribuições da Câmara Municipal, além da representatividade e da legislação, outras funções que, posteriormente, restariam consagradas nos Parlamentos nacionais tais como a fiscalização e a jurisdição. Segundo relata Caio Prado Júnior (1994, p. 30-31):

O poder das câmaras é pois o dos proprietários. E seu raio de ação é muito grande, muito maior que o estabelecido na lei. Vemos as câmaras fixarem salários e o preço das mercadorias; regularem o curso e valor das moedas; proporem e recusarem tributos reais, organizarem expedições contra o gentio, e com ele celebrarem pazes; tratarem da ereção de arraiais e povoações; proverem sobre o comércio, a indústria e a administração pública em geral; chegam a suspender governadores e capitães, nomeando-lhes substitutos, e prender e pôr a ferro funcionários e delegados régios... Dentro das normas da administração colonial neste primeiro século e meio de descobrimento, nada deveria sobrepor-se ao poder incontestável das câmaras...

O produto da função legislativa das Câmaras Municipais bem resume quais eram os interesses que ali estavam representados. Dentre as medidas legislativas tomadas estão a proibição da produção e do comércio de aguardente e do algodão, mercadorias que, por estarem destinadas ao consumo local e por seu pequeno custo de fabricação, eram, inicialmente, elaboradas por

³² “Enganam-se, porém, os que julgam que as câmaras locais daquella época eram, como as de hoje, accessíveis, democraticas, populares. Não; eram, ao contrario, câmaras de feição puramente aristocratica, pelo menos oligarchica. Vede como se compunha o seu eleitorado, o que as elegia até 1822. Eram, primeiro, os nobres de linhagem; depois, os infanções e os fidalgos da casa real; e por fim, os descendentes dos conquistadores e povoadores, que occuparam cargos militares e civis e os haviam perpetuado em suas familias. Só estes é que podiam eleger. Só estes é que podiam ser eleitos. Fóra desta categoria de privilegiados, ninguem mais tinha direito de penetrar esses pequenos e orgulhosos senados communaes. Esse corpo de eleitores afidalgados era o que naquella época se chamava a nobreza da terra ou, consoante á linguagem usual, gente limpa e de geração verdadeira. O resto da população colonial estava excluída desse direito de eleger e desse direito de ser eleita. São, pois, trezentos annos de ostracismo obrigatorio, de ausência legal da vida publica, de incapacidade eleitoral qualificada e aceita, no correr dos quaes houve tempo para se fixar uma tradição, forjar um caracter e definir uma psicologia, que não é outra senão a psicologia do nosso indifferentismo pela organização dos poderes públicos.”

pequenos proprietários e artesãos. Como o emprego da matéria-prima necessária (no caso da aguardente, a cana-de-açúcar) e da mão-de-obra disponível (índios e escravos) representava um desvio de esforços humanos e de material das grandes produções da aristocracia rural, esse pequeno mercado de aguardente e algodão foi banido.

Essa é, portanto, a origem da representatividade política no Brasil, a qual bem traduz a configuração do poder que se inseria nas Câmaras Municipais, à época colonial, até meados do século XVII. Trata-se de uma origem que, por óbvio, não atinge na plenitude a função da representatividade política na concepção moderna do mandato político, como um *munus* público de representação de todo o povo.

Na verdade, deve-se considerar com cautela o caráter de representatividade política nessa época, já que sequer havia contrariedade de interesses de grupos sociais nas Câmaras Municipais, dada a exclusividade do poder aristocrático rural em seu seio.

Mas, de qualquer forma, trata-se da primeira formulação política em que se delegaram poderes a certos mandatários eleitos para que representassem interesses de uma determinada camada social, dando início, assim, à formação de um corpo político que iria exercer importante influência nos rumos institucionais da sociedade nos períodos subseqüentes.

A partir da segunda metade do século XVII, houve algumas mudanças no panorama econômico externo e interno, as quais trouxeram significativas alterações político-sociais na colônia. Essas mudanças podem ser traduzidas, por um lado, pelo desenvolvimento da economia colonial e, por outro, pelas dificuldades financeiras por que passava a metrópole, diante da ineficiência de sua política mercantilista externa. Esse abalo do equilíbrio econômico anterior resultou no que se pode chamar de quebra do consenso e da identidade de propósitos entre a Coroa Portuguesa e os colonos instalados no Brasil. Ou seja, houve, essencialmente, uma transformação no modo como a Coroa vislumbrava a exploração econômica da colônia, diante das dificuldades por que passava o Reino Português.

As restrições econômicas trazidas pelo período do jugo espanhol sobre Portugal à época da unificação (União Ibérica – 1580 a 1640), bem como o exaurimento do comércio com o Oriente,

levaram a Coroa a apertar os laços de exploração sobre a colônia que, à essa época, demonstrava um grande potencial agro-pecuário e extrativista (com a descoberta de minas de ferro no final do século XVII).

Assim, houve um patente conflito de interesses entre os pequenos proprietários que começavam a se beneficiar do desenvolvimento econômico e dos recursos naturais coloniais e a metrópole, que impôs severas restrições à produção e ao comércio local, como ressalta Caio Prado Júnior (1994, p. 35):

...na segunda metade do século XVII os rigores da política de restrições se acentuam de forma sensível, e assumem o seu pleno caráter de parasitismo colonial. Em 1661 é proibido o comércio da colônia a todos os navios estrangeiros... Em 1684 é vedado aos navios saídos do Brasil tocarem em portos estrangeiros... Em 1711 (C.R. [Cartas Régias] de 8 de fevereiro) chega a proibir aos moradores do Brasil passarem-se diretamente a países estrangeiros.

Um exemplo do notável encurtamento das rédeas com que a metrópole dirigia os negócios na colônia foi a exploração do ouro e diamante. A intromissão de agentes oficiais nos domicílios dos mineiros e a restrição a sua circulação eram práticas rotineiras na fiscalização real (PRADO JÚNIOR, 1994, p. 37).

Um dos mecanismos mais efetivos na exploração colonial, a partir da segunda metade do século XVII, de que se utilizou a Coroa Portuguesa, foi a criação de companhias privilegiadas que detinham exclusividade nos direitos de comércio exterior da colônia, seja de importação ou de exportação. A criação dessas companhias, contudo, não representou uma administração idônea e mais eficiente dos recursos e negócios da colônia. Ao contrário, foi a partir desta época que surgiram os primeiros relatos sobre casos de corrupção noticiados pelos historiadores. Em especial, cita-se o caso da administração da Companhia de Comércio do Maranhão, apontado pelo historiador Wilson Martins (p. 250 *apud* HABIB, 1994, p. 4), que resultou na revolta Beckman:

[A Companhia de Comércio do Maranhão] andou longe de funcionar corretamente: os pesos e medidas de que usavam eram falsificados; as fazendas e comestíveis expostos à venda, da pior qualidade, e até corruptos; e tudo em quantidade insuficiente para abastecimento do mercado, e por preços superiores aos taxados. O próprio governador estava metido na ladroeira: o cravo que produzia, bem como o de Pascoal Jansen, era depositado em palácio e abarcado com prioridade, para não falar nas negociatas

laterais que ambos faziam. Quando a situação se tornou economicamente intolerável, irrompeu o ato de desespero que foi a revolta de Manuel Beckam.

Os casos de corrupção que começaram a permear o mundo econômico na colônia são sintomáticos dessa contraposição de interesses que se instaurou a partir de então, que ficou caracterizada pelo acirramento da dominação da metrópole aliada à emergente classe comerciante burguesa (eminentemente formada por imigrantes portugueses que deixavam a metrópole, em virtude da depressão econômica). Segundo Caio Prado Júnior (1994, p. 49):

Esta classe comercial estava, naturalmente, por seus interesses, estreitamente ligada ao regime de colônia do Brasil... As leis da metrópole excluía os concorrentes de outras nações que aqui não se podiam estabelecer. Além disso, eram os negociantes portugueses da colônia direta e indiretamente interessados nas companhias privilegiadas, ou como acionistas – muitos deles o foram – ou como representantes delas no país. Eram ainda eles, em geral, os arrematadores dos contratos reais: estancos, monopólios, rendimentos fiscais da colônia. Prosperavam, portanto, à sombra da opressiva política comercial da metrópole, constituindo-se por esta forma em adversários natos das demais classes da colônia.

O poder da aristocracia rural já não era exclusivo e a supremacia das grandes propriedades rurais como centro econômico, social e político da colônia começou a ser posta em xeque; em contrapartida, as cidades litorâneas começaram a surgir como centros importantes no cenário colonial.

A partir de então, teve início a alteração da estrutura política da colônia. De um lado, os interesses dos colonos brasileiros, compreendidos entre eles a classe dos pequenos negociantes locais que passaram a se beneficiar do incremento da economia colonial e os grandes proprietários rurais; de outro, a Coroa aliada à burguesia portuguesa recém chegada à colônia, ambas ávidas por explorar todo o potencial comercial que ali existia.

Foi a ascensão dessa emergente classe burguesa de comerciantes portugueses aliada à Coroa que representou o declínio da relevância política das Câmaras Municipais, dominadas pela aristocracia rural local. Começava a se consolidar o poder dos Governadores, até então dotados de pouco poder político na colônia. Muito embora os comerciantes portugueses já tivessem obtido o direito de serem eleitos nas Câmaras Municipais (o que ocorreu, por exemplo, em Olinda em 1703), é na Administração Pública que o poder econômico dessa classe e a soberania

da Coroa (que os nomeava para os cargos) manifestam-se como poder político. Segundo Caio Prado Júnior (1994, p. 42-43):

... foi-se dando idêntica infiltração da burguesia mercantil na administração municipal. Mas, muito mais importante, e de efeitos muito mais profundos, é o declínio da autoridade das câmaras. As figuras dos governadores e demais funcionários reais começam a emergir do segundo plano a que até então tinham sido relegadas. Em sentido inverso e correspondendo a esta consolidação crescente da autoridade real cerceiam-se as atribuições das câmaras municipais, até então soberanas. O poder delas vai dando lugar ao da metrópole... As prerrogativas de que tinham até então gozado as administrações municipais vão sendo, aos poucos, reduzidas. Proíbe-se às câmaras convocarem juntas, chamarem governadores ao Senado, recusarem-se às convocações destes para, em palácio, comparecerem incorporadas, desobedecerem-nos em quaisquer ordens etc.

Sofreram um duro golpe, assim, as assembleias municipais, durante o século XVIII e no fim do período colonial, de modo que a representatividade política retomaria sua antiga relevância somente no período posterior, com a Independência e a outorga da Primeira Constituição Imperial que instituiu o Parlamento, *locus* de poder político que floresceria e decairia no período Republicano.

2.3. A representação política no Império: estrutura organizacional, funções e composição política do Parlamento

A situação estrutural política e econômica caracterizada pela contraposição de interesses da Coroa, aliada à burguesia comerciante portuguesa, e dos colonos brasileiros (aristocracia rural e pequenos comerciantes), verificada a partir do meio do século XVII, foi, sem dúvida, essencial para o rompimento institucional com a Metrópole.

Um fato externo que, reconhecidamente, contribuiu para a Revolução foi a transferência da Corte Portuguesa para a colônia, em 1808, diante do conturbado panorama militar e político na Europa a partir das investidas napoleônicas. A instalação da família real foi auxiliada e incentivada pelo governo Inglês, que vislumbrava uma estratégia política em que cederia seu

poderio militar para a mudança em troca da legitimação do comércio colonial brasileiro com os comerciantes ingleses.

A chegada da família real trouxe profundas alterações na sociedade brasileira. Em primeiro lugar, toda a estrutura administrativa colonial foi extinta. E o fato de na colônia exercer-se toda a administração do Reino Português fez com que se instalasse um aparelho burocrático necessário para tanto. Os interesses da sociedade brasileira, no que concerne à infra-estrutura social, passaram, portanto, a ter relevância para a Coroa.

Contudo, essa alteração profunda do cenário político, econômico e social, que culminou com a proclamação da Independência, não se deu de forma pacífica, como muitas vezes se supõe. Não se deve olvidar que a abertura do mercado brasileiro aos estrangeiros fez com que a burguesia mercantil portuguesa não só perdesse a exclusividade do comércio das manufaturas portuguesas com o Brasil, mas também o acesso aos recursos naturais brasileiros e sua comercialização no exterior. Afetados os interesses dessa classe econômica, insurgiu-se a Revolução do Porto, movimento de caráter reacionário que visava restaurar a ordem anterior à chegada da família Real portuguesa. Essa insurreição é tratada por Caio Prado Júnior (1994, p. 47-49):

Pode-se imaginar como repercutiu no seio dos interesses ligados ao regime de colônia esta curiosa inversão de papéis que fazia do soberano português e da sua política instrumentos quase inconscientes da autonomia nacional! A isso devemos filiar, como um de seus principais efeitos, a revolução constitucional do Porto. Naturalmente, esta revolução tem causas internas no Reino português. Dirigia-se sobretudo contra a ordem estabelecida em Portugal, isto é, o absolutismo monárquico, e o regime econômico, social, político e administrativo a ele ligado. Mas é certo também que o profundo dano sofrido pelos interesses portugueses com a nova política adotada pelo soberano com relação ao Brasil levou para o lado da revolução setores importantes do Reino, movidos unicamente por este fato... Era natural, portanto, que os antigos monopolistas do nosso comércio se constituíssem em adversários do novo sistema, e se aliassem por isso à revolução de que esperavam um retorno ao passado. Serão eles os seus principais agentes no Brasil.

A resposta ao movimento português foi ativa no Brasil. Contrapuseram-se forças populares das massas, compostas de trabalhadores livres (além da esmagadora maioria de escravos que, embora subjugada e calada pela força, pontualmente demonstrava ideais de libertação com as fugas e a formação de quilombos), aliadas, de certa forma, às forças das classes dominantes que visavam à implantação de um regime constitucional que assegurasse sua autonomia e liberdade adquiridas (incluídos aí os comerciantes locais e a aristocracia rural) contra as forças

reacionárias da burguesia mercante portuguesa que ansiava pela retomada de seu monopólio comercial.

Desse jogo de forças saíram vitoriosos os grandes proprietários rurais, aliados aos comerciantes locais, de modo que aos poucos os movimentos populares foram contidos com a promessa de reformas institucionais e de convocação de uma Assembléia Constituinte. As classes dominantes aproximaram-se do príncipe regente D. Pedro, que se mostrou prestativo, ao menos momentaneamente, às suas reivindicações de independência contra os interesses da metrópole.

Uma importante característica do movimento de Independência Brasileira foi que, a despeito das insurgências populares que se verificaram contra a tentativa de reforma portuguesa, tratou-se de um movimento de transição em que as massas não tiveram participação política ativa com reivindicações ou com a presença de grupos políticos que as representassem. A emancipação deu-se, essencialmente, pela incompatibilidade visível entre a infra-estrutura econômica, e a super-estrutura política, tendo o príncipe regente conduzido o movimento como representante dos interesses das classes dominantes locais.

Assim, se por um lado as camadas populares foram poupadas da participação violenta que geralmente caracteriza os movimentos nacionais de independência (como ocorreu comumente na América Latina), por outro, elas viram suas aspirações sociais serem solenemente ignoradas nos seis meses de funcionamento da Assembléia Constituinte de 1823. Nela estavam presentes, basicamente, os interesses das classes dominantes.

É importante ressaltar que a aproximação de D. Pedro junto à aristocracia rural fora momentânea. Os grupos políticos que desejavam um retorno ao *status quo ante* passaram, então, a procurar o Imperador prometendo-lhe poderes absolutos. Foi dissolvida a Assembléia Constituinte e uma nova comissão foi nomeada por D. Pedro, com vistas atender aos ideais da burguesia portuguesa e à volúpia centralizadora do Imperador, mas o projeto constitucional de 1824 acabou por manter as idéias liberais da Assembléia. É por esse motivo que a Constituição não foi prontamente votada, já que o Imperador tencionava a sua revogação, por desejar impingir um caráter absolutista à nova ordem institucional. Contudo, diante do quadro de

instabilidade política que emergia, optou, com o aconselhamento político dos que o cercavam, por instaurar um modelo Monárquico Constitucional centralizador, mas não absolutista.

A forma de Governo adotada foi uma resposta institucional razoável diante do cenário interno de potencial ruptura e desagregação nacional. Optou-se, em atenção à conjuntura política e à manutenção da unidade territorial, por um modelo que concentrava atribuições nas mãos do Imperador, mas que dava vozes às aspirações da elite colonial, resgatando o modelo da representatividade política, que se iniciara com as Câmaras Municipais, mas que fora rompido em meados do século XVII. Segundo Bolívar Lamounier (2005, p. 26):

... as conjunturas da Independência e da Regência foram tensas, com elevado potencial de ruptura. Naquele quadro, a adoção do princípio representativo foi uma opção lógica, à luz de fatores tanto externos como internos. Externos, porque a monarquia constitucional era o modelo mais 'à mão', dados os vínculos estreitos do Brasil com Portugal e Inglaterra e os riscos da opção pelo modelo republicano, que à época se firmava nos Estados Unidos e começava a ser (mal) praticado na América espanhola. Internos, porque o príncipe, tendo declarado a Independência, precisava reforçar o apoio de que dispunha e, de modo mais amplo, porque a atenuação do absolutismo era um requisito 'hobbesiano' para a fundação da nova ordem política.

Assim, o princípio representativo foi adotado, sabiamente, como uma medida de acomodação de eventuais conflitos regionais de poder, complementarmente à opção centralizadora, como defende Bolívar Lamounier (2005, p. 28):

Tratava-se de implantar, com todas as limitações e imperfeições da época, um processo de representação dotado da generalidade dos mecanismos eleitorais e, por conseguinte, de sua incerteza. Por mais que o controle do eleitorado (com base em relações de subordinação econômica, na fraude ou na violência pura e simples) anulasse os pretendidos atributos de generalidade e incerteza, ainda assim, o mecanismo representativo era necessário. Sem ele e, em consequência, sem câmaras eletivas, o poder central ver-se-ia forçado a recorrer a nomeações, de forma indiscriminada, e a assumir sozinho a responsabilidade pela entrega do controle de localidades e regiões a indivíduos ou facções especificamente designados. Tal delegação de poder, praticada com demasiada frequência, estimularia pequenas guerras civis e frustraria precisamente o objetivo principal: evitar a beligerância generalizada.

Assim, inseriu-se na história brasileira, com a nova ordem constitucional, a instituição de representação máxima em nível nacional: o Parlamento que, em pouco tempo, tornou-se (como é característico de sua própria essência), um baluarte de resistência aos avanços do poder

Monárquico.³³ A Constituição de 1824, dessa forma, instituiu a Câmara dos Deputados e a Câmara dos Senadores (ou Senado), que foram instalados e passaram a funcionar no ano de 1826, no Rio de Janeiro, em um período de grande incerteza política marcado por insurreições populares, debates ideológicos e luta de poder político entre Monarca e parlamentares. Bolívar Lamounier (2005, p. 43-44) assim relata o panorama de instalação do Parlamento:

Transparece nos debates da época a plena consciência dos deputados e senadores acerca do complexo entorno no qual haveria de se dar a 'auto-construção' do Parlamento: a problemática fundação da nova ordem; o noviciado do regime representativo, agravado pelo caráter híbrido, democrático e autocrático da Constituição; o embate do liberalismo em ascensão com a personalidade autoritária de Dom Pedro I; o hiato que se abriu com a abdicação de D. Pedro I e a instituição da Regência; e a seqüência de graves tumultos e rebeliões, contra os quais o Parlamento, como parte da nascente estrutura de autoridade, precisava também reagir.

Nota-se que a instalação do Parlamento, em especial da Câmara dos Deputados, foi essencial para contrabalancear a avidez por centralização de poder do Imperador. Os congressistas do período monárquico bem tinham isso em mente, de modo que a adoção do bicameralismo traduziu-se, de fato, pelo resgate da representação política, o que se dava, verdadeiramente, na Câmara dos Deputados, já que o Senado era composto por políticos indicados pelo Monarca, em caráter vitalício, a partir de uma lista tríplice. Assim, aquela Casa tomou grande relevância como freio e contrapeso de poder político. Sem dúvida que os órgãos dos demais poderes do Império – Executivo, Judiciário e Moderador – e mesmo o Senado, exerciam pressão política sobre a Câmara dos Deputados, muitas vezes subjugando-a, mas não se pode negar que se tratava de uma instância de resistência à centralização, sendo a responsável pela manutenção da representatividade política nacional, como bem ressalta Bolívar Lamounier (2005, p. 27-28):

No início, os congressistas liberais tentaram descentralizá-la [a monarquia constitucional] com as leis de 1832 e 1834; depois, recuaram para a centralização, mas em momento algum cogitaram de abolir o princípio representativo... Na verdade pode-se ver na Constituição de 24 e na posterior evolução política do Império um compromisso entre o remanescente absolutismo da monarquia portuguesa e o nascente Estado constitucional e representativo. Este último, do qual a Câmara dos Deputados era o principal protagonista, foi em grande parte subalternizado pelo centralismo patrimonialista, exercido por meio de diversas instituições: o poder Moderador, encarnado no Imperador; o Conselho de Estado, formado por conselheiros livremente nomeados pelo monarca; o poder Executivo, exercido pelo gabinete de ministros,

³³ Cumpre notar que as expressões "Parlamento" e "Congresso Nacional" não eram utilizadas oficialmente nessa época. De fato, empregou-se, tanto no decreto de Convocação de 3 de junho de 1822, bem como na Constituição de 1824, a expressão "Assembléia Geral", órgão identificado como expressão do Poder Legislativo: "Art. 13. O Poder Legislativo é delegado à Assembléia Geral com a Sanção do Imperador". (BRASIL, Constituição 1824). A expressão "Congresso Nacional" só seria usada na primeira Constituição da República, em 1891.

nomeados pelo Imperador; o Senado vitalício, também constituído a partir da livre escolha do soberano, com base em listas tríplexes integradas por candidatos eleitos pelas províncias.

A estruturação inicial do Parlamento Nacional deu-se a partir do modelo inglês, baseado, essencialmente, em práticas, costumes e arranjos que aos poucos foram se consolidando, e não a partir de um regramento rígido e específico previamente estabelecido para todos os atos do parlamentar. José Honório Rodrigues (1972, p. 14) comenta a estrutura dos trabalhos parlamentares na incipiente instituição:

A questão das horas de trabalho, dos métodos de organização, das moções de suspensão das sessões, das prorrogações, sessões secretas, dos pedidos de urgência e de encerramento, o poder efetivo do Governo, a maioria, a arte de conduzir os trabalhos parlamentares, os partidos, a oposição, a obstrução, os processos da tarefa legislativa e suas características gerais, as etapas das três discussões, a ida ao Senado, o problema da sanção, as comissões, a organização interna das Casas, a iniciativa privada dos Deputados e Senadores, a legislação delegada, tudo isto, enfim, foi uma obra paulatina, e não resultado de criação espontânea.

A adoção do molde inglês não é de se estranhar diante do papel exercido, como visto, pela Inglaterra na transferência da família Real Portuguesa, bem como pelo intenso contato comercial que aquele país tinha com o Brasil; em suma pela influência econômica e política dos ingleses nos Reinos Português e Brasileiro. Segundo José Honório Rodrigues (1972, p. 14-15):

...nunca se deve diminuir o papel influente do modelo inglês, que serviu de base à organização das duas Casas brasileiras, apesar de divergências reais e aparentes... Não foi o modelo francês que orientou a estrutura do Parlamento brasileiro, embora pudesse ter servido de exemplo, e fosse freqüentemente citado... A partir de 1827 o jornal do Comércio manterá uma seção permanente do Parlamento inglês, com enormes transcrições dos debates... Mais tarde, depois de 1850, o conhecimento da prática, do método, das idéias, das fórmulas parlamentares britânicas é amplo, especialmente tratando-se das mais destacadas personalidades brasileiras.

Dentre as atribuições do Parlamento estavam: o reconhecimento do Príncipe Imperial como Sucessor do Trono, na primeira reunião logo depois do seu nascimento;³⁴ velar pela guarda da Constituição (atribuição dada a este órgão e não ao Superior Tribunal de Justiça, ora instituído)³⁵ e a função legislativa (não só a feitura de leis, mas também sua interpretação e revogação).³⁶

³⁴ BRASIL. Constituição (1824). Art. 15, III.

³⁵ Ibidem, Art. 15, IX.

³⁶ Ibidem, Art. 15, VIII.

O período das legislaturas era de quatro anos e as sessões só poderiam ser instaladas, seja na Câmara dos Deputados, no Senado ou conjuntas, com a presença de mais de metade dos membros das Casas.³⁷ O processo legislativo obedecia ao procedimento bicameral tendo início na Câmara dos Deputados (salvo iniciativa de lei de membros do Senado) e após aprovação do projeto de lei, este seria remetido ao Senado. Posteriormente, o projeto seria remetido ao Monarca para sancioná-lo ou não.³⁸

Data dessa época o advento das prerrogativas de proteção ao exercício das funções parlamentares. Já havia a previsão da inviolabilidade dos parlamentares por suas opiniões no exercício das funções³⁹ e da condição de procedibilidade na esfera criminal (suspensão do processo, cujo prosseguimento só se daria após autorização da Casa),⁴⁰ além da possibilidade de prisão apenas em caso de flagrante delito.⁴¹

O ingresso do parlamentar na Câmara dos Deputados dava-se por meio de eleição indireta para o período de uma legislatura.⁴² Era privativa da Câmara a iniciativa de leis que versassem sobre impostos, recrutamentos e sobre a escolha de nova dinastia, em caso de extinção da anterior.⁴³ A discussão dos projetos de lei do Imperador nessa Casa se iniciava⁴⁴ e era atribuição privativa da Câmara dos Deputados aceitar a denúncia dos Ministros de Estado e Conselheiros.⁴⁵

Por sua vez, o Senado era composto por membros vitalícios indicados pelo Monarca a partir de uma lista tríplice dos mais votados em cada província. O número de senadores de cada província era a metade do número de deputados respectivos, salvo para o caso de um único deputado representante de sua província, de modo que haveria o número de um senador para o respectivo deputado.⁴⁶

³⁷ Ibidem, Art. 23.

³⁸ Ibidem, Capítulo IV.

³⁹ Ibidem, Art. 26.

⁴⁰ Ibidem, Art. 28.

⁴¹ Ibidem, Art. 27.

⁴² Ibidem, Art. 90.

⁴³ Ibidem, Art. 36.

⁴⁴ Ibidem, Art. 37.

⁴⁵ Ibidem, Art. 38.

⁴⁶ Ibidem, Art. 40 a 43.

Interessante notar que para o ingresso no Senado, o cidadão haveria de contar quarenta anos, ou mais, além de perceber uma renda anual de oitocentos mil réis.⁴⁷ Além disso, os príncipes da casa Real, ao atingirem a idade de vinte e cinco anos, teriam direito a um assento vitalício no Senado.⁴⁸ Os senadores percebiam uma remuneração maior que os deputados, da proporção de um inteiro mais metade do que recebiam aqueles.⁴⁹

O Senado detinha atribuição exclusiva de: conhecer dos crimes cometidos pelos Membros da Família Imperial, pelos Ministros de Estado, Conselheiros de Estado, e Senadores, a qualquer tempo, e dos delitos dos Deputados, durante o período da legislatura; conhecer da responsabilidade dos Secretários, e Conselheiros de Estado; e convocar o Parlamento na morte do Imperador para a eleição da Regência.⁵⁰

Nota-se que, durante o Império, o Parlamento, especificamente o Senado, detinha (além das funções legislativa e fiscalizadora) eminentemente a função jurisdicional, já que era competente para o julgamento das mais altas autoridades políticas. Não se pode dizer que havia, nessa Casa, uma representação política verdadeira, já que seus membros eram nomeados pelo Imperador, mas sem dúvida era o órgão parlamentar que concentrava o maior poder político e onde se aglutinavam as forças conservadoras da ordem política estabelecida. Se em um primeiro momento D. Pedro havia se aliado à aristocracia rural e aos comerciantes locais, agora ele consagrava o poder político da burguesia mercantil portuguesa ao instituir um Senado conservador e dotado de muita força política. Havia, claramente, uma hierarquia política (embora não declarada oficialmente) entre Senado e Câmara dos Deputados, pólos opostos de expressão, respectivamente, liberal e conservadora. José Honório Rodrigues (1972, p. 18-19) reúne relatos de parlamentares dessa época que tratam bem dessa dicotomia entre as duas Casas do Parlamento:

Escreveu Tavares de Lyra que o Senado era uma força conservadora que impedia as renovações liberais, nascidas na Câmara. Holanda Cavalcanti, Senador desde 1838, tratando do andamento, no Senado, das leis advindas da Câmara, dizia ver o País em uma posição singular e o Senado em uma posição ainda mais singular: 'Eu desejo saber se o Governo conta que o Senado este ano há de estar pelo mesmo que esteve o ano passado, que medidas tem tomado a fim de remediar ao inconveniente de que as

⁴⁷ Ibidem, Art. 45

⁴⁸ Ibidem, Art. 46.

⁴⁹ Ibidem, Art. 51.

⁵⁰ Ibidem, Art. 47.

leis anuais só têm tempo de passar na Câmara dos Deputados e não no Senado, se o Governo espera com a nulidade da Câmara dos Senadores’.

2.4. A representação política no período Republicano até 1988: estrutura organizacional, funções e composição política do Parlamento

O período republicano que ora se analisa compreende o funcionamento parlamentar no final do século XIX e uma boa parcela do século XX, iniciando-se com a Proclamação da República, em 1889, até a Promulgação da Constituição de 1988. Nesse interstício, muito embora a representatividade política tenha sofrido duros golpes, especialmente durante o regime militar no período de 1964 a 1985, tornaram-se mais sólidos os fundamentos que consagraram a Instituição como *locus* de intensos debates institucionais e de ferrenhas disputas políticas. Pode-se asseverar, com certa segurança, que foi o período de apogeu do Parlamento no cenário político nacional.

É certo, contudo, que esse intervalo histórico caracterizou-se por ser o mais mutável no que diz respeito às ordens Constitucionais. De fato, a incerteza institucional foi o ponto marcante do período, de modo que incluída a Constituição de 1969⁵¹ e excluída a Constituição de 1988 (tratada no seguinte capítulo) foram instauradas nada menos que seis ordens Constitucionais.

Além disso, nota-se que, nesse tempo, o país experimentou grandes mudanças econômicas, de modo que a organização política e social alterou-se significativamente. Por tais motivos, uma análise mais detida do cenário econômico, político e social, tal como foi feita nos dois tópicos predecessores, torna-se mais dificultosa, além de extrapolar o objeto desse estudo.

Contudo, há certos marcos e acontecimentos históricos essenciais para a compreensão do panorama geral que caracterizou a disputa política e econômica e o funcionamento do Parlamento desse período, sobre os quais não se pode furtar de tecer algumas considerações, mesmo que breves.

⁵¹ Muitos questionam a natureza constitucional da ordem instalada em 1969, já que resultou de um Ato Institucional do governo militar.

Como antecedentes importantes do período republicano, alguns traços devem ser citados para a compreensão da transição para a nova ordem. O reinado de D. Pedro II fora marcado por certa estabilidade política e econômica. O governo havia contornado insurreições liberais em São Paulo e Minas gerais, em 1842, e a Revolução Praieira de Pernambuco, em 1848. A partir de 1847, com a criação do cargo de Presidente do Conselho de Ministros, procedeu-se a uma política de conciliação, de modo que não houve disputas acirradas entre os dois partidos, Conservador e Liberal. Além disso, o desenvolvimento econômico com a produção do café voltada para a exportação maciça, somada às medidas institucionais centralizadoras adotadas, garantia um clima ameno na condução do Reino. (LAMOUNIER, 2005, p. 93-94)

Contudo, apesar da aparente calma institucional apresentada, o modelo monárquico constitucional demonstrava sinais de enfraquecimento, já que tendências políticas advindas das Revoluções Francesa e Americana começavam a aflorar. A centralização e a personificação do poder passavam a ser vistas com desconfiança de modo que um mero deslize representaria uma ameaça política à ordem vigente. E esse descuido ocorreu, justamente, com uma dissolução do Gabinete de Ministros de 1868, o que trouxe grande insatisfação no meio político (LAMOUNIER, 2005, p. 95).

Uma questão decisiva na derrocada do modelo monárquico foi, sem dúvida, a escravatura. Desde 1850, com a imposição política da Inglaterra de restringir o tráfico negreiro, a economia do café baseada na produção escravagista começou a ruir. E a aristocracia rural escravocrata era, justamente, a base de sustentação da Monarquia no período. Por outro lado, os centros rurais de produção de café baseados na mão-de-obra assalariada passaram a pressionar o governo, que adotou medidas paliativas como as Leis do Ventre Livre e do Sexagenário, receoso de delegar a opção da manutenção ou não do sistema de escravidão às províncias (como fora nos Estados Unidos da América e que ocasionara a Guerra da Secessão).

Também foi fundamental a Questão Militar, em que a arregimentação para a Guerra do Paraguai foi permeada pela influência de ideais republicanos e positivistas na formação dos oficiais. Tudo isso contribuiu marcantemente, segundo Bolívar Lamounier (2005, p. 96-97), para a queda do regime:

Graças a esse conjunto de circunstâncias, a mancha de óleo da contestação se espalhou. Os movimentos republicano e abolicionista praticamente se fundiram, e ambos se beneficiaram de fatores à primeira vista circunstanciais, como: o descontentamento dos militares (sobretudo após a vitória contra o Paraguai), que se consideravam subalternizados na sociedade; a pregação positivista e sua influência na oficialidade jovem do Exército; e o ressentimento da Igreja, cuja hierarquia fora humilhada em recente embate com o governo a respeito das respectivas áreas de autoridade (a chamada ‘questão religiosa’).

Instaurou-se, assim, o regime republicano, em 1889. Inspirada nos ideais da Revolução Francesa e influenciada pelas Constituições dos Estados Unidos da América e da Argentina, a nova ordem promulgada pelo Congresso Constituinte de 1891, organizado pelo governo provisório da República, apresentava, sem dúvida, uma evolução política no que diz respeito à representatividade. A partir de então, extinguiu-se o sufrágio censitário (eliminando a exigência da percepção de 200 mil réis para votar, instaurada em 1881).

Manteve-se, contudo, a exclusão dos analfabetos, mendigos, mulheres, soldados e membros de ordens religiosas. Essas restrições, assim como a baixa conscientização política da população, levavam a índices muito baixos a sua participação nas eleições e, conseqüentemente, ainda representavam um atraso atroz na representatividade política e na cidadania.

A nova Constituição manteve o bicameralismo, passando a adotar a expressão “Congresso Nacional” para designar a conjunção das duas Casas do Poder Legislativo. Instituíram-se as eleições para ingresso no Senado para o exercício de três legislaturas (cada legislatura passava para três anos) e equipararam-se os vencimentos de Deputados Federais e Senadores.⁵²

Ampliou-se a preocupação com a isenção econômica dos parlamentares, restringindo-se suas relações econômicas pela impossibilidade, sob pena de perda do mandato, de: celebração de contratos com o Poder Executivo; participação em cargos de presidência, diretorias de bancos, companhias ou empresas que gozassem favores do Governo federal; recebimento de comissões ou empregos remunerados do Poder Executivo, salvo as missões diplomáticas, as comissões ou comandos militares, ou os cargos de acesso e as promoções legais.⁵³

⁵² BRASIL. Constituição (1891). Artigo 22.

⁵³ Ibidem, Art. 23 e 24.

Na composição da Câmara dos Deputados, era garantida a representação das minorias. Os deputados federais, representantes do povo, eram eleitos diretamente pela população dos Estados e Distrito Federal, para uma legislatura, em número não inferior a quatro e não superior à proporção de um deputado para setenta mil habitantes, para cada unidade da Federação.⁵⁴

Manteve-se a competência da Câmara sobre a iniciativa das leis de impostos, das leis de fixação das forças de terra e mar e da discussão dos projetos de iniciativa do Poder Executivo. Era sua competência deliberar sobre a declaração da procedência, ou improcedência, da acusação de crimes contra o Presidente da República e contra os Ministros de Estado nos crimes conexos com os cometidos por aquele.⁵⁵

O Senado, por sua vez, era composto de três senadores para cada Estado e Distrito Federal. Renovava-se na proporção de um terço ao término de cada legislatura e o seu Presidente era o Vice-Presidente da República. Dentre suas atribuições estava o julgamento do Presidente da República, sendo o processo presidido pelo Presidente do Supremo Tribunal Federal.⁵⁶

Nota-se que não houve uma mudança substancial com relação às atribuições de cada Casa na nova ordem constitucional. O Senado, eminentemente, além das funções deliberativa, fiscalizadora e legislativa continuava consagrado na função jurisdicional, sendo responsável pelo julgamento das mais relevantes autoridades políticas. Contudo, passava a ser dotado, a partir de então, de verdadeira função representativa já que seus membros não eram mais nomeados pelo Chefe do Executivo.

Da mesma forma, a Câmara dos Deputados consagrou-se como baluarte de controle do poder político e de voz do povo, pela adoção da representação proporcional das minorias na Casa. O mais importante é que se atenuou, essencialmente, a velada distinção entre as duas Casas. Não havia mais diferença de vencimentos entre deputados e senadores, tampouco a indicação de membros ou garantia de mandato no Senado.

⁵⁴ Ibidem, Artigo 28.

⁵⁵ Ibidem, Art. 29.

⁵⁶ Ibidem, Art. 30 a 33.

Contudo, a despeito desse avanço, a representação política no Brasil ainda caminhava e críticas não faltavam quanto à falácia da emancipação popular no período da Primeira República (Proclamação da República até a implantação do Estado Novo, em 1930). Esse interstício histórico, que ficou conhecido como República dos Coronéis,⁵⁷ foi marcado por coação na expressão dos votos e por fraudes eleitorais; em suma por distorção da representatividade política por meio da violência moral e física e pela corrupção.

A dominação patrimonialista, que ainda se expressava pela força da aristocracia rural, refreava o desenvolvimento democrático-institucional da sociedade, deixando-a despreparada para os avanços da representatividade política. A eleição dos presidentes das províncias, embora significasse uma maior representatividade local, traduziu-se, paradoxalmente, numa ampliação do poder dos Coronéis que consolidaram seu nefasto poder pela aliança com aqueles. Segundo relata José Murilo de Carvalho (2003, p. 41):

Do ponto de vista da representação política, a Primeira República (1899-1930) não significou grande mudança. Ela introduziu a federação de acordo com o modelo dos Estados Unidos, os presidentes dos estados (antigas províncias) passaram a ser eleitos pela população. A descentralização tinha o efeito positivo de aproximar o governo da população via eleição dos presidentes de estado e prefeitos. Mas a aproximação se deu sobretudo com as elites locais. A descentralização facilitou a formação de sólidas oligarquias estaduais. Nos casos de maior êxito, essas oligarquias conseguiram envolver todos os mandões locais, bloqueando qualquer tentativa de oposição política. A aliança das oligarquias dos grandes estados, sobretudo de São Paulo e Minas gerais, permitiu que mantivessem o controle da política nacional até 1930.

Essa rede de poder coronelista perdurou até 1930, quando o Presidente da República Washington Luís foi deposto por uma insurreição civil e militar que alterou profundamente as estruturas políticas do país, e alçou ao poder Getúlio Vargas, líder que passou a contar com o mecanismo populista de apoio das massas como legitimação para a implantação de um governo tirânico, após 1937.⁵⁸

⁵⁷ A expressão “Coronel” designava a patente máxima na hierarquia da Guarda Nacional e indicava a pessoa mais influente politicamente em dado município. Aliados aos presidentes de Estado, eles formavam redes de poder em que a força física de seus subordinados (“capangas”), a “compra” de votos, e a manipulação de resultados eleitorais garantiam sua hegemonia política regional.

⁵⁸ A expressão “tirania” é empregada nesse excerto e em demais que se seguem, em seu sentido técnico, como governo não legitimado pela ordem jurídica vigente, mas instaurado por um golpe de Estado. Aproxima-se do sentido que comumente se dá à expressão “ditadura”, que em sentido estrito significa o governo legítimo segundo a ordem vigente, mas conduzido pela centralização e por força e autoridade excessivas.

Contribuiu muito para a derrocada da República dos Coronéis a crise econômica gerada pela quebra da Bolsa de Nova York, em 1929. Os impactos na produção cafeeira foram sensíveis. A interação entre a força econômica dos coronéis e o capital político dos presidentes das províncias passou a ser menor, de modo que as estruturas patrimonialistas sofreram, assim, um duro golpe e os coronéis perderam paulatinamente sua influência. Alteraram-se, assim, as bases de sustentação dos governos; da estrutura essencialmente patrimonialista, o Governo central passou a adotar táticas populistas, como explica Bolívar Lamounier (2005, p. 105):

Os quinze anos iniciais, da Revolução ao fim do Estado Novo, devem ser entendidos como um processo de construção (ou reconstrução) do Estado – ou, como diria Otto Hintze, um relançamento ‘absolutista’ com o objetivo de conter tendências feudalizantes que corroíam o preexistente Estado patrimonialista. Empreendida contra o condomínio oligárquico dirigente da República Velha, a ‘construção’ getulista alterou em sua própria natureza os mecanismos de poder do país. Antes limitado a trocar apoios num restrito círculo oligárquico, o processo político passou a ter como energia vital a devoção das massas populares à pessoa do presidente.

Com o fim da Primeira República, o país experimentou, durante os primeiros sete anos, uma intensa movimentação política. Foram criados sindicatos, partidos políticos e associações de classe. As forças políticas que haviam se aliado para derrubar o regime anterior agora se viam contrapostas e em disputa pelo vácuo político deixado pelos coronéis. A insurreição paulista de 1932 foi um claro exemplo desse jogo de forças, opondo-se ao governo federal auto-instaurado e clamando por um regime constitucional.

Mesmo sufocado o levante, foram convocadas eleições para a Assembléia Constituinte em 1933 e eleições indiretas, pelo Congresso Nacional, para a Presidência da República, que resultaram na vitória de Getúlio Vargas sobre Borges Medeiros. Foi, assim, promulgada a Constituição de 1934, que trouxe sensíveis avanços no campo da representatividade política.

Aparentemente, foi mantida a tradicional estrutura bicameral do Poder Legislativo,⁵⁹ mas se instituíram grandes mudanças no sistema de eleição dos representantes do Parlamento e dos demais representantes dos demais Poderes. Instaurou-se o voto secreto, para os maiores de

⁵⁹ De fato, não se extinguiu nenhuma das duas Casas do Parlamento, mas o Senado passou a ser, essencialmente um órgão de coordenação entre os Poderes, e de colaboração na função Legislativa: “Art. 22 - O Poder Legislativo é exercido pela Câmara dos Deputados com a colaboração do Senado Federal” (BRASIL, Constituição 1934).

dezoito anos e alfabetizados, e extensível às mulheres, excluindo-se, contudo, os mendigos.⁶⁰ Instituiu-se também a Justiça Eleitoral.

O período da legislatura passou a ser de quatro anos⁶¹, mantendo-se a equiparação de vencimentos entre senadores e deputados.

Quanto à composição da Câmara dos Deputados, a grande alteração foi que, além dos representantes do povo, também se tornaram membros os deputados classistas, ou seja, representantes eleitos por organizações profissionais.⁶²

Dentre as funções já consolidadas na Câmara dos Deputados nas Constituições anteriores, a função fiscalizadora passou a tomar maior importância. Foram incluídas entre as atribuições da Casa: o exame e julgamento das contas do Presidente da República, relativas ao exercício anterior;⁶³ a possibilidade da criação das Comissões de Inquérito sobre fatos determinados, a pedido da terça parte dos membros da Casa;⁶⁴ e a prerrogativa de convocação de qualquer ministro para prestar esclarecimentos sobre a atividade de seu ministério.⁶⁵ Quanto ao exercício das funções do parlamentar na Casa, foram mantidas as prerrogativas dos deputados federais e as proibições de contratar com o Poder Público.

No Senado, também houve alterações quanto a sua composição. Passaram a ser dois os senadores eleitos por cada unidade da Federação (Estados e Distrito Federal), o mandato passou a ser de duas legislaturas (oito anos) e a Casa passou a se renovar pela metade ao término de cada legislatura.⁶⁶ Mas a grande mudança referiu-se às suas atribuições institucionais. Embora atuando ainda no processo legislativo, por meio da revisão e emenda de projetos, a Casa tornou-se um órgão de coordenação dos Poderes federais entre si, além de ser incumbida de manter a continuidade administrativa e velar pela Constituição.⁶⁷

⁶⁰ BRASIL. Constituição (1934). Art. 108.

⁶¹ *Ibidem*, Art. 22, § único.

⁶² *Ibidem*, Art. 23.

⁶³ *Ibidem*, Art. 29.

⁶⁴ *Ibidem*, Art. 36.

⁶⁵ *Ibidem*, Art. 37.

⁶⁶ *Ibidem*, Art. 89.

⁶⁷ *Ibidem*, Art. 88.

A despeito dos grandes avanços institucionais (talvez por causa deles, mesmo) a nova ordem constitucional durou menos que o período de uma legislatura. Em 1937, houve o golpe do Estado Novo e foi outorgada uma Constituição por Getúlio Vargas. Foi um período de intensa repressão e autoritarismo. Instaurava-se a tirania civil, garantida pelas forças armadas. Não houve, de fato, representação política no período e o Poder Executivo legislava por decretos.

O Congresso Nacional, embora ainda figurasse na Constituição outorgada, dependia, para seu funcionamento, da iniciativa do Presidente da República.⁶⁸ Ademais, foi extinto o Senado Federal, compondo, assim, esse virtual Parlamento: a Câmara dos Deputados e o Conselho Federal.

A redemocratização só se deu a partir de 1945 com o fim do Estado Novo. Foram convocadas eleições legislativas para a formação de uma Assembléia Constituinte. Uma nova Constituição foi promulgada em 1946, mantendo as conquistas sociais do período anterior e consagrando direitos civis e políticos.

Com a nova ordem instaurada, observou-se um período de intensa urbanização e de participação política. A representatividade tomou novo fôlego com a criação das organizações partidárias de nível nacional e com a instauração de eleições livres e competitivas. Segundo relata José Murilo de Carvalho (2003, p. 127):

Até 1964, houve liberdade de imprensa e de organização política. Apesar de tentativas de golpes militares, houve eleições regulares para presidente da República, senadores, deputados federais, governadores, deputados estaduais, prefeitos e vereadores. Vários partidos políticos nacionais foram organizados e funcionaram livremente dentro e fora do Congresso, à exceção do Partido Comunista, que teve seu registro cassado em 1947.

O Poder Legislativo, em nível nacional, foi novamente composto pelas duas tradicionais Casas, Senado e Câmara dos Deputados, em posição equânime. Não havia mais a função do Senado como colaborador e coordenador dos Poderes federais. A ambas as Casas foi estendido o poder de criação de Comissões de Inquérito sobre fato determinado e de convocação de Ministros para prestarem esclarecimentos.⁶⁹

⁶⁸ BRASIL. Constituição (1937). Art. 38.

⁶⁹ BRASIL. Constituição (1946). Art. 53-54.

A Câmara manteve suas funções de declaração, pelo voto da maioria absoluta dos seus membros, da procedência ou improcedência da acusação contra o Presidente da República e contra os Ministros de Estado, nos crimes conexos com os do Presidente da República e da iniciativa da tomada de contas do Presidente da República, mediante designação de Comissão Especial, quando aquelas não fossem apresentadas ao Congresso Nacional no prazo designado.⁷⁰

A composição do Senado novamente se alterou, sendo eleitos três senadores para um mandato de duas legislaturas (oito anos), e renovando-se, ao fim de cada legislatura, alternadamente, de um terço e de dois terços.⁷¹ O Senado Federal retomou sua importância na função jurisdicional, subtraída na Constituição de 1934, ao lhe ser novamente atribuído o julgamento do Presidente da República nos crimes de responsabilidade e os Ministros de Estado nos crimes da mesma natureza conexos com os daquele, assim como o processo e julgamento dos Ministros do Supremo Tribunal Federal e o Procurador-Geral da República, nos crimes de responsabilidade.⁷²

Porém, mais uma revolução estancaria os avanços da democracia, quando, em 1964, o regime militar tomou o poder. O período que então se iniciava foi marcado pela supressão da representatividade política e por crescente repressão pela força, tal qual havia ocorrido em 1937. José Murilo de Carvalho (2003, p. 157) compara esses dois regimes autoritários:

Como em 1937, o rápido aumento da participação política levou em 1964 a uma reação defensiva e à imposição de mais um regime ditatorial em que os direitos civis e políticos foram restringidos pela violência. Os dois períodos se assemelham ainda pela ênfase dada aos direitos sociais, agora estendidos aos trabalhadores rurais, e pela forte atuação do Estado na promoção do desenvolvimento econômico. Pelo lado político, a diferença entre eles foi a manutenção do funcionamento do Congresso e da realização das eleições no regime implantado em 1964.

A tomada dos militares do poder pode ter se traduzido em uma surpresa aos seus aliados políticos civis, como a União Democrática Nacional (UDN), mas se tratou, na verdade, para o grupo insurgente, de uma conquista cujos alicerces já estavam projetados há algumas décadas, tendo almejado os militares a ascensão ao poder desde o advento da República. Ocorre que, após terem sido afastados do centro do poder político na República dos Coronéis, terem sua

⁷⁰ Ibidem, Art. 59.

⁷¹ Ibidem, Art. 61.

⁷² Ibidem, Artigo 61.

força neutralizada por Getúlio Vargas e terem se dividido entre nacionalistas e populistas após 1945, somente em 1964 conseguiram construir uma base ideológica e um projeto nacional – o qual incluía a ênfase na segurança nacional, o combate ao comunismo e à corrupção, além de propostas econômicas elaboradas como o apoio de poderosos empresários e eminentes pesquisadores – que possibilitou a união da classe e permitiu sua tomada do poder, segundo ensina José Murilo de Carvalho (2003, p. 159-160):

Pode-se explicar a atitude mais radical em 1964 pela ameaça que a divisão ideológica significava para a sobrevivência da organização militar. Para fazer expurgo dos inimigos, era necessário controlar o poder. Mas havia também razões menos corporativas. Os antivarguistas tinham-se preparado para o governo dentro da Escola Superior de Guerra. Lá elaboraram uma doutrina de segurança nacional e produziram, junto com técnicos civis, estudos sobre os principais problemas nacionais... Os militares tinham, assim, em 1964, motivos para assumir o governo, julgavam-se preparados para fazê-lo e contavam com aliados poderosos.

Interessante notar que, durante o período da tirania militar, o combate à corrupção foi comumente utilizado como um argumento de perseguição política, sugerindo como pode um importante tema da agenda institucional de um país ser subvertido e transmutado em um instrumento de supressão de direitos civis e políticos. José Murilo de Carvalho (2003, p. 160-161) comenta essa situação, lembrando os ignóbeis Inquéritos Policiais Militares, cujo objeto, além da corrupção, incluía o pretexto da ameaça comunista:

Várias comissões de inquérito foram criadas para apurar supostos crimes de corrupção e subversão. As mais famosas foram os Inquéritos Policiais Militares (IPMs), em geral dirigidos por coronéis do Exército, que perseguiram, prenderam e condenaram um bom número de opositores. O perigo comunista era a desculpa mais usada para justificar a repressão. Qualquer suspeita de envolvimento com o que fosse considerado atividade subversiva podia custar o emprego, os direitos políticos, quando não a liberdade, do suspeito. Como em geral acontece em tais circunstâncias, muitas vinganças pessoais foram executadas sob o pretexto de motivação política.

A nova ordem constitucional de 1964 não suprimira a figura do Parlamento e supostamente, seus membros seriam eleitos pelo voto direto e secreto, mas a representatividade política, paulatinamente, começaria a minguar com a adoção dos Atos Institucionais. O primeiro deles, editado em 09 de abril de 1964 pelo Comando Supremo da Revolução – composto pelos comandantes em chefe do Exército, General do Exército Artur da Costa e Silva, da Aeronáutica, Tenente-Brigadeiro Francisco de Assis Correia de Melo, e da Marinha, Vice-Almirante Augusto Rademaker – cassou os direitos políticos, por dez anos, de um sem número de líderes

intelectuais, sindicais e militares e instituiu a eleição indireta para Presidente da República, que seria realizada por maioria absoluta dos membros do Congresso Nacional.

A progressiva supressão da representatividade política intensificou-se após a derrota de líderes políticos militares nas eleições para os Governos de importantes Estados-membros, em 1965, como Rio de Janeiro e Minas Gerais. Assim, como resposta a essa vitória da oposição, foi editado o Ato Institucional nº 2, em 27 de outubro de 1965, que manteve a eleição indireta para Presidente da República (artigo 9º, do referido diploma) e extinguiu todos os partidos políticos (artigo 18) então existentes e estabeleceu um sistema bipartidário, com a criação do partido da situação, a ARENA (Aliança Renovadora Nacional) e o partido da oposição, o MDB (Movimento Democrático Nacional). Além disso, o Presidente da República também passaria a ter poderes de decretar a intervenção federal nos Estados para prevenir ou reprimir a subversão da ordem (artigo 17) e de decretar o recesso do Congresso Nacional, de Assembléias Legislativas e Câmaras Municipais, tomando para si a tarefa de legislar por meio de decretos-leis (artigo 31).

Por fim, em 1968, após um período conturbado de manifestações estudantis e operárias, o deputado Federal Márcio Moreira Alves proferiu um discurso de protesto contra o regime no Plenário da Câmara dos Deputados, o que ensejou um pedido dos militares à Casa para que concedesse a licença de processar esse representante por subversão da ordem. A permissão foi negada e, em resposta, o governo militar editou o Ato Institucional nº 5, em 13 de dezembro do mesmo ano. Esse, que foi o mais autoritário dos diplomas editados durante todo o período da Revolução Militar, ampliou o poder do Presidente da República de decretar a intervenção federal não só nos Estados, mas também nos Municípios sob o argumento de preservação do interesse nacional (artigo 3º). Além disso, suspendeu a garantia constitucional do *habeas corpus* durante a investigação dos processos de crimes políticos, de crimes contra a segurança nacional, e de crimes contra a ordem econômica e social e a economia popular (artigo 10).

O Ato Institucional nº 5 manteve, também, o poder do Presidente da República de decretar o recesso do Congresso Nacional, de Assembléias Legislativas e Câmaras Municipais, tomando para si a tarefa de legislar por meio de decretos-leis (artigo 2º), o que, efetivamente, foi feito, de modo que com a edição de um Ato Complementar, o Congresso Nacional foi colocado em

recesso por um ano. Desferia-se, assim, o golpe final desse período, na democracia representativa brasileira.

Na verdade, durante todo o período militar, mesmo após o processo de paulatina abertura política iniciado com a posse do Presidente Ernesto Geisel em 1974, pouca confiabilidade tinham as regras atinentes à aquisição e limitação do poder político, já que tais eram solenemente descumpridas ou alteradas de acordo com os interesses e projetos políticos da classe militar que se encontrava no poder. Um bom exemplo, citado por José Murilo de Carvalho (2003, p. 162) foi o processo sucessório do Presidente Marechal Artur da Costa e Silva, que falecera em 1969; nessa situação, ignorou-se o direito do Vice-Presidente Pedro Aleixo assumir o poder:

Quando, em 1969, o presidente sofreu um infarto, os militares não permitiram que o vice-presidente, Pedro Aleixo, um civil da extinta UDN, assumisse o governo, de acordo com a lei. Um junta militar assumiu, escolheu um sucessor e reabriu o Congresso para que referendasse a escolha. Em outubro de 1969, tomou posse na presidência o general Garrastazu Médici. Na mesma data, foi promulgada nova Constituição, que incorporava os atos institucionais.

Outra anomalia democrática que demonstra o patente descaso do Governo militar para com a legislação vigente – mesmo que fosse estabelecida pelos próprios militares – foi a criação, em 1978, da já comentada regra que instituiu a eleição indireta de senadores. Tais representantes, que ficaram popularmente conhecidos como “senadores biônicos”, foram alçados ao poder como uma medida preventiva do Governo militar diante da ameaça da perda de seu poder hegemônico na Casa. Essa construção é um exemplo de como regimes autoritários e ilegítimos ocupam-se de revestir as instituições políticas que dominam de um falso figurino democrático, fazendo-as funcionar de forma completamente incompatível ao espírito com que foram constituídas. Como ensina Monica Herman Salem Caggiano (2004, p. 26):

Nessa esteira, não há como ignorar experiência recente no panorama brasileiro, instaurada com o advento do Ato Institucional n. 2, de 27 de outubro de 1965, que passou a incumbir o Congresso de sufragar o Presidente da República, prática que perdurou até o processo de abertura política deflagrada pela Emenda Constitucional n. 25, de 15 de maio de 1985, a reintroduzir o voto direto. Datam desse período, ainda, a figura do **senador biônico**, um parlamentar eleito por intermédio de sufrágio indireto, atribuindo-se a função eleitoral às Assembléias Legislativas dos Estados, às quais integravam-se, para a formação do colégio eleitoral, delegados indicados pelas Câmaras Municipais, e a escolha dos Governadores e Vice-Governadores dos Estados-Membros.

Esse exemplo demonstra como o Parlamento – embora estivesse em funcionamento na maior parte do período do regime militar – foi posto sob o jugo do Poder Executivo, servindo como um instrumento de suposta legitimação popular da Revolução de 1964. Os militares, habilmente, tiveram o cuidado estratégico de não eliminar toda a oposição política, mas afastaram seus mais hábeis contendores. Por meio de um sistema bipartidário, instituído para afastar o argumento do totalitarismo e para dar ares, aparentemente, democráticos ao regime, o Executivo controlava o Congresso Nacional, por meio de seu partido hegemônico, aprovando todos os projetos de seu interesse.

Essa técnica de aparência de um regime democrático e falsa legitimação popular, pela manutenção do Parlamento, mesmo que totalmente desfigurado, é comentada por Paulo Bonavides (1998, p. 226):

Não é por outra razão que em alguns sistemas repressivos, totalitários ou paratotalitários, conserva-se a fachada das instituições parlamentares, com a casa representativa fechada ao povo mas aberta aos políticos e, em consequência, transmutada em simulacro de poder político ou odioso biombo da legitimidade que ao regime falece.

Se, porventura, sua dominação fosse ameaçada nas Casas do Parlamento, o Executivo dissolvia a instituição, ou instituía a eleição indireta de seus representantes. Enfim, a legitimação política pela representação plena só existia de forma aparente.

Nesse contexto, delicada era a situação política da oposição, o Movimento Democrático Brasileiro, cujas alternativas estratégicas, segundo José Murilo de Carvalho (2003, p. 165), acarretariam ou em dar alguma legitimação ao governo – por continuar o partido nesse falso jogo do sistema bipartidário – ou em fortalecer o governo – pela dissolução do partido em protesto pelo regime autoritário:

O partido de oposição, Movimento Democrático Brasileiro (MDB), viu-se diante de difícil escolha: ou manter-se em funcionamento, apesar das cassações de mandatos e da impossibilidade de fazer de oposição real, ou autodissolver-se. No primeiro caso, conservava acesa a chama da oposição, embora tênue, mas ao mesmo tempo emprestava legitimidade ao regime ao permitir-lhe argumentar que havia uma oposição em funcionamento. No segundo caso, deslegitimava o regime, mas reduzia ainda mais o espaço para a resistência legal e podia assim fortalecer o governo. O

partido por mais de uma vez considerou a possibilidade de autodissolução, mas optou finalmente por fazer parte do jogo, utilizando a tribuna do Congresso para protestar contra as propostas que agrediam a democracia. Mesmo esse modesto papel tinha seus riscos: deputados e senadores que injetavam um pouco mais de contundência em suas críticas quase sempre perdiam o mandato.

A história parece ter demonstrado que a oposição política, à época da Revolução Militar, optou pela via estratégica mais adequada à democracia, muito embora fosse a opção que necessitasse de mais paciência e perseverança de seus políticos. Contudo, mesmo com o êxito posterior da redemocratização, o custo político do regime militar sobre a democracia representativa brasileira foi contundente. Um breve exemplo extrai-se da simples análise do número de cidadãos cujos direitos políticos foram cassados (informação que era veiculada nos popularmente chamados “listões”), que foram demitidos ou aposentados.

Tal procedimento de exclusão de cidadãos da vida pública, política e profissional atingiu não somente civis contrários ao regime – pensadores, professores, políticos, jornalistas, entre outros – mas teve como alvo também os militares que não compartilhavam da Política de Segurança Nacional da facção hegemônica. Os militares no comando minavam, assim, qualquer tipo de oposição ao regime, o que denota se não o caráter totalitário do regime, ao menos aponta para uma estratégia que ultrapassa a essência do autoritarismo. Segundo José Murilo de Carvalho (2003, p. 164):

Só o AI-1 atingiu 2.990 pessoas. Foram cassados os mandatos de 513 senadores, deputados e vereadores. Perderam os direitos políticos 35 dirigentes sindicais; foram aposentados ou demitidos 3.783 funcionários públicos dentre os quais 72 professores universitários e 61 pesquisadores científicos... Foram expulsos ao todo 1.313 militares, entre os quais 43 generais, 240 coronéis, tenentes-coronéis e majores, 292 capitães e tenentes, 708 suboficiais e sargentos, 30 soldados e marinheiros. O expurgo permitiu às forças armadas eliminar parte da oposição interna e agir com maior desembaraço no poder.

Foi, enfim, um período marcado por um governo tirano e autoritário em que todos os institutos e instituições oficiais, as quais as autoridades proclamavam representativos, configuravam meros fantoches da dominação violenta perpetrada pelo regime militar, que se estendeu, oficialmente, até 1985.

CAPÍTULO 3. O CONGRESSO NACIONAL BRASILEIRO NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

3.1. Introdução: a redemocratização e a formação do novo Parlamento

O processo de redemocratização da sociedade brasileira teve como antecedente mais importante a assunção do General Ernesto Geisel como Presidente da República no ano de 1974, de quem, segundo autores como José Murilo de Carvalho (2003, p. 173), partiu a iniciativa para a abertura política que deu o espaço necessário à oposição agir com inteligência e conduzir ao poder, após onze anos, um presidente civil.

Uma questão que causa dúvida quando se estuda esse período é a busca do motivo pelo qual o Presidente Ernesto Geisel e seu Governo tomaram a iniciativa da diminuição do autoritarismo que era o principal pilar de sustentação do regime militar. Especula-se que o grupo político do qual fazia parte o então Presidente tinha uma concepção política mais liberal que os demais militares, de modo que não desejava prolongar a revolução por tempo indeterminado. Muito embora os membros desse grupo não fossem democratas e tivessem se instalado no poder pela tirania, não eram, supostamente, adeptos de um regime perenemente ditatorial.

Outros fatores, principalmente de cunho econômico, são apontados pelos estudiosos como fundamentais para a opção dos militares pela abertura política. Esses fatores, se não explicam totalmente o motivo da distensão política, ao menos são compreendidos de forma satisfatória se tomados como catalisadores do processo.

Um desses fatores foi a iminência de uma crise econômica em decorrência do vertiginoso aumento do preço do petróleo. Os militares temiam que a promoção da transição democrática em um cenário de eminente crise econômica, a qual já se avizinhava, traria consigo uma crise institucional. Assim, optaram por acelerar a abertura política para que a redemocratização ocorresse ainda em tempos de prosperidade econômica. Segundo ensina José Murilo de Carvalho (2003, p. 174):

Em 1973 tinha acontecido o primeiro choque do petróleo, isto é, um aumento brusco no preço do produto, promovido pela OPEP, a Organização dos Países Exportadores de Petróleo. A triplicação do preço atingiu o Brasil com muita força, pois 80% do consumo dependia do petróleo importado. O general Geisel fora presidente da Petrobras e podia bem avaliar a gravidade da situação. Os anos do “milagre” estavam contados e eram necessárias novas estratégias para enfrentar os tempos difíceis que se anunciavam. Nessa conjuntura, seria melhor para o governo e para os militares promover a redemocratização enquanto ainda houvesse prosperidade econômica do que aguardar para fazê-lo em época de crise, quando os custos da manutenção do controle dos acontecimentos seriam muito altos.

Além da questão econômica, o próprio desgaste político do regime, em decorrência de anos de autoritarismo e repressão, influenciou na decisão de abertura política. Vale dizer que a imagem das Forças Armadas, como um todo, estava maculada, de modo que o grupo político de que fazia parte o General Geisel almejava afastar o estigma de torturadores que fora criado – de forma bem compreensível, diga-se de passagem – em torno de toda a classe militar.

Talvez a principal razão da distensão política, contudo, tenha sido a própria disputa pelo poder dentro do regime militar. A criação interna dos aparelhos de repressão do regime representava uma real ameaça à tradicional hierarquia militar, já que os membros que integravam esses órgãos adquiriam, cada vez mais, independência em relação a seus superiores, surgindo verdadeiras redes de poder dentro da corporação (CARVALHO, 2003, p. 174). Tomados esses fatores, ideológico, econômico e político, em conjunto, talvez se encontre uma explicação coerente para a opção pela transição democrática.

O primeiro passo dessa abertura política traduziu-se pelo afrouxamento das rígidas regras eleitorais, como por exemplo, a mitigação das restrições à propaganda eleitoral, o que se deu logo no início do mandato do novo Presidente. As novas regras, que permitiram mais liberdade nos discursos na televisão, deram à oposição um maior alcance de suas contestações ao regime militar junto ao povo. Isso acarretou em uma grande vitória do Movimento Democrático Brasileiro nas eleições de 1974 para o Senado e para a Câmara dos Deputados. Na primeira Casa, totalizando mais de quatorze milhões de votos, o partido elegeu dezesseis representantes, contra seis do partido da situação, das vinte e duas cadeiras em disputa, o que, contudo, não lhe deu maioria parlamentar, pois o Senado renovara-se apenas em parte nesse pleito. Na segunda, embora também não tenha conseguido formar maioria parlamentar, conquistou um aumento significativo de cadeiras, de oitenta e sete para cento e setenta e cinco, derrubando a maioria

qualificada de dois terços do partido da situação – que lhe dava, antes, o poder necessário à aprovação de emendas constitucionais.

Muito embora os militares tivessem dado o primeiro passo no longo processo de abertura política, certamente não esperavam uma mudança tão significativa no quadro político-partidário resultante das eleições de 1974. Assim, temerosos de uma transição que se desse de forma muito abrupta, tentaram realizar mudanças na legislação eleitoral para o pleito seguinte, de 1978. Contudo, como não contavam mais com a maioria parlamentar necessária para tanto, aplicaram medidas de retrocesso, neutralizando, ao menos temporariamente, o poderoso avanço das forças políticas da oposição. Foi no bojo dessa tentativa de retorno ao *status quo ante* que se adotaram as seguintes medidas: o Congresso foi fechado por quinze dias; criou-se a já comentada figura do “senador biônico”; e retomaram-se as restrições à propaganda eleitoral. Para a adoção dessas medidas suprimiu-se o quórum de dois terços para a aprovação de emendas constitucionais.

Como se afirmou, tais medidas tiveram um caráter paliativo, já que foram tomadas para evitar que a transição para a democracia ocorresse de modo muito célere. O marco histórico seguinte desse processo de transição demonstra a intenção da continuidade da abertura: revogou-se o Ato Institucional nº 05, em 1978, o que representou o fim da censura, a concessão de anistia a importantes figuras da oposição e o restabelecimento do *habeas corpus* para crimes políticos.

O ano seguinte também foi marcante no processo de abertura política. Com a votação da Lei nº 6.683 de 28 de agosto de 1979, já sob o Governo do General João Baptista de Oliveira Figueiredo, concedeu-se anistia a todos os que haviam cometido crimes políticos ou eleitorais ou que tiveram seus direitos políticos cassados no período compreendido entre 02 de setembro de 1961 e 15 de agosto de 1979. Ainda no mesmo ano, foi extinto o sistema bipartidário. Extinguiram-se os partidos de oposição e situação e criaram-se seis novos partidos: o Partido Democrático Social (PDS – partido da situação, formado basicamente por quadros da extinta Aliança Renovadora Nacional); o Partido do movimento Democrático Brasileiro (PMDB – principal partido de oposição, formado por quadros do extinto Movimento Democrático Brasileiro); o Partido Democrático Trabalhista (PDT); o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB); o Partido Popular (PP – formado quadros mais moderados do antigo MDB); e o Partido Trabalhista (PT – criado em 1980).

A partir de 1982, as eleições para Governador passaram a ser novamente diretas e realizadas na mesma data da eleição de Senadores, Deputados Estaduais e Federais. Nesse pleito, a oposição conseguiu vitórias expressivas: conseguiu eleger os Governadores de Estados-membros estratégicos, como São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro e obteve a maioria parlamentar na Câmara dos Deputados.

Um marco histórico no processo de abertura política, do qual não se poderia furtar de comentar, foi a campanha conhecida como “Diretas Já”, movimento popular de reivindicação de eleições presidenciais diretas no Brasil ocorrido em 1984. Apesar do avanço das eleições de 1982, o pleito presidencial ainda dava-se de forma indireta, ou seja, um colégio eleitoral formado por senadores, deputados federais e representantes de Assembléias Legislativas, egeria o Presidente da República em janeiro de 1985.

Para compelir o Congresso a votar uma emenda constitucional que aprovasse o voto direto, os partidos de oposição – liderados pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro, contando com a participação de organizações como a Ordem dos Advogados do Brasil – realizaram a maior mobilização popular da história do Brasil. Foram realizados comícios, dos quais tomaram parte intelectuais, artistas, políticos, e que chegaram a congregar mais de um milhão de pessoas. Contudo, ao final da apuração no Congresso Nacional os votos foram insuficientes para somar a maioria de dois terços, necessária à aprovação da emenda constitucional. Apesar do insucesso no pleito, ficou patente, pela dissidência de cinquenta e cinco votos de representantes do partido da situação, o PDS, que o regime militar aproximava-se do fim.

Finalmente, em 1985, foi eleito para a Presidência da República, ainda que indiretamente, um candidato não imposto pelo regime militar. Tancredo Neves, candidato da oposição, foi levado ao poder, pondo-se fim ao longo período de governo de Presidentes militares. Não chegou, contudo, a assumir o mandato. Faleceu em 21 de abril de 1985, causando grande comoção nacional. Mas esse fato não impediu a transição para a democracia, de modo que assumiu o cargo o Vice-Presidente José Sarney – muito embora fosse ligado ao regime militar.

Era o fim do autoritarismo e o prenúncio de uma nova era de democracia. Em 05 de outubro de 1988, foi promulgada uma nova Constituição que restaurava definitivamente a democracia representativa no país, estabelecendo a independência e a autonomia do *locus* maior da representatividade nacional, o Parlamento.

3.2. Organização, estrutura bicameral e funções

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 manteve o sistema de organização bicameral do Poder Legislativo, seguindo a tradição brasileira de repartição do Parlamento em duas Casas: a Câmara dos Deputados e o Senado Federal.⁷³ Observou-se, sobretudo, a tradição inglesa e norte-americana que tanto influenciou a estrutura política do Brasil. Segundo José Afonso da Silva (2002, p. 507) o sistema bicameralista respeitou a doutrina constitucionalista norte-americana que liga a estrutura do Parlamento à forma federalista de Estado:

Debate-se muito sobre as vantagens e desvantagens de um ou de outro sistema. Mas a dogmática constitucional, desde a promulgação da Constituição dos EUA, recusa a aceitar o unicameralismo nas federações, por entender que o Senado é a câmara representativa dos Estados federados, sendo, pois, indispensável sua existência ao lado de uma câmara representativa do povo.

A grande crítica feita à adoção do sistema bicameralista é que, muito embora ele vise a uma maior reflexão no exercício das funções deliberativa e legislativa, levando-se em conta a diversidade regional do país e a tramitação do processo legislativo em diferentes Casas, o sistema tenderia ao conservadorismo, já que não possuiria o reforço ao princípio democrático efetivado pelo unicameralismo, que melhor exprimiria os anseios do povo (AFONSO DA SILVA, 2002, p. 508).

O fato é que a ordem constitucional de 1988 foi coerente com o modelo parlamentar que lhe serviu de inspiração, de modo que o Parlamento Nacional é formado, assim, pela Câmara dos

⁷³ Segundo relembra José Afonso da Silva (2002, p. 507) essa tradição do bicameralismo só não foi seguida pelas Constituições de 1934 e 1937, as quais, nas palavras do autor, tenderam para o unicameralismo. Sobre as citadas ordens constitucionais, ver capítulo 2, item 2.4.

Deputados que, por sua vez, compõe-se de representantes do povo, e pelo Senado Federal, composto de representantes dos Estados-membros e do Distrito Federal.

Trata-se de um sistema bicameralista paritário, ou seja, não há hierarquia entre as Casas que compõem o Parlamento, tampouco entre os membros de diferentes Casas, e é necessária a conjunção das vontades dos membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal para que seja aprovada uma medida legislativa. Não há, por exemplo, a repartição de atribuições tal como a prevista na Constituição de 1934, em que se abandonava o sistema paritário, de modo que o Senado tratasse, eminentemente, de questões de coordenação entre Poderes.⁷⁴

A Câmara dos Deputados é, portanto, a Casa parlamentar que visa dar representação ao povo. É composta por quinhentos e treze deputados federais, eleitos pelo sistema proporcional, com limite mínimo de oito e máximo de setenta representantes por cada Estado-membro e Distrito Federal.⁷⁵ A população dos territórios, quando estes houver, indicará sempre quatro deputados por eleição.⁷⁶ O mandato de deputado federal é de quatro anos, compreendendo uma legislatura; ao final desta, a Câmara renova-se inteiramente.

É competência privativa da Câmara dos Deputados:⁷⁷ a autorização, por dois terços de seus membros, para a instauração de processo contra o Presidente, Vice-Presidente da República e Ministro de Estado para julgamento no Senado ou no Supremo Tribunal Federal (conforme o tipo de infração); a tomada de contas do Presidente da República, quando não apresentadas em sessenta dias após o início da sessão legislativa; a elaboração do regimento interno da Casa e a disposição sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração (trata-se de competência de auto-organização); e, por fim, a eleição de dois membros do Conselho da República, de um membro do Conselho Nacional de Justiça e de um

⁷⁴ Alguns autores, tais como José Afonso da Silva (2002, p. 508), mesmo reconhecendo que não há predominância substancial de uma Casa sobre a outra, apontam que a Câmara dos Deputados goza de certa primazia formal, já que é por ela que os legitimados ativos, afóra os senadores, exercem sua iniciativa do projeto legislativo, nos termos dos artigos 61, §2º, e 64 da Constituição de 1988.

⁷⁵ A Lei Complementar 78/93 rege o número proporcional de deputados federais por unidade da federação dentro desses limites constitucionais dados pelo artigo 45, §1º, da Constituição de 1988. O Tribunal Superior Eleitoral faz os cálculos necessários com base nas estatísticas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE) fornecidas um ano antes das eleições.

⁷⁶ BRASIL. Constituição (1988). Art. 45, §2º.

⁷⁷ *Ibidem*, Artigos 51, 103-B, XIII e 130-A, VI.

membro do Conselho Nacional do Ministério Público (observando-se a paridade da composição desses órgãos, de modo que, por exemplo, para o Conselho Nacional de Justiça, não possa indicar juiz ou desembargador, tampouco promotor ou procurador para o Conselho Nacional do Ministério Público).

O Senado, por sua vez, é a Casa parlamentar responsável pela representação dos Estados-membros e do Distrito Federal. É composto por oitenta e um senadores, eleitos pelo sistema majoritário, em número de três representantes por cada Estado-membro e Distrito Federal. O mandato do senador é de oito anos, compreendendo duas legislaturas. A eleição para senador também ocorre de quatro em quatro anos, mas, diferentemente da Câmara dos Deputados, a cada pleito há renovação de um terço e dois terços da Casa, alternadamente.⁷⁸

Incumbe, privativamente, ao Senado Federal:⁷⁹ o processo e o julgamento de infrações político-administrativas (conhecidas popularmente como “crimes de responsabilidade”) cometidas pelo Presidente e Vice-Presidente da República, pelo Procurador Geral da República, pelos Ministros do Supremo Tribunal Federal, pelo Advogado-Geral da União e pelos membros do Conselho Nacional do Ministério Público e do Conselho Nacional de Justiça (exercendo, assim, a função julgadora pela atuação como um Tribunal Político);⁸⁰ a competência de aprovação (também chamada “sabatina sigilosa”, já que se dá por voto secreto) de todos os membros de Tribunais Superiores; do Procurador Geral da República (assim como de sua exoneração); do Presidente e dos Diretores do Banco Central, de dois cidadãos do Conselho da República, dos Chefes de missão diplomática, do Governador de território e de um terço dos Ministros do Tribunal de Contas da União indicados pelo Presidente da República (além de outros casos previstos em legislação infraconstitucional); a competência de controle da gestão financeira e tributária, que se dá pela autorização de operações financeiras externas dos entes federados, pela fixação do limite de endividamento interno e externo da União, Estados e Municípios e pela avaliação periódica do Sistema Tributário Nacional; a elaboração do regimento interno da Casa e a disposição sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para fixação da respectiva

⁷⁸ Ibidem, Art. 46.

⁷⁹ Ibidem, Artigos 52, 103-B, XIII e 130-A, VI.

⁸⁰ Os ministros de Estado e os Comandantes das forças Armadas também são julgados pelo Senado pelas infrações político-administrativas conexas à cometida pelo Presidente da República.

remuneração (trata-se de competência de auto-organização); e, por fim, a competência de suspensão de leis declaradas inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal.

Tanto o Senado como a Câmara dos Deputados têm competência de convocação, para prestarem esclarecimentos, de Ministros de Estado e titulares de órgãos diretamente subordinados ao Presidente da República, de membros da Câmara dos Deputados, do Senado, e das comissões dessas Casas.⁸¹

Nota-se, portanto, que não foram poucas as atribuições privativas dadas pela Constituição de 1988 às Casas do Parlamento (além das competências dadas à instituição como um todo, sobre as quais se tecem os comentários pertinentes à frente). Essas atribuições, como se pode ver, abrangem diversas funções parlamentares clássicas tais como: a fiscalizadora, de que é exemplo a tomada de contas do Presidente da República, quando não apresentadas oportunamente, pela Câmara dos Deputados ou o controle pelo Senado da gestão financeira e tributária; a jurisdicional, de que é exemplo o julgamento, pelo Senado, das infrações político-administrativas cometidas pelo Presidente e Vice-Presidente da República; entre outras.

Verifica-se, ainda, que foram atribuídas às Casas do Parlamento, de forma privativa, algumas funções não-clássicas, em especial a eletiva, que tomou um caráter muito extensivo, havendo inúmeros exemplos de indicações de cargos pelo Senado – as quais não se operam da maneira mais democrática possível, uma vez que o legislador constituinte optou pelo voto secreto (a chamada “sabatina sigilosa”), método que fere a transparência necessária à representatividade política e gera campo fértil à troca velada de favores entre as classes política e econômica e, assim, à corrupção.

É visível, ainda, que se optou por observar a tradição brasileira de atribuir ao Senado a competência jurisdicional de julgamento das mais altas autoridades do Governo – o Presidente da República e os Ministros de Estado – por infrações político-administrativas, mantendo-se a Casa como *locus* maior de julgamento político do Estado; contudo, não se pode dizer que isso representa uma lesão à estrutura bicameral paritária, uma vez que à Câmara dos Deputados foi

⁸¹ BRASIL. Constituição 1988. Art. 50.

dado o poder de autorizar ou não o processo para tais julgamentos. Em suma, tirante a exacerbação da função eletiva do Senado – que cumpre, indiscutivelmente, fins políticos, mas nem sempre institucionais – e o mandato de senador que abrande duas legislaturas, parece que o constituinte conseguiu estabelecer uma real paridade política entre as Casas.

Como visto, a duração da legislatura foi prevista para um período de quatro anos, de modo que ela compreende quatro sessões legislativas ordinárias, ou seja, há uma sessão legislativa ordinária por ano. Essa última é o interstício regular de desenvolvimento dos trabalhos parlamentares, correspondente aos períodos de 02 de fevereiro a 17 de julho e 1º de agosto a 22 de dezembro. Excepcionalmente, o início da legislatura pode dar-se em 1º de fevereiro para posse dos membros das Casas e eleição das Mesas respectivas. Pode haver, contudo, prorrogação da sessão legislativa ordinária para a aprovação da Lei de Diretrizes Orçamentárias.⁸²

Os trabalhos parlamentares, além das sessões legislativas ordinárias, também podem dar-se durante uma sessão legislativa extraordinária,⁸³ que consiste, justamente, no período de trabalho extraordinário do Congresso Nacional durante os dias reservados ao recesso. A convocação da sessão legislativa extraordinária é feita por: requisição do Presidente do Congresso Nacional para atender casos de anormalidade (intervenção federal, estado de defesa e pedido para decretação de estado de sítio) e para o compromisso e posse do Presidente e Vice-Presidente da República; solicitação do Presidente da República, dos Presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado, ou de maioria dos membros das Casas, atendidos os requisitos de interesse público, relevância ou urgência (em todas as hipóteses, maioria absoluta das Casas deve aceitar a convocação). As votações durante esse período, contudo, estão adstritas às medidas provisórias e às matérias que ensejaram a convocação extraordinária. Não se paga verba indenizatória em razão de tal convocação.⁸⁴

⁸² *Ibidem*, Art. 57, §2º.

⁸³ Não se confundem as expressões “sessão ordinária” e “sessão legislativa ordinária”. Aquela é a realizada semanalmente, de segunda-feira a sexta-feira, no horário previsto nos regulamentos. Da mesma forma, a locução “sessão extraordinária” não se confunde com “sessão legislativa extraordinária”, já que ela designa a sessão realizada fora do horário previsto para as sessões ordinárias ou que ocorre aos finais de semana.

⁸⁴ BRASIL. Constituição (1988). Art. 57, §§6º e 7º.

Não havendo a convocação da sessão legislativa extraordinária, há o recesso parlamentar, período regulamentar de cinquenta e cinco dias de inatividade dos parlamentares, compreendido entre 23 de dezembro e 1º de fevereiro; e entre 18 e 31 de julho. Nota-se, contudo, que mesmo durante os períodos de recesso legislativo, funciona uma Comissão Representativa do Congresso Nacional, composta de senadores e deputados federais, escolhidos de modo proporcional às bancadas, cujas atribuições são atividades de caráter urgente, tais como deliberar projetos de leis relativos a créditos suplementares.⁸⁵

Com vistas a cumprir de forma adequada as funções parlamentares, a Constituição de 1988 manteve as Mesas das Casas Legislativas como órgãos coletivos de chefia e representação de cada Casa do Poder Legislativo (ou das duas conjugadas em Congresso Nacional), muito embora não o tenha feito detalhadamente, como fazia a Constituição anterior. Tais órgãos são responsáveis pela organização dos trabalhos legislativos e dos serviços administrativos, além de funções constitucionais específicas, como, por exemplo, a proposição de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN), ou a promulgação de uma emenda constitucional, entre outras.

Há três Mesas distintas no Parlamento: a do Congresso Nacional (que é uma inovação da Constituição de 1988), a do Senado Federal e a da Câmara dos Deputados. Cada uma é formada por Presidente; 1º e 2º Vice-Presidentes; e 1º, 2º, 3º e 4º Secretários (havendo quatro suplentes de Secretários).

Cada membro das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado é eleito por seus pares (os quais devem observar a proporcionalidade da representação de cada bancada), em sessões preparatórias a partir de 1º de fevereiro, para um mandato de dois anos.⁸⁶ Os Presidentes da Mesa da Câmara dos Deputados e da Mesa do Senado serão, respectivamente, os Presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado.

A Mesa do Congresso Nacional, entretanto, não é eleita. O Presidente dessa Mesa é o Presidente do Senado Federal.⁸⁷ O 1º Vice-Presidente da Mesa do Congresso Nacional é o 1º Vice-Presidente da Mesa da Câmara dos Deputados; o 2º Vice-Presidente da Mesa do Congresso

⁸⁵ Ibidem, Art. 58, §4º.

⁸⁶ Ibidem, Art. 57, §4º.

⁸⁷ Ibidem, Art. 57, §5º.

Nacional é o 2º Vice-Presidente da Mesa do Senado. O 1º Secretário da Mesa do Congresso Nacional é o 1º Secretário da Mesa da Câmara dos Deputados; o 2º Secretário da Mesa do Congresso Nacional é o 2º Secretário da Mesa do Senado, e assim sucessivamente, seguindo-se essa lógica.

As atribuições dessa Mesa são a representação do Congresso Nacional, além da organização das sessões conjuntas (em que se elabora, por exemplo, o regimento comum, recebe-se o compromisso do Presidente e do Vice-Presidente da República, inaugura-se a sessão legislativa e conhece-se e delibera-se o veto presidencial).⁸⁸ A sessão conjunta do Congresso Nacional, assim, une os congressistas, mas mantém a dependência das Casas. Para aprovação de uma medida legislativa em uma dessas sessões é necessário o voto favorável de duzentos e cinquenta e sete deputados (maioria absoluta da Câmara dos Deputados) e de quarenta e um senadores (maioria absoluta do Senado).⁸⁹

Ao Congresso Nacional, além das medidas já citadas, compete exclusivamente, com a aprovação em sessão conjunta:⁹⁰ referendar os tratados, convenções e atos internacionais celebrados;⁹¹ autorizar ou referendar o Presidente da República a declarar guerra ou celebrar a paz;⁹² conceder licença ao Presidente da República a ausentar-se do país por mais de quinze dias;⁹³ aprovar ou suspender a intervenção federal,⁹⁴ o estado de defesa e o estado de sítio (controle político); sustar os atos normativos do Executivo (controle político constitucional); mudar sua sede temporariamente; fixar subsídio do Presidente da República e de seus Ministros, bem como dos Congressistas; escolher seis ministros do Tribunal de Contas da União; aprovar iniciativas do Executivo quanto a atividades nucleares; autorizar referendo e convocar plebiscito; apreciar atos de concessão e renovação de concessão de emissoras de rádio e televisão; autorizar a exploração de minério e recursos hídricos em terra indígena; aprovar, previamente, a alienação ou a concessão de terra pública com área superior a dois mil e

⁸⁸ *Ibidem*, Art. 57, §3º.

⁸⁹ Nota-se que a sessão conjunta do Congresso Nacional não se confunde com a sessão unicameral (destinada, apenas, à revisão constitucional), em que o quorum de aprovação é a maioria absoluta dos congressistas, totalizando, assim, duzentos e noventa e oito representantes, não importando, dentre estes, quantos são senadores ou deputados federais.

⁹⁰ BRASIL. Constituição (1988). Art. 49.

⁹¹ *Ibidem*, Art. 84, VIII.

⁹² *Ibidem*, Art. 84, XIX e XX.

⁹³ *Ibidem*, Art. 83.

⁹⁴ *Ibidem*, Art. 36, §1º.

quinhetos hectares. Todas essas deliberações são veiculadas por meio de decreto-legislativo (que não é não submetido à sanção ou ao veto do Presidente da República).

Com vistas à realização plena das diferentes funções parlamentares, a Constituição de 1988 não só manteve, mas também expandiu as Comissões do Poder Legislativo (ou Comissões Parlamentares). São órgãos coletivos (ou fracionários), *interna corporis* das Casas Legislativas, com composição proporcional às bancadas de cada partido político ou bloco parlamentar e com funções fiscalizadora, deliberativa, opinativa ou de debates de temas.

Para a consecução dessas funções, as Comissões foram dotadas, de forma geral, de atribuições como a realização de audiências públicas e a convocação de Ministros de Estado ou demais autoridades subordinadas à Presidência da República, importando em crime de responsabilidade a ausência sem justificativa adequada.⁹⁵

As Comissões Parlamentares podem ser compostas por membros de uma só Casa, ou por membros das duas Casas em conjunto – quando são chamadas de Comissões Mistas. Além disso, podem ser: temporárias, as quais são instaladas ocasionalmente, diante da necessidade imposta por um caso específico, o que ocorre, por exemplo, com as Comissões Parlamentares de Inquérito; ou permanentes, as quais são previstas para o funcionamento regular durante as legislaturas – são exemplos a Comissão Representativa do Congresso Nacional, que atua, como visto, durante o recesso parlamentar, e as comissões temáticas, como a Comissão Mista Parlamentar Orçamentária e Financeira (CMPOF)⁹⁶ e a Comissão de Constituição e Justiça (CCJ).

São atribuições da Comissão Mista Orçamentária e Financeira examinar e emitir parecer sobre os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais, e também sobre as contas apresentadas anualmente pelo Presidente da República. Além desses projetos de lei, cabe à Comissão examinar e emitir parecer sobre os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos na Constituição e exercer o acompanhamento e a fiscalização orçamentária. Deve-se ressaltar que todas as emendas

⁹⁵ BRASIL, Constituição (1988). Art. 50.

⁹⁶ *Ibidem*, Art. 166, §1º.

referentes ao Orçamento devem ser, obrigatoriamente, apresentadas nessa Comissão Mista, que sobre elas emitirá parecer.

A composição da Comissão Mista Orçamentária e Financeira dá-se de acordo com a proporção das bancadas de cada partido político no Congresso Nacional. Trata-se da maior Comissão Parlamentar do Congresso Nacional, já que é composta por oitenta e quatro membros efetivos, de modo que, desses, sessenta e três são deputados federais e vinte e um são senadores. São, ainda, oitenta e quatro suplentes.

Trata-se de uma Comissão estratégica em termos políticos, de modo que a sua composição resulta de constantes acordos e trocas políticas. Segundo explicam os Cientistas Políticos Carlos Pereira e Bernardo Mueller (PEREIRA, 2002, p. 271):

Segundo as normas internas do Congresso, os líderes partidários são responsáveis não só pela indicação dos membros da CMPOF, como também têm considerável influência na escolha do presidente e dos três vice-presidentes. Essas funções hierárquicas, mais a de relator, são alternadas a cada ano entre representantes do Senado e da Câmara dos Deputados. Dada a importância desses cargos, as prerrogativas dos líderes partidários na composição da comissão representam, para eles, um importante instrumento de controle do processo de elaboração do orçamento, assim como um meio de recompensar ou punir seus membros.

O Presidente da Comissão indicará dois cargos fundamentais dentro dessa estrutura: o relator geral e o relator setorial. Eles são responsáveis por filtrar os dados dos relatórios parciais de cada uma das sete subcomissões temáticas formadas por, no máximo, sete parlamentares. Cada relatório parcial contém as emendas aprovadas pelos membros das subcomissões. Assim, caberá ao relator geral e ao relator setorial sintetizarem-nas, consolidando o relatório geral da Comissão (PEREIRA; MUELLER, 2002, p. 271).

Ainda no campo das Comissões Parlamentares, cumpre tecer alguns comentários, mesmo que breves, sobre um importante tipo delas, a qual tem tido muito destaque no cenário político nacional nos últimos anos. Trata-se da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), instrumento fundamental de execução da função fiscalizadora do Parlamento.

A Comissão Parlamentar de Inquérito é um órgão coletivo de uma ou das duas Casas Legislativas, com composição proporcional às bancadas de cada partido ou bloco parlamentar,⁹⁷ com função precípua de exercer o controle contábil-financeiro ou político-administrativo sobre um fato determinado.⁹⁸ Representa, na maioria dos casos, um direito da oposição parlamentar, mas do qual também pode se valer o grupo que dá sustentação política ao Governo.

A grande influência para a instauração das Comissões Parlamentares de Inquérito, no Brasil, segundo ensina Monica Herman Salem Caggiano (2004, p. 34), foi o modelo norte-americano (aliás, como diversos institutos de Direito Público), tendo sido observadas muitas das decisões da Suprema Corte desse país, uma vez que a respectiva Constituição não dá tratamento à matéria:

Entre nós, adotado o modelo norte-americano, houve também a absorção de toda uma doutrina edificada nesse espaço, a partir da denominada jurisprudência construtiva, ou seja, toda uma teoria construída a partir de pronunciamentos da Corte Suprema dos Estados Unidos, embora no Brasil, além do tratamento constitucional (art. 58, § 3º), haja também um texto legal regulamentando a matéria (Lei n. 1.579, de 18 de março de 1952).

O seu objeto é, assim, a apuração de um fato determinado que tenha pertinência com a competência legislativa. Não é necessário, contudo, que haja envolvimento de órgão estatal. Nota-se, ainda, que, em respeito ao pacto federativo, não pode a Comissão Parlamentar de Inquérito, em nível federal, apurar matéria legislativa local, tampouco investigar ou convocar para prestar depoimento autoridade local sobre matérias que fujam de sua competência legislativa. Contudo, se o objeto da investigação for federal, o Governador do Estado-membro ou o Prefeito podem ser convocados.

Cessadas as investigações sobre esse fato específico, exaure-se a sua função, de modo que, diferentemente do que ocorre em países como a França, a existência da comissão observa tempo determinado de funcionamento e caráter ocasional de instalação; como já se disse, é uma comissão de natureza temporária.

⁹⁷ Julgou o Supremo Tribunal Federal, no Mandado de segurança 24.831/DF, que incumbe ao Presidente da Casa Legislativa, caso os partidos políticos não o façam, proceder à indicação dos membros da Comissão Parlamentar de Inquérito, observando a proporcionalidade das bancadas e atentando ao direito da minoria de criá-la.

⁹⁸ BRASIL. Constituição (1988). Art. 58, §3º.

Muito embora a Constituição não trate expressamente da matéria, o prazo para funcionamento das Comissões Parlamentares de Inquérito, portanto, não deve ser indeterminado, de modo que os seus membros devem fixá-lo no ato de sua instituição. Esta medida é necessária, vez que, não fosse assim, turbulências políticas, as quais sempre advêm dessas investigações, poderiam resultar em estagnação do Parlamento por meio da paralisação de suas outras funções (como se verificará, mais adiante, a instalação dessas Comissões, a despeito de seu inegável caráter republicano, tem sensíveis impactos no funcionamento do Parlamento, em especial na função legislativa). É certo que devem as Comissões funcionar enquanto existir conteúdo a ser investigado, o que não significa que possam ser utilizadas como instrumento político de obstrução das funções parlamentares.

Dessa forma, andaram bem os membros da Câmara dos Deputados ao preverem, no seu regimento interno, o prazo de cento e vinte dias, prorrogáveis por mais sessenta, para o funcionamento das Comissões Parlamentares de Inquérito. O ato de instituição das Comissões deve observar tais limites. O Senado e o Congresso Nacional, contudo, não previram em seus regulamentos tal prazo, de tal sorte que, diante da ausência de parâmetros, pode o ato de instituição, nessas Casas, prever um prazo desproporcional com vistas, tão somente, a atender ao jogo político.

Para a instalação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito é necessário um requerimento subscrito por um terço dos membros da respectiva Casa Legislativa, ou por um terço dos membros do Senado mais um terço dos membros da Câmara dos Deputados em caso de Comissão Parlamentar Mista de Inquérito. Para a instalação dessa última é necessário, ainda, que o fato envolva matéria federal. Uma vez atingido o quórum mínimo dos parlamentares, será instalada a Comissão, de modo que não podem outros órgãos parlamentares, como a Comissão de Cidadania e Justiça ou o plenário, deliberarem sobre sua não criação.

Como já se asseverou, a Comissão Parlamentar de Inquérito é criada, via de regra, como um instrumento da oposição política que, sem dúvida, investiga um fato determinado, mas que, indiretamente, também pode servir como um mecanismo de desestabilização do governo. Luiz Carlos dos Santos Gonçalves (2001, p. 41-42) defende que, nos moldes construídos pelo ordenamento jurídico brasileiro, a Comissão Parlamentar de Inquérito representa,

essencialmente, um direito da minoria parlamentar, especialmente quanto à legitimidade ativa de sua criação, à qual o constituinte optou por não reservar o quórum de maioria absoluta, tampouco de maioria simples:

É importante mencionar que, podendo ser criadas mediante requerimento de um terço dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, as Comissões Parlamentares de Inquérito se inserem no jogo parlamentar como um instrumento de controle à disposição das minorias ou blocos parlamentares minoritários. Esta feição é mantida no Regimento Comum do Congresso Nacional, no que pertine às Comissões mistas. É certo que esta característica é mais acentuada em países nos quais o quórum exigido, por ser menor, é facilitador desta atividade de controle.

Ressalte-se que é considerada constitucional a limitação, prevista no Regimento Interno da Câmara dos Deputados, ao número de cinco Comissões Parlamentares de Inquérito em funcionamento concomitantemente na Casa, salvo deliberação de maioria absoluta dos seus membros. Isso foi decidido a despeito da previsão constitucional do artigo 58, §3º, da Constituição de 1988, que garante às minorias parlamentares o acesso ao instrumento das Comissões Parlamentares de Inquérito, sem qualquer restrição no que se refere ao número dessas comissões.⁹⁹

Os poderes da investigação parlamentar federal são aqueles próprios da autoridade judicial, equivalentes (com algumas exceções citadas a seguir) aos de instrução do magistrado no processo penal, englobando a convocação de Ministros de Estado e demais subordinados do Poder Executivo,¹⁰⁰ a oitiva de testemunhas, a requisição de documentos e perícias e as quebras de sigilo fiscal, bancário e de dados telefônicos (não da comunicação em si).

Deve-se notar que essas atribuições da Comissão Parlamentar de Inquérito, previstas pela Constituição de 1988, representam ações de caráter instrumental com vistas a um procedimento futuro, o qual não será de atribuição do Parlamento. Trata-se, eminentemente, da busca de informações que visam, portanto, ao cumprimento da atividade investigatória, a qual, por sua vez, está inserida na função fiscalizadora do Parlamento. Veja-se, portanto, que, como bem

⁹⁹ O Supremo Tribunal Federal decidiu, na Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.635/DF (Relator Ministro Maurício Corrêa), pela constitucionalidade do artigo 35, §4º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Disponível no Informativo STF nº 85.

¹⁰⁰ Pelo princípio da separação de poderes, a convocação de juízes para a discussão de suas decisões judiciais é vedada. Para questões administrativas, contudo, é permitida. Pela mesma razão é vedada a convocação do Presidente da República para depor. Seus ministros e demais autoridades governamentais, entretanto, poderão ser convocados.

explica Luiz Carlos dos Santos Gonçalves (2001, p. 57), a investigação, ao lado do controle político,¹⁰¹ é apenas uma das facetas da função fiscalizadora, de modo que com ela não se confunde:

Parece oportuno diferenciar ‘controle’ de ‘investigação’, ambas espécies do gênero maior aqui abrangido: ‘fiscalização’. Algumas funções congressuais são orientadas para a verificação da pertinência de certas atuações com a Constituição ou com as leis de regência. É assim quando o Congresso examina as contas da Presidência da República e aprecia os relatórios sobre a execução de dos planos de governo (art. 48, IX), convoca Ministros para informar das atividades de suas pastas (art. 50) ou, com o auxílio do Tribunal de Contas, procede à fiscalização contábil, financeira, orçamentária e patrimonial da União e de suas entidades da administração direta e indireta (art. 70 e seguintes). Estas são atividades de controle. Por vezes, entretanto, há necessidade de um especial processo de obtenção de informações, a ser deliberado pelo Congresso e suas casas, sobre fatos que não ordinariamente submetidos ao exame congressual, podendo ensejar a identificação de responsabilidades. Estas são atividades de investigação. O termo ‘fiscalização’, portanto, é genérico.

Nota-se que, como a Comissão Parlamentar de Inquérito tem caráter inquisitorial, não há necessidade de se resguardar o contraditório e a ampla defesa durante o procedimento. Contudo, ela não pode violar o princípio da reserva da jurisdição. Assim, não podem os membros da Comissão: determinar a prisão, salvo em flagrante, e a interceptação telefônica (apenas podem determinar a quebra de sigilo de dados telefônicos); realizar busca e apreensão domiciliar; e determinar medidas assecuratórias (como arresto ou seqüestro) para evitar prejuízos futuros.¹⁰²

Com observância do princípio da motivação das decisões e do devido processo legal substantivo, os poderes de investigação devem ser exercidos pela Comissão, atendendo alguns requisitos mínimos exigidos também do Judiciário: motivação das decisões e respeito aos direitos do indiciado ou da testemunha, entre eles o direito de ser assistido por advogado, de com este comunicar-se durante o curso de seu depoimento e o direito de exercer a prerrogativa constitucional contra a auto-incriminação (*Nemo tenetur se detegere*).¹⁰³

¹⁰¹ Deve-se notar, contudo, que a expressão “controle” é empregada na doutrina jurídica e na legislação brasileiras, por vezes, no sentido jurídico-político norte-americano, significando “dominação” e, por outras, no sentido jurídico-político francês, como “fiscalização”. Cita-se como exemplo a redação do texto original do artigo 174, da Constituição de 1988, em que se utilizara a expressão “controle” no primeiro sentido citado, razão por que foi suprimida no texto final.

¹⁰² Ressalta-se que não está legitimado o Poder Judiciário a impedir previamente a Comissão Parlamentar de Inquérito de questionar uma testemunha ou indiciado sobre determinada matéria, vez que não está autorizado, nesse caso, a realizar um controle preventivo, mas somente *a posteriori*.

¹⁰³ BRASIL. Constituição (1988). Art. 5º, LXIII.

Por fim, as conclusões da Comissão Parlamentar de Inquérito são registradas no relatório final e serão encaminhadas, se for o caso, ao Ministério Público para responsabilização legal. Poderão ser encaminhadas ao Congresso Nacional como parecer sobre os fatos investigados.

Não é, contudo, somente por meio das Comissões Parlamentares de Inquérito que o Parlamento exerce a função fiscalizadora. Poderá fazê-lo com o auxílio de um importante órgão: o Tribunal de Contas da União. Trata-se de uma instituição autônoma e auxiliar do Poder Legislativo que, portanto, não se submete hierarquicamente a esse Poder, mas o auxilia na fiscalização contábil-financeira do Poder Público.¹⁰⁴

O Tribunal de Contas da União tem sede no Distrito Federal e é composto por nove ministros,¹⁰⁵ os quais têm os mesmos predicamentos dos ministros do Superior Tribunal de Justiça.¹⁰⁶ É requisito para ingresso na cúpula do órgão possuir: mais de trinta e cinco e menos de sessenta e cinco anos de idade; idoneidade moral e reputação ilibada; notórios conhecimentos jurídicos, econômicos, financeiros ou de Administração Pública; e dez anos de prática profissional.¹⁰⁷

Como órgão técnico incumbido de auxiliar o Parlamento nas questões de controle orçamentário dos demais Poderes, o Tribunal de Contas da União foi dotado das seguintes atribuições: julgamento das contas dos responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos da Administração Direta e Indireta;¹⁰⁸ julgar a legalidade, legitimidade e economicidade dos atos e contratos administrativos; verificar a legalidade do trato com pessoal, ou seja, a admissão e as concessões de aposentadorias, reformas e pensões, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão; emitir parecer sobre as contas do Presidente da República. Além disso, o Tribunal de

¹⁰⁴ A Lei 8.443/92 regulamenta o Tribunal de Contas da União.

¹⁰⁵ Três membros são escolhidos pelo Presidente da República, com aprovação obrigatória do Senado e seis membros serão escolhidos pelo Congresso Nacional. Das três vagas escolhidas pelo Presidente, duas constarão de prévia lista triplíce formada por auditores e membros do Ministério Público Especial (Ministério Público do Tribunal de Contas da União). Serão escolhidos, assim: um auditor, um membro do Ministério Público Especial e um de forma livre.

¹⁰⁶ Os ministros do Tribunal de Contas da União, seja por infração penal ou por “crime de responsabilidade”, serão julgados pelo Supremo Tribunal Federal.

¹⁰⁷ BRASIL. Constituição (1988). Art. 73.

¹⁰⁸ O Supremo Tribunal Federal tem reconhecido uma distinção entre: a emissão de parecer prévio sobre as contas prestadas anualmente pelo Chefe do Poder Executivo (quem, efetivamente, julga as contas do Presidente é o Congresso Nacional); e o julgamento das contas dos demais administradores e responsáveis. Nesse último caso, o exercício da competência de julgamento pelo Tribunal de Contas não fica subordinado ao crivo posterior do Poder Legislativo.

Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do poder público.¹⁰⁹

Não poderá determinar que a Administração adote providências ao cumprimento da lei. Desatendido, pode ele próprio sustar o ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado,¹¹⁰ como ocorre, por exemplo, com a sustação de edital “direcionado” de abertura de concurso, com requisitos apartados do objeto. Tratando-se de contratos administrativos, o Tribunal de Contas da União comunica o Congresso Nacional para que este, no prazo de noventa dias, suspenda-os. Se o Congresso quedar-se inerte, o próprio Tribunal de Contas deliberará acerca da suspensão.

Pode o Tribunal de Contas da União, resumindo-se, tomar as seguintes medidas: aplicar multa proporcional ao dano causado ao erário; aplicar multas em pecúnia, mesmo não ocorrendo dano material (exemplo: dano à moralidade); fixar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade; sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal; solicitar a suspensão de contrato administrativo ao Congresso Nacional, que solicitará ao Executivo (não atendido, em noventa dias, o próprio Tribunal de Contas da União pode sustar o contrato); e declarar a inidoneidade de pessoas para participar de licitação ou ocupar cargo de confiança.

Muito embora não seja um órgão jurisdicional, nos processos perante o Tribunal de Contas da União asseguram-se o contraditório e a ampla defesa quando da decisão puder resultar anulação ou revogação de ato administrativo que beneficiava o interessado,¹¹¹ excetuada a apreciação da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma e pensão.

Analisadas as linhas gerais dos principais órgãos emblemáticos da função fiscalizadora do Parlamento – Comissões Parlamentares de Inquérito e Tribunal de Contas da União – em especial na faceta de controle, cumpre tecer algumas considerações sobre o modo de tomada das

¹⁰⁹ Essa é a disposição da Súmula 347 do Supremo Tribunal Federal.

¹¹⁰ BRASIL. Constituição (1988). Artigo 71, IX e X.

¹¹¹ Assim dispõe a Súmula Vinculante nº 03 (três) do Supremo Tribunal Federal.

decisões dos membros da instituição para que possam exercer, de forma organizada e legítima, essas e demais funções que lhe foram delegadas pela Constituição.

Para exercerem a função deliberativa, os membros do Parlamento Nacional brasileiro devem observar alguns requisitos pertinentes ao quórum necessário, tanto à instalação de uma sessão legislativa em que se procederá a uma votação, quanto à aprovação de uma determinada matéria. O quórum de instalação de uma sessão de votação é um número mínimo de representantes presentes, exigido pela Constituição, para que se possa deliberar. Em regra, exige-se a maioria absoluta dos membros para tanto, ou seja, a metade dos representantes da Casa, somada de um – salvo para as matérias que a Constituição, expressamente, disponha um quórum específico.¹¹²

Por sua vez, o quórum de aprovação é o número mínimo de aceitação dos membros sobre uma determinada matéria. Ele pode se traduzir por três formas: maioria simples, maioria absoluta e maioria qualificada.

A primeira consiste no cômputo da maioria dos representantes presentes, desde que instalada a sessão. É o quórum exigido para aprovação de uma medida à qual Constituição não faz ressalvas de uma maioria específica, como por exemplo, a aprovação de um projeto de lei ordinária.

A maioria absoluta, por sua vez, é representada pelo primeiro número inteiro superior à metade dos membros da Casa. Na Câmara dos Deputados, o quórum é de duzentos e cinquenta e sete membros; no Senado, quarenta e um membros. É o quórum exigido, por exemplo, para aprovação de projeto de lei complementar.¹¹³

Por fim, a maioria qualificada (ou especial), é um percentual mínimo de membros previsto pela Constituição que não necessariamente seja maior que a maioria simples ou absoluta – embora, na maioria dos casos o seja. É o quórum, por exemplo, de três quintos exigidos para aprovação

¹¹² BRASIL. Constituição (1988). Art. 47.

¹¹³ Ibidem, Art. 69.

de um projeto de emenda constitucional,¹¹⁴ ou de dois quintos para a negação de renovação de concessão de radiodifusão de som ou imagem.¹¹⁵

Uma constatação acerca do modo de procedimento dos debates no Parlamento brasileiro – tão essenciais para o exercício da função deliberativa – é a notória predileção parlamentar pela forma, relevando-se o conteúdo dos debates à segunda ordem. O que se vê, via de regra, são longos e exaltados discursos, em que a oratória pomposa e a personalidade dos parlamentares mostram-se ser os principais atrativos aos ouvintes, em detrimento do conteúdo técnico e do poder de síntese e reflexão dos oradores. Isso, sem dúvida, contribui para que os trabalhos de deliberação, salvo raras exceções, traduzam-se por discursos que ora são ignorados ou desprestigiados pelos parlamentares, ora mostram-se em completa desconexão temática com os predecessores.

Essa situação mostra um paradoxo disfuncional dos trabalhos parlamentares, desde a época do Império, estendendo-se até o período contemporâneo, em que a observância da praxe dos longos discursos e a pouca paciência dos membros das Casas para com as palestras de seus pares leva ao desprestígio da oratória em plenário e à ausência de confronto dialético de idéias referentes à estrutura política, social e econômica da nação. O resultado é o esvaziamento dos debates institucionais, fundamentais para o exercício pleno da função deliberativa e, em última análise, os baixos índices de satisfação da opinião pública em relação ao Parlamento. Para demonstrar como se trata, de fato, de uma tradição brasileira, cumpre notar como é atualíssima a descrição do deputado federal Afonso Celso de Assis Figueiredo Júnior (1981, p. 87) sobre a função deliberativa do Parlamento, feita à época de seu mandato no Império, a qual poderia, perfeitamente, servir como uma descrição de uma sessão da atual legislatura:

A grande maioria dos discursos passava despercebida. Poucos os ouviam atentos e menos os liam, depois de impressos. Somente uma ou outra idéia, um ou outro argumento causava impressão. Nem em geral se dava propriamente discussão, isto é, esgrima regular de raciocínios. Seguiam-se os discursos paralelamente, uns após outros, sem coordenação entre si, sem troca de razões pró e contra, golpes e paradas, - de modo que a solução da matéria resultasse da verdade apurada, do silogismo vencedor no duelo oratório.

¹¹⁴ Ibidem, Art. 60, §2º.

¹¹⁵ Ibidem, Art. 223, §2º.

Em verdade, o conteúdo técnico dos projetos de lei resulta, via de regra, dos trabalhos da assessoria técnica das Casas do Parlamento e dos assessores parlamentares, de modo que a discussão dos assuntos dá-se pela formulação de acordos políticos feitos nas antecâmaras das Casas Legislativas e não pela maturação e aperfeiçoamento pelo debate de idéias no plenário do Parlamento. Uma vez acordada a necessidade política de tratar de determinada matéria em nível legislativo e verificada a viabilidade da coalizão de uma maioria parlamentar para a deliberação, não se dedicam os parlamentares à discussão dos projetos, ao detalhamento da matéria e à reflexão sobre os impactos sociais das medidas legislativas formuladas. Resta-lhes, segundo sua equivocada concepção do trabalho parlamentar, consolidar a maioria para aprovar ou rejeitar o projeto; ou então oferecer “moedas de troca” políticas (que no mais das vezes, nada guardam relação com o projeto em votação) ao grupo parlamentar opositor ou neutro para consolidar aquele primeiro objetivo.

Deve-se ressaltar, contudo, que mídias como a televisão e a internet parecem apontar novos caminhos que possam atenuar este quadro, de modo que é possível atualmente, por exemplo, assistir “ao vivo” aos discursos durante uma sessão legislativa, o que enseja, sem dúvida, que os parlamentares estejam mais bem preparados e realizem-nos de acordo com a pauta predeterminada pelas Casas. Da mesma forma, a cobertura jornalística na internet divulga, de forma instantânea, fatos ocorridos durante os trabalhos parlamentares, bem como as opiniões sobre eles, o que, para os políticos atentos à opinião pública, leva-os a uma maior dedicação para com os discursos e ações em plenário, ou fora dele.

Algumas linhas no tocante à representatividade política no Parlamento, a partir da Constituição de 1988, também merecem ser tecidas. Como é sabido, seguindo-se a tradição parlamentar brasileira,¹¹⁶ manteve-se o critério popular como base da representação política, ou seja, a representação una do povo.

A nova ordem constitucional advinda da luta pela redemocratização e pela ampliação da titularidade dos direitos políticos – que se manifestou, como visto, por massivas campanhas

¹¹⁶ Como exceção à tradição brasileira de opção pelo critério da representação popular, empregou-se na Constituição Brasileira de 1934 – de forma mitigada, é verdade – o critério estamental, já que se previa a representação corporativa (havia indicações de representantes por corporações: sindicatos de trabalhadores e de empregadores). A representação social por classificação em estamentos (classes sociais) foi aplicada, contudo, de forma emblemática, no Estado Francês pré-Revolução, onde se reunia a Assembléia dos Estados Gerais.

nacionais como a que ficou conhecida como “Diretas Já” – trouxe grandes avanços no campo da representatividade popular. Dentre as principais inovações da Constituição de 1988, sem dúvida está a ampliação do alcance populacional dos direitos políticos: a redução de dezoito para dezesseis anos da idade para aquisição da capacidade eleitoral ativa e o voto extensível aos analfabetos, de forma facultativa.¹¹⁷

Além disso, pode-se ressaltar o caráter liberal da legislação eleitoral e do Tribunal Superior Eleitoral a partir desse novo período, citando-se, como exemplo, a possibilidade do registro provisório de partidos políticos a partir da assinatura de apenas cento e uma pessoas, com domicílio eleitoral em, no mínimo, um terço dos Estados-membros.¹¹⁸

Esse quadro de maior participação popular com a efervescência da redemocratização traduziu-se pela evolução do quadro partidário, em termos quantitativos. À época da transição democrática, em 1979, eram dois os partidos políticos nacionais; já em 1982, esse número passou para cinco; em 1986, pouco antes da nova Constituição, houve um grande salto para vinte e nove partidos.

Contudo, a despeito desses avanços institucionais, uma grande falha foi mantida pela Constituição de 1988 no campo da representação política. Trata-se da patente distorção regional na seara eleitoral que viola o princípio do *one man, one vote*. A manutenção dos pisos mínimo e máximo de deputados eleitos por cada unidade da federação, respectivamente, oito e setenta, conservou a profunda desproporção, que se já se verificava nos sistemas eleitorais anteriores, entre o voto de cidadãos de distintas unidades federativas, fazendo com que a legitimidade de um representante seja essencialmente díspar da de outro, em termos quantitativos.

José Murilo de Carvalho (2003, p. 202), comenta tal anacronismo do sistema eleitoral, que se torna mais patente ainda com a adoção do voto majoritário e do número fixo de senadores eleitos por cada unidade da federação: “Em 1994, o voto de um eleitor de Roraima valia 16 vezes o de um eleitor paulista. O desequilíbrio na representação é reforçado pelo fato de que todos os estados elegem o mesmo número de senadores”.¹¹⁹

¹¹⁷ BRASIL. Constituição (1988). Art. 14, §1º.

¹¹⁸ É o que dispõe o artigo 8º, da Lei 9.096 de 1995.

¹¹⁹ Apesar dessa patente ofensa ao princípio do voto igualitário previsto no artigo 14, caput, da Constituição Federal, o Supremo Tribunal Federal eximiu-se de julgar a matéria sob o argumento de que não é competente para julgar tal questão, e que, caso o fizesse, estaria fiscalizando o Poder Constituinte Originário.

Por fim, é mister expor algumas considerações acerca da função jurisdicional do Parlamento a partir da nova ordem constitucional. Como já se verificou, o Brasil, a partir da instalação da Justiça Eleitoral com o Código Eleitoral de 1932, retirou da competência dos Parlamentos o julgamento das demandas eleitorais.¹²⁰

Assim, a função jurisdicional do Parlamento, desde então, realiza-se, essencialmente, pelo julgamento de autoridades políticas, mas não se restringe ao relevante julgamento do Chefe do Poder Executivo e de demais membros de outros Poderes por infrações político-administrativas. Ela também se materializa pelo julgamento dos próprios parlamentares, por seus pares, em questões de desvios de conduta, perfazendo-se o chamado controle interno da atuação dos parlamentares, que tem como escopo a conservação do decoro da atividade parlamentar e da harmonia do Poder Legislativo, por meio do repúdio a atos de parlamentares que possam levar à desordem interna e à desonra do exercício das funções da instituição (sobre esse processo discutir-se-á no item seguinte).

Entretanto, é certo que o julgamento político do Presidente da República e demais autoridades (as quais já foram mencionadas quando se tratou da competência privativa do Senado Federal) é a grande expressão da função jurisdicional. Trata-se, como já foi dito, de um poderoso mecanismo do sistema de freios e contrapesos, que reforça a soberania popular, fonte legítima de poder que dá aos representantes o direito e o dever de decidir sobre uma conduta eventualmente irresponsável do Chefe do Governo.

Como já viu nesse estudo, houve grande influência do Direito norte-americano também no tratamento constitucional brasileiro do impeachment.¹²¹ Principalmente no que se refere à atribuição dada ao Presidente do Supremo Tribunal Federal (naquele país, dada ao Chefe da Suprema Corte) de presidir o julgamento de competência do Senado Federal. É, ainda, igual o quórum do julgamento nos dois países: maioria qualificada de dois terços.¹²² A diferença mais acentuada refere-se à atribuição da Câmara dos Deputados que deve autorizar ou não a

¹²⁰ Sobre o assunto, ver o capítulo primeiro, item 1.5.4.

¹²¹ Sobre a influência norte-americana do instituto no direito brasileiro, ver capítulo 1, item 1.5.4.

¹²² BRASIL. Constituição (1988). Art. 52, §único.

instauração do processo (diferentemente do que ocorre nos Estados Unidos da América, onde a Câmara dos Representantes formaliza e oferece a denúncia).

Tal diferença, entretanto, só foi instaurada a partir da Constituição de 1988. Antes da nova ordem constitucional, a Câmara dos Deputados era responsável pelo oferecimento da denúncia, simetricamente ao que ocorre nos Estados Unidos da América.

Se no ordenamento jurídico americano, que serviu de modelo ao Brasil, o impeachment foi utilizado com cautela como se anotou anteriormente, na experiência brasileira o que se viu foi mais parcimônia ainda. Previsto desde a Constituição de 1891, poucas experiências dele podem ser citadas, de modo que somente se instalou o procedimento por duas vezes segundo Monica Herman Salem Caggiano (2004, p. 39), o que se explica, provavelmente, pela tradição pátria de um Poder Executivo extremamente concentrador, por força de quem o Poder Legislativo fica, invariavelmente, enfraquecido:

No Brasil, o elenco é menor ainda [que nos Estados Unidos da América]: em 1893, houve uma denúncia – entendida como improcedente – do deputado J. J. Seabra contra o marechal Floriano Peixoto, Vice-Presidente no exercício da Presidência; em 1901, outra denúncia, desta vez do Contra-almirante Custódio de Melo contra o Presidente Campos Sales, não tendo sido recebida; em 1902 o deputado Fausto Cardoso apresenta nova denúncia contra Campos Sales, e, por mais uma esta vez, não foi a denúncia aprovada pela Câmara dos Deputados; em 1912, Coelho Lisboa, ex-Senador apresenta denúncia contra Hermes da Fonseca, denúncia considerada inapta a ensejar deliberação; em 1993, o *impeachment* contra o Presidente Fernando Collor de Mello, que, mesmo tendo renunciado antes do pronunciamento do Senado, acabou sofrendo condenação quanto às penas acessórias.

Se por um lado, a utilização comedida do procedimento de impeachment revela a predominância do poder político do Chefe do Poder Executivo sobre o Parlamento, tanto no Brasil, quanto no ordenamento que lhe serviu de inspiração, por outro se deve anotar que a recorrência desmedida a esse instituto pode ser um sintoma do mau funcionamento do jogo democrático-partidário, se utilizado tão somente para provocar turbulências políticas na condução do governo. Não se ignora que a própria denúncia para a instalação do procedimento gera uma forte instabilidade institucional, muito embora, em termos teóricos, vise a sanar irregularidades administrativas ou excessos de poder. Nota-se, ainda, que os efeitos de uma condenação no processo de impeachment são graves, acarretando a perda do cargo, com

inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública, sem prejuízo das demais sanções judiciais cabíveis.

De qualquer forma, um grande exemplo, já apontado na citação *supra*, que não se pode deixar de comentar no tocante à utilização desse mecanismo, foi o processo de impeachment do Presidente Fernando Collor de Melo. Esse processo, que traduziu o incremento da participação popular nas questões políticas – sugerindo uma maior consciência coletiva quanto ao exercício da democracia – destacou-se por sua estrita observância dos trâmites legais e dos postulados democráticos previstos na Constituição.

De fato, o modo como se deu esse processo – mesmo que não se tenha atingido o propósito inicial do impedimento, uma vez que o Presidente da República acabou por renunciar ao mandato – demonstrou um amadurecimento das instituições democráticas. A partir de manifestações populares, o cidadão cumpriu o seu dever de fiscalização do mandato representativo, ao, nesse caso particular, expressar sua insatisfação perante os representantes por meio do maior canal democrático de que tem à disposição – a sua relação com o Parlamento – e pressionou este para que instaurasse o processo. Como ressalta José Murilo de Carvalho (2003, p. 205), o processo de impeachment foi conduzido de maneira ímpar na história da América como um todo:

Na história do Brasil e da América Latina, a regra para afastar presidentes indesejados tem sido revoluções e golpes de Estado. No sistema presidencialista que nos serviu de modelo, o dos Estados Unidos, o método foi muitas vezes o assassinato. Com exceção do Panamá, nenhum outro país presidencialista da América tinha levado antes até o fim um processo de impedimento. O fato de ele ter sido completado dentro da lei foi um avanço na prática democrática. Deu aos cidadãos a sensação inédita de que poderiam exercer algum controle sobre os governantes.

3.3. O exercício do mandato representativo: prerrogativas e vedações parlamentares

O exercício do mandato representativo pelo parlamentar é disciplinado pelo chamado Estatuto dos Congressistas, conjunto de normas constitucionais que regulam as prerrogativas, deveres e incompatibilidades, as quais asseguram a independência do parlamentar e o bom desenvolvimento do Poder Legislativo (AFONSO DA SILVA, 2002, p. 531).

Ressalta-se que todo o conjunto compreendido no Estatuto dos Congressistas – não somente as prerrogativas parlamentares, mas também todas as vedações e deveres do parlamentar – visa à preservação do mandato político, ao seu desenvolvimento de forma autônoma e idônea e, sobretudo, à manutenção da incolumidade da sua fonte de legitimidade, que é a soberania popular. Como bem ressalta Auro Augusto Caliman (2005, p. 67):

A duração do mandato constitucionalizada e normas também constitucionais estatuindo regime jurídico para os membros do Congresso Nacional – prevendo suas prerrogativas, direitos e deveres, incompatibilidades e hipóteses de perda de mandato – protegem o próprio instituto do mandato parlamentar e demonstram o inarredável interesse público em que a instituição da representação política funcione em prol dos representados, evitando que o mandato parlamentar possa ser retirado de sua finalidade precípua de conformador do Estado Democrático.

Dentre as prerrogativas do parlamentar, ressaltam-se, inicialmente, as imunidades, as quais constituem instrumentos de que o parlamentar não poder renunciar. Isso porque elas não são de sua titularidade como cidadão, mas sim como mandatário de poder político. São, ainda, segundo Julio Fabbrini Mirabete (2002, p. 83), de titularidade do próprio Parlamento, já que visam à proteção do bom funcionamento da instituição:

Para que o Poder Legislativo, em sua totalidade, e seus membros, individualmente, possam atuar com liberdade e independência, a Constituição outorga em favor dos congressistas algumas prerrogativas e, entre elas, as imunidades. Não há Poder Legislativo que possa representar, com fidelidade e coragem, os interesses do povo sem essa garantia constitucional. A imunidade, por não ser apenas um direito subjetivo do parlamentar, mas um direito cujo titular é o próprio Parlamento, é irrenunciável.

A imunidade parlamentar pode ser de duas ordens: material (substantiva) ou formal (processual).

A primeira, também denominada inviolabilidade (ou imunidade absoluta), refere-se à liberdade de opiniões, palavras ou votos emanados do parlamentar, de modo que tais não geram, por si,

responsabilidade civil ou penal.¹²³ Este instituto, que tem origem na Revolução Gloriosa de 1688, na Inglaterra, é um instrumento essencial que consagra a liberdade de opinião do parlamentar (*freedom from speech*), para que não seja tolhido por expressar suas convicções, pensamentos e posições políticas necessárias ao pleno exercício do mandato político.

Ressalva-se, contudo, que essa inviolabilidade é relativa, já que a manifestação do parlamentar deve guardar vínculo com a sua função pública (*ratione muneris*). Nas dependências do Parlamento, há presunção absoluta denexo causal entre a declaração e o ofício parlamentar. Fora dele, incumbe ao juiz, provocado a tanto, realizar uma análise pontual, devendo aplicar a imunidade somente para as condutas que guardem conexão com o desempenho da função legislativa (*in officio*), ou que tenham sido proferidas em razão dela (*propter officium*).

A imunidade material alcança todo o território nacional e tem eficácia temporal absoluta, de modo que, mesmo após o fim do mandato, o parlamentar não pode ser processado por manifestações ocorridas durante a sua vigência. Ela subsiste mesmo durante o estado de sítio, só podendo ser suspensa, mediante o voto de dois terços dos membros da Casa respectiva, para os casos de atos praticados fora do recinto do Congresso Nacional, os quais sejam incompatíveis com a execução da medida.¹²⁴

Trata-se de um instrumento que deve ser compreendido como uma prerrogativa inerente à função do deputado federal ou do senador e não à pessoa incumbida da representação parlamentar. Assim, de fato, é descabido o uso do instituto com vistas a levar adiante querelas individuais ou dar azo a manifestações alheias ao mandato parlamentar, tais como o tratamento de questões da intimidade ou vida privada de qualquer de seus pares. Entretanto, como se trata de um instrumento que estimula o parlamentar a proferir suas opiniões, objetivos políticos, conhecimentos científicos ou mesmo das práticas do jogo parlamentar, não deve ser visto como um privilégio, mas como um meio garantidor da legítima manifestação e, muitas vezes, de denúncia sobre interações indevidas entre o poder econômico e o poder político. Utilizado de forma adequada, é um poderoso mecanismo de fiscalização de práticas de corrupção.

¹²³ BRASIL. Constituição (1988). Art. 53.

¹²⁴ *Ibidem*, Art. 53, §8º.

Por sua vez, a imunidade processual (ou formal) tem como corolários a suspensão do processo criminal e as restrições à prisão (*freedom from arrest*).

No tocante à suspensão do processo criminal, trata-se de uma prerrogativa dada a qualquer partido político de, uma vez comunicado sobre o recebimento de uma denúncia pelo Supremo Tribunal Federal em que o parlamentar figure como réu, pedir que seja sustado o andamento da ação penal, mediante aprovação da maioria absoluta dos membros da Casa.¹²⁵

Ressalta-se, contudo, que a partir da Emenda Constitucional 35/01,¹²⁶ há situações distintas quanto à suspensão do processo criminal, de acordo com o tempo do crime, tomado como parâmetro o mandato do parlamentar. Assim, em primeiro lugar, se o crime é cometido antes da diplomação do parlamentar, há o curso normal da ação criminal. Visa-se, com isso, à vedação da busca de subterfúgios processuais em razão da função. Por sua vez, se o crime é cometido após a diplomação, a denúncia ou a queixa-crime é recebida pelo Supremo Tribunal Federal, sendo, em seguida, comunicada à Casa do parlamentar. A sustação do processo, como já observado, pode ser pedida por qualquer partido político com representação na Casa, devendo a aprovação ser apreciada em quarenta e cinco dias. Em caso de aprovação, o processo judicial é suspenso, ocasião que suspende, também, a prescrição.¹²⁷

Com respeito às restrições à prisão do parlamentar, desde a sua diplomação, ela só pode realizar-se em flagrante e por crime inafiançável. Deve haver, contudo, a comunicação, em vinte e quatro horas, à Casa respectiva para deliberação sobre a manutenção da prisão, sendo qualquer decisão tomada por maioria absoluta dos membros.¹²⁸

Apesar da disciplina atual – no tocante à suspensão do processo criminal e às restrições à prisão – trazida pela Emenda Constitucional 35/01 ser, sem dúvida, coerente com os pressupostos do Estado Democrático de Direito, vinculando a proteção do mandato parlamentar à função pública

¹²⁵ *Ibidem*, Art. 53, §§3º e 4º.

¹²⁶ Nota-se que, segundo o regime constitucional anterior à Emenda Constitucional 35/01, exigia-se a licença prévia da Casa do Parlamentar para iniciar-se o processo criminal, ou seja, para o recebimento da denúncia.

¹²⁷ BRASIL. Constituição (1988). Art. 53, §5º. Ressalta-se que, segundo a Lei 8030/90, antes do recebimento da denúncia oferecida pelo Procurador-Geral da República, o qual analisa o inquérito judicial presidido por ministro-relator do Supremo Tribunal Federal, o Parlamentar pode apresentar defesa preliminar em quinze dias.

¹²⁸ BRASIL. Constituição (1988). Art. 53, §2º. Segundo entendimento do Supremo Tribunal Federal, muito embora seja possível a prisão criminal definitiva (transitada em julgado a sentença penal), os parlamentares não se sujeitam à prisão civil.

que dele advém e não à pessoa que é investida, nota-se que houve, com a devida *venia* às demais posições contrárias (plenamente defensáveis), uma preocupação demasiada com a manutenção da atividade do parlamentar sob qualquer conseqüência, desprestigiando, de certa forma, o exercício jurisdicional necessário à proteção de bens jurídicos de particulares e da coletividade. Privilegiou-se, sem dúvida, a atividade parlamentar individual, relegando-se ao segundo plano as repercussões negativas que traz ao Parlamento a falta de esclarecimentos sobre fatos envolvendo mandatários do poder político, no plano nacional. Isso, sem dúvida, afeta a representatividade política, minando-a pela retirada paulatina da confiança que a população antes investira nos parlamentares.

Além das imunidades formal e material dos parlamentares, um importante (e também questionado) instrumento é o foro por prerrogativa de função.¹²⁹ Desde a diplomação, o desenvolvimento da persecução penal – englobando tanto o processo criminal, como a investigação de qualquer crime cometido pelo Parlamentar antes ou depois da diplomação (seja federal, estadual, eleitoral ou contra a vida) – tramita perante o Supremo Tribunal Federal, em caso de processo judicial,¹³⁰ ou ocorre sob a presidência de um Ministro desse órgão, em caso de inquérito policial.¹³¹

Contudo, encerrado o mandato, os autos são remetidos ao juízo inferior competente, vez que não vigora mais a regra da contemporaneidade, e sim da atualidade do mandato parlamentar.¹³²

Deve-se ressaltar que tanto a suspensão do processo como a competência do foro por prerrogativa de função estendem-se apenas para crimes, e não para ações de improbidade.

Mais uma vez, ressalta-se que andaram bem tanto o Supremo Tribunal Federal como o Parlamento ao restringirem não só a suspensão do processo criminal, como também o foro por

¹²⁹ Alguns autores como Julio Fabrinni Mirabete (2002, p. 83) enquadram o foro por prerrogativa de função como uma das facetas da imunidade formal, dando a essa última a denominação genérica de imunidades relativas, que englobariam, além daquela, a suspensão do processo, as restrições à prisão e as limitações ao dever de testemunhar.

¹³⁰ BRASIL. Constituição (1988). Art. 53, §1º.

¹³¹ A investigação, assim, é realizada mediante inquérito judicial presidido por ministro-relator do Supremo Tribunal Federal, ao qual oficiará como inquisidor o Procurador-Geral da República. Note-se que se a investigação ou o processo estiverem anteriormente em curso em grau inferior, uma vez ocorrida a diplomação, deve haver remessa imediata dos autos ao Supremo Tribunal Federal.

¹³² Em razão do cancelamento da Súmula 394 do Supremo Tribunal Federal e da declaração da inconstitucionalidade da Lei 10.628/02, não vigora mais a regra da contemporaneidade.

prerrogativa de função, ao princípio da atualidade do mandato. Esta última prerrogativa, ao contrário do que se defendeu nesse estudo sobre a primeira (e também sobre as restrições à prisão), parece cumprir uma função importante, já que tem como principal motivo de sua instauração a realização de um julgamento destituído de pressões políticas às quais – argumenta-se, comumente – estariam sujeitos, com menor proteção, os magistrados de primeiro grau.

Ressalta-se que o parlamentar licenciado que exerce cargo de Ministro, Secretário de Estado, Governador de Território ou de Secretário de Prefeitura de Capital, não perde o mandato, mantendo a prerrogativa de foro no Supremo Tribunal Federal, mas não mantém as imunidades comentadas.¹³³ Ademais, o parlamentar que esteja nessas situações sujeita-se ao processo por quebra de decoro, desde que os fatos relativos ao comportamento supostamente indesejado tenham vínculo com atividades parlamentares.

Há, além das prerrogativas comentadas, a limitação ao dever de testemunhar, que desobriga os parlamentares a concederem testemunho sobre informações recebidas ou prestadas em razão do exercício do mandato, assim como sobre as pessoas que lhes prestaram ou as receberam.¹³⁴ Trata-se de uma espécie análoga de sigilo de fonte de informações recebidas em razão da função.

Por fim, há a prerrogativa de isenção do serviço militar, inclusive em tempo de guerra. O Parlamentar não é obrigado a servir às Forças Armadas e, mais, sua incorporação por iniciativa própria depende da licença da Casa respectiva.¹³⁵

Analisadas as prerrogativas inerentes ao mandato parlamentar, cumpre, em seguida, averiguar as suas incompatibilidades, ou seja, as vedações que asseguram a independência do exercício do cargo. Originárias do Direito Inglês, mais especificamente do Lei de Estabelecimento (*Act of Settlement*) de 1701, as incompatibilidades são vedações impostas aos parlamentares de realizarem certas atividades, previamente estabelecidas na Constituição, durante o exercício do mandato político. Segundo Auro Augusto Caliman (2005, p. 71):

¹³³ A perda das imunidades parlamentares adveio do cancelamento da Súmula 04 do Supremo Tribunal Federal.

¹³⁴ BRASIL. Constituição (1988). Art. 53, §6º.

¹³⁵ *Ibidem*, Art. 53, §7º.

Em regra, as incompatibilidades *impedem* o parlamentar de acumular com o mandato outros cargos e atividades públicas ou privadas. Trata-se de *impedimento*, *vedação* ou *proibição* que incide após o pleito eleitoral, sobre os eleitos, impossibilitando-os de deter ou exercer concomitantemente outros cargos públicos ou privados e praticar certos atos. A incompatibilidade prescreve ao parlamentar uma norma de não-fazer, isto é, de não acumular simultaneamente vários cargos.

Assim, desde a diplomação, é vedado ao parlamentar, firmar ou manter contratos com a Administração Pública Direta e Indireta (inclusive concessionários de serviços públicos), salvo os de adesão; e aceitar cargo, função ou emprego remunerado na Administração Pública Direta ou Indireta.¹³⁶

Além disso, desde a posse, é vedado ao parlamentar: ser proprietário, controlador ou diretor de empresa que goze de prerrogativa decorrente de contrato com Pessoa Jurídica de Direito Público; ocupar cargo ou função de que seja demissível *ad nutum* (cargo de confiança) nessas empresas; patrocinar causas em que sejam interessadas tais empresas; e ser titular de mais de um cargo público ou mandato público eletivo.¹³⁷

Essas restrições são salutares para que se exerça o mandato parlamentar com independência de pressões econômicas e com a lisura que se espera de um mandatário político no Parlamento, de modo que ele sequer tenha contato com negócios que possam dar-lhe privilégios ou remuneração além daquela exclusivamente prevista como seus vencimentos. Além disso, são estabelecidas com vistas a que o parlamentar tenha dedicação exclusiva às suas funções de representação política, procurando-se afastá-lo de indevidas atividades que desviem a sua atenção dos fins institucionais do mandato político.

Tão relevantes são as vedações comentadas acima para o exercício do mandato político que o legislador constituinte prevê que a violação das hipóteses de incompatibilidade gera a perda do mandato como uma sanção ao parlamentar pelo descumprimento das normas que as regem. Deve haver, para a perda do cargo, provocação da Mesa da Casa de que faz parte o parlamentar ou de partido político com representação no Congresso Nacional e deliberação de maioria absoluta, por voto secreto.¹³⁸

¹³⁶ Ibidem, Art. 54, I.

¹³⁷ Ibidem, Art. 54, II.

¹³⁸ Ibidem, Art. 55, I e §2º.

Nota-se, contudo, que o Parlamentar investido no cargo de Ministro, Secretário de Estado, Governador de Território, Secretário de Prefeitura de Capital, ou chefe de missão diplomática temporária, não perde o mandato.¹³⁹

Outras situações previstas na Constituição também geram a sanção de perda do mandato político. A primeira delas é a violação do decoro parlamentar, que se traduz por grave conduta que desatende aos deveres de comportamento esperados de um parlamentar. Pode se configurar tanto pelo abuso das prerrogativas parlamentares, como pela percepção de vantagem indevida. É necessária, também, deliberação por maioria absoluta dos membros da Casa, por voto secreto, precedida, necessariamente, de procedimento que assegure ampla defesa e contraditório.¹⁴⁰

Nota-se que a sanção de perda do mandato político, muito embora seja um juízo político, não poderá, absolutamente, recair sobre a manifestação de votos. Esta, como se viu, é dotada de imunidade e não pode, jamais, representar uma quebra de decoro parlamentar. A liberdade de manifestação de palavras e pensamentos também está protegida pela imunidade, mas ela deve estar adstrita à função parlamentar. Assim explica Auro Augusto Caliman (2005, p. 120):

A perda do mandato como sanção individual a parlamentar reveste-se de natureza político-disciplinar; jamais decorre de responsabilidade por decisão tomada pelo voto, quando da aprovação ou rejeição de determinada matéria, porquanto a manifestação pelo voto é inviolável, protegida pela blindagem da imunidade material outorgada ao detentor do mandato parlamentar; nem pode decorrer de palavras ou opiniões emitidas no e para o exercício do mandato, também abrigadas pelo manto da imunidade.

Além disso, é importante ressaltar que, justamente, por ser a deliberação sobre a violação do decoro parlamentar um juízo político, também não está legitimado o Poder Judiciário a interferir nessa decisão. Trata-se de matéria *interna corporis*. Ao Judiciário é dado conhecer, tão somente, da análise da oportunidade de contraditório e ampla defesa.

Além de perderem o mandato, os parlamentares que não observam as incompatibilidades ou que quebram o decoro parlamentar são, segundo a Lei Complementar 64/90, inelegíveis para as eleições que se realizarem durante o período remanescente do mandato para o qual foram eleitos

¹³⁹ Ibidem, Art. 56, I.

¹⁴⁰ Ibidem, Art. 55, II e §1º.

e nos oito anos subsequentes ao término da legislatura. Além disso, a renúncia do parlamentar submetido a processo que vise ou possa levar à perda do mandato terá seus efeitos suspensos até as deliberações finais que tratam da perda.¹⁴¹

Também se aplica a sanção de perda do mandato político ao parlamentar que deixa, imotivadamente, de comparecer a um terço das sessões ordinárias, salvo licença ou missão autorizada. Nesse caso, não há um julgamento político em plenário, mas a Mesa da Casa de que faz parte o parlamentar decide pela perda ou não, após a provocação por partido político com representação no Parlamento e regular procedimento em que se tenha assegurado o contraditório e a ampla defesa.¹⁴²

Também há perda do mandato político nos casos de perda ou suspensão dos direitos políticos, ou quando assim o decretar a Justiça Eleitoral.¹⁴³ Nos dois casos, cabe à Mesa da Casa decidir pela perda, também após a provocação por partido político com representação no Parlamento.¹⁴⁴

Por fim, perde-se o mandato político em caso de condenação criminal, por sentença transitada em julgado, que também suspende os direitos políticos, mas trata-se de um caso especial, pois a Casa decide por voto secreto e maioria absoluta.¹⁴⁵

Nos casos acima citados de perda do mandato, haverá vacância do cargo do parlamentar, de modo que o suplente será convocado. Também assumirá o suplente, nos casos de investidura do parlamentar titular em funções previstas nos cargos de Ministro, Secretário de Estado, Governador de Território ou de Secretário de Prefeitura de Capital, ou de licença do Parlamentar titular por período superior a cento e vinte dias. Ressalta-se que, ocorrendo vacância e não havendo suplente, haverá eleição se faltarem mais de quinze meses para o

¹⁴¹ Ibidem, Art. 55, 4º.

¹⁴² Ibidem, Art. 55, III e §3º. Nota-se que o parlamentar não perde o mandato se obtiver licença por doença ou para tratar de interesse particular (neste último caso, sem remuneração, por no máximo cento e vinte dias, contínuos ou não, por sessão legislativa).

¹⁴³ Segundo reza o artigo 15, §10, da Constituição de 1988, incumbe à Justiça Eleitoral julgar a impugnação do mandato eletivo, realizada no prazo de quinze dias contados da diplomação, com fundamento em abuso do poder econômico, corrupção ou fraude, devendo a ação ser instruída com provas de tais alegações.

¹⁴⁴ BRASIL. Constituição (1988). Art. 55, IV e V e §3º.

¹⁴⁵ Ibidem, Art. 55, VI e §2º.

término do mandato.¹⁴⁶ Somente quando assume o cargo (mesmo temporariamente) é que o suplente goza das prerrogativas.

3.4. O ingresso do parlamentar: sistemas eleitorais e o financiamento das campanhas

Analisada a constituição do novo Parlamento após o período de redemocratização, sua organização fundamental, os seus principais órgãos e o modo de exercício do mandato parlamentar, cumpre, por fim, analisar o modo de ingresso do parlamentar em uma das Casas do Congresso, verificando-se, basicamente, os sistemas eleitorais que o instrumentalizam e um dos principais aspectos da disputa eleitoral, o financiamento das campanhas – assunto intrinsecamente ligado ao tema principal do presente estudo, o impacto da corrupção sobre a representatividade política.

Iniciando pelos sistemas eleitorais, deve-se primeiro ressaltar que eles são, segundo José Afonso da Silva (2002, p. 367), “um conjunto de técnicas e procedimentos que se empregam na realização das eleições, destinadas a organizar a representação do povo no território nacional”. São, enfim, mecanismos ou técnicas pelas quais se efetiva a representação popular, mas não se confundem com o sistema partidário. Ao lado desse, formam o arcabouço de regras que culmina com a expressão da vontade popular para a representatividade política.

Há dois grandes sistemas eleitorais básicos consagrados na doutrina, os quais, por sua vez, abrigam diversas variações dentro de cada um. Há, ainda, sistemas mistos que apresentam combinações particulares entre eles.

O primeiro deles, o sistema majoritário, é uma técnica eleitoral de indicação, pela expressão da vontade popular, dos representantes identificados a um grupo, o qual detém a maioria dos votos. Dalmo de Abreu Dallari (2006, p. 191) explica bem a essência da técnica majoritária:

¹⁴⁶ Ibidem, Art. 56, §§1º e 2º.

Por este sistema, como o próprio nome sugere, só o grupo majoritário é que elege representantes. Não importa o número de partidos, não importando também a amplitude da superioridade eleitoral. Desde que determinado grupo obtenha maioria, ainda que de um voto, conquista o cargo de governo da disputa eleitoral.

A maioria, portanto, que alguns autores adeptos da corrente procedimentalista, tais como Samuel P. Huntington (1975) e Norberto Bobbio (1984),¹⁴⁷ alçam ao status de princípio de todo regime democrático, é o grande traço característico desse sistema. Seja se exigível a maioria qualificada ou absoluta.

Esses dois aspectos de aferição da maioria, absoluto e qualificado, constituem as duas técnicas principais desse sistema. Assim, adotando-se o sistema eleitoral majoritário com o emprego da técnica da maioria absoluta, é necessário, para que se eleja um representante ou um grupo político, que a eles sejam destinados mais da metade dos votos de todo conjunto dos eleitores. Essa técnica pode ensejar a realização do pleito em dois turnos de votação, se não se atingir a maioria absoluta no primeiro; no segundo turno os eleitores poderão votar tão somente nos dois candidatos ou representantes políticos dos grupos mais bem votados no primeiro turno. Ao final dessa segunda rodada de votação, necessariamente atinge-se a maioria absoluta.

Por sua vez, pela técnica da maioria simples, para que um representante ou um grupo seja eleito, basta que amealhe a maior parte dos votos, mesmo que não constitua essa parcela mais da metade dos votos de todo conjunto de eleitores. A técnica da maioria simples, também chamada relativa, é realizada em um turno único de votação, já que não há necessidade de se chegar ao quórum exigido pela técnica da maioria absoluta.

O ingresso do parlamentar no Senado faz-se por meio do sistema majoritário, com emprego da técnica relativa. Assim, cada Estado-membro e o Distrito Federal indicam três representantes políticos eleitos por maioria simples para um mandato de oito anos. Ressalta-se que, no Senado, renova-se a representação de quatro em quatro anos, alternadamente, por um e dois terços.¹⁴⁸ Dessa forma, alternadamente, elegem-se, em um pleito, um senador e, em outro, dois senadores. Os dois candidatos mais votados serão indicados em turno único.

¹⁴⁷ Os autores da chamada corrente democrática procedimentalista consideram os aspectos procedimentais (ex. sistemas eleitorais) como a essência da democracia. Além disso, para esses autores, o princípio majoritário é tido como um princípio absoluto e como um valor político independente.

¹⁴⁸ BRASIL. Constituição (1988). Art. 46.

Uma crítica que comumente se faz à adoção desse sistema é que ele, supostamente, não observa a pluralidade política da sociedade, vez que insere na Casa, tão somente, idéias de um grupo majoritário, excluindo a soberania das minorias da participação popular.

Com efeito, tal crítica é contundente por se tratar de eleição de cargos de um órgão colegiado. De certa forma, não se pode negar que o sistema majoritário pode significar uma mitigação da discussão política e do debate de idéias, já que, por ele, há representatividade, em tese, apenas de um grupo social alçado ao poder político, com base em uma circunscrição eleitoral, contrariando-se, assim, a essência e o objetivo por que foram criadas as Casas do Parlamento.¹⁴⁹

Contudo, não se deve olvidar que o legislador constitucional esteve atento a essa situação e por isso adotou, como se viu, a renovação da representação política alternada de um e dois terços da Casa. Assim, durante uma legislatura, pode haver senadores, de uma mesma circunscrição eleitoral, que sejam representantes de grupos políticos distintos ou adversários. É certo que não há a pluralidade política propiciada pelo sistema eleitoral adotado na Câmara dos Deputados (que em seguida, analisar-se-á), mas sem dúvida não se pode dizer que há supressão do embate político de senadores representantes de um mesmo Estado-membro ou Distrito-Federal. Ademais, deve-se notar que não foi a nova ordem constitucional que instaurou esse sistema no Senado; trata-se de uma tradição adotada desde a primeira Constituição republicana,¹⁵⁰ seguindo-se as tradições inglesa e norte-americana, que, como se viu, foram as principais influências para a formação do Parlamento Nacional brasileiro.

Ressalta-se, ainda, que o sistema majoritário permite maior agilidade na fiscalização parlamentar, já que dá maior facilidade ao soberano do mandato político (o povo) de identificar quais representados foram responsáveis por cada política defendida no Parlamento. Contudo, esse argumento não deve ser compreendido de forma absoluta; a fiscalização do mandato eletivo é um dever do cidadão, independentemente do sistema eleitoral adotado. Pode se dar por

¹⁴⁹ Não restam dúvidas que a para eleição de cargos não colegiados, em regra para o Poder Executivo, a adoção do sistema majoritário é aconselhável. A necessária agilidade na adoção de políticas públicas, vez que os embates políticos e ideológicos são, em tese, reduzidos ou extintos se realizados apenas dentro de um mesmo grupo majoritário, demonstra a predileção desse sistema nos cargos do Poder Executivo.

¹⁵⁰ Sobre a representação nesse período, ver item Capítulo 2, item 2.4. A representação no Senado Imperial advinha da indicação do Monarca a partir de uma lista tríplice dos mais votados em cada província.

diversas formas, desde que haja: liberdade de imprensa, divulgação de gastos para a realização do mandato, voto aberto dos mandatários e canais de diálogo destes com o povo.

O segundo grande sistema eleitoral é o denominado proporcional, que é adotado para ingresso do parlamentar na Câmara dos Deputados.¹⁵¹ Trata-se de um método em que a representação política em cada circunscrição eleitoral deve ser distribuída em proporção às correntes ideológicas traduzidas pelos partidos políticos (AFONSO DA SILVA, 2002, 370). Todos os grupos sociais inseridos no quadro político-partidário, desde que atinjam determinado número de votos, têm direito de representação, formando-se, assim, uma proporção entre o número de votos de determinado grupo e o número de cadeiras da Casa.

O sistema eleitoral proporcional é adequado para circunscrições eleitorais compostas por grande número de eleitores, ensejando que elas indiquem diversos representantes e que se adote o sistema partidário de listas plurinominais (também chamado de escrutínio de lista), ou seja, que cada partido político apresente uma lista com diversos candidatos dentre os quais possa o eleitor optar, podendo este, ainda, votar na legenda partidária. Nesse último caso, elegem-se os candidatos mais votados do partido, de acordo com o número de cadeiras destinadas à agremiação.

O principal fundamento desse sistema eleitoral, portanto, é a proporcionalidade, que não só garante que seja dada a cada partido ou coligação partidária uma representação de acordo com a adesão dos eleitores à sua plataforma política ou a sua imagem diante da opinião pública, mas também, que sejam adotados mecanismos de cálculo coerentes, o que garante a representação das minorias políticas de uma sociedade.

Sua principal faceta é a distribuição da representação de acordo com o mérito eleitoral de cada partido ou coligação, conquistado durante a campanha. Discorre Monica Herman Salem Caggiano (1990, p. 165) acerca do princípio da proporcionalidade:

A sua principal virtude, de conduzir a resultados mais equitativos, é a primeira das facetas destacadas por seus defensores. Com efeito, cunhada a partir de equações matemáticas cujo objetivo é a repartição das cadeiras na exata proporção do volume

¹⁵¹ BRASIL. Constituição (1988). Art. 45.

de votos atribuídos a cada uma das agremiações partidárias, fica assegurada certa representatividade a esses grupos.

Nota-se, portanto, que mesmo que se se distribuam as cadeiras de acordo com o desempenho eleitoral – concentrando mais representatividade os partidos que conquistarem mais votos –, o sistema proporcional socorre às falhas do sistema majoritário, garantindo a observância do pluralismo de idéias, respeitando os grupos minoritários e harmonizando expressão do poder e soberania popular. O que se busca, enfim, é que sejam semelhantes a composição da Casa do Povo e a realidade dos grupos sociais. Monica Herman Salem Caggiano (1990. p. 164) resume de forma clara os propósitos desse sistema:

A aplicação do princípio da proporcionalidade à tese da representação política, em função da própria idéia que introduz em sede eleitoral, qual seja a de efetiva correspondência entre o percentual de votos obtidos por um partido e o número de vagas conquistadas junto às Casas Legislativas, ganha maior relevância sensibilizando os teóricos voltados a identificar fórmulas isonômicas para a repartição das cadeiras parlamentares.

O sistema proporcional, no ordenamento jurídico pátrio, é utilizado a partir de algumas técnicas fundamentais que se traduzem por passos que devem ser seguidos para a verificação das cadeiras a serem designadas a cada partido político ou coligação partidária. Ressalta-se que cada uma das operações apresentadas a seguir refere-se aos votos dados, tão somente, pela população de cada uma das circunscrições eleitorais que designam membros à Câmara dos Deputados, assim como, tão somente, às cadeiras destinadas a essas circunscrições, tomadas individualmente.

O primeiro passo é a verificação do número de votos válidos, ou seja, o cômputo do total de votos de todos os eleitores, incluindo-se todos os votos dados aos candidatos e às legendas partidárias, mas subtraídos os votos nulos e os votos brancos.¹⁵²

Em segundo lugar, deve-se aferir o quociente eleitoral, ou seja, o número de votos suficientes para que qualquer partido ou coligação eleja pelo menos um representante. Este número obtém-

¹⁵² Nota-se que o §1º do artigo 106, da Lei nº 4.737 de 1965 (conhecida popularmente como Código Eleitoral), até sua revogação pela Lei nº 9.504, de 1997, determinava que se contavam os votos brancos para aferição do montante de votos válidos. Contudo, segundo José Afonso da Silva (2002, p. 371), tal regra não fora recepcionada pela nova ordem constitucional, se adotada uma interpretação analógica do artigo 77, §2º do diploma constitucional, que determina: “Será considerado eleito Presidente o candidato que, registrado por partido político, obtiver a maioria absoluta de votos, não computados os em branco e os nulos”.

se pelo montante de votos válidos dividido pelo número de vagas a preencher. Deve-se desprezar a fração obtida igual ou inferior a meio, de modo que, se ela for maior que esse percentual, deve ser considerada como número inteiro.¹⁵³

Em seguida, calcula-se o quociente partidário, ou seja, o número de cadeiras destinadas a cada partido ou coligação, a que se chega pelo número de votos da agremiação isolada ou coligada (computados os votos na legenda e nos candidatos) dividido pelo quociente eleitoral, desprezada a fração que, porventura, se obtenha.

Por fim, há a distribuição dos restos. Aplicados os cálculos matemáticos apresentados acima, obtém-se, *a priori*, o número de cadeiras destinadas a cada partido. Contudo, pode ocorrer que nem todas as cadeiras parlamentares na Câmara dos Deputados sejam preenchidas, pois pode haver restos de votos em cada legenda, os quais não sejam suficientes para se atingir mais uma cadeira.

Assim, para solucionar essa questão, verificam-se as maiores médias de votos entre os partidos ou coligações partidárias, adicionando-se aos partidos ou coligações que as obtiverem, mais uma cadeira.¹⁵⁴ As maiores médias são aferidas pela divisão do número de votos válidos atribuídos a cada partido ou coligação pelo número de lugares por eles obtidos, mais um. O partido ou coligação que apresentar a maior média obtém a primeira vaga extra; a segunda maior média leva a segunda vaga extra, assim sucessivamente, até preencherem-se todas as vagas destinadas a cada Estado-membro e Distrito Federal e, conseqüentemente, todas as quinhentas e treze cadeiras da Câmara dos Deputados. Deve-se atentar ao fato de que somente concorrem a essas vagas de redistribuição os partidos ou coligações que atinjam o quociente eleitoral.

¹⁵³ Uma situação de raríssima incidência, da qual não se tem notícia na história política brasileira, mas que, contudo, pode ocorrer e, por isso, não escapou da atenção do legislador infraconstitucional, é a hipótese de nenhum partido ou coligação atingir o quociente eleitoral. Nesse caso, a Lei nº 4.737 de 1965, em seu artigo 111, previu que serão eleitos os candidatos mais votados, adotando-se, de forma simplificada, o princípio majoritário. Tal solução parece, contudo, ensejar um juízo negativo de recepção diante da nova ordem constitucional que determina a proporcionalidade na Câmara dos Deputados.

¹⁵⁴ Aplica-se, assim, a regra do artigo 109, I e II, da Lei nº 4.737 de 1965: “Art. 109 - Os lugares não preenchidos com a aplicação dos quocientes partidários serão distribuídos mediante observância das seguintes regras: I - dividir-se-á o número de votos válidos atribuídos a cada Partido ou coligação de Partidos pelo número de lugares por ele obtido, mais um, cabendo ao Partido ou coligação que apresentar a maior média um dos lugares a preencher; II - repetir-se-á a operação para a distribuição de cada um dos lugares.

Por fim, a determinação dos eleitos em cada partido ou coligação é verificada pela ordem de votação dentro da legenda. Em caso de empate, assume a vaga o candidato mais idoso. São suplentes da representação partidária os mais votados sob a mesma legenda, dentre os que não foram eleitos, efetivamente, a partir das listas dos respectivos partidos.

Como se viu, há algumas críticas sobre a falta de proporcionalidade do sistema eleitoral adotado no Senado. Tal adoção, contudo, como se defendeu, tem suas razões de existir e de certa forma, é neutralizada pela proporcionalidade advinda do sistema de ingresso do parlamentar na Câmara dos Deputados.

Os sistemas majoritário e proporcional, mesmo que não sejam empregados, concomitantemente, para o ingresso nas duas Casas do Parlamento, como muitos adeptos do voto distrital misto defendem que seja feito, estão aproximados pela adoção de um para a Câmara dos Deputados e de outro para o Senado, de maneira que estão conjugados, de um modo geral, no Parlamento.

Uma crítica, contudo, que não se pode deixar de fazer (e que já foi trazida quando se tratou da função representativa no item 3.2 desse capítulo) é a aplicação de incongruentes regras (mesmo que tenham *status* constitucional) que determinam um número de deputados federais e também de senadores incompatível tanto com o princípio da proporcionalidade – no Caso da Câmara dos Deputados – como com o princípio do voto igualitário (*one man, one vote*) – no caso do Senado e da Câmara dos Deputados. Trata-se de uma distorção que o Supremo Tribunal Federal furtou-se de enfrentar, mas que deve ser sanada pelo exercício da função legislativa pelo Parlamento Nacional brasileiro, como poder constituinte derivado, com vistas a aperfeiçoar a representatividade política em seu seio.

Por fim, cumpre, antes de se ingressar na segunda parte do trabalho – a qual desenvolverá a teoria da corrupção – fazer uma breve análise de um dos aspectos mais relevantes da disputa dos candidatos para ingresso no Parlamento. Trata-se do financiamento das campanhas eleitorais, que, segundo o Cientista Político Bruno Wilhelm Speck (2006, p. 153), Professor da Universidade Estadual de Campinas, pode ser compreendido da seguinte forma:

Por financiamento de campanhas eleitorais entendem-se os recursos materiais empregados pelos competidores em eleições populares (partidos e candidatos) para

organizar a campanha e convencer os cidadãos a lhes conferirem o voto. Não compreendem os custos da organização do processo eleitoral, como o registro de eleitores, a instalação das urnas, os profissionais e voluntários recrutados para servir no dia a dia da eleição, a adjudicação de processos, etc. que correm por conta do Estado... Por outro lado, todos os gastos com a finalidade de convencer eleitores a votarem a favor de determinado projeto político, partido ou candidato podem ser considerados gastos de campanha.

A grande maioria dos acadêmicos que tratam do financiamento de campanhas eleitorais, assim como grande parcela dos jornalistas que discutem a tão comentada reforma política em tramitação no Congresso Nacional, afirma, categoricamente, que se trata de um tema intrinsecamente ligado à problemática da corrupção, fenômeno que está inserido no núcleo temático do presente estudo.

Sem dúvida, no atual cenário político-eleitoral – em que as campanhas tornam-se cada vez mais dispendiosas, ensejando investimentos massivos do setor privado – a busca por rendas capazes de fazer frente às milionárias contas de publicidade torna a interação entre poder econômico e o poder político um campo propício à corrupção, como ensina Monica Herman Salem Caggiano (1994, p. 137):

...ninguém ignora que o elevado custo das campanhas eleitorais, alinhado à rigidez normativa que ordinariamente se procura impor, obriga partidos e candidatos a lançarem mão de aportes marginais, socorrendo-se de fontes de captação camufladas para obtenção das receitas necessárias.

De fato, os autores que tratam da tão comentada reforma política, ao defenderem seus pontos de vista sob as vantagens ou desvantagens da adoção do financiamento público de campanha eleitoral – que figura entre as principais propostas sobre o tema no Congresso – fazem-no tendo como principal argumento o fato de tal técnica ser hábil ou não a fazer frente à corrupção eleitoral. Um bom exemplo desse modo de proceder é depreendido da exposição de Renato Janine Ribeiro (2006, p. 78-79) sobre o assunto:

Qualquer análise do financiamento das campanhas deve remeter primeiramente à corrupção. Na literatura especializada, a discussão do financiamento é uma espécie de *finale* de análises ou relatos mais longos sobre a corrupção... Só cabe estudar o financiamento público das campanhas pensando na e contra a corrupção.

Com a devida *venia* a essa posição acadêmica, discorda-se, nesse estudo, da respeitável afirmação acima transcrita. Certamente que a corrupção é um aspecto relevante no tocante ao

estudo do financiamento de campanha – tanto que a ele dedica-se a devida atenção nos capítulos seguintes –, contudo não se trata de seu cerne. O núcleo essencial dessa técnica, assim como de todas as demais que com ela estão inseridas dentro do sistema partidário e em direto contato com as técnicas do sistema eleitoral, não pode ser senão a igualdade de condições no pleito eleitoral.

Aliás, chama atenção como a abordagem da temática das eleições livres e justas, estendida à igualdade de condições econômicas equivalentes para as disputas eleitorais, é relegada à segunda ordem, justamente, no estudo dos institutos procedimentais mais fundamentais da democracia representativa: os mecanismos de desenvolvimento das eleições. Como bem lembra Bruno Wilhelm Speck (2006, p. 154), “A distribuição totalmente equitativa dos recursos entre todos os candidatos é raramente defendida. A própria distribuição desigual dos recursos expressa também o enraizamento social de alguns partidos e a falta de apoio popular para outros”.

Segundo ensina Giovanni Sartori (1994), um dos fundamentos da democracia representativa é a cláusula das eleições livres e justas (*free and fair elections*) que propugna, dentre outras cautelas, que haja requisitos mínimos de paridade entre os contendores da disputa eleitoral. O autor enfatiza, justamente, as eleições como o ápice do processo democrático, pelo qual o povo, de certa forma, realiza o papel de governar.

Contudo, para que se dê a legitimidade necessária a esse papel de governar, as eleições devem ser embasadas na liberdade, de modo que as opiniões do povo, expressadas pelos grupos políticos partícipes da disputa eleitoral, não sejam cerceadas e tenham alcance a todos. Infere-se, portanto, que é necessário que haja uma base mínima de igualdade de condições de disputa. Para Giovanni Sartori (1994, p. 123-124):

Como para ter uma democracia precisamos, em certa medida, de um governo do povo, vamos perguntar imediatamente: em que momento vemo-nos diante de um “povo governante”, do *demos* no ato ou papel de governar? A resposta é: nas eleições. Não é pouca coisa, pois o processo democrático é de fato sintetizado em eleições e em eleger. Em primeiro lugar, as eleições verificam o consenso e descartam o consenso presumido ou fraudulento... Dizemos para rematar, que as eleições devem ser livres. É verdade, mas não é o bastante, pois num sentido básico, a opinião também deve ser livre. Eleições livres sem o direito à opinião não nada significam.

Não basta, portanto, que se atenda ao princípio da igualdade do voto (*one man, one vote*), do sufrágio universal e da periodicidade do voto. É necessário que, além desses requisitos, observem-se condições iguais de disputa eleitoral, de modo que todos os candidatos tenham vozes e possam expressar sua opinião de forma igualitária, o que não se pode realizar com campanhas eleitorais financiadas de forma totalmente desproporcional. O ambiente deve ser totalmente democrático em todos os aspectos da contenda eleitoral, como bem ressalva Monica Herman Salem Caggiano (2004, p. 80):

Ressalte-se, ademais, que não basta conferir tratamento jurídico em moldes democráticos a um só dos tópicos [da cláusula das eleições livres e justas]. O exercício do sufrágio, no ensejo de exteriorizar uma preferência política e, assim, concorrer para a formação de um Parlamento representativo, impõe cuidados concatenados e uma legislação que contemple todo o sistema a englobar aqueles elementos, assegurando que, em conjunto, sirvam de superfície à prática do sufrágio em clima de real consistência democrática.

Daí porque se defende, no presente estudo, que o financiamento de campanhas eleitorais é uma temática em cujo núcleo repousa não o combate ou o estímulo à corrupção, mas sim a legitimidade política que deve perpassar, necessariamente, pela igualdade de condições dos candidatos disputarem, com recursos financeiros equivalentes, uma das cadeiras do Parlamento.

Esse requisito da paridade de armas na disputa eleitoral, contudo, não é contemplado no ordenamento jurídico brasileiro e tampouco nas propostas de reforma política que tramitam no Congresso Nacional. O atual regramento do pleito eleitoral demonstra-se totalmente incongruente com os princípios democráticos defendidos na Constituição, gerando campanhas sensivelmente desproporcionais entre si.

Dentre os exemplos que atestam essa disparidade, o mais claro é a inexistência da estipulação de um limite máximo para os gastos com a campanha eleitoral. O que há é, apenas, uma determinação para que cada candidato estipule, anteriormente à disputa eleitoral, os gastos que irá realizar com a campanha, seja qual for seu montante, e declare esses valores à Justiça Eleitoral.¹⁵⁵ Dessa forma, cada candidato tem total liberdade de arrecadar a quantia que lhe aprouver e lhe for possível fazer. A ausência de um teto financeiro para a realização das campanhas, na verdade, leva o pleito a assemelhar-se a uma disputa por recursos financeiros.

¹⁵⁵ O dever de auto-estipulação dos gastos eleitorais e declaração à Justiça Eleitoral está previsto no artigo 18, da Lei 9.504/97.

Nota-se que essa situação leva à existência de campanhas multimilionárias, as quais somente enfraquecem o debate eleitoral, já que grande parte das verbas é empregada em dispendiosas contas de publicidade que suplantam a existência de plataformas políticas e aproximam os candidatos a produtos de consumo.

Outro exemplo de incongruência no sistema de financiamento das campanhas eleitorais é que – não obstante as vedações de doações previstas em lei, entre elas, de entidades ou governos estrangeiros, instituições públicas da administração indireta ou indireta, etc.¹⁵⁶ – permite-se que empresas privadas façam, livremente, doações às campanhas eleitorais, mas não se permite que entidades de classe e sindicatos o façam. Trata-se de uma previsão desmedida, que afeta a legitimidade das eleições por desequilibrar o jogo de forças sociais envolvidas na disputa. Segundo Bruno Wilhelm Speck (2006, p. 156): “Em uma comparação internacional a vedação do financiamento por entidades de classe e sindicatos, herdadas ainda da ditadura militar no Brasil, poderia ser considerada anacrônica”.

Há, ainda, a inexistência de vedação de doações de entidades que contratem com a Administração Pública, as quais lhe prestam serviços ou realizam obras, o que traz repercussões muito sérias no tocante à troca de interesses entre classe política e classe econômica, gerando redes de poder. Esse aspecto do financiamento público, reconhece-se, está mais intimamente ligado à corrupção eleitoral, não obstante traga também disparidade entre os montantes financeiros de cada campanha.

Por fim, um último exemplo de total disparidade da legislação eleitoral sobre o financiamento de campanha é que se estipulou o limite de doação, diretamente aos candidatos, de dez por cento da renda para as pessoas físicas, e de dois por cento do faturamento para as pessoas jurídicas. Mesmo que o índice percentual de doação seja menor para as pessoas jurídicas, certamente há uma clara desproporção, já que, mesmo que as doações de pessoas físicas sejam feitas no seu teto máximo, certamente representarão, em média, uma fração ínfima das doações das grandes empresas, mesmo que estas não atinjam o teto de doação. Trata-se de uma regra que, primeiramente, atinge a equidade entre os que buscam a doação direta a um candidato e que, em

¹⁵⁶ Segundo os artigos 31, da Lei 9.096/95 e 24, da Lei 9.504/97, são vedadas as doações, às campanhas eleitorais, de: entidades ou governos estrangeiros; instituições públicas da administração direta ou indireta; empresas públicas e sociedades de economia mista; entidades subsidiadas com recursos públicos; entidades de utilidade pública; concessionários e permissionários de serviços públicos; e entidades de classe ou sindicatos.

segundo lugar, estimula a falta de transparência no pleito, já que não há tais limites para as doações aos partidos – que repassarão, posteriormente, os valores aos candidatos. Bruno Wilhelm Speck (2006, p. 153) comenta o descabimento da regra:

A atual legislação brasileira transforma a iniquidade social e econômica em norma para o financiamento eleitoral. Quem tem uma renda menor poderá doar menos às campanhas não só por força da realidade, mas também pela lei. Por outro lado, a inexistência destes limites para o financiamento dos partidos em combinação com a possibilidade de que partidos transfiram recursos para campanhas eleitorais criam um forte incentivo para contornar esta norma legal, utilizando os partidos políticos como intermediários. Esta brecha na lei torna o financiamento político menos transparente.

Ressalta-se que a causa da disparidade de condições na disputa eleitoral – a qual se verifica nas experiências brasileiras – não é a adoção, por si só, do financiamento privado de campanhas eleitorais. Em verdade, o financiamento de campanhas eleitorais no atual ordenamento jurídico brasileiro é de caráter misto, combinando-se regras de financiamento público e de financiamento privado.

Ocorre que também as regras que tratam do financiamento público trazem grande distorção à disputa eleitoral.¹⁵⁷ Cita-se, por exemplo, o acesso gratuito ou subsidiado a serviços públicos e instalações. Trata-se de mecanismo que tem grande influência no pleito eleitoral. Ele é realizado pela concessão de cem minutos diários gratuitos em televisão e rádio, para divulgação das plataformas políticas, durante os quarenta e cinco dias antecedentes à eleição. É proibida, contudo, a concessão de espaço adicional pago pelos partidos ou candidatos.¹⁵⁸ Um terço desse espaço é concedido igualmente entre todos os partidos que tiverem representação no Congresso nacional, mas os outros dois terços são repartidos proporcionalmente entre os partidos de acordo com sua representação na Câmara dos Deputados, verificada no início da sessão legislativa, o que é uma regra adotada, explicitamente, com vistas a preservar as forças políticas e agremiações partidárias já representadas no Congresso Nacional.

Além disso, no tocante à distribuição dos recursos do Fundo Partidário, há uma patente proteção aos partidos políticos com bancadas de peso no Congresso Nacional. Noventa e cinco por cento desse fundo é distribuído de acordo com critérios de sucesso eleitoral na disputa anterior, o que

¹⁵⁷ O financiamento público no Brasil dá-se de três formas: isenções de impostos aos partidos e aos doadores; o acesso gratuito ou subsidiado a serviços públicos e instalações e recursos orçamentários diretos do Fundo Partidário (SPECK, 2006, p. 157). O primeiro tem caráter deveras restrito.

¹⁵⁸ É o que dispõe o artigo 44, da Lei 9.504/97.

representa uma regra, em essência, de manutenção do *status quo* no Parlamento e da conservação da ordem política.¹⁵⁹

Assim, não se trata, simplesmente, de realizar um julgamento sobre qual sistema de financiamento eleitoral, tomado abstratamente e em sua forma pura, deve ser adotado ou prevalecer.

O financiamento privado, por exemplo, pode perfeitamente atender aos requisitos da cláusula das eleições livres e justas, desde que os recursos advindos do setor privado sejam destinados a um fundo suprapartidário que será, posteriormente, repartido, de forma igualitária, entre os partidos ou coligações partidários, de modo que as empresas e as pessoas físicas contribuam para o regular desenvolvimento do pleito como um todo. Além disso, é plenamente possível que o financiamento público esteja aliado ao financiamento privado, de modo que as pessoas físicas ou jurídicas contribuam diretamente à campanha eleitoral de um candidato ou de um partido político, podendo estes optar, exclusivamente, entre os recursos públicos ou privados, mas desde que ambos fundos sejam equivalentes, neutralizando-se a força do poder econômico nas eleições.

Há, portanto, inúmeras fórmulas que se podem aplicar tanto de financiamento público, quanto de financiamento privado, ou mesmo conjugadas, de modo que atendam a cláusula da igualdade e liberdade das eleições. O modelo de financiamento de recursos para as campanhas eleitorais pode funcionar adequadamente, seja público ou privado, desde que haja limites adequados para as campanhas e que haja transparência nas doações e na captação de recursos. Além disso, sobretudo, a questão repousa na repartição proporcional das receitas para as campanhas eleitorais, de modo que cada uma delas seja dotada de fundos equivalentes.

Não há dúvida que a questão da corrupção eleitoral está, intrinsecamente, ligada ao modo de financiamento das campanhas. Contudo, uma vez atendido o princípio defendido acima, possivelmente a incidência do fenômeno seria afastada, ou, ao menos, mitigada. De qualquer forma, da maneira como está regido o financiamento das campanhas eleitorais no ordenamento jurídico brasileiro, é certo que a ocorrência da corrupção é uma de suas conseqüências mais

¹⁵⁹ É o que dispõe o artigo 41-A, da Lei 9.096/95.

corriqueiras; sobre o fenômeno e sua incidência no campo eleitoral e também na seara política parlamentar, passa-se a discorrer nos capítulos seguintes.

SEGUNDA PARTE. A CORRUPÇÃO

CAPÍTULO 4. ELEMENTOS DA CORRUPÇÃO

4.1. A problemática da definição: os critérios normativo-legais e sociais

A temática acerca da definição da corrupção, tomadas como ambiente de estudo as modernas democracias representativas, é deveras controversa, de modo que não se pode dizer que há um entendimento pacífico ou uma conceituação consagrada que satisfaça todas as correntes de pensamento.

Traduz essa dificuldade o fato de que em uma determinada democracia uma dada conduta é oficialmente rotulada como corrupta, sendo tratada com repulsa e aversão e desencadeando severas sanções morais ao sujeito ativo e, em outra sociedade de mesmo sistema político, a conduta idêntica é tida, pelo Estado, como normal e aceitável (quando muito tomada como um pequeno desvio de conduta, sem sanção legal efetiva). Nota-se, portanto, que os contornos conceituais, que discriminam o que é corruptor do que não é, são extremamente tênues.

É certo que esse paradoxo conceitual advém, mormente, da adoção do critério legal, que gera essa distinção notável de inserção de condutas iguais ou similares, alternativamente, em campos distintos de legalidade ou ilegalidade, licitude ou ilicitude, dada a sociedade analisada e seu ordenamento jurídico respectivo. Como ressalta Paul Heywood (1997, p. 7), Professor de Ciências Políticas da Universidade de Nottingham:

O que é ilegal em um país pode não o ser em outro, o que conduz a situações em que atos semelhantes podem ser definidos como corruptos ou não de acordo, exclusivamente, com o lugar em que ocorram. O financiamento dos partidos políticos é um bom exemplo: as regras de financiamento de partidos políticos de alguns países são muito mais rigorosas do que em outros, e há poucas dúvidas de que algumas práticas bem estabelecidas na Grã-Bretanha – tais como contribuições privadas voluntárias, até mesmo do estrangeiro, a partidos políticos – gerariam, prontamente,

investigações em várias outras democracias, como, aliás, também ocorreria com a remuneração de caciques-políticos membros do parlamento. (Tradução livre do autor)¹⁶⁰

E até em uma única sociedade, mas dados momentos históricos distintos, a mesma conduta é considerada ora tolerável, ora criminosa – sob o rótulo de corrupta. E mais, as variáveis históricas não só podem pender, na balança axiológica, para o campo da tolerância ou da ilicitude, como também para o que é louvável ou não-louvável.

Nota-se, portanto, que as perspectivas normativas e legais de corrupção sofrem dessa distorção, uma vez que, adotado o método do Direito Comparado, restringem-se a sociedades particulares ou momentos históricos específicos.

Essa disparidade de tratamento sobre condutas que são consideradas corruptas em dado espaço ou momento induz a considerar duas hipóteses possíveis: ou os valores, princípios e normas que norteiam o julgamento moral e ético das condutas individuais são completamente distintos, tomados sociedades ou momentos diferentes; ou há, de fato, uma base similar de valores, princípios e normas de distinção entre público e privado – sem o que não se pode falar em corrupção – mas o critério de avaliação oficial do que é corrupto não corresponde à referida base axiológica.

Parece que a segunda hipótese é a mais plausível, já que se está a tratar de sociedades modernas que têm fundamentos econômicos e políticos similares: são democracias – com seus implícitos princípios de soberania popular, de limitação e alternância do poder, de separação do público e privado – voltadas à consecução do bem-estar comum, e orientadas por um sistema de produção de bens e realização de serviços que, em regra, garante a livre-iniciativa, a livre-concorrência e a propriedade privada.

Uma perspectiva mais abrangente, portanto, consideraria o que, dentro dessa interação entre economia e política, há de contrariedade e pode levar à corrupção dos sistemas político e

¹⁶⁰ “*What is illegal in one country may not be in another, leading to situations in which similar acts can be defined as corrupt or not according only to where they take place. The financing of political parties provides a good example: the rules on party financing in some countries are much stricter than in others, and there is little doubt that some well established practices in Britain – such as voluntary private contributions, even from overseas, to party funds – would prompt investigation in several other democracies, as indeed would the existence of ‘remunerated directorship’ for sitting members of parliament.*”

econômico. E o que, nesse jogo de valores dentre os dois sistemas, leva a sociedade a considerar se uma conduta é corrupta ou não.

De qualquer forma, se está a se especular acerca da contradição de valores ou de princípios de sistemas de uma mesma sociedade, pode-se dizer que já se extrapola a perspectiva normativo-legal. De fato, o objeto de estudo dela está adstrito ao caso particular específico, sua forma e sua subsunção ou não a um critério legal.

A despeito desta limitação, deve-se notar que na seara jurídica, e mesmo política, no que tange ao estudo da corrupção, valorizam-se, essencialmente, os aspectos formais do fenômeno, identificando-o, tão somente, a partir de pressupostos legais, de modo que, tomada essa perspectiva, resta uma definição que, talvez, possa soar simplista: de forma sintética, corrupção seria toda conduta individual que a lei define como tal.

Um exemplo dessa perspectiva é a definição dada por Philippe Ardant (1984 *apud* CAGGIANO, 1994, p. 131), para quem a corrupção aponta para “as situações e os meios de pressão ilícita e oculta utilizados para a obtenção de resultados que os procedimentos legais não garantem”.

Também se pode citar, como exemplo dessa abordagem normativo-legal, a definição desenvolvida por Gianfranco Pasquino (BOBBIO; MATTEUCCI, 2004, p. 291-292), Professor da Universidade de Bolonha:

Assim se designa o fenômeno pelo qual um funcionário público é levado a agir de modo diverso dos padrões normativos do sistema, favorecendo interesses particulares em troca de recompensa. Corrupto é, portanto, o comportamento ilegal de quem desempenha um papel na estrutura estadual... A Corrupção é considerada em termos de legalidade e ilegalidade e não de moralidade e imoralidade...¹⁶¹

Nota-se, contudo, que é possível que se adotem parâmetros legais – os quais levem em conta a distinção normativa entre interesse público e privado, que é muito importante, não se nega, para a definição de corrupção pública – sem deixar, contudo, de expandir o alcance teórico do

¹⁶¹ A definição dada pelo respeitável professor da Universidade de Bolonha parece, ao menos no trecho citado, não considerar as formas de corrupção que ocorrem em âmbito diverso da esfera pública, sobre as quais se discorre no tópico referente à classificação da corrupção – item 4.5, deste capítulo.

fenômeno para se aproximar de sua essência, que é o conluio camuflado de interesses, direcionado à obtenção de vantagens para quem quer que seja. Monica Herman Salem Caggiano (1994, p. 133) desenvolve bem essa aproximação:

Em suma, acolhendo-se uma visão mais larga, o termo corrupção indica quaisquer ações praticadas de forma camuflada, a partir de uma zona de penumbra, à margem das linhas comportamentais norteadas pela lei e pela moral, com vistas à obtenção de vantagens individuais ou em prol de um grupo, inatingíveis pelas vias ordinárias.

Não se está a avaliar que as abordagens estritamente normativo-legais são destituídas de valor prático ou científico. Pelo contrário, por serem muito mais ligadas ao aspecto ético da corrupção do que outras concepções estruturais (que serão apresentadas nos próximos itens do capítulo), elas são importantes porque delas derivam, em termos jurídico-positivistas, muito do que se considera por esfera pública e como esta é discriminada da esfera privada, além de exemplificar, de forma prática, como os valores do mercado se introduzem naquela, mudando o entendimento do que é ou não corrupção.

Além disso, não se questiona a necessidade da adoção de parâmetros legais para o combate à corrupção em termos práticos de persecução penal. E essa demarcação é relevante não apenas quanto ao ordenamento jurídico de uma sociedade tomada individualmente, mas também em termos globais, já que uma base jurídica internacional é indispensável para o combate do fenômeno, que não se limita a fronteiras estatais.

No que se refere à adoção de uma unidade jurídica para o combate da corrupção em termos globais, não se pode deixar de reconhecer, a despeito das dificuldades encontradas, que os organismos internacionais têm buscado empreender a uma uniformização, que se origina, eminentemente, da concepção inglesa sobre a matéria.

Isso porque, o mencionado arcabouço jurídico não só trata da corrupção passiva (aquela em que a conduta criminalizada é a de quem aceita comportar-se de forma corrupta – geralmente o funcionário público diante de uma provocação do particular ou de outro funcionário público), mas também da corrupção ativa (em que a conduta incriminada é a proposição – que geralmente parte de empresários – a outrem para que realize um comportamento corrupto). O doutrinador inglês Henry Campbell Black (1968, p. 414) define a corrupção como:

...um ato cometido com o intuito de dar alguma vantagem incompatível com as funções públicas e com os direitos da coletividade. O ato de um agente público ou pessoa tomada em confiança que, ilegalmente e de forma ímproba, abusa de seu status ou função para adquirir algum benefício para si ou para outrem, contrariamente ao seu dever e aos direitos da coletividade. (Tradução livre do autor)¹⁶²

A faceta ativa do fenômeno foi prevista na Lei inglesa de Prevenção contra a Corrupção, de 1906, que ampliou o espectro do combate, ao estabelecer a punição das transações corruptas envolvendo “agentes”, expressão que engloba não só particulares, mas também funcionários públicos. De acordo com a referida lei:

Se qualquer pessoa, de forma corrupta, dá ou concorda em dar ou oferecer qualquer presente ou benefício a qualquer agente como um incentivo ou recompensa para realizar ou impedir algo, ou para, após a promulgação desta lei, fazer ou proibir de fazer qualquer ato relacionado com os negócios daquele ou para mostrar ou impedir de mostrar favorecimento ou não-favorecimento a qualquer pessoa relacionada aos negócios daquele (uma pessoa servindo sob a Coroa ou sob qualquer corporação ou qualquer escritório, conselho distrital ou municipal, ou de qualquer conselho de tutores, é um agente, na acepção da presente lei), [comete crime]... (INGLATERRA, *Prevention of Corruption Act, 4th August 1906*). (Tradução livre do autor)¹⁶³

O ordenamento jurídico brasileiro também segue a tradição inglesa no tratamento da matéria, de modo que são previstos, na seara criminal, alguns tipos penais distintos que tratam do fenômeno, de modo que podem ser enquadrados ora como corrupção ativa, ora como corrupção passiva.¹⁶⁴

¹⁶² “...an act done with the intent to give some advantage inconsistent with official duty and the rights of the others. The act of an official or fiduciary person who unlawfully and wrongfully uses his station or character to procure some benefit for himself or for another person, contrary to duty and the rights of others.”

¹⁶³ “If any person corruptly gives or agrees to give or offers any gift or consideration to any agent as an inducement or reward for doing or forbearing to do, or for having after the passing of this Act done or forborne to do, any act in relation to his principal’s affairs or business, or for showing or forbearing to show favour or disfavour to any person in relation to his principal’s affairs or business (A person serving under the Crown or under any corporation or any borough, county, or district council, or any board of guardians, is an agent within the meaning of this Act)...”

¹⁶⁴ Como se discorre em seguida, há uma série de tipos penais previstos no ordenamento jurídico que têm conexão ou similaridade com a corrupção, estejam eles no Código Penal ou na legislação extravagante como é o caso da Lei n.º 7.492/1986 (que trata dos crimes contra o sistema financeiro). Também não se devem olvidar as práticas não tidas como criminosas, mas que têm conteúdo afim ao fenômeno, como os atos de improbidade administrativa que importem em enriquecimento ilícito, previstos no artigo 9º, da Lei 8.429/92. Contudo, focam-se no presente estudo os tipos penais que traduzem de forma mais completa, segundo a concepção conceitual aqui adotada, a essência da corrupção.

Um dos tipos legais que se enquadra na primeira forma de corrupção acima enunciada está previsto no artigo 333 do Decreto-Lei nº 2.848 de 1940 (Código Penal).¹⁶⁵ Trata-se do crime conhecido genericamente como corrupção ativa. É um crime comum, de modo que qualquer pessoa pode ser sujeito ativo; e a conduta perfaz-se pelas atividades de prévio oferecimento inequívoco – colocar à disposição ou apresentar que seja aceito – ou de promessa – obrigação, comprometimento, garantia – de uma vantagem não devida a um funcionário público, com o propósito de que este faça ou deixe de fazer um ato de seu ofício, incluindo-se, também, o dolo específico de retardamento do ato oficial.

Nota-se que o oferecimento ou a promessa devem se destinar, necessariamente, a um funcionário público, compreendido como quem exerce cargo, emprego ou função pública, mesmo que transitoriamente ou sem remuneração.¹⁶⁶ A oferta ou promessa pode ser direta ou indireta (ou seja, por meio de terceiro) para induzir o funcionário público a executar, omitir-se ou não praticar em tempo útil, um ato administrativo, político ou judicial, de que é competente o agente corrompido.

O sujeito passivo é somente o Estado, de modo que a objetividade jurídica do tipo penal é a proteção à Administração Pública, especialmente focalizada, nesse artigo, sob o ângulo de sua moralidade e eficiência. Como bem ensina Sérgio Habib (1994, p. 175):

Ao incriminar a conduta de quem oferece ou promete vantagem indevida a funcionário público, buscou o legislador proteger a administração pública, defendendo-a dos ataques ou das arremetidas do particular, ameaçando o seu bom funcionamento. Deseja-se, certamente, desestimular a prática do suborno, da peita, da propina ou mesmo de qualquer outra vantagem a que não faça jus o funcionário, uma vez que o desempenho de sua função é dever seu, cabendo fazê-lo com solicitude, presteza e eficiência, sem que para isso deva ser emulado por promessas de recompensas.

¹⁶⁵ Reza o dispositivo: “Art. 333. Oferecer ou prometer vantagem indevida a funcionário público, para determiná-lo a praticar, omitir ou retardar ato de ofício: Pena – reclusão, de 2 (dois) a 12 (doze) anos, e multa. Parágrafo único. A pena é aumentada de um terço, se, em razão da vantagem ou promessa, o funcionário retarda ou omite ato de ofício, ou o pratica infringindo dever funcional.

¹⁶⁶ Além dessas pessoas, o artigo 327, do Código Penal, considera funcionário, por equiparação, também quem exerce cargo, emprego ou função em entidade paraestatal, e quem trabalha para empresa prestadora de serviço contratada ou conveniada para a execução de atividade típica da Administração Pública. Ressalta-se, ainda, que os agentes políticos, entre eles os parlamentares, podem, perfeitamente, ser considerados como funcionários públicos para efeito de configuração dos crimes de corrupção ativa e corrupção passiva. Esse foi o entendimento do STF (Inq 2245/MG, Relator Ministro Joaquim Barbosa), em decisão que recebeu a denúncia do Ministério Público no caso popularmente conhecido como “Mensalão”.

O objeto material do delito é, justamente, a vantagem indevida, compreendendo benefícios de natureza patrimonial, moral ou mesmo sexual.¹⁶⁷ A vantagem indevida, seja qual for sua natureza, é aquela que não é a prevista em lei e, como tal, que não traduz a estrita remuneração ou benefícios do funcionário pagos pelo Estado. É tudo que, dessa forma, não é cabível ou merecido, pela lei, ao agente corrompido.

Popularmente, a vantagem indevida toma a denominação de “propina”¹⁶⁸ ou “suborno”¹⁶⁹. Sérgio Habib (1994, p. 178), seja qual for a denominação da vantagem indevida, ressalta o seu caráter secreto e corrosivo dos valores do meio corrompido, o que reforça o argumento de que este tipo legal bem identifica o fenômeno da corrupção, que enseja a troca de favores às escondidas e o solapamento do norte axiológico que conduz os comportamentos individuais:

As vantagens devidas são pagas ao descoberto. As indevidas à socapa. Umas, as primeiras, dignificam o funcionário, já que lhe retribuem o trabalho desempenhado. Outras, as últimas somente o maculam, exatamente por desviá-lo do objeto primacial que é o interesse coletivo, distanciando-o dos padrões exigidos de moralidade administrativa.

Nota-se que o sucesso do propósito do sujeito ativo não é necessário para que ocorra o crime.¹⁷⁰ Contudo, o legislador infraconstitucional previu uma circunstância qualificadora que exaspera a pena: quando o funcionário realiza o intento do corruptor e, devido à vantagem ou promessa, retarda ou omite o ato de ofício, ou ainda, pratica-o infringindo o dever funcional. Aplica-se a reprimenda mais severa por, nesse caso, haver exaurimento do crime cometido, implicando em maior dano à Administração Pública.

¹⁶⁷ Esse é o entendimento de Júlio Fabbrini Mirabete (2007, v. 3, p. 368). Por sua vez, Nelson Hungria (1981, v. 9, p. 428) entende que vantagem indevida é somente de cunho patrimonial.

¹⁶⁸ Maria Helena Diniz (1997, p. 507) alerta, contudo, para o conteúdo técnico que pode tomar o termo, restringindo sua aplicação para o campo da ilicitude administrativa, passível de punição pela Lei n.º 8.429 de 1992: “A propina é um ato de improbidade administrativa que importa enriquecimento ilícito, ou sem causa jurídica, que pode ser levado a efeito por qualquer agente público e que deve ser evitado para preservar a moralidade pública (CF/88) e combater a corrupção e o exercício espúrio da função por ele desempenhada...”

¹⁶⁹ Segundo Waldo Fazzio Júnior (2002, p. 167): “O suborno (do latim *subornare*), em sentido estrito, é a oferta de compensação pela prática, pelo agente público, de ato de venalidade funcional. Normalmente, implica corrupção ativa daquele que paga ou promete pagamento, e corrupção passiva do oficial público, baseada na aceitação. Literalmente, o vocábulo *suborno* traduz a paga ou qualquer espécie de recompensa; dele resulta a corrupção.”

¹⁷⁰ Coincide o momento consumativo com o ato de oferecer ou prometer a vantagem indevida, chegando esta ao conhecimento do funcionário. É, portanto, crime formal, atingindo a consumação ainda que o funcionário recuse-se ao proposto pelo sujeito ativo.

É importante ressaltar que a proposta ou o oferecimento da vantagem indevida deve dar-se espontaneamente pelo agente, de modo que a volição de iniciativa livre do crime deve encontrar-se, necessariamente, naquele que corrompe o funcionário público, perfazendo-se assim o elemento essencial da corrupção ativa.¹⁷¹

O segundo tipo penal que se enquadra entre as hipóteses legais de corrupção ativa é o crime previsto no artigo 343 do Código Penal, sob a alcunha de corrupção ativa de testemunha ou perito.¹⁷² Trata-se, na verdade, de um tipo especial ao anteriormente comentado; a principal diferença para aquele, portanto, é a especificidade do funcionário público corrompido, que, nesse caso particular, é um auxiliar da justiça.

Também é um crime comum, ou seja, qualquer pessoa pode realizá-lo e a conduta criminosa dá-se pelas atividades de dar, oferecer ou prometer dinheiro ou qualquer outra vantagem a testemunha, perito, contador, tradutor ou intérprete. Nota-se que, assim como o tipo legal previamente comentado, não é necessário, para que o crime esteja cometido, que o funcionário corrompido, efetivamente, receba o recurso financeiro ou a vantagem que não lhe cabe. Basta uma promessa ou oferecimento com o dolo específico para que uma pessoa – que se equipara a funcionário público – arrolada pelas partes, convocada para depor, ou designada para uma perícia, cálculo ou tradução em um processo judicial, realize afirmação falsa, negue-se a dizer a verdade ou a cale.

O Estado é o sujeito passivo do crime, sendo a objetividade jurídica do tipo penal a proteção da administração da Justiça. O objeto material do delito é, justamente, a vantagem indevida, que, como já foi comentado no tipo penal anterior, pode compreender benefícios de natureza patrimonial, moral ou mesmo sexual.

¹⁷¹ Ressalta-se que, se a promessa ou a oferta forem motivadas por exigência do funcionário, haverá o crime de concussão, previsto no artigo 316 do Código Penal. Não há crime se o agente oferece ou promete vantagem para livrar-se de ato ilegal do funcionário ou para que este pratique ato que não seja de sua competência.

¹⁷² Determina o artigo 343, do Código Penal: “Dar, oferecer ou prometer dinheiro ou qualquer outra vantagem a testemunha, perito, contador, tradutor ou intérprete, para fazer afirmação falsa, negar ou calar a verdade em depoimento, perícia, cálculos, tradução ou interpretação: Pena – reclusão, de três a quatro anos, e multa. Parágrafo único. As penas aumentam-se de um sexto a um terço, se o crime é cometido com o fim de obter prova destinada a produzir efeito em processo penal ou em processo civil em que for parte entidade da administração pública direta ou indireta.”

Por sua vez, o tipo legal que se enquadra como corrupção passiva está previsto no artigo 317 do Código Penal.¹⁷³ Diferentemente dos tipos legais comentados *supra*, trata-se de crime próprio, de modo que o sujeito ativo é, necessariamente, o funcionário público, compreendido nos mesmos termos dos comentários sobre os tipos legais de corrupção ativa. O particular pode incidir nessa prática criminosa somente em concurso com um funcionário público, incidindo nas penas a ele cominadas na medida de sua culpabilidade.

O sujeito passivo do crime é o Estado, de modo que busca o legislador, com este dispositivo, coibir o tráfico da função pública e garantir o prestígio e a segurança da máquina administrativa. A lei penal visa, pois, à proteção da Administração Pública, sob o ponto de vista de sua moralidade e de sua probidade.

A conduta criminosa pode ser realizada por três diferentes atividades: solicitar vantagem, recebê-la, ou ainda, aceitar promessa dela. A primeira é compreendida como o pedido de uma vantagem – que não se configure uma exigência ou coação – partindo do funcionário público a iniciativa da atividade criminosa;¹⁷⁴ a segunda entende-se como a posse ou o usufruto, efetivos, do bem ou da vantagem dados pelo particular – parte desse sujeito, nessa segunda conduta, a iniciativa delituosa; pela terceira atividade, compreende-se a concordância com uma dada proposta feita pelo particular.

Uma vez solicitada, recebida ou aceita a promessa dela, pratica o funcionário público a corrupção passiva. Nota-se, contudo, que tais condutas, para configurarem a prática do delito, devem significar a mercancia da função pública, pois meras gratificações usuais e de pequena monta, por não revelarem este tráfico, são insuficientes para a caracterização do crime.

¹⁷³ Dispõe o artigo 317, do Código Penal: “Solicitar ou receber, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função, ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida, ou aceitar promessa de tal vantagem: Pena – reclusão de 2 (dois) a 12 (doze) anos, e multa. § 1º A pena é aumentada de um terço, se, em consequência da vantagem ou promessa, o funcionário retarda ou deixa de praticar qualquer ato de ofício ou o pratica infringindo dever funcional. § 2º Se o funcionário pratica, deixa de praticar ou retarda ato de ofício, com infração de dever funcional, cedendo a pedido ou influência de outrem: Pena – detenção, de 3 (três) meses a 1 (um) ano, ou multa.”

¹⁷⁴ A coação praticada pelo funcionário público para o recebimento da vantagem indevida implica em outro tipo distinto de crime: a concussão, prevista no artigo 316 do Código Penal. Diferencia-se, substancialmente, o tipo penal em comento do crime de concussão porque neste último o particular é mero sujeito passivo, ao passo que na corrupção passiva ele pratica, ao oferecer a vantagem, o delito de corrupção ativa. Sobre a concussão, tecem-se alguns comentários nas páginas seguintes.

Salienta-se, ainda, que representa o objeto material do crime qualquer vantagem indevida, não necessariamente patrimonial – nos mesmos termos do que foi comentado quanto à corrupção ativa –, destinada ao funcionário ou mesmo a terceira pessoa. A vantagem indevida, por sua vez, pode ser solicitada diretamente (pelo próprio funcionário) ou indiretamente (mediante interposição de outra pessoa), podendo esta solicitação ser feita de forma expressa, disfarçada ou velada.

Necessariamente, as condutas enumeradas devem ocorrer em razão da função pública do sujeito ativo ou do sujeito passivo, ainda que estejam fora dela – como, por exemplo, se estiverem de licença, férias, ou mesmo transferidos para um cargo de comissão, mas ainda detenham aquela função – ou mesmo antes de assumi-la – tendo sido nomeados, designados, comissionados ou convocados, mas não a exercem ainda. O funcionário pode também incidir nessas condutas mesmo enquanto exerce o cargo temporariamente. O essencial é que: o agente tenha a função – caso contrário, como ocorre com o aposentado ou exonerado, incidirá em outro crime, provavelmente o estelionato; e que haja um uso irregular da função. Como bem ensina Waldo Fazzio Júnior (2002, p. 169): “Essencial em todas as hipóteses é que o agente público abusa da função, usa irregularmente a função, desvia a função de sua finalidade legal que é o interesse público. Cria a disfunção, pelo desvio de poderes administrativos insertos em sua esfera de competência.”

Nota-se, portanto, que a mera aceitação ou recebimento da vantagem indevida pelo funcionário público, a exemplo do que ocorre na corrupção ativa, implica na consumação do crime de corrupção passiva. Entretanto, como uma hipótese de qualificação do crime, o seu exaurimento apresenta-se como fator de maior punibilidade; ou seja, se o funcionário, em razão da vantagem ou promessa, atrasa ou deixa de praticar qualquer ato de ofício, ou o pratica violando o dever de sua função, recebe pena mais grave.

Por outro lado, há hipótese de crime privilegiado quando o funcionário cede a pedido ou à influência de outrem, mas não recebe a vantagem. Nesse caso, recebe pena menos gravosa.

É muito importante ressaltar que, tanto para a tipificação do crime de corrupção ativa, como de corrupção passiva, é indiferente que o ato oficial ou a omissão do funcionário público – o objeto

do corruptor –, buscados pelo particular ao lhe oferecer vantagem indevida, sejam lícitos (ensejando a chamada corrupção imprópria) ou ilícitos (corrupção própria). Tal fato tem relevantes implicações, não só de ordem prática, mas também de ordem teórica. Isso porque, na medida em que o ordenamento jurídico repele a concessão de vantagem indevida ao funcionário público, ou a solicitação dela por este, com vistas à prática tanto de atos legais como ilegais, a interpretação que resulta é que não se admitem como legítimos quaisquer efeitos porventura benéficos – que existiriam, segundo defendem alguns autores – do fenômeno da corrupção.¹⁷⁵

Esses tipos penais comentados são a expressão legal mais elementar do caráter dual da corrupção, tanto em sua faceta ativa, como passiva. Há autores, contudo, que defendem que a expressão criminal do fenômeno da corrupção não se exaure com a indicação desses três tipos legais comentados. Segundo essa posição, tais crimes têm, de fato, a configuração fundamental pela qual se manifesta a corrupção, mas são tratados como tal, eminentemente porque a lei assim os qualifica. Contudo haveria mais crimes que, mesmo não denominados como corrupção, traduziriam, no mundo jurídico-legal, esse fenômeno social. Como defende Waldo Fazzio Júnior (2002, p. 35-36):

É corrupção passiva (art. 317) ou ativa (art. 333) o que o Código Penal define como tal... Ora, é cediço que as espécies de corrupção pública não se esgotam nesses tipos penais. Todos os congressos e conferências internacionais consagram uma noção bem mais ampla de corrupção pública, de modo a envolver outras figuras portadoras de condutas ilegais de igual censurabilidade, como o peculato doloso e a concussão. Por exemplo, a admitir-se conceituação estritamente legal e positiva, só é ato de corrupção passiva *solicitar, receber* ou *aceitar* vantagem indevida proporcionada por terceiro. O ato de exigir referida vantagem (concussão) não se enquadra, em termos de direito positivo, no sentido técnico de corrupção. Mais. Em torno do delito de corrupção propriamente dito, convivem outros delitos conexos que constituem um conjunto artificialmente segmentado por qualificações jurídicas formais. Delitos como o desvio de bens públicos ou a exploração de prestígio amiúdes são etapas necessárias da corrupção pública, sem serem considerados como tal, em sentido estrito. A indeterminação e a complexidade das práticas desviadas tornam quase impossível reduzi-las às etiquetas do direito penal tradicional.

Concorda-se, no presente estudo, com o argumento de que os tipos legais comentados acima, de corrupção ativa e passiva, não devem ser compreendidos como previsões do fenômeno da corrupção apenas porque recebem tal denominação. O tipo legal anunciado no artigo 299, da Lei n.º 4.737 de 1965,¹⁷⁶ por exemplo, muito embora não tenha *nomen legis* de corrupção, traz uma

¹⁷⁵ Sobre os efeitos da corrupção discorre-se no item 4.5, deste capítulo.

¹⁷⁶ Determina o artigo 299, da Lei n.º 4.737/65: “Dar, oferecer, prometer, solicitar ou receber, para si ou para outrem, dinheiro, dádiva, ou qualquer outra vantagem, para obter ou dar voto e para conseguir ou prometer

hipótese de crime, eminentemente, dessa natureza. Muito embora não se trate do fenômeno incidindo, exclusivamente, na esfera pública, já que envolve condutas que corrompem a atividade de votar do particular, ou a atividade de um, ainda, postulante a um cargo de representação política, verificam-se todos os elementos que traduzem a essência da corrupção: a troca de interesses (ou, ao menos, a sua tentativa, seja pela promessa, solicitação, ou oferecimento) entre o poder político ou econômico e aquele que detém um poder que emana de um direito político, podendo ser qualquer deles corruptor ou corrompido; e a corrosão dos elementos orientadores da conduta, ou seja, dos princípios de lisura na disputa eleitoral, da vedação da transação do voto, etc. Além disso, ressalta-se que, em regra, o fenômeno da corrupção se instrumentaliza por práticas veladas, secretas, o que geralmente ocorre nos casos de “compra de votos”.

Também é fato que os tipos legais comentados, denominados pelo legislador de “corrupção”, não traduzem toda a essência do fenômeno – nem poderiam fazê-lo, já que, emanados do sistema jurídico e expressos por seu código, somente podem tratar das suas repercussões jurídicas –, o que dá apoio ao argumento já introduzido nesse estudo de que há abordagens do tema que atingem aspectos não vislumbrados pelo campo da legalidade.

Contudo, a despeito da clareza do argumento verificado na citação *supra*, extraída de obra da lavra de Fazzio Júnior (2002, p. 35-36), deve-se notar que, diante de uma perspectiva estruturalista do fenômeno da corrupção, a qual leva em conta a sua origem a partir do contato e das acomodações entre os sistemas econômico e político – sobre o que se discorre de forma mais completa adiante – alguns tipos penais exemplificados não tratam, essencialmente, da corrupção propriamente dita. Isso porque, a despeito de haver a busca do sujeito ativo em privilegiar o interesse privado em detrimento do público, em alguns dos tipos legais citados por esse autor, ora não há uma troca de interesses entre atores, supostamente, corruptores ou corrompidos – o que deve haver necessariamente – ora não há o elemento da prática velada – ou camuflada, como bem exposto por Caggiano (1994, p. 133) – para a obtenção de interesses escusos, e ora não há o rompimento dos valores, princípios ou regras que norteiam uma atividade individual ou coletiva.

abstenção, ainda que a oferta não seja aceita: Pena - reclusão até quatro anos e pagamento de cinco a quinze dias-multa.”

É certo que as condutas previstas nesses tipos penais, certamente, podem ser praticadas por agentes que estão em um conluio resultante de redes de corrupção, de modo que, sem dúvida, essas atividades, possivelmente, sejam um modo de alimentar e fortalecer tanto as ligações como a teia criminosa em que os sujeitos ativos do crime estão inseridos.¹⁷⁷ Sérgio Habib (1994, p. 148), comentando uma série de crimes que têm conexão com o fenômeno da corrupção, entre eles a exploração de prestígio, a prevaricação e a advocacia administrativa, reconhece esse argumento: “Nesses delitos, a corrupção não entra como elementar do tipo, o que não impede, entretanto, que na sua prática o agente seja movido pela propina ou que se deixe corromper”. Nota-se, mais uma vez, que essas condutas tomadas individualmente, por si só, não se subsumem às previsões legais tecnicamente típicas de corrupção.

Por exemplo, o tipo legal nomeado como concussão, previsto no artigo 316 do Código Penal,¹⁷⁸ tem como conduta obrigatória do funcionário público a utilização de sua função para exigir uma vantagem indevida de outrem. Não basta que haja insinuação, sugestão ou proposta; deve haver o elemento coativo, de modo que não há, nesse caso específico, a troca de interesses entre sujeitos de modo a macular a atividade profissional. Ao exigir uma vantagem, o funcionário público não pratica uma atividade de corromper valores que norteiam a atividade de outrem, tampouco o faz de forma camuflada com vistas a uma troca de interesses. Há apenas o benefício de uma das partes nessa relação. É certo que a concussão pode ser uma atividade-instrumento de um estratagema que visa a destinar os recursos obtidos com a coação para outrem, em uma rede de poder. Mesmo assim, a atividade, por si só, não é corrupta, nem corruptora.

Da mesma forma, no delito identificado como peculato, previsto no artigo 312 do Código Penal,¹⁷⁹ muito embora haja uma patente e odiosa intenção de privilegiar o interesse privado diante do público, o que pode ser satisfeito por uma atividade escondida para destinar recursos a

¹⁷⁷ Sobre as relações pessoais e redes de poder que se formam para veicular o fenômeno da corrupção e proteger seus agentes, discorre-se no item 4.3 deste capítulo, que tratará da perspectiva antropológica sobre o tema.

¹⁷⁸ Prevê o artigo 316, do Código Penal: “Exigir, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função, ou antes, de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida: Pena - reclusão, de dois a oito anos, e multa. § 1º - Se o funcionário exige tributo ou contribuição social que sabe ou deveria saber indevido, ou, quando devido, emprega na cobrança meio vexatório ou gravoso, que a lei não autoriza: Pena - reclusão, de três a oito anos, e multa. § 2º - Se o funcionário desvia, em proveito próprio ou de outrem, o que recebeu indevidamente para recolher aos cofres públicos: Pena - reclusão, de dois a doze anos, e multa.”

¹⁷⁹ Segundo o artigo 312, do Código Penal: “Apropriar-se o funcionário público de dinheiro, valor ou qualquer outro bem móvel, público ou particular, de que tem a posse em razão do cargo, ou desviá-lo, em proveito próprio ou alheio: Pena - reclusão, de dois a doze anos, e multa. § 1º - Aplica-se a mesma pena, se o funcionário público, embora não tendo a posse do dinheiro, valor ou bem, o subtrai, ou concorre para que seja subtraído, em proveito próprio ou alheio, valendo-se de facilidade que lhe proporciona a qualidade de funcionário.

terceiros inseridos em redes de corrupção, não há uma conduta do funcionário público que corrompa juízos norteadores de conduta de outrem. Não há conluio entre poder econômico e burocrático, entre corruptor e corrupto. O funcionário público, por si, realiza a conduta criminosa sem corromper outrem, mesmo que seja auxiliado ou atue em co-autoria.

Também o delito de prevaricação, previsto no artigo 319,¹⁸⁰ do Código Penal, que não é comentado no excerto acima citado, mas que é tratado por Fazzio Júnior (2002, p. 196) como um dos exemplos de tipos penais de corrupção pública, não satisfaz os aspectos comentados de conluio de interesses entre corruptor e corrupto.

Dessa forma, parece que não há incoerência, quanto ao aspecto da denominação legal, sobre o fato de o legislador brasileiro reservar a alcunha de corrupção para os tipos previstos nos artigos 333, 343 e 317 do Código Penal (melhor seria tratar, também, com essa denominação a conduta do artigo 299, da Lei nº 4.737/65). Não se está a defender, salienta-se mais uma vez, que a corrupção deva ser definida estritamente em termos legais, como se fosse corrupção somente o que a lei define como tal – mesmo porque a lei penal não o faz; apenas tipifica condutas que traduzam esse fenômeno. Pelo contrário, ao longo desse estudo, fazem-se críticas ao apego demasiado à lei no estudo da corrupção. Contudo, não se pode deixar de reconhecer que foi coerente a denominação aplicada, por todos os argumentos explanados; ademais, deve-se ressaltar que a legislação brasileira demonstrou-se adequada ao prever a corrupção em suas duas facetas básicas: ativa e passiva. Tal previsão dual, que parece elementar, não é vislumbrada, por exemplo, no panorama internacional de forma absoluta.

De fato, a despeito da forte influência da fundamentação jurídico-legal dual inglesa – que foi adotada pelo Brasil – sobre demais ordenamentos jurídicos, nem todos os órgãos internacionais têm acatado a concepção da corrupção em seus dois aspectos fundamentais. A Organização das Nações Unidas (ONU), o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI), por exemplo, formulam uma definição que leva em consideração, tão somente, a função pública e o proveito da utilização desta. Assim, para essas organizações, corrupção seria, em termos genéricos, o abuso da função pública com vistas a vantagens privadas.

¹⁸⁰ Reza o artigo 319, do Código Penal: “Retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício, ou praticá-lo contra disposição expressa de lei, para satisfazer interesse ou sentimento pessoal: Pena - detenção, de três meses a um ano, e multa.

Da mesma forma, a Convenção contra a Corrupção da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) define o fenômeno apenas com vista em um dos de seus pólos, mas, diferentemente das organizações anteriores citadas, considera a corrupção tão somente no aspecto ativo. Segundo explica Larissa Liz Odreski Ramina (2002, p. 29-30):

A Convenção da OCDE trata exclusivamente do suborno 'ativo' de agentes públicos estrangeiros, em oposição ao suborno 'passivo'. Portanto, para os fins da Convenção, agentes privados são os ofensores. Isso representa um esforço no sentido de eliminar a provisão de subornos para agentes estrangeiros, com cada país sendo responsável pelas atividades de suas companhias e pelo que acontece em seu próprio território.

Organizações não-governamentais especializadas no tema da corrupção, como a *Transparency International (TI)* tratam do fenômeno a partir de uma perspectiva menos subjetiva, seja quanto ao corruptor, seja quanto ao corrupto. De forma mais abrangente, vislumbram-na como uma inobservância de regras de moralidade e eficiência da administração dos negócios públicos e privados, as quais advêm do princípio da *longa manus*, que, por sua vez, reza que relações pessoais ou familiares não deveriam interferir no poder de decisão econômica ou política.

Por sua vez, o Grupo Multidisciplinar sobre a Corrupção (GMC), órgão do Conselho da Europa, identifica a corrupção a partir de uma perspectiva mais avançada, não se limitando à corrupção na seara pública. Trata-a como suborno ou qualquer outra atividade que relacione pessoas, tanto do setor público como privado, que estejam em uma posição de confiança e que violem seus deveres com o objetivo de obter vantagens indevidas, para si ou para outrem.

Nota-se, enfim, que a tendência mundial da conceituação de corrupção, embora não esteja pacificado o assunto, tende para uma situação mais homogênea, em que tanto os elementos do poder econômico privado, como do poder burocrático, por assim dizer, aquele que decorre da investidura de função pública a uma pessoa, estão presentes. Larissa Liz Odreski Ramina (2002, p. 31) explica essa tendência:

Não obstante, mesmo não tendo a comunidade internacional e regional encontrado uma definição aceita de forma geral para descrever corrupção como tal, parece ao menos existir consenso de que algumas práticas políticas, sociais e comerciais são corruptas. Em consequência, a busca por uma ampla definição de corrupção deveria ceder lugar a uma definição funcional, o que seria alcançada com a descrição de algumas práticas corruptas comuns e usuais.

Deve-se ressaltar que o reconhecimento da corrupção como fenômeno que se insere tanto na esfera privada como na pública é uma tarefa fundamental para seu combate. Isso se deve ao fato de que, em tempos em que negócios e contratos públicos imiscuem-se sensivelmente com interesses privados, seja por força do direito, da economia ou da política, a identificação da corrupção em um setor específico da sociedade torna-se praticamente impossível. Fazzio Júnior (2002, p. 27) explica o alcance abrangente do fenômeno da corrupção:

Não se perca de vista a conexão da corrupção privada, interempresarial, com a corrupção do segmento público. Conforme as circunstâncias ou a natureza das relações negociais, interpolam-se posicionamentos diferentes em que as companhias privadas ora são beneficiárias, ora são instrumentos da corrupção dos membros dos conselhos e diretorias das empresas estatais. Os escândalos financeiros envolvendo capitais públicos e as práticas ilegais intraempresariais confirmam essa assertiva. As parcerias entre o setor público e o setor privado, vistas como tendências positivas da futura administração pública, podem facilmente oportunizar ilhas de corrupção sistêmica.

Ademais, a ética na condução nos negócios, em decorrência do aumento da participação de sócios minoritários e de particulares no mercado de ações, tem levado as Agências e também os órgãos de gerência e fiscalização das sociedades particulares a prezarem por uma maior transparência corporativa no setor privado. Daí que, não se falar em corrupção nesse setor torna-se descabido no mundo atual.

O fenômeno da corrupção encontra-se nos dois meios, mesmo que no campo privado privilegiem-se interesses de um ou poucos em detrimento de pequenos grupos, enquanto que no campo público haja lesão direta de interesses de toda a coletividade. De qualquer forma, há um desvio de conduta que privilegia o ganho indevido de um ou uns em detrimento de outros.

Apesar da reconhecida relevância de se tomar corrupção sob a perspectiva legalista, quando se propõe a analisar o fenômeno em termos mais abrangentes, há uma limitação para a sua compreensão plena.

Isso porque, além das já mencionadas deficiências de excluir, do cerne do tema, as interações entre poderes, em regra o econômico e o poder político, e não alcançar a motivação e as conseqüências do fenômeno, a abordagem legalista pode cometer o equívoco de não considerar

o fato de que muitas formas de corrupção podem não incidir em ilicitude, por estarem acobertadas pelo manto da legalidade, mas podem, justamente, advir de um conluio entre a mídia oficial ou privada e a classe política, para manter a opinião pública alheia a fatos importantes, ferindo, assim, a transparência e a prestação de contas que devem nortear o exercício da função pública. Sobre essa situação alerta Paul Heywood (1997, p. 7):

Poder-se-ia argumentar que uma das mais sinistras formas de corrupção política em uma democracia ocorre quando o ‘código democrático’ é traído: ou seja, quando os membros da classe política agem de maneira a evitar ou contornar o exercício da prestação de contas, procurando, ativamente, assegurar-se que o eleitorado não está devidamente informado sobre um determinado assunto. Assim, um processo pode ser instaurado para alegar que determinados usos, legalmente sancionados, dos recursos do Estado em uma democracia poderiam ser definidos como corruptos. (Tradução livre do autor)¹⁸¹

Uma maneira possível para contornar esse equívoco seria a definição a partir de um critério social, ou seja, corrupção seria aquilo que a opinião pública, em qualquer sociedade, percebe que o seja.

O critério social da percepção individual é utilizado, por exemplo, pela organização *Transparency International (TI)*, através da coleta das impressões de especialistas que trabalham em organizações independentes que estudam o fenômeno. A partir das informações fornecidas por cada uma dessas pessoas, a Organização elabora o seu Índice de Percepção da Corrupção (*Transparency International Corruption Perceptions Index*), que é, em essência, uma classificação internacional dos países em uma lista, de acordo com a sensibilidade de cada informante sobre a corrupção:

O Índice de Percepção da Corrupção é calculado a partir dos dados de 13 fontes oriundas de 11 instituições independentes. Todas as fontes medem a amplitude global da corrupção (frequência e/ou valor dos subornos) nos setores público e político e todas as fontes formulam uma classificação dos países, ou seja, incluem uma avaliação deles... A avaliação da extensão da corrupção nos países é feita por especialistas residentes e não-residentes. (Tradução livre do autor)¹⁸²

¹⁸¹ “It could be argued that one of the most sinister forms of political corruption in a democracy is when the ‘democratic transcript’ is betrayed: that is, when members of the political class act in such a way as to prevent or circumvent the exercise of accountability, by actively seeking to ensure that the electorate is not properly informed about a given issue. Thus, a case can be made for saying that certain legally-sanctioned uses of the resources of the state in a democracy could be defined as corrupt.”

¹⁸² “The CPI 2008 is calculated using data from 13 sources originated from 11 independent institutions. All sources measure the overall extent of corruption (frequency and/or size of bribes) in the public and political sectors and all sources provide a ranking of countries, i.e., include an assessment of multiple countries... Evaluation of the extent of corruption in countries is done by country experts, non resident and residents.”

Trata-se de uma abordagem que apresenta a vantagem de não se limitar às barreiras da legalidade, já que não advém de um organismo oficial, mas da percepção da população, de modo que mesmo práticas chanceladas pelo Estado possam ser tidas como corruptas.

Outra característica que pode ser interpretada como vantajosa é que há, nesse procedimento, uma proximidade ainda maior com o que é legítimo na sociedade segundo a ética e a moralidade públicas e não segundo a mera oficialidade, advinda da legitimação pelo procedimento dos sistemas jurídico e político.

Certamente que tal abordagem, em termos práticos, encontra enormes obstáculos, de modo que sua utilidade é relevante no que concerne aos estudos científicos. Isso porque não se deve olvidar que a captação das impressões é feita seletivamente, em segmentos da sociedade, sendo os resultados admitidos por amostras.

Além disso, tal abordagem não escapa da problemática de se buscar uma identidade de definição sobre o que é corrupção, o que, como se viu, é difícil de estabelecer, seja em diferentes sociedades, seja em uma sociedade de culturas diversificadas. Ademais, devem-se estabelecer os critérios válidos (maioria, unanimidade, etc.) e a legitimidade de cada emitente (proximidade do evento supostamente corrupto, especialização sobre o tema, autoridade, etc.) para que cada fato analisado seja considerado como corrupção ou não.

Por fim, teria que se supor que a opinião é expressa de forma livre (pressuposto das democracias, mas que nem sempre ocorre em outras formas de governo) e que há conhecimento pleno de todas as práticas corruptas na sociedade por parte de quem a emite (sendo que uma das formas de corrupção política pode se dar, como se viu, justamente, pela manutenção da população alheia a ações governamentais). Todas essas ressalvas são bem sintetizadas por Paul Heywood (1997, p. 8):

Existem várias dificuldades com essa abordagem. Primeiro, ela conta com o fato de que a opinião pública esteja consciente de que as ações que podem ser consideradas corruptas estão realmente a acontecer... Em segundo lugar, ela pressupõe que a

opinião pública pode ser expressa livremente sobre qualquer assunto... Terceiro... não podemos transpor definições conceituais que são culturalmente específicas... Quarto... A opinião do mais próximo ao evento conta mais do que daqueles que estão mais distantes? (Tradução livre do autor)¹⁸³

Nota-se, portanto, que apesar dos válidos e consideráveis esforços e contribuições de ambas as perspectivas – a normativo-legal e a social – há, ainda, aspectos que não foram satisfeitos, não só quanto a uma definição concisa e abrangente do fenômeno da corrupção, mas, principalmente, quanto a sua relação com o alicerce político-econômico em que se insere e em cujo meio se dissemina.

4.2. As perspectivas estruturais da corrupção: a essência, as origens e soluções

Além das perspectivas normativo-legais e sociais, muitas outras abordagens sobre a corrupção podem ser empreendidas com vistas a complementar as deficiências verificadas e expandir a temática para além das limitações da legalidade e da percepção individual sobre o fenômeno. Há, por exemplo, perspectivas estruturalistas que têm como foco principal a busca da origem social do privilégio do interesse privado sobre o público – que é a essência do fenômeno da corrupção – no modo de desenvolvimento da sociedade.

Muito embora a determinação exata das causas da corrupção seja tarefa impossível de se realizar, pode-se questionar se a influência da cultura ou o estabelecimento das instituições políticas é o fator determinante do maior ou menor grau de corrupção em diferentes países. As perspectivas estruturais enfatizam, justamente, a natureza e o nível de desenvolvimento institucional de uma sociedade e também o relacionamento dessas instituições com o poder econômico.

Tomado o exemplo da Inglaterra, vista por muitos como livre de uma corrupção política endêmica, um fator que se poderia aventar como explicação para esse sucesso seria o

¹⁸³ *“There are several difficulties with such an approach. First, it relies on public opinion being aware that actions which may be deemed corrupt are actually taking place... Secondly it presupposes that public opinion can be freely expressed on any given issue... third... we cannot transpose conceptual definitions which are culture-specified... fourth... Does the opinion of the closest to the event count more than of those who are more distant?”*

estabelecimento institucional maduro dos partidos políticos e do sistema partidário, apartados da estrutura administrativa. Por sua vez, tomado o exemplo de países da América do Sul, as estruturas personalistas e patrimonialistas estariam mantidas na medida em que o poder central desses Estados, diante da sua ineficiência administrativa e dos seus poucos recursos financeiros, ver-se-ia obrigado a reconhecer, no jogo político em nível nacional, as forças locais que corrompem a Administração Pública regional (HEYWOOD, 1997, p. 11).

A situação verificada nesse segundo exemplo comentado também seria a causa da disseminação da corrupção em grande parte da Europa Mediterrânea, onde a debilidade do poder central permitiria que os poderosos locais (*mafiosi* na Itália, *caciques* na Espanha, *comatarhis* na Grécia) estabelecessem uma mediação entre o poder regional e o poder político central, com base em uma rede de patronagem (*patronage*), configurando um importante mecanismo de ordem social. Como bem ressalta Paul Heywood (1997, p.11): “Fortes redes de patronagem garantiam que o fluxo de favores e benefícios estivesse ancorado nas relações pessoais entre os indivíduos, um sistema em que as deficiências da administração estatal asseguraram, em grande parte, sua auto-perpetuação”.¹⁸⁴

Assim, muito embora haja diversas variações da natureza e do nível de desenvolvimento institucional de um país (sendo um erro considerá-los como fator único para a explicação da incidência da corrupção), a existência de uma estrutura de dominação clientelista pode influir, sobremaneira, no nível de corrupção política.¹⁸⁵

Outra perspectiva estrutural da corrupção, especificamente na seara pública, pode ser feita a partir da interação entre os sistemas político e econômico, como ponto de partida para a compreensão do fenômeno. Essa concepção, desenvolvida por autores como John Girling (1997), Pesquisador da Universidade Nacional da Austrália, considera a corrupção como um problema social que não adviria de distorções individuais de caráter ou crises éticas endêmicas,

¹⁸⁴ “*Strong patron-client networks ensured that the flow of favours and benefits was anchored in personal relations between individuals, a system which the deficiencies of the state administration ensured was largely self-perpetuating*”

¹⁸⁵ Sobre a relação da forma de dominação patrimonialista e das redes clientelistas com a disseminação da corrupção discute-se, de maneira mais aprofundada, no próximo item deste capítulo e no capítulo 6 deste estudo.

mas se originaria na base estrutural da sociedade; eminentemente, das acomodações realizadas, entre si, pelas classes políticas e econômicas, com vistas a satisfazer seus próprios interesses.¹⁸⁶

Essa interação poderia ser constatada a partir de uma metodologia que observaria três etapas ou momentos fundamentais: inicialmente, haveria demandas da economia incompatíveis com o sistema político; esta incompatibilidade estrutural refletiria a distinção crucial entre as esferas pública e privada, característica da modernidade, mas que seria confundida na medida em que há, cada vez mais, uma intensa interação entre o poder econômico e o poder público.

Em segundo lugar, haveria, portanto, a necessidade de acomodação entre políticos e empresários para fazer o sistema funcionar. A acomodação para esse propósito poderia, em momento posterior, atender ou não ao interesse público, mas certamente satisfaria interesses privados.

A corrupção representaria, justamente, o terceiro estágio do processo, quando o interesse privado prevaleceria sobre o interesse público, de modo que seriam possíveis três resultantes distintas do fenômeno: em certas condições, segundo John Girling (1997, p. x), a corrupção poderia ser funcional, especialmente para o desenvolvimento econômico (por exemplo, “lubrificando” os mecanismos de um regime burocrático ou político desproporcionalmente rígidos); em outras condições, o que ocorre em regra, a corrupção seria disfuncional (introduzindo um elemento arbitrário no jogo político-econômico, desacreditando instituições democráticas, incitando a indignação popular); por fim, os efeitos perversos da corrupção poderiam ser compensados por forças normativas alhures na sociedade.

Nota-se que, apesar desse padrão sistêmico de corrupção, as peculiaridades de cada sociedade (estruturas normativas, desenvolvimento institucional, aspectos morais) influenciam nas resultantes, de modo a neutralizá-la ou não, ou gerar maiores ou menores impactos e, segundo John Girling (1997, p. x), a beneficiar ou não a sociedade.

¹⁸⁶ Nota-se que o autor, mesmo sem mencioná-lo, utiliza-se ou aproxima-se do instrumento metodológico de compreensão da sociedade desenvolvido por Niklas Luhmann, a teoria dos sistemas, que divide a sociedade em sistemas auto-poieticos, ou seja, sistemas auto-referentes que possuem um código próprio, mas que se comunicam entre si. Sobre o tema, que é retomado mais incisivamente no capítulo 5 deste estudo, discorre com propriedade Orlando Villas-Bôas Filho (2006).

A corrupção, a partir dessa construção estrutural, seria um fenômeno ligado, essencialmente, a distorções geradas pelo jogo de forças entre poder político e poder econômico, em que os parâmetros éticos seriam relevantes na medida em que determinariam a distinção entre público e privado, mas que não seriam os móveis do fenômeno, como se fosse este um ocasional desvio individual da moral pública.

Assim, poder-se-ia sintetizar o conceito de corrupção, segundo John Girling (1997, p. 1) como o ápice do processo sistêmico de acomodação entre classes políticas e econômicas que resultaria – contrariamente à teoria democrática – “na re-confusão” das esferas pública e privada.

Sem dúvida, nas modernas democracias, o processo político sofre interferência do poder econômico e os valores do mercado têm penetrado na esfera pública em razão da expansão das atividades públicas. Diante do acréscimo de atribuições do Estado – financiamento de obras públicas; expansão de programas de bem-estar social nos campos da Assistência Social, Previdência Social e Saúde – e de sua visível incapacidade de gerenciar toda essa gama de competências, há, cada vez mais, um contato entre o poder econômico privado e os serviços públicos.

Pode-se, então, a partir de abordagens estruturalistas, verificar as construções teóricas que perscrutam as relações de causa e efeito entre corrupção e o aumento da intervenção Estatal. Na medida em que o Estado do Bem-Estar Social teve um grande aumento de atribuições, o número de decisões políticas passou a ser maior, sendo realizadas, em grande parte, pela burocracia do Estado. Os agentes desse sistema, contudo, a partir de sua racionalidade privada, que lhes determina a busca perene de renda para complementar sua insuficiente remuneração pública, seriam atores inclinados à prática da corrupção.¹⁸⁷

Nas sociedades com excessiva regulamentação, para alguns autores como Marcos Fernandes Gonçalves da Silva (2001, p. 62 e 63), haveria mais estímulo para que os agentes econômicos – incluídos entre eles a burocracia Estatal – preferissem a busca de atividades caçadoras de renda

¹⁸⁷ A teoria da busca de renda (*rent-seeking*) é encontrada na obra de Marcos Fernandes Gonçalves Silva (2001) e será analisada no próximo tópico do capítulo. Por ora, deve-se notar que essa teoria afasta a concepção de Max Weber (1999) de que o funcionário puramente burocrático agiria segundo uma razão pública, diferentemente do que ocorreria com os demais cidadãos na esfera privada.

às atividades produtivas. A solução apontada seria, então, diminuir a regulamentação Estatal na economia, bem como mitigar sua presença nesse setor.

A relação entre o excesso de regulamentação e a corrupção não se verificaria somente quanto à Administração Pública, mas também no que se refere ao financiamento das campanhas eleitorais, como ressalta Monica Herman Salem Caggiano (1994, p. 141):

...o critério restritivo, no que toca ao disciplinamento legal do campo pertinente às técnicas de arrecadação de recursos para campanhas político-eleitorais e aos respectivos gastos, em especial os publicitários, induz à prática da corrupção para o atingimento dos próprios objetivos do empreendimento. Inviabiliza, de um lado, a própria transparência que, a rigor, configura a garantia de que o eleitor tem ciência da fonte de financiamento de seus candidatos e do respectivo partido, e de outro, investe contra o princípio da livre manifestação do pensamento, cânone que, em terreno de candidatura, assegura àqueles que pleiteiam cargos eletivos amplas possibilidades de alcançar o maior contingente possível de eleitores, divulgando o seu programa e a sua plataforma eleitoral...

Outra solução apontada, comumente, para sanar o cenário de disseminação de corrupção supostamente causada pelo excesso de regulamentação Estatal seria a adoção de privatizações que aliviariam o Estado de suas atribuições e, conseqüentemente, diminuiriam os índices de corrupção. Susan Rose-Ackerman (2007, p. 41), Professora de Ciências Jurídicas e Políticas da Universidade de Yale, aponta esse caminho, entre outras medidas, como forma de diminuir os índices de corrupção:

Em geral, as reformas que reforçam o caráter competitivo da economia contribuem para o enfraquecimento dos estímulos à corrupção. Assim, diminuir os controles sobre o comércio internacional, suprimir as barreiras à criação de indústrias ou privatizar algumas empresas públicas para aumentar a concorrência fazem parte do rol de medidas que ajudam a combater a corrupção.

Segundo Paul Heywood (1997, p. 13), contudo, as soluções de desregulamentação Estatal e de diminuição das suas atribuições podem ser questionadas, já que, num cenário de “flexibilização” das regras econômicas, de transferência do poder de decisões para os grupos econômicos e de diminuição da influência das associações representativas locais (como os partidos políticos e sindicatos), a privatização contribuiria para a indistinção entre o público e privado e para a corrupção.

As políticas de esvaziamento das funções estatais, na perspectiva desse autor, longe de terem criado uma distinção clara e definida entre público e privado, teriam se caracterizado pela adoção de uma estrutura oportuna para a corrupção, formada por agências regulamentadoras quase-governamentais e organizações do terceiro setor que, embora investidas de função pública, estariam calcadas na eficiência e na competitividade próprias do setor privado, o que teria gerado um aumento do poder discricionário de agentes burocráticos (HEYWOOD, 1997, p. 13).

Apesar desse embate de argumentos sobre o impacto da presença ou da regulamentação do Estado sobre a economia ou sobre os serviços públicos, nota-se que a adoção de medidas extremadas, seja em que direção for – presença ou ausência do Estado – não tem demonstrado, na prática, ser uma solução adequada. A intensa regulamentação pode levar a um estado de disseminação da corrupção, que, por seus efeitos devastadores, pode gerar um estado de anomia, como previsto por Ralph Dahrendorf (1987), em que mesmo a corrupção perde sua essência, já que não há mais os critérios mínimos de distinção entre o que é público e o que é privado. Sobre essa situação discorre Monica Herman Salem Caggiano (1994, p. 136):

O estágio de anomia a atingir uma determinada sociedade, porém, implica na falta de um quadro normativo que tenha implementado a condição de eficácia. Deriva, assim, de uma ruptura na estrutura social e produz o afastamento entre a norma posta e o grupo social, aniquilando aquela. Destarte, nesse panorama não há que se falar em corrupção. Esta implica no reconhecimento da existência de uma ordem legal, normativa, orientada por valores culturais, e, alinhando-se a essa ordem, uma outra, paralela, meramente operacional. Diante desse panorama, é forçoso convir que o fenômeno da corrupção, quando elevado a potências máximas, poderá conduzir à anomia, uma plataforma de deterioração total; alcançado, todavia, esse momento, timbrado pelo vazio das normas, a corrupção, em face de sua própria dinâmica operatória, perde sua função, não encontra mais razão para o seu acionamento.

Nota-se, portanto, que é necessária certa regulamentação – de modo que atividades que envolvam o interesse público não sejam orientadas puramente por interesses de mercado, tampouco privilegiem interesses individuais – mas que não seja intensa – de modo que não obste a iniciativa privada, tampouco crie uma desproporcional estrutura burocrática que, em intenso contato com a classe econômica, tende a se corromper. Na esteira do que comenta Monica Herman Salem Caggiano (1994, p. 141), enfocando o fenômeno corrupção no panorama partidário-eleitoral:

Daí porque, o que se procura enfatizar... é a impositiva exigência de normação reguladora apropriada a evitar manipulações da vontade política; a resguardar a lisura das consultas eleitorais e imunizar o quadro partidário; tudo isso, porém, dentro de uma ótica realista e aclimatada ao terreno que se pretende regulamentar, evitando-se posicionamentos obstativos, exageradamente limitativos e próprios à infiltração dos mecanismos operatórios da corrupção.

4.3. A perspectiva da economia-positiva sobre a corrupção e a teoria do *rent-seeking*

Uma abordagem que também traz inúmeras contribuições para a compreensão da corrupção pública, sobretudo no tocante à origem do fenômeno – compreendido como a conjugação da motivação financeira individual dos agentes sociais com a estrutura de subdesenvolvimento institucional que lhe permite aflorar – é desenvolvida a partir da teoria da economia-positiva adotada pelo pesquisador da Fundação Getúlio Vargas, Marcos Fernandes Gonçalves da Silva (2001). Essa perspectiva propõe-se a analisar, cientificamente, a corrupção como um fenômeno próprio da atividade econômica e social, de modo que não deixa de ser uma abordagem estrutural, já que leva em conta o nível de desenvolvimento das instituições de uma sociedade, mas sem descuidar, contudo, do elemento subjetivo das relações que envolvem a corrupção.

Partindo das concepções de Max Weber (1999) sobre a dominação patrimonialista e sobre a expansão da burocracia, essa abordagem procurar ligar a corrupção, em primeiro lugar, à evolução institucional das sociedades, de modo que o fenômeno definir-se-ia historicamente, na medida em que as sociedades inserem a corrupção no campo da ilegalidade e do crime. Assim, nas sociedades institucionalmente desenvolvidas, ela teria o devido tratamento normativo-jurídico e não penetraria na condução da política e da Administração. Segundo Marcos Fernandes Gonçalves da Silva (2001, p. 44 e 45), uma sociedade é desenvolvida institucionalmente:

...quando possui regras formais (leis) e informais (normas códigos éticos) que delimitem o que é público e o que é privado, os poderes do Estado no que se refere aos direitos de propriedade, a liberdade de ação dos agentes públicos, e que coibam as transferências de renda que surgem por uso ilegal e ilegítimo do aparato estatal. Esses predicados estão associados à existência de uma burocracia profissional e à democracia constitucional.

Por sua vez, nas sociedades institucionalmente em desenvolvimento, a corrupção seria estrutural, permeando a vida pública e privada, pela hegemonia das relações personalistas dentro do Estado. Muito embora possa haver diversas causas para o subdesenvolvimento institucional, a perspectiva estrutural da economia-positiva defende que ele está, invariavelmente, ligado à hegemonia do patrimonialismo nas esferas públicas e privadas (SILVA, 2001, p. 50).

O principal ponto que essa abordagem traz para explicar a existência dessas formas de dominação e do elevado grau de corrupção nesses países é o subdesenvolvimento econômico, que faz com que grande parcela da população sempre dependa do Estado. Assim, as prestações materiais estatais obedeceriam a critérios patrimonialistas e seriam delineadas segundo planos estabelecidos por políticos ligados diretamente ou indiretamente a tais prestações (SILVA, 2001, p. 52).

Aliada a essa problemática estrutural estaria a motivação financeira dos agentes que se envolvem em corrupção, concebendo-se, assim, uma teoria geral da corrupção a partir da teoria da caça de renda (*rent-seeking*) da economia política positiva. Dessa forma, no patrimonialismo, forma de organização institucional que induz os agentes a competirem na busca por rendas ilegais, a burocracia dos procedimentos e os custos para a licença de empreendimentos privados propiciariam o aparecimento do que Marcos Fernandes Gonçalves da Silva (2001, p. 20-21) chama de “caçadores de renda, que agem como despachantes privados dentro da administração pública”.

Segundo a teoria do *rent-seeking*, os agentes econômicos buscam obter o máximo de renda possível, dentro ou fora das regras de conduta, mesmo em detrimento da produtividade. A atividade caçadora de renda constitui um mercado competitivo, ou seja, diversos agentes tentam conquistar privilégios e transferir renda de outros grupos, mas apenas alguns conseguem; há aplicação de mão de obra qualificada para tanto, mas não é uma atividade produtiva, de modo que há desperdício de recursos econômicos (SILVA, 2001. pp. 60 e 61).

Haveria, nas sociedades com excessiva regulamentação, um estímulo maior para que os agentes econômicos procurassem atividades caçadoras de renda do que atividades produtivas. Isso porque o grau de burocracia legalizada para abertura de um empreendimento privado levaria o

agente privado ou público (segundo sua racionalidade privada, como todo *homo economicus*) a caçar rendas não produtivas (SILVA, 2001, pp. 62 e 63).

Os baixos salários dos funcionários da burocracia Estatal, aliados à centralização e à conseqüente ineficiência dos procedimentos administrativos, constituiriam, assim, um cenário que facilitaria o pagamento de propinas¹⁸⁸ e a corrupção em geral. Ademais, a sobrevivência política e econômica dos agentes políticos dependeria da participação dos grupos que se apropriam dos recursos públicos e que distribuem cargos políticos. Tal necessidade levaria à “naturalização” da corrupção, já que ela passa a ser aceitável, veladamente, como forma de ascensão social e, também, porque os mecanismos de punição e fiscalização não seriam suficientes para neutralizar os efeitos da corrupção (SILVA, 2001, p. 57).

Assim, estariam intimamente ligados: dominação patrimonialista, baixo desenvolvimento das instituições e corrupção, pela não diferenciação, seja moral ou formal, da coisa pública e privada. Em suma, segundo Marcos Fernandes Gonçalves da Silva (2001, p. 56), “nos países desenvolvidos institucionalmente, a corrupção é um fenômeno marginal e não há excesso de regulação do mercado. Já em países subdesenvolvidos institucionalmente a corrupção é estrutural e invade praticamente todos os espaços da vida pública e privada”.

Nota-se que, muito embora essa abordagem apóie-se na concepção de Max Weber (1999) sobre a expansão burocrática que advém da expansão da democracia,¹⁸⁹ ela questiona a distinção entre racionalidade pública (de que seriam dotados os burocratas, segundo Weber, e que seria voltada, tão somente, para a consecução do interesse público) e racionalidade privada (de que seriam dotados os agentes que atuam no mercado econômico, visando ao lucro). Os agentes que atuam dentro da esfera pública deveriam ser encarados como caçadores de renda, assim como qualquer membro da sociedade, na medida em que, dotados apenas de racionalidade privada, buscariam a transferência de renda de outros setores sociais. Para Marcos Fernandes Gonçalves da Silva

¹⁸⁸ Segundo Marcos Fernandes Gonçalves da Silva (2001, p. 65): “A propina pode ser definida, a despeito da generalidade, como o meio financeiro de transformar relações impessoais em pessoais, geralmente visando à transferência de renda ilegal dentro da sociedade ou à simples apropriação indevida de recursos de terceiros ou à garantia de tratamento diferenciado (como na maior parte dos casos de corrupção em baixos níveis de administração).”

¹⁸⁹ Segundo a teoria de Max Weber (1999), a exigência de uma estrutura legal para o suporte do desenvolvimento da democracia leva à expansão da burocracia, na qual está inserida a intermediação dos partidos políticos na representação dos cidadãos (GIDDENS, 1998, p. 38).

(2001, p. 26): “o burocrata é um agente guiado por motivações privadas e individuais, com racionalidade limitada e comportamento de autopreservação”. Mesmo os procedimentos técnicos dos burocratas envolveriam escolhas individuais que são sujeitas a critérios morais e políticos, lícitos ou não.

Assim, afastando a concepção sobre a racionalidade pública de que seriam, supostamente, dotados os burocratas e os políticos,¹⁹⁰ Marcos Fernandes Gonçalves da Silva (2001, p. 75) equipara-os aos agentes econômicos:

O homem público é igual a qualquer agente econômico, isto é, não há razão para supor que somente o homem privado busca fins privados: o homem público não é um agente perfeito, imune aos seus próprios interesses privados e aos interesses de lobbies e de diversos agentes privados que possam exercer pressão sobre ele.¹⁹¹

Tendo esses argumentos como pressupostos de sua abordagem estrutural econômico-positiva, a corrupção, segundo Marcos Fernandes Gonçalves da Silva (2001, p. 31) poderia ser definida como:

...uma relação social (de caráter pessoal, extramercado e ilegal) que se estabelece entre dois agentes ou dois grupos de agentes (corruptos e corruptores), cujo objetivo é a transferência de renda dentro da sociedade ou do fundo público para a realização de fins estritamente privados. Tal relação envolve a troca de favores entre os grupos de agentes e geralmente a remuneração dos corruptos com o uso da propina e de qualquer tipo de pay-off (prêmio, recompensa).

Deve-se ressaltar que, apesar dessa íntima relação entre o subdesenvolvimento institucional e a corrupção, essa abordagem não exclui o fato de as sociedades desenvolvidas institucionalmente também apresentarem casos de corrupção. Contudo, o fenômeno nesses países seria mais notado na esfera privada, em práticas definidas como crimes financeiros, por serem, supostamente, mais atrativas em termos econômicos e de ascensão social. Na verdade, segundo Marcos Fernandes Gonçalves da Silva (2001, p. 48), mesmo a atuação dos grupos de pressão e dos

¹⁹⁰ Nota-se que Max Weber (1999), em sua teoria da expansão da democracia e da burocracia, considera os partidos políticos como instrumentos burocráticos e os políticos como integrantes dessa estrutura que dá suporte à democracia representativa. Assim, o termo “burocrata” englobaria a classe política. Contudo, é comum reservar essa expressão para designar, tão somente, os agentes da Administração Pública, como o faz a citação ora referenciada.

¹⁹¹ A expressão “agente” é empregada, por esse autor, a partir da teoria da agência (ou questão principal-agente). Por essa teoria, o agente é contratado e assume algumas responsabilidades pela contratação, mas age segundo seus interesses privados. Ele é, em tese, fiscalizado pelo principal (contratante), que não tem, contudo, informações suficientes para o seu controle. O risco moral é a possibilidade de desvio da conduta do agente das pretensões ou desejos do principal (SILVA, 2001, pp. 75 a 78).

caçadores de renda tenderia a ser institucionalizada – configurando os lobbies –, dificultando, até mesmo, a classificação dessas condutas como corruptas.¹⁹²

Por fim, por essa abordagem econômica da corrupção, as regras do jogo econômico seriam verdadeiras tecnologias sociais, as quais conteriam elementos condicionantes do desempenho das organizações, já que influenciariam nos incentivos que determinam a produtividade das atividades. Transplantando esse raciocínio para a esfera Estatal, verifica-se que o desempenho do Estado depende, essencialmente, do comportamento dos seus agentes (políticos e burocratas), que seria determinado por um conjunto de incentivos estabelecidos dentro de um determinado aparato institucional. Segundo Marcos Fernandes Gonçalves da Silva (2001, p. 121 e 122), as instituições seriam as regras do jogo:

O mercado político é, portanto, falho por natureza, dado que os agentes públicos, políticos ou burocratas, perseguem naturalmente seus objetivos privados, muitas vezes fora da lei, de forma corrupta... A atividade política e pública constitui-se, portanto, numa relação de troca imperfeita. Todavia, esse mercado pode ser mais ou menos eficiente dependendo das regras que disciplinam o comportamento dos agentes públicos e privados.

4.4. A perspectiva da Antropologia Social sobre a corrupção e as relações “diádicas”

Outra abordagem estrutural sobre a corrupção, que toma como foco principal os modos de relacionamento pessoais que funcionam como veículos sociais para a sua disseminação, é a realizada pela Antropologia Social. Essa perspectiva, adotada por Marcos Otávio Bezerra (1995), Pesquisador da Universidade Federal do Rio de Janeiro, estuda as relações sociais que instrumentalizam práticas que recebem o rótulo de corruptas ou corruptoras.

¹⁹² Marcos Fernandes Gonçalves da Silva (2001, p. 46-48) explica essa dificuldade da aferição da corrupção debruçando-se sobre o exemplo histórico norte-americano e inglês. No primeiro caso afirma que o declínio da corrupção deve-se a profundas alterações da estrutura administrativa, substituindo-se, gradativamente, o poder político local – baseado na troca de favores e no despreparo dos eleitores – por uma centralização maior de programas e engajamento político da população. Mas, mesmo assim, tal situação não eliminou totalmente a corrupção. Por sua vez, na Inglaterra, afirma que as relações de pessoais e de família constituem importante papel nos negócios do Estado, de modo que seriam comuns práticas próximas ao nepotismo.

O primeiro argumento dessa abordagem procura afastar a idéia de que a corrupção seja um fenômeno exclusivo de uma sociedade particular, ou de um estágio de seu desenvolvimento. É, portanto, universal e atemporal, mas segundo Marcos Otávio Bezerra (1995, p. 12-13), haveria dimensões legais, históricas e culturais que não podem ser negligenciadas quando uma sociedade é analisada de modo particular:

Por conseguinte, as denúncias a respeito de quais práticas são corruptas e a avaliação sobre o grau de corrupção que elas contêm estão condicionadas aos contextos a partir dos quais elas são realizadas e aos critérios adotados para elaborá-las, não havendo, assim, um consenso entre as diversas sociedades e entre os diversos grupos no interior de cada uma delas quanto a que ações especificamente são corruptas ou corruptoras.

A perspectiva da Antropologia Social, diante desse pressuposto, defende que a elaboração de contornos conceituais é tarefa que traz resultados extremamente relativos e particulares, de modo que foge de seu foco a delimitação de definições gerais sobre corrupção. O objeto da análise é, essencialmente, a verificação das manifestações de corrupção – compreendida, de uma forma geral, como o privilégio de interesses privados sobre os públicos – nas relações pessoais e nos procedimentos institucionais e, sobretudo, a mobilização das relações pessoais que possam servir de instrumento do fenômeno.

A metodologia empregada para essa formulação teórica é a análise de casos de corrupção dentro da burocracia Estatal. Nota-se, contudo, que a despeito desse método particularista, há uma grande preocupação dessa abordagem em relacionar os resultados da análise às condicionantes estruturais de manifestação da corrupção, de modo que a busca de verdade real dos fatos (como se fosse uma investigação policial) não é o mais relevante. Eles, se não estiverem inseridos em uma estrutura de relações pessoais ou de redes de poder, pouco importam. Daí resulta o caráter eminentemente estrutural dessa abordagem; como bem observa Marcos Otávio Bezerra (1995, p. 19), os casos de corrupção “são um meio de se obter informações a respeito de princípios de ação, condutas e valores que integram o cotidiano na burocracia governamental. São, por assim dizer, uma entrada que conduz a uma dimensão pouco conhecida do modo de funcionamento desta burocracia”.

O objeto principal dessa abordagem são as relações pessoais que, tomadas em um sentido genérico, poderiam ser compreendidas como todas as relações próximas, englobando situações

como parentesco, patronagem, amizade, apadrinhamento, alianças políticas, camaradagem, etc. Contudo, cada relação dessas possui aspectos específicos, os quais seriam desconsiderados ao se juntar todas elas em um só denominador comum. A especificidade de cada relação pessoal é, em suma, importante para a compreensão do fenômeno da corrupção.

Diante dessas considerações, essa abordagem da Antropologia Social sobre a corrupção utiliza a expressão “relações sociais” em um sentido diverso do genérico dado por muitos pesquisadores sociais. A locução é empregada a partir da concepção de relações “diádicas” e de “díades”¹⁹³ de ajuda mútua. As relações “diádicas” distinguem-se da concepção geral sobre relações pessoais por serem relações diretas, em que o tratamento dado pelas partes considera não só apenas o grupo social ou os postos institucionais ocupados, mas também um papel adicional. Segundo Marcos Otávio Bezerra (1995, p. 37):

De outro modo, pode-se dizer, o tratamento de uma pessoa de modo pessoal (*ou seja, numa relação diádica*) implica relacionar-se com esta pessoa não em termos de papéis sociais específicos (cliente, cidadão, empregado, funcionário etc) – aos quais estão vinculados direitos e obrigações próprias – mas identificando-a como alguém que acumula outros papéis além daquele que está sendo acionado em um momento determinado. Nesse sentido, a relação baseada na personalidade não estabelece fronteiras entre os diferentes papéis que são desempenhados pela pessoa.

As “díades” de ajuda mútua, por sua vez, seriam acordos de cooperação entre duas pessoas, levados a termo por necessidades mútuas. Em suma, seria uma troca de favores, baseada na confiança, fidelidade e reciprocidade.

As duas interações – as relações “diádicas” e as “díades” de ajuda mútua – representando uma unidade de um sistema maior, poderiam ser identificadas em grandes estruturas, os grupos “diádicos” não-corporados, que são o conjunto dessas relações, ligadas entre si por um período de tempo limitado, visto que as ações visariam a alcançar objetivos definidos. Dessa forma, formar-se-iam as clientelas, as facções políticas, os agrupamentos de amigos e as redes sociais, as quais seriam, em suma, a totalidade das interações não-institucionais estabelecidas entre pessoas que fazem parte de um determinado campo social (BEZERRA, 1995, p. 38).

¹⁹³ A expressão “díades” é um termo característico da Antropologia Social. Dela origina-se o termo “relações diádicas”, ou seja, as relações que se formam ou se consolidam em termos pessoais, não institucionais, com vistas à troca de favores.

A disseminação dos grupos “diádicos” não-corporados explicar-se-ia por sua técnica quase intuitiva de formação, já que são muito mais simples e vantajosos para seus membros (em curto prazo e para atender interesses privados) do que a formação, por exemplo, dos partidos políticos. Sem dúvida, com os grupos “diádicos” há mais retorno individual para os componentes dessas redes de relacionamento – mesmo que ele seja ilegítimo ou ilegal – em termos financeiros ou políticos. Os seus membros estabelecem ligações com o poder político e com o poder econômico, ao invés de procurarem as vias oficiais como os grupos políticos institucionalizados e as organizações sociais. Esse é um fator que, possivelmente, está ligado à crise de representatividade política.

As relações “diádicas” também desempenhariam um papel no quadro institucional. Por estarem em contato, as relações institucionais e as pessoais influenciavam-se mutuamente e, mesmo que estivessem em conflito, estariam em coexistência e não em anulação. Segundo Marcos Otávio Bezerra (1995, p. 38-39):

É preciso ressaltar que a sobreposição de relações institucionais e relações pessoais afeta o que se poderia conceber como a realização ‘pura’ das relações institucionais e pessoais... se é verdade que as relações pessoais impõem limites ao exercício das regras racionais e impessoais, que em termos ideais, caracterizam, por exemplo, a atuação daqueles que desempenham funções no Estado, não é também menos verdade que ao ter que responder às exigências e normas de um cargo estabelecem-se, igualmente limites para a atuação destas relações pessoais.

As principais formas de manifestação da corrupção, segundo a abordagem da Antropologia Social, dar-se-iam a partir de três relações “diádicas” ou “díades” de ajuda mútua básicas: o parentesco, a amizade e a patronagem.

Quanto à questão do parentesco, tratar-se-ia de uma interação que caracteriza, essencialmente, uma relação “diádica”, já que as partes, diante da proximidade social que é peculiar aos laços familiares, não formariam uma relação instrumental com vistas a uma ajuda mútua, mas cumpririam deveres familiares que se traduzem por um privilégio a uma das partes, a qual não seria vista pela outra em uma relação institucional, mas sim, de forma personalista. Trata-se da relação pessoal que serve como o móvel de uma das formas mais corriqueiras de corrupção, que é o nepotismo.¹⁹⁴

¹⁹⁴ Marcos Otávio Bezerra (1995, p. 41-42) alerta para o fato de que em culturas como a argelina, o nepotismo ou o clientelismo “familiarista” é considerado uma virtude. E, mesmo quando há um juízo de reprovação sobre o

Por sua vez, a amizade seria uma interação que tenderia, de modo mais corriqueiro, às “díades” de ajuda mútua, muito embora não esteja excluída a hipótese de se formar como uma relação “diádica”. Isso porque, segundo Marcos Otávio Bezerra (1995, p. 42-43), mesmo quando se forma entre pessoas que se vêem como iguais, perpassando as relações formais, a relação de amizade, embora não se perceba, pressuporia troca de serviços e ajudas:

A troca entre os parceiros é difusa num duplo sentido. Primeiro, envolve serviços e ajudas de naturezas distintas e, segundo, ela não se resume a um dar e receber, mas existe no interior de uma série de trocas efetuadas entre as pessoas que ocorrem ao longo do tempo e que não são, no entanto, apreendidas como itens de uma série, mas como unidades isoladas sem qualquer vínculo entre si. É também notório que a relação não se encerra com a retribuição do favor, ou seja, ela tem uma duração que excede à transação; são, por assim dizer, intrínsecas às relações de amizade.

Assim, diante do caráter eminentemente instrumental, que no mais das vezes passaria despercebido entre os membros dessa relação, eles cultivariam uma interação de longa duração que não só satisfaz interesses imediatos, mas que poderia ser vista como um instrumento para a realização de interesses ou necessidades vindouras, para acessar, ainda, outras pessoas, como explica Marcos Otávio Bezerra (1994, p. 7):

Se por um lado, são anunciadas as ligações que podem ser mobilizadas, por outro, a pessoa, ao revelar algumas de suas relações, exatamente aquelas que podem ser percebidas como úteis na situação em causa, cria condições para que seja avaliado a partir de uma referência à rede pessoal de que participa. Do que se depreende que seu poder enquanto mediador resulta tanto de suas próprias relações quanto das relações daqueles com os quais mantém contato e é capaz de acionar.

Assim, as relações de amizade possuem uma grande potencial para a formação de redes de poder e, eventualmente, de corrupção. A simples apresentação dos contatos pessoais, que uma pessoa dispõe, a outrem pode “credenciá-la” a participar de redes mais amplas, disseminando-se, assim, os contatos, fortalecendo-se as interações pessoais e encobrendo-se eventuais práticas corruptas. Segundo Marcos Otávio Bezerra (1995, p. 43):

Como a troca de favores é um elemento importante na relação de amizade, dizer *não*, recusar-se a atender a solicitação de um amigo é pôr em risco a própria relação... Os amigos são vistos, decerto, como informantes potenciais e uma via efetiva de acesso a

favorecimento de parentes, ele é feito de acordo com a proximidade social do julgador do assunto, ou seja, depende da relação entre o julgado e julgador e do juízo que esse faz sobre o favorecimento em si.

outras pessoas e a recursos desejados. Por isso, quanto mais extensa sua rede de amizades e mais influentes os amigos, mais influente pode ser a pessoa.

O relacionamento pessoal de amizade e parentesco traz consigo mais confiança no sucesso ou no alcance dos objetivos comuns entre os relacionados, do que se fossem somente buscados por meios impessoais ou institucionais. Daí, poder-se-ia inferir que o descrédito nas instituições, advindo dos sucessos anteriores nas relações pessoais colabora para a busca desses meios de relacionamento. Marcos Otávio Bezerra (1994, p. 7) elucida o motivo das incessantes buscas de sucesso dos propósitos individuais por meio das relações “diádicas” e das “díades” de ajuda mútua:

Mas é primeiramente porque socialmente se reconhece o peso de um pedido baseado na amizade e no parentesco é que se acredita no fato de poder contar com elas. Em outras palavras, a referência a amigos, parentes ou aliados como potenciais beneficiadores faz sentido no interior de um código cultural, como o brasileiro, que reconhece o valor destas relações. Se o prefeito pelos trâmites burocráticos - solicitações oficiais e viagens à Brasília - não conseguia obter as verbas preteridas... a mobilização de uma pessoa que tinha uma ligação de parentesco com o ministro apresenta-se como um novo canal, frequentemente concebido como mais eficiente, para a aquisição da verba.

Por fim, quanto à relação de patronagem haveria um conteúdo eminentemente moral que comporia essa relação. A observância das obrigações da relação estaria intimamente ligada à honra e à reputação, devendo o cliente, em regra, lealdade ao patrão. Haveria uma submissão a alguém mais poderoso com vistas ao acesso de determinados recursos. Não seria, contudo, uma relação exclusiva entre um par de pessoas. Poderia haver, assim, cadeias de patronagem, extrapolando a relação “diádica” unitária.¹⁹⁵ Segundo Marcos Otávio Bezerra (1995, p. 44):

A desigualdade de poder que existe entre elas [pessoas] pode repousar em distinções econômicas, *status*, prestígio ou acesso a recursos. Como na relação de amizade, a patronagem inclui uma série de trocas de bens e serviços entre os parceiros da relação, com a ressalva, porém, de que estes bens e serviços são de natureza distintas... A definição destes bens e serviços permutados depende, indubitavelmente, do contexto no qual as trocas se realizam. Enfim, na relação de patronagem, o aspecto instrumental da relação sobressai mais do que no caso das relações de amizade.

Tomadas em conjunto todas essas interações unitárias principais – parentesco, amizade e patronagem –, a abordagem da Antropologia Social formula a concepção das redes pessoais, ou seja, todos os contatos sociais de um indivíduo, que se traduzem por um verdadeiro veículo

¹⁹⁵ Patronagem seria a relação entre patrão – cliente, unidade de redes maiores, as quais somadas traduzir-se-iam em uma das formas de dominação que é o clientelismo.

social de acesso a bens, recursos, informações, os quais uma pessoa não poderia alcançar – ou, ao menos, não imediatamente – se se relacionasse apenas em termos institucionais dentro da sociedade.

A concepção da Antropologia Social sobre as redes pessoais tem grande similaridade com o conceito das redes de poder formulado pelo filósofo francês Michel Foucault. Segundo esse autor, o poder deve ser percebido, na sociedade, não a partir da identificação individual daqueles que o detêm ou não o detêm, mas a partir da sua circulação em grandes redes. Essa concepção traduz-se pela terceira das cinco precauções metodológicas adotadas por Michel Foucault (1979, p. 183):

Terceira precaução metodológica: não tomar o poder como um fenômeno de dominação maciço e homogêneo de um indivíduo sobre os outros, de uma classe sobre as outras; mas ter bem presente que o poder – desde que não seja considerado muito de longe – não é algo que se possa dividir entre aqueles que o possuem e o detêm exclusivamente e aqueles que não o possuem e lhe são submetidos. O poder deve ser analisado como algo que circula, ou melhor, como algo que só funciona em cadeia. Nunca está localizado aqui e ali, nunca está nas mãos de alguns, nunca é apropriado como uma riqueza ou bem. O poder funciona e se exerce em rede.

Assim, embora as redes pessoais não sejam, exclusivamente, um veículo de corrupção, elas são o mais poderoso instrumento para uma pessoa entrar em conluio com outrem de forma secreta e corromper determinado sistema para, assim, atingir interesses privados em detrimento do interesse público. Nota-se, de fato, que as redes de corrupção raramente são formadas apenas por uma das formas unitárias de interação pessoal, mas, na maioria das vezes, por relações de parentesco conjugadas com relações de patronagem e amizade. Marcos Otávio Bezerra (1995, p. 45-46), enfim, define rede pessoal da seguinte forma:

Falamos de rede pessoal uma vez que queremos assinalar aquele conjunto limitado de contatos diretos e indiretos de uma pessoa que se caracteriza por estar fundado em relações de caráter pessoal. Desse modo, as redes pessoais incluem notadamente aquelas pessoas que estão vinculadas por relações de parentesco, amizade, patronagem, alianças pessoais e conhecimento... Em suma, o conceito de rede pessoal deve lembrarnos que cada pessoa encontra-se vinculada a outras pessoas por relações de parentesco, amizade e outras categorias de relações pessoais. Estas ligações podem ser mobilizadas por uma pessoa para distintos fins e esta própria pessoa pode ser acionada para atender a fins de outras pessoas às quais está vinculada direta ou indiretamente. Por conseguinte, cada uma das pessoas de uma rede pessoal pode atuar em determinado momento como um mediador ao estabelecer contatos ou encaminhar solicitações de pessoas que, em princípio, não estavam diretamente vinculadas. Através da

mobilização destas ligações pode-se ter acesso especialmente a bens, serviços, informações e pessoas, que, pode-se dizer, também circulam por estas redes pessoais.

4.5. As classificações de corrupção segundo o *locus* e segundo os resultados

Diante da diversidade de abordagens sobre a temática da corrupção, como se viu ao longo desse capítulo, e mesmo diante da amplitude de algumas definições do fenômeno, as quais destacam seu caráter de flexibilidade, penetrante nas mais diversas relações sociais, há inúmeras possibilidades de classificação (CAGGIANO, 1994, p. 133).

Adotando-se o critério do âmbito de ocorrência da corrupção, seja ele a esfera governamental ou a esfera não-governamental, resultam algumas possibilidades de classificação.

A primeira delas identifica duas formas distintas que correspondem aos dois locais de incidência da corrupção mencionados: esfera governamental e esfera não governamental. Assim, a “corrupção governamental” é aquela que identifica o envolvimento de servidores públicos e administradores públicos (agentes políticos que incidem em desvios de poder e abusos do poder). Por sua vez, a denominada “corrupção bi-setorial” é aquela que, embora praticada fora da esfera pública, tem efeitos de infiltração, manifestando-se, segundo o Professor de Ciências Políticas do *Saint Joseph's College*, David Osterfeld (*apud* CAGGIANO, 1994, p. 133-134) pelo suborno dos burocratas, suborno dos membros do Poder Judiciário e o suborno da classe política.

Nota-se que essa primeira modalidade de classificação, de maneira direta ou indireta, considera a corrupção como fenômeno que afeta necessariamente o interesse público desprezado diante do privilégio ao interesse privado. De fato, é o que ocorre corriqueiramente diante da interação crescente entre o meio empresarial privado, que representa o poder econômico, e o pólo dos tomadores de decisões que representa o poder político.

A segunda modalidade de classificação, ainda sob o critério do *locus* da corrupção, amplia um pouco tal espectro, considerando como corruptas também as práticas restritas ao meio empresarial que não afetam diretamente bens públicos. Assim, haveria três formas pelas quais se identificaria o fenômeno: “corrupção privada”, “semipública” e “pública”. Segundo Waldo Fazzio Júnior (2002, p. 30):

Resumindo e focalizando de perto as relações plurilaterais entre o fenômeno da corrupção e o Estado, verifica-se que delas podem resultar três conjunturas diferentes: a corrupção privada, ou seja, a corrupção que se desenvolve fora dos órgãos e entidades que compõem a Administração Pública, sem pertinência com esta; a corrupção semipública, que ocorre também externamente em relação à Administração Pública, mas que comporta a intervenção estatal para sua debelação, como expediente preventivo de uma eventual publicização da modalidade; e a corrupção pública, que envolve diretamente agentes públicos e agride a função pública, com elevado ou baixo teor de prejudicialidade, conforme o âmbito de sua incidência.

Por sua vez, quanto à incidência do fenômeno, exclusivamente, na esfera pública, segundo Marcos Fernandes Gonçalves da Silva (2001, p. 32), a corrupção poderia ser subdividida em: política (quando é corrompido um representante do povo); e burocrática (quando é corrompido um funcionário da Administração Pública).

Quanto à corrupção política, sua percepção perpassaria pela identificação de qual o principal móvel do político: a eleição, a reeleição ou a obtenção de um fluxo de renda. Assim, em determinados casos, um político poderia sacrificar sua reeleição pela defesa explícita de um grupo de pressão em detrimento de sua base eleitoral efetiva, mas o faria, provavelmente, segundo Marcos Fernandes Gonçalves da Silva (2001, p. 66) tendo em contrapartida: “a propina implícita à representação dos lobbies... O controle sobre a propina dependerá, em grande parte, da restrição moral de cada político a ela e do interesse público com relação ao comportamento político”.

Há, ainda, uma terceira forma de classificação da corrupção formulada por John Girling (1997, p. 1), também segundo o âmbito de sua ocorrência. De modo similar à divisão apresentada por Waldo Fazzio Júnior (2002), ela leva em conta o poder corrompido. Assim, distinguir-se-iam: “a perversão do poder” (*power Corruption* ou *perversion of power*), que seria o abuso do poder político para interesses privados, ou seja, a corrupção política; e a “perversão da riqueza” (*perversion of wealth* ou *political-economy Corruption*), que seria tanto a exploração dos

agentes econômicos em face dos desprovidos de poder (abuso do poder econômico) ou da penetração da corrupção no sistema político – que seria a corrupção bi-setorial.

Observa-se, a despeito da validade acadêmica dessas classificações que tomam o ambiente da corrupção como critério, que, de uma forma ou de outra, a corrupção afeta sempre o interesse público na medida em que envolve práticas de agentes privados que se locupletam em detrimento de outros, sejam atingidos bens materiais públicos ou não; ferem-se os princípios básicos de convivência e do bem estar coletivo, ensejando a interferência Estatal.

O segundo critério comumente adotado para classificar a corrupção é a qualidade dos seus efeitos. Como se viu anteriormente, John Girling (1997, p. x) defende que há três possibilidades quanto aos efeitos da corrupção.

Primeiro, a corrupção poderia ser “funcional”, no que tange ao desenvolvimento econômico de sociedades de regimes excessivamente burocráticos, pela maior agilidade advinda das informalidades e da propina, fazendo o que se chama de “lubrificação” dos mecanismos rígidos.

A existência de tal efeito da corrupção é defendida, em determinadas situações, por Jeanne Becquart-Leclerq (*apud* CAGGIANO, 1994, p. 134), Professora de Sociologia da Universidade de Lille II, para quem a justificativa funcional da expansão dessa espécie de corrupção seria, não raras vezes, o seu caráter catalisador da celeridade e agilidade de respostas governamentais aos anseios sociais – o óleo lubrificante de engrenagem (*l’huile dans les rouages*).

Assim, a partir dessa perspectiva, Becquart-Leclerq (*apud* CAGGIANO, 1994, p. 135- 136) argumenta que a funcionalidade permitiria uma subclassificação em três formas: a corrupção que atuaria “na consolidação de uma rede de relacionamento a assegurar à sociedade civil o acesso, muitas vezes bloqueado, ao mundo das decisões político-administrativas”; a que operaria uma “redistribuição de recursos públicos por via paralela, contemplando grupos que, por meios legais, estariam excluídos. Nesse escaninho situam-se as contribuições reservadas a partidos políticos de sustentação governamental por entidades que firmam contratos com os governos”; e, por fim, a que atuaria como cimento “a fortalecer a solidariedade tanto entre as elites políticas e econômicas, como, ainda entre partidos políticos, atuação que, em geral, implica na

possibilidade de, por exemplo, utilizar a máquina governamental para campanhas político-eleitorais...”

Gianfranco Pasquino (BOBBIO; MATTEUCCI, 2004, p. 292-293) também ressalta o caráter benéfico (ao menos de forma imediata) da corrupção nas sociedades excessivamente burocráticas: “Em um sistema jurídico profundamente formalista e burocratizado, a Corrupção pode, todavia, contribuir para melhorar o funcionamento do sistema e para o tornar mais expedito ao desbloquear certas situações.”¹⁹⁶

Na linha de raciocínio próxima à de Becquart-Leclerq e de Gianfranco Pasquino, mas referindo-se a casos pontuais, David Osterfeld (*apud* CAGGIANO, 1994, p. 134) ressalta que a corrupção pode ser benéfica em situações limite como, por exemplo, a praticada para a obtenção de licença de trabalho de ambulantes em países de grande grau de desemprego: “Nessa hipótese, o ato conduziria a resultados benéficos, positivos, concorrendo, inclusive, para uma reorientação normativa, no sentido de adequar os textos regulamentadores à realidade social”.

Seguindo a classificação adotada por John Girling (1997, p. x), o segundo efeito da corrupção seria, justamente, a produção de resultados maléficos à sociedade, o que permitiria classificá-la como “disfuncional”. Essa forma seria o resultado de elementos arbitrários introduzidos no jogo político-econômico, desequilibrando-o; por sua vez, a corrupção disfuncional também geraria vícios nesse jogo entre sistemas políticos e econômicos, gerando uma retro-alimentação perversa. Criar-se-iam círculos viciosos de má-administração, corrupção e má-administração, tal como proposto por Donatella Della Porta, Professora de Sociologia do *European University Institute*, e Alberto Vannucci, Professor de Ciências Políticas da Universidade de Pisa (1997).

É nessa classificação da corrupção como “disfuncional” que se vislumbrariam os efeitos negativos que o fenômeno acarreta no campo econômico. Por um lado, porque a corrupção atingiria diretamente o investimento do capital estrangeiro, na medida em que aumenta o seu custo de duas formas. Primeiramente, sentir-se-ia o efeito direto do encarecimento dos

¹⁹⁶ Gianfranco Pasquino (BOBBIO; MATTEUCCI, 2004, p. 293), contudo, alerta para o fato de que se trataria de situação funcionalmente benéfica apenas de forma imediata: “Momentaneamente funcional, principalmente quando os obstáculos da 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 de outras.”

empreendimentos estrangeiros já que seriam necessárias mais despesas com as propinas pagas. Os procedimentos administrativos seriam mais dispendiosos e esse déficit seria amortizado no valor não só dos produtos, mas também dos salários pagos. Em segundo lugar, o risco gerado pelo encarecimento dos procedimentos corruptos levaria a um aumento da taxa de risco do país. Isso não só ocasionaria instabilidade institucional, como também levaria ao encarecimento do crédito concedido pelo capital estrangeiro.

Por outro lado, a corrupção frearia o desenvolvimento econômico na medida em que muitos recursos seriam alocados em atividades não produtivas. Causar-se-ia um ciclo vicioso, uma vez que o sigilo necessário da corrupção envolveria uma rede de funcionários para manipulação das informações. Além disso, a corrupção geraria uma realocação de pessoas talentosas das atividades produtivas para as atividades de caça de renda, que exigem um conhecimento tecnológico sofisticado. Assim, haveria perda do setor produtivo e desperdício de recursos econômicos e tecnológicos (SILVA, 2001, p. 67 e 81).

Além disso, há argumentos, de certo modo, até intuitivos, que questionam a existência de efeitos benéficos da corrupção e se, efetivamente, a corrupção pelo pagamento de propinas lubrificaria o mecanismo Estatal, oferecendo mais eficiência, nos termos defendidos por Becquart-Leclerq, David Osterfeld e Gianfranco Pasquino.¹⁹⁷

Em primeiro lugar, se o mecanismo Estatal se torna mais eficiente em favor de uma pessoa, como uma compensação, isso representa uma deficiência no serviço para outro, ferindo o princípio da igualdade (a vantagem para um será a desvantagem de outro).

Em segundo lugar, a eficiência como um todo é afetada já que mais recursos, tempo e pessoal são deslocados para as questões em que há interesses de corrupção, gerando distorção no sistema.

¹⁹⁷ Há diversos elementos que poderiam ser elencados para atestar o caráter disfuncional da corrupção, seja em termos institucional-democráticos, econômicos ou éticos. Sobre um desses efeitos, a retirada da representação política no seio do Parlamento, debruça-se mais detidamente ao longo do trabalho. Entretanto, cumpria registrar, respeitosamente, os abalizados entendimentos doutrinários que defendem haver características funcionais do fenômeno da corrupção, contra os quais, contudo, o autor manifesta sua posição no presente estudo.

Em terceiro lugar, e mais importante, a ineficiência resultante dessa má administração, caracterizada pelos dois pontos acima, cria mais opções para a corrupção, de modo que os agentes corruptos têm mais interesse em manter esse sistema ineficiente, e a estrutura organizacional, por fim, acaba por refletir os interesses de quem é corrupto. Corrupção política e má-administração realimentam-se reciprocamente (DELLAPORTA; VANNUCCI, 1997).

A corrupção gera custos sociais, além de representar um fardo nas contas públicas. Em suma, os custos financeiros, os entraves ao desenvolvimento e o agravamento da injustiça social gerados pela corrupção são impactos muito graves para a sociedade. Sobretudo, como alerta Marcos Fernandes Gonçalves da Silva (2001, p. 22): “a justificativa mais importante para o estudo da corrupção é que ela pode gerar instabilidade institucional”.

Por fim, segundo Girling (1997), a corrupção poderia ser classificada como “neutra”, diante dos mecanismos normativos da sociedade que tornam os efeitos do fenômeno imperceptíveis, mesmo que não excluam sua incidência. Assim, o elemento cultural poderia atuar como um instrumento de neutralização dos efeitos da corrupção: por exemplo, o rigor ético que guia certos agentes da burocracia Estatal poderia levá-los a não aceitar propinas ou quaisquer vantagens para praticarem ou deixarem de praticar certo ato – enfim, recusarem-se a ser corrompidos – muito embora a prática corruptora esteja presente na sociedade. Da mesma forma, as demais normas sociais de conduta, sejam culturais ou legais, poderiam levar à compensação dos efeitos da corrupção.

CAPÍTULO 5. CORRUPÇÃO POLÍTICA E DEMOCRACIA

5.1. Introdução: o reconhecimento do poder, a interação entre os sistemas econômico e político e a preocupação sobre a corrupção nas democracias

Como se viu ao longo do capítulo anterior, há diversas abordagens possíveis para se estudar a corrupção. Seja enfocando as relações sociais que a veiculam, seja estudando o comportamento individual dos agentes econômicos ou mesmo perquirindo a interação entre as classes política e econômica, essas perspectivas examinam o fenômeno à luz das interações sociais e das instituições políticas, de modo que podem fornecer pistas relevantes para a explicação de como se dão os efeitos da corrupção sobre as democracias modernas e porque ela seria tão impactante nesse modo de organização social.

Contudo, conclui-se, pela análise de boa parte da produção bibliográfica sobre o tema, pelo enfoque jornalístico dado à matéria, e mesmo pelos discursos parlamentares e plataformas políticas de candidatos a cargos representativos, que o tratamento comum da corrupção não faz referências a sua relação com as estruturas sociais, tampouco aos seus efeitos, o que traduz uma abordagem, de certo modo, pouco enriquecedora tanto para o conhecimento científico e popular, como para o combate do fenômeno.

Diante do modo como as sociedades costumam tratar o fenômeno da corrupção – ou seja, pela costumeira prática de divulgação espetaculosa do que se denominam escândalos – pode-se notar que tem havido uma sensível limitação da sua compreensão ao aspecto policial que envolve a matéria, e quando muito, com o aspecto legal, o que não permite abordar as reais causas do fenômeno ou os seus impactos na democracia, no desenvolvimento institucional e no desempenho econômico.

Nota-se que essa perspectiva particularista e reducionista que se tem da corrupção pode, perversamente, levar a uma espécie de banalização do fenômeno. Como aponta o pesquisador John Girling (1997, p. 12), a linha entre a percepção da corrupção e o simbolismo de sua

denúncia pontual e intermitente é muito tênue, de modo que esse simbolismo pode representar uma aceitação da corrupção, na medida em que a transformação dos seus exemplos práticos em escândalos ou espetáculos, embora possa parecer um exercício de cidadania – pela fiscalização e denúncia – passa a fazer parte do cotidiano, como se a mera notícia e a condenação ética do caso particular satisfizessem as pessoas no que tange ao combate da corrupção:

Para concluir: da percepção ao simbolismo é um passo curto. Este [simbolismo] é onde a corrupção, como no primeiro tipo de percepção (corrupção considerada como um flagelo social), é tratada como um ‘escândalo’. Agora, a sensacional, ‘escandalosa’ natureza da corrupção serve, pelo menos no curto prazo, para afastar sentimentos populares de raiva ou desgosto do sistema de conluio em si (isto é, a acomodação dos interesses empresariais feita pelos políticos) para personalidades ou bodes expiatórios. Depois que o ritual do sacrifício desses últimos tenha sido realizado, então as práticas costumeiras [de corrupção] podem continuar. É apenas durante a fase aguda de prolongados períodos de crise estrutural (como na França durante os anos 1930 e na Alemanha, na mesma época, mas com um resultado muito diferente) que o sistema existente é considerado como ‘podre’ para além do aceitável. (Tradução livre do autor)¹⁹⁸

A denúncia pontual como uma prática cotidiana faz, paradoxalmente, com que o seu objeto, a corrupção, assuma o caráter de fenômeno normal, corriqueiro, aceitável. Essa é, justamente, a grande falha de se tratar da corrupção apenas em termos policiais ou legais, sob uma perspectiva reducionista, sem se analisar a estrutura que lhe permite aflorar na sociedade.

Ademais, esse modo de abordar a corrupção pode levar ao equívoco de limitar a sua extensão, tão somente, aos fatos que são relatados pela imprensa, investigados pelas autoridades policiais ou denunciados pelas autoridades competentes. Isso faz com que as ligações pessoais com outros agentes, que não estão identificados nesses relatos ou denúncias, tornem-se obscuras e as redes pessoais em que se insere a corrupção fiquem eclipsadas. Em suma, segundo Marcos Otávio Bezerra (1995, p. 18-19), corre-se o risco de assumir que os limites do fenômeno da corrupção estejam identificados com os próprios limites dos relatos de corrupção:

¹⁹⁸ “To conclude: from perception to symbolism is a short step. This is where corruption, as in the first type of perception (corruption regarded as a social evil) is treated as a ‘scandal’. Now, the sensational, ‘scandalous’ nature of corruption serves, at least in the short term, to displace popular feelings of anger or disgust from the collusive system itself (that is, politicians’ accommodation of businesses interests) on to particular personalities, or scapegoats. Once the ritual sacrifice of the latter has been carried out, then customary practices can continue. It is only during acute and prolonged periods of structural crisis (as if in France during the 1930s and in Germany, at that time, but with a very different outcome) that the existing system is considered to be ‘rotten’ beyond redemption.”

O conjunto de fatos que integram cada caso depende de certos fatores como: as informações que são obtidas pela imprensa e pelos órgãos de investigação (polícia, Comissões Parlamentares), o interesse destes órgãos na ampliação ou restrição das investigações, a disposição de falar dos envolvidos e os aspectos formais das investigações. Porém, na medida em que os 'casos' aparecem como unidades temáticas bem definidas e circunscritas, corre-se o risco de se conceber como irregulares apenas aquelas práticas e negócios incluídos no 'caso'. Quando isto ocorre, o limite da corrupção acaba sendo confundido com os limites do próprio 'caso'. No entanto... os 'casos' são apenas retratos de uma realidade bem mais ampla de práticas que recortam o Estado (e a sociedade) e que são passíveis de serem denunciadas como irregulares.

Nota-se que não é porque se utiliza do procedimento de análise de casos concretos de corrupção¹⁹⁹ que não se pode inseri-los em um contexto social, político ou econômico que relacione, assim, a estrutura que os faz aflorar, que facilita sua ocorrência, ou mesmo, minimiza suas conseqüências.

Nada impede que sejam elaborados estudos ou pesquisas a partir de casos particulares de corrupção, mas sua real contribuição para o estudo da democracia advirá, necessariamente, da inserção dos dados em uma perspectiva estrutural da sociedade. A simples narrativa dos fatos e o julgamento ético das condutas neles envolvidas terão um relevante efeito informativo, jornalístico ou opinativo, mas a essa contribuição, tão somente, estarão adstritos.

Os casos de corrupção possuem um caráter eminentemente estrutural em sua manifestação, de modo que, em uma abordagem científica, não se deve restringir a pesquisa à busca de uma verdade real dos fatos (com vistas a um julgamento ético), mas sim buscar a elaboração de uma construção social sobre os fatos relatados do fenômeno. Essa construção pode enfatizar as relações sociais que veiculam a corrupção, as suas causas advindas da forma de dominação predominante, ou mesmo do impacto sobre a evolução democrático-institucional da sociedade. O importante, como ressalta Marcos Otávio Bezerra (1995, p. 18), é que essa metodologia permite, sobretudo, distinguir os casos de corrupção dos escândalos de corrupção:

... as explicações e as ações das pessoas envolvidas, para que ganhem sentido, são relacionadas às suas posições institucionais e aos interesses que decorrem da inserção em determinada rede de relações... Os casos de 'corrupção' são mais bem compreendidos se apreciados como uma espécie particular de construto social.

¹⁹⁹ De fato, o método de análise de casos concretos, sem, contudo, descuidar de uma base científica para a construção de uma teoria acerca da corrupção, é utilizado, dentre as referências já citadas, por Marcos Otávio Bezerra (1994; 1995) e John Girling (1997).

Freqüentemente confundidos, corrupção e escândalo são, todavia, fenômenos distintos e a relação entre os dois, variável...

Como já se reiterou, há diversas abordagens possíveis do fenômeno da corrupção que podem expandir essa perspectiva particularista que, embora seja relevante, principalmente para a demarcação (ou para rememoração a cada um dos cidadãos) dos limites entre o interesse público e privado, apresenta pequeno alcance no que tange à análise social da corrupção – suas causas, manifestações e conseqüências.

Uma das relevantes contribuições do estudo da corrupção política, por exemplo, é a indicação da relação do fenômeno com a estrutura de poder político e econômico em que está inserido. Diante dessa perspectiva, dado o caráter universal que assume a corrupção política nas sociedades democráticas da modernidade, cumpre analisar se ela poderia ser considerada um fenômeno em si mesmo, com conseqüências, formas e causas próprias, étnicas ou culturais, apartadas do contexto político e econômico em que se inserem, ou se ela seria, na verdade, uma conseqüência, um resultado de imperfeições ou contradições encontradas no núcleo essencial das sociedades, como ocorre com as democracias modernas.

A segunda abordagem parece ter um alcance teórico mais amplo e apresentar soluções mais satisfatórias para resolver questões que se impõem, tais como: por que as democracias consolidadas, como Grã-Bretanha, Estados Unidos da América e França, mesmo que em menores índices do que sociedades de incipiente desenvolvimento democrático-institucional, também sofrem com a incidência do fenômeno da corrupção, em especial a corrupção política de grandes dirigentes?²⁰⁰

Segundo John Girling (1997, p. xiv), a solução, particularmente no tocante à corrupção política, poderia ser encontrada no ambiente comum a esses países de índices tão díspares quanto ao desenvolvimento social: ou seja, uma base econômica e política similar, que se traduziria pela

²⁰⁰ Cita-se, por exemplo, o caso dos membros da Câmara dos Comuns na Inglaterra, que utilizaram verbas parlamentares para gastos particulares, o que levou o Presidente da Casa, Michael Martin a renunciar ao seu posto, em 19/05/2009. Escreveu o correspondente da Folha de São Paulo em Londres, Kenneth Maxwell (2009): “John Prescott, antigo primeiro-ministro-assistente, usou dinheiro público para pagar pelas falsas colunas Tudor instaladas em sua casa, bem como pela substituição de duas tampas de vaso sanitário. Barbara Follett, ministra do Turismo e mulher do romancista Ken Follett, solicitou 25 mil em verbas para a cobertura das patrulhas de segurança em sua casa. Jacqui Smith, a secretária do Interior, solicitou a cobertura de uma despesa de 88 pence (centavos de libra) com uma tampa de ralo de banheira, bem como o pagamento de filmes pornô a que seu marido assistiu em um serviço de televisão via satélite”. (Tradução de Paulo Migliacci).

adoção de uma forma de governo democrática conjugada com o sistema econômico de mercado. Essa base similar, assim, seria composta por dois sistemas independentes entre si, mas que interagem constantemente: o sistema político e o sistema econômico.

A concepção teórica de interação de sistemas independentes é construída a partir do método sociológico de compreensão da sociedade formulado pelo filósofo e sociólogo alemão Niklas Luhmann. Segundo essa teoria, a sociedade seria composta por diferentes subsistemas, que são estruturas sociais que possuem uma lógica própria de existência e de reprodução. Assim, um determinado sistema ou subsistema seria auto-referente, já que possui um código próprio que determina e legitima os procedimentos e condutas individuais; e seria, também, autopoietico, ou seja, recriar-se-ia a partir de seus próprios referenciais.

Contudo, estes subsistemas seriam dotados dos atributos de abertura cognitiva e de fechamento operacional, ou seja, eles interagiriam com os outros subsistemas sociais, trocando informações, mas seus procedimentos e condutas continuariam a legitimar-se e reproduzir-se a partir de seu código exclusivo. Ocorre, entretanto, que deve haver uma limitação para as interações dos subsistemas, de modo que os procedimentos e condutas de um não corrompam o código do outro. Esse é, justamente, o paradoxo e o ponto central da teoria, como apontado por Orlando Villas Bôas Filho (2006, p. 169-170):

Isto é, trata-se de analisar como se pode obter a inter-relação de subsistemas que, por serem auto-referenciais e autopoieticos, são dotados de clausura operacional e reproduzem seus elementos a partir de sua rede interna de elementos, sem que isso implique a desnaturação da auto-referência que é própria desses sistemas.

A corrupção política nas democracias seria um fator que, justamente, implicaria na desnaturação da auto-referência, pois faz com que o código de um dos sistemas – o político – seja alterado, sucumbindo à influência dos outros sistemas – principalmente do econômico.

Segundo John Girling (1997), seria, justamente, na interação de dois sistemas aparentemente díspares e autônomos, os sistemas econômico e político, que se inseririam contradições tais que proporcionariam a profusão da corrupção política na sociedade: valores, regras e procedimentos conflitantes de cada um desses dois sistemas que, para que não emperrem suas engrenagens e para que não destruam um ao outro, fariam emergir uma acomodação, um conluio, que,

representando um prejuízo ao interesse público, traduzir-se-ia no fenômeno da corrupção política.

É justamente essa interação política e econômica que leva John Girling (1997, p. ix) a enunciar que a corrupção política não seria apenas um desvio de conduta social dos parâmetros normativo-legais estabelecidos. Ela seria, na verdade, um sintoma do mau funcionamento social e originar-se-ia da incompatibilidade, em aspectos relevantes, dos sistemas econômico e político. Portanto, a corrupção seria mais do que um problema criminal, seria um problema social produto de forças econômicas, políticas e culturais.

O exame da corrupção a partir da interação política e econômica é um procedimento que parece satisfazer as duas primeiras precauções metodológicas elencadas por Michel Foucault (1979).²⁰¹ A primeira delas é buscar pesquisar não o centro de emanção do poder (que eventualmente corromperá uma instituição), mas sim as suas extremidades, suas capilaridades, seu contato com outras instituições. Como ensina Michel Foucault (1979, p. 182):

Em primeiro lugar: não se trata de analisar as formas regulamentares e legítimas do poder em seu centro, no que possam ser seus mecanismos gerais e seus efeitos constantes. Trata-se do contrário, de captar o poder em suas extremidades, em suas últimas ramificações, lá onde ele se torna capilar; captar o poder nas suas formas e instituições mais regionais e locais, principalmente no ponto em que, ultrapassando as regras de direito que o organizam e delimitam, ele se prolonga, penetra em instituições...

Assim, adotando essa precaução metodológica, a corrupção traduziria não o centro do poder, mas a sua manifestação em contato com outrem, em regra, com uma pessoa de outro subsistema social, cujo comportamento é mudado ou direcionado pelo corruptor, justamente pela corrosão do seu código de conduta.

²⁰¹ Muito embora Michel Foucault (1979) não adote a metodologia de compreensão da sociedade pela concepção dos sistemas de Luhmann, a sua teoria sobre o poder é uma poderosa e útil ferramenta que orienta a identificação e a compreensão das relações de poder e das redes de poder. As cinco precauções metodológicas previstas por Michel Foucault (1979, p. 182-186) podem ser, de forma bem simples, assim sintetizadas: a captação do poder pelas suas extremidades; estudar o poder em práticas reais e não no plano da intenção; analisar o poder como fenômeno que circula em rede (esta precaução foi analisada no capítulo anterior, item 4.4); analisar o poder de forma ascendente – dos mecanismos, técnicas e táticas que podem servir à dominação e formá-la, e não o contrário; e, por fim, as grandes estruturas de poder podem se apoiar em ideologias. Essas precauções, desenvolvidas originariamente para a compreensão do fenômeno jurídico, podem ser adaptadas como método para apoiar o estudo da corrupção, sem grandes distorções da teoria original.

A segunda precaução metodológica proposta por Michel Foucault (1979, p. 182) é estudar o poder em suas manifestações reais, não-metafísicas, ou seja, na sua face externa, que extrapola o plano da intenção e onde atinge o seu objeto:

Segunda precaução metodológica: não analisar o poder no plano da intenção ou da decisão, não tentar abordá-lo pelo lado interno, não formular a pergunta sem resposta: “quem tem o poder e o que pretende, ou o que procura aquele que tem o poder?”; mas estudar o poder onde sua intenção – se é que há uma intenção – está completamente investida em práticas reais e efetivas; estudar o poder em sua face externa, onde ele se relaciona direta e imediatamente com que aquilo que podemos chamar provisoriamente de seu objeto, seu alvo ou campo de aplicação, quer dizer, onde ele se implanta e produz efeitos reais.

A corrupção política seria, enfim, a manifestação da interação do poder do sistema político com o sistema econômico, de modo que o segundo, seja qual for o sistema de produção adotado pela sociedade democrática, atuaria de tal forma sobre o primeiro que romperia seu código democrático, causando sérios impactos nas instituições e na democracia como uma forma de organização social.

Dessa forma, nota-se que o estudo da corrupção política pode fornecer preciosos elementos na compreensão da democracia por diferentes razões. A mais importante delas: por não ser essa forma de corrupção, supostamente, uma patologia moral ou meramente cultural da sociedade, que não se relacionaria com as instituições políticas e com a economia de uma sociedade, mas porque a corrupção política configurar-se-ia, essencialmente, como um sintoma das contrariedades entre o subsistema político (conduzido, eminentemente, pelo código democrático e pelo interesse público) e o sistema econômico (orientado pelo interesse privado ou de redes clientelistas). Segundo John Girling (1997, p. viii):

O estudo da corrupção fornece informações valiosas sobre a natureza da democracia (como também de outros regimes, onde a corrupção é dominante) por estas razões: ... Corrupção é o sintoma, não a doença. A doença é o dilema do nosso tempo: a expectativa frustrada popular para o bem da sociedade, a ser atingido por meios democráticos, confrontando, ainda, um sistema econômico que pode vir a contribuir materialmente, mas não contribui moralmente (no sentido de valorizar a participação do público e o consentimento) para aquele desejado fim social... (Tradução livre do autor)²⁰²

²⁰² “*The study of corruption provides valuable insights into the nature of democracy (as of other regimes, where corruption is rife) for these reasons: ...Corruption is the symptom, not the disease. The disease is the predicament of our time: the frustrated popular yearning for the good society, to be achieved by democratic means, yet confronting an economic system that may well contribute materially but does not contribute morally (in the sense of valuing public participation and consent) to that desired social end...*”

Deve-se notar que essa construção acadêmica da interação entre os sistemas político e econômico sobre a corrupção adapta-se de forma mais coerente à análise das sociedades democráticas, já que elas se notabilizam por estabelecer uma efetiva distinção normativa institucional entre interesses e bens públicos e interesses e bens privados. Assim, é mais fácil identificar o fenômeno, diante desses parâmetros normativos, do que, por exemplo, nas sociedades do Antigo Regime e nas sociedades que adotam ou adotaram o sistema de produção socialista. Contudo, ele pode ser utilizado, sem grandes distorções, mesmo para esse último exemplo de sociedades, já que sempre pode haver um sistema político ou institucional corrompido por interesses econômicos de uma rede clientelista ou mafiosa, em um sistema de produção socialista ou recém saído dele.

Países como a Rússia, à época recém-saída do sistema de produção socialista, teriam sofrido com a incidência constante do fenômeno da corrupção inserida em organizações mafiosas, tão bem-estruturadas e poderosas, que poderiam ser consideradas como subsistemas sociais e agiriam em detrimento do interesse público. Federico Varese, Professor de Sociologia da Universidade de Oxford, constata a corrupção nesse país logo após transição (1997, p. 164):

O fim do socialismo gerou outra surpresa: uma extraordinária quantidade de corrupção oficial e de crimes no estilo praticado pela Máfia. O mundo ocidental não esperava que o fim da cortina de ferro levaria a um cenário tão dramático. Ao invés da virtuosa "mão invisível" que, supostamente, traria um resultado de arrecadação positiva, a Rússia parece estar a sofrer um fracasso fiscal... Ao buscar interesses privados, agentes fiscais oficiais atuando sob a racionalidade privada e interesses individuais causam um déficit fiscal. (Tradução livre do autor)²⁰³

As conclusões e alertas trazidos pela perspectiva interativa, apresentando a corrupção política, especialmente nas democracias, como uma manifestação do conflito entre interesses particulares e valores democráticos, inserem-se na temática da elucidação do motivo de tanta (e necessária) preocupação com o fenômeno da corrupção nos estados democráticos.

²⁰³ *"The end of socialism has generated another surprise: an extraordinary amount of official corruption and Mafia-style crime. Westerners, at least, not expected that lifting the iron curtain would yield such a dismal picture. Rather than a virtuous 'invisible hand' bringing about a collective optimum, Russia appears to be suffering a collective failure.... By pursuing individually rational goals, agents bring about a less-than-optimal collective outcome"*.

Segundo Paul Heywood (1997, p. 5), o motivo dessa preocupação traduz-se, basicamente, pela consciência que se forma, paulatinamente, de que, em razão da corrupção, os princípios democráticos podem perder sua força regulatória sobre os Governos e sobre as condutas individuais dos cidadãos e, sobretudo, porque o fenômeno contraria os alicerces básicos da democracia:

Os efeitos da corrupção são especialmente perturbadores nas democracias: por atacar alguns dos princípios básicos sobre os quais se assenta a democracia – notadamente, a igualdade dos cidadãos perante as instituições (que é a idéia de que os indivíduos deveriam ser tratados com justiça e respeito pelos funcionários do governo) e a transparência do processo de decisão (que é crucialmente, ‘responsabilização’) – a corrupção contribui para a ‘deslegitimação’ dos sistemas político e institucional nos quais criam raízes. (Tradução livre do autor)²⁰⁴

De fato, é nos países democráticos onde se verifica que há efetiva preocupação acerca do fenômeno. Mas, paradoxalmente, é nas democracias consolidadas, onde o fenômeno da corrupção existe, mas certamente ocorre em menor escala do que nos países democraticamente em desenvolvimento, que há uma produção acadêmica mais intensa. E, curiosamente, os estudos sobre corrupção provenientes das academias dessas democracias não se circunscrevem às sociedades de sua origem, mas estendem suas análises às sociedades em desenvolvimento, onde a preocupação sobre o tema é diminuta e a produção intelectual é deficitária. Em regra, acabam por suprir a falta identificada.

Este cenário de insuficiência, infelizmente, é reproduzido no meio acadêmico brasileiro. Marcos Otávio Bezerra (1994, p. 1) alerta para a deficiência da produção científica sobre a corrupção no Brasil, contrariando a tendência norte-americana e européia:

Apesar da presença expressiva no cotidiano nacional e da importância social e política do tema, o que se designa como corrupção no Brasil não tem recebido atenção por parte dos cientistas sociais que produzem acerca do país e da questão. Mesmo um rápido exame da produção em ciências sociais no Brasil nos faz ver imediatamente que o tema da corrupção não se apresenta como um dos objetos de análise legítimo na hierarquia de questões e problemáticas historicamente privilegiadas por este campo de conhecimento.

²⁰⁴ “*The effects of corruption are especially disruptive in democracies: by attacking some of the basic principles on which democracy rests – notably, the equality of citizens before institutions (that is the idea that individuals should be treated with fairness and respect by government officials) and the openness of decision making (that is crucially, accountability) – corruption contributes to the delegitimation of the political and institutional systems in which it take roots*”. Não há uma expressão, no vernáculo, correlata ao termo “accountability”. A expressão poder ser compreendida, no contexto, como “prestação de contas”, “transparência” ou “responsabilização”.

Isso reflete o fato de que o conhecimento científico brasileiro acerca da corrupção é, ainda, incipiente e necessita de amadurecimento, mormente na seara jurídica, em que, talvez, a abordagem legal-reducionista, agregando elementos de outros campos do conhecimento científico-social, possa estender seu campo de análise e fornecer indícios mais palpáveis de como neutralizar o sintoma-corrupção e combater as suas causas estruturais, realizando, assim, passo a passo, o potencial democrático brasileiro.

5.2. Os motivos de risco das modernas democracias

O sociólogo argentino Gino Germani, ao tratar dos desafios das modernas democracias, identifica alguns pontos que representam contrariedades na própria essência do sistema político democrático. Germani (1985, p. 1) refere-se a todas as democracias modernas, desenvolvidas ou em desenvolvimento, mas, especificamente, quanto a estas últimas, aponta que a ausência de soluções para combater as contradições da sociedade industrial poderia levar ao fim da democracia, resultando, assim, no aparecimento de regimes autoritários:

Paradoxalmente, como muitas vezes acontece na história, a sociedade moderna, que tem oferecido o marco necessário para desenvolver as formas democráticas até suas últimas conseqüências lógicas, encerra também, em sua própria maneira de integração, certas tensões que, no passado e presumivelmente para o futuro, levam à supressão da própria democracia, a menos que se possa experimentar novos caminhos, que na opinião do autor são, por agora, utópicos. (Tradução livre do autor)²⁰⁵

O autor, de certa forma pessimista quanto ao futuro da democracia, compreendida, eminentemente, como forma de organização social, aponta que ela possui alguns aspectos na maneira de integração entre os indivíduos e no desenvolvimento das instituições, que representariam, paradoxalmente, uma desintegração entre os sistemas da sociedade. Segundo Gino Germani (1985, p. 1), algumas considerações formuladas pela Sociologia apontariam esses aspectos de tensão:

²⁰⁵ *“Paradójicamente –como suele ocurrir a menudo en la historia– la sociedad moderna, que ha ofrecido el marco necesario para desarrollar las formas democráticas hasta sus últimas consecuencias lógicas, encierra también, en su propia forma de integración, ciertas tensiones que en el pasado y presumiblemente en el futuro, llevan a la supresión da la democracia misma, a menos que se puedan intentar nuevos caminos, los que –en opinión del autor– son por ahora utópicos”.*

Ao mesmo tempo, outros estudiosos não têm deixado de observar tendências destrutivas da democracia moderna: a crescente democratização que conduz à massificação com o efeito da “desindividuação”; o pluralismo que conduz à destruição de todos sistemas de valores e à anomia; a ruptura do consenso e a ameaça de dissolução e desintegração da ordem social; tudo isso poderia resultar no fracasso da democracia e conduzir ao restabelecimento do consenso mediante o totalitarismo ou alguma outra forma de regime autoritário. (Tradução livre do autor)²⁰⁶

Norberto Bobbio, sintetizando o pensamento de Germani sobre os riscos à democracia, classifica-os em quatro motivos pelos quais esse último autor considera que a democracia encontra-se em zona de perigo.²⁰⁷ Seriam eles, segundo Bobbio (2000, p. 383-384), o excesso de mudanças, a vulnerabilidade do sistema, o paradoxo tecnocrático e a internacionalização das políticas externas:

Dessas razões, três são internas, uma externa. As três internas são segundo Germani, o excesso de mudanças, a vulnerabilidade do sistema, o paradoxo tecnocrático.... Quanto ao fator externo, dependente do sistema internacional, Germani acreditava que a cada vez mais ampla e inevitável internacionalização da política externa favoreceria mais as soluções autoritárias do que as soluções democráticas.

A primeira razão interna, o excesso de mudanças, refere-se ao constante câmbio de valores que guiam as condutas individuais, o que Gino Germani (1985) identificava como um processo de secularização,²⁰⁸ que, paradoxalmente, é uma característica necessária à formação da

²⁰⁶ “Al mismo tiempo, otros estudiosos no han dejado de observar tendencias destructivas de la democracia moderna: la creciente democratización que conduce a la masificación, con el efecto de la desindividación; el pluralismo que conduce a la destrucción de todos sistemas de valores y a la anomia; la ruptura del consenso y la amenaza de disolución y desintegración de orden social todo eso podría resultar en el fracaso de la democracia y conducir al restablecimiento del consenso mediante el totalitarismo o alguna otra forma de régimen autoritario”.

²⁰⁷ Ao tratar da temática do futuro da democracia e dos desafios que essa forma de organização social enfrentará, Norberto Bobbio alerta para a dificuldade de se fazerem previsões, apontando o perigo de se realizarem profecias. Assim, Bobbio (2000, p. 382) afirma que apenas pode-se propor hipóteses com base em tendências científicas, dependendo da linearidade do curso dos acontecimentos: “Um historiador, em geral um cientista social, que não apenas não pretende, mas não quer mesmo correr o risco de fazer profecias, pode adiantar apenas algumas tímidas previsões sobre qual será a democracia do futuro. A profecia é categórica, a previsão é hipotética...”. Bobbio (2000, p. 382) defende, contrapondo-se à posição de certa forma pessimista de Gino Germani (1985), que a democracia do futuro manterá seu atual prestígio: “Com relação às duas diferenças fundamentais entre democracia dos antigos e democracia dos modernos, sobre as quais falei até agora, pode-se timidamente prever que a democracia do futuro goza do mesmo juízo de valor positivo da democracia dos modernos, embora retornando em parte, através da ampliação dos espaços da democracia direta, tornada possível com a difusão dos meios eletrônicos, à democracia dos antigos” (p. 382)

²⁰⁸ O termo “secularização” tem sua origem do direito canônico, sendo empregado para designar o retorno ao mundo secular, contudo, sem renunciar ao mundo religioso. A Sociologia adotou esse termo, dando-lhe, uma conotação similar, mas com algumas nuances diferentes, mais próxima ao termo “laicismo”. Como ensina Valerio Zanone (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO; 2004, p. 673): “Na literatura sociológica, o termo secularização” é usado normalmente para designar o processo de transição das sociedades patriarcais, rurais e ‘fechadas’, para a sociedade industrializada, urbana e profana, onde assistimos a uma redução constante do peso social da religião organizada, que está perdendo, cada vez mais, a função de controle social...” No sentido empregado por Germani

democracia, mas ao mesmo tempo, pode levar à sua ruptura. Norberto Bobbio (2000, p. 383) explica essa tendência irrefreável de mudança de paradigmas nas democracias:

Por excesso de mudanças [Germani] entendia a contradição entre a contínua mudança das regras de comportamento, característica das sociedades secularizadas (as únicas em que se impuseram regimes democráticos duradouros) em comparação com as sociedades tradicionais, e a necessidade que toda sociedade tem de manter um núcleo dos princípios fixos através dos quais possa advir o núcleo tanto de integração social sem a qual nenhuma sociedade pode sobreviver.

Segundo Gino Germani (1985), a sociedade moderna é a única, entre os tipos conhecidos de sociedade, que tende a eliminar tudo aquilo que é ‘sagrado’ ou aparentemente intangível, esteja em seus princípios básicos, em seu sistema de valores, suas instituições, suas normas, atitudes ou modelos de conduta.

A questão da secularização, como se procura demonstrar no próximo tópico deste capítulo, está intimamente ligada ao problema da corrupção política, na medida em que esta seria um sintoma do problema do intercâmbio de valores entre as esferas pública e privada, promovido pela acomodação de interesses entre o sistema econômico e o sistema político.

O segundo ponto de estrangulamento apontado por Germani (1985) é a vulnerabilidade do sistema democrático, que se traduz pela dispersão do poder na sociedade democrática. Embora essa difusão seja essencial para o controle do poder, evitando o autoritarismo, ela gera uma tensão entre seus detentores, de modo que mesmo aqueles que estão fora do centro das decisões políticas podem exercer uma pressão que pode emperrar o funcionamento do sistema. Segundo explica Norberto Bobbio (2000, p. 83):

A vulnerabilidade da democracia dependeria da fragmentação do poder que permite que pequenos grupos organizados desfirmam golpes mortais na sociedade obrigada, para se defender, a negar a si mesma.

Deve-se notar que a questão da divisão do poder está intimamente ligada ao processo de secularização da sociedade moderna, gerando a dificuldade de sedimentar uma base de entendimento entre os diversos setores da sociedade, tornando as democracias vulneráveis. Na medida em que a quebra de paradigmas é um processo constante na democracia, a manutenção

(1985), a secularização seria mais intensa, englobando não só a quebra de dogmas religiosos, mas de todos paradigmas de regulação social.

de conjuntos normativos que seriam necessários à integração da sociedade tornar-se-ia uma situação rara, ocasionando a vulnerabilidade do sistema democrático, como defende Gino Germani (1985, p. 17):

O fator central, em função da dificuldade em encontrar uma solução para as consequências da fragmentação do poder, é uma vez mais, a dificuldade de construir e reconstruir as bases de consenso social em que uma sociedade que, por sua dinâmica interna e forma de integração, continuamente põe em dúvida seus valores fundamentais e é, ao mesmo tempo, incapaz – ou tem sido até agora – de substituí-los por outros que constituam uma base viável de consenso, mesmo que provisória. (Tradução livre do autor)²⁰⁹

Como terceira razão interna, Gino Germani trata do descompasso entre o conhecimento tecnológico e científico do corpo burocrático (necessário para tomar decisões cada vez mais técnicas) e o conhecimento das massas, o que acarreta no fato de que estas, muitas vezes estejam desprovidas de informações, ferindo o princípio da transparência da administração pública. Como já se ressaltou, a ocultação de informações ou ações administrativas é prática que, abrigada muitas vezes pela legalidade e pela segurança nacional, traduz-se por perversa forma de corrupção. Norberto Bobbio (2000, p. 383) explica como o paradoxo causado pela necessidade da transparência democrática, por um lado, e pela diferença de conhecimento técnico entre o povo e a burocracia, por outro, pode gerar uma tensão na sociedade:

Falando do paradoxo tecnocrático, Germani referia-se à crescente contradição entre a exigência do controle popular, sobre o qual se sustenta um regime democrático, e a necessidade de que toda sociedade avançada tem de tomar decisões em matérias que requerem conhecimentos cada vez mais especializados, inacessíveis às massas.

Por fim, quanto à razão externa de ameaça à democracia, Gino Germani (1985, p. 13) alerta para o fato de que, dado o cenário de crescimento do poder econômico dos conglomerados empresariais multinacionais e de interdependência internacional das economias Estatais, as escolhas políticas nas democracias em alguns Estados estariam determinadas pelas políticas internacionais, gerando um risco para essas sociedades, diante de interesses multinacionais que, porventura, não se coadunam com interesses locais. Segundo Bobbio (2000, p. 383-384), esse seria o maior risco para as democracias:

²⁰⁹ “El factor central, en cuanto a la dificultad de hallar una solución a las consecuencias de la fragmentación del poder, es una vez más, la dificultad de construir y reconstruir las bases del consenso social, en una sociedad que por su dinámica interna y forma de integración, pone continuamente en duda, sus valores centrales y es al mismo tiempo es incapaz –o lo ha sido hasta ahora– de reemplazarlos por otros que constituyan una base viable de consenso, aunque provisorio.”

Dos dois perigos [internos e externos] aos quais vai de encontro a democracia, provavelmente este é o maior. A política interna é hoje mais do que nunca determinada pela política internacional e pela constelação de interesses das potências hegemônicas no âmbito dos quais os Estados não hegemônicos são obrigados a viver: digo ‘obrigados’ porque a posição de um Estado não-hegemônico em uma certa esfera de influência não é quase nunca objeto de livre escolha do governo desse Estado, e muito menos do povo ou dos cidadãos.

Gino Germani (1985, p. 13) ainda ressalta o fato de que, cada vez mais, as soluções para os grandes problemas internos não podem ser encontradas senão a partir do esforço e cooperação internacionais:

A análise relativa às possibilidades da democracia nos estados nacionais do presente deve partir do fato – dificilmente refutável – de que na atualidade, a distinção entre política interior e política internacional tornou-se obsoleta, pelo menos para as esferas mais vitais da vida em um país e isto não somente no “terceiro” ou “quarto” mundos, mas também, embora de maneira distinta, nos países centrais hegemônicos. (Tradução livre do autor)²¹⁰

A questão internacional é, sem dúvida, muito importante quanto ao combate da corrupção. Isso porque as sociedades modernas apresentam um grande intercâmbio de pessoas, capitais, informações, de modo que sem uma integração dos aparatos legais, estruturais e de comunicação entre elas, torna-se inviável o combate à corrupção. Dessa forma, ressalta-se a importância de mecanismos como a Convenção Interamericana Contra a Corrupção (CICC)²¹¹ e o programa de combate à corrupção do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).²¹²

²¹⁰ *“El análisis relativo a las posibilidades de la democracia en los estados nacionales del presente debe partir del hecho –dificilmente refutable– de que en la actualidad la distinción entre política interior y política internacional se ha vuelto obsoleta, por lo menos para las esferas más vitales de la vida de un país y esto no solamente en el “Tercer” o “cuarto” mundo, sin también, aunque de distinta manera, en los países centrales hasta hegemónicos.*

²¹¹ Assinaram e ratificaram a Convenção os seguintes vinte e oito Estados: Argentina, Antígua e Barbuda, Bahamas, Barbados, Belize, Bolívia, Brasil, Canadá, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, El Salvador, Estados Unidos da América, Grenada, Guatemala, Guiana, Haiti, Honduras, Jamaica, México, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Saint Kitts e Nevis, Trinidad e Tobago, Uruguai e Venezuela. O Brasil, a despeito da assinatura da Convenção em 1996, somente a ratificou em 24 de julho de 2002, tendo feito reserva ao artigo 11, I do instrumento legal (que, justamente, tipifica as condutas tidas como corruptas). O País designou o Ministério da Justiça como autoridade central para a assistência e cooperação internacionais no combate à corrupção, nos termos do artigo XVIII da Convenção.

²¹² Em cooperação com a Organização dos Estados Americanos (OEA) e seu programa de combate à corrupção por meio da Convenção Interamericana contra a Corrupção, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) tem atuado, desde 1995, com base no Plano de Ação formulado na Cúpula das Américas, como importante órgão de auxílio de implantação das políticas de combate à corrupção.

5.3. A mudança de valores e as interações entre poder político e econômico: um risco à democracia

Sem dúvida que todos os pontos apontados por Gino Germani (1985) e comentados por Norberto Bobbio (2000) quanto aos riscos à democracia são extremamente relevantes e apresentam, direta ou indiretamente, relação com a questão da corrupção.

Mas dentre todos os pontos apresentados, a questão da secularização merece especial atenção, na medida em que identifica algumas contrariedades essenciais das sociedades modernas, as quais resultam em sintomas de interações indevidas de outros sistemas no funcionamento do sistema político-democrático, gerando desequilíbrios tais como a corrupção política.

E essa questão não deixa de ser paradoxal, na medida em que a secularização e os caracteres gerais da sociedade moderna constituiriam pressupostos gerais em que se funda o próprio advento da democracia. Quanto à definição da secularização e da modernização, primeiramente Gino Germani (1985, p. 2) ressalta que tais pressupostos sociais não devem ser entendidos como um caminho evolutivo único e necessário do homem, mas que se tornaram processos hegemônicos, no mundo ocidental, por sua difusão cultural ou pela força:

...embora a definição formal de modernização e secularização seja quase a mesma, já conhecida, ela [a definição] enquadra-se em uma perspectiva histórica muito distinta: ou seja, esses princípios formais devem ser vistos como uma síntese dos resultados de uma série de processos históricos desenvolvido em milênios dentro de uma cultura particular; ou seja, não como uma evolução universal, mas como a evolução de uma cultura particular que terminou por impor-se ao resto do planeta por força ou pela difusão cultural, mas que não representa a única, nem provavelmente a melhor orientação que é capaz o homem. Outras orientações muito diferentes eram, e quiçá são, todavia, possíveis. (Tradução livre do autor)²¹³

²¹³ “...aunque la definición formal de la modernización y secularización es casi la misma, ya conocida, ella se encuadra ahora en una perspectiva histórica muy distinta: es decir, estos principios formales deben ser vistos como una síntesis de los resultados de una serie de procesos históricos ocurridos a lo largo de milenios dentro de una cultura particular, es decir, no en forma universalmente evolucionista, sino como la evolución de una cultura particular, que han terminado por imponerse al resto del planeta por la fuerza y/o por vía de difusión cultural, mas que no representa la única ni probablemente la mejor orientación de la que es capaz el hombre. Otras muy diferentes orientaciones eran, o quizá son todavía, posibles”.

Segundo Germani (1985, p. 2-3), haveria elementos centrais do alicerce democrático que se contrapõem, na sua própria essência, de modo que impossibilitariam, em alguns casos, tanto a manutenção desse sistema como o surgimento de novas democracias modernas:

A tese central que me proponho a desenvolver aqui é que, enquanto a democracia moderna (que é pluralista e estendida a todos os membros da sociedade, sem exclusões) encontra a sua base teórica e prática na modernização e no desenvolvimento econômico, estes mesmos processos – seja em um sentido dinâmico, seja com referência às configurações estruturais que caracterizam as sociedades modernas – encerram contradições inerentes que podem, em alguns casos, impedir o surgimento de regimes democráticos e, em outros, levar a sua destruição. Esta seção não faz nenhuma referência aos problemas particulares concernentes ao grau de desenvolvimento e modernização atrasados, nem a fatores relacionados com a "resistência à mudança" (como se acostumava chamar há mais de 20 anos), nem para os problemas de dependência e do imperialismo. Trata-se aqui das tensões estruturais da forma de integração da sociedade moderna, como um tipo geral de sociedade. (Tradução livre do autor)²¹⁴

Analisa-se, então, sob uma perspectiva universal das democracias, como a modernização realiza a quebra de paradigmas (“secularização”) e como tende a colocar os atores sociais em múltiplos pólos de poder e de tomada de decisões.

Gino Germani defende que a sociedade democrática moderna caracteriza-se, essencialmente, pela eliminação de tudo o que seria tradicionalmente imutável para as outras sociedades, onde quer que estejam os códigos de conduta.²¹⁵

Haveria, assim, uma distinção radical da sociedade moderna para as demais formas históricas. Das sociedades não ocidentais ela se distinguiria, consideravelmente, por algumas razões: primeiro, porque dessas só participam, efetivamente, membros de uma parcela limitada da elite. Os demais estratos sociais são excluídos, havendo uma nítida separação entre o saber científico

²¹⁴ “La tesis central que propongo desarrollar aquí es que si bien la democracia moderna (es decir pluralista y extendida a todos los miembros de la sociedad sin exclusiones) halla su base teórica y práctica en la modernización y el desarrollo económico, estos mismos procesos –ya sea en sentido dinámico, ya sea con referencias a las configuraciones estructurales que caracterizan las sociedades modernas- encierran contradicciones intrínsecas que pueden en algunos casos impedir el surgimiento de regímenes democráticos, y en otros llevar a su destrucción. En esta sección no se hace referencia a los problemas particulares concernientes a al grado de desarrollo y modernización retrasadas, ni a factores ligados a la “resistencia al cambio” (como se los acostumbraba llamar hace más de 20 años), ni a los problemas de la dependencia y el imperialismo. Se trata aquí de tensiones estructurales en la forma de integración de la sociedad moderna, como tipo general de la sociedad.”

²¹⁵ Gino Germani (1985, p. 3) ressalta que, muito embora o processo de secularização esteja presente em todas as grandes culturas históricas, ela se distingue particularmente na sociedade moderna não por seu caráter quantitativo, ou seja, pelo alcance da mudança em todos os estratos e meios sociais, em níveis não observados nas demais sociedades, mas também no que se refere à natureza do fenômeno.

e o saber popular das massas, mantida essa divisão pelo sistema de crenças e valores tradicionais; segundo: as eleições, as mudanças e inovações, que tenderiam a uma secularização, não o fazem, mas alimentam os caracteres dessas sociedades na medida em que evitam uma ruptura drástica e completa com o passado tradicional; terceiro: há limites de mudança das condutas individuais e de organização social, havendo um núcleo central de valores e normas que se mantêm.

Na sociedade moderna ocidental, por sua vez, não haveria, segundo Germani, tais características de impedimento da secularização; e a ausência desses elementos estaria em todos os níveis dessa sociedade: nas classes sociais, nos níveis de comportamento e nas instituições e núcleos de organização social.

Desenvolve Gino Germani (1985, p. 3) sua noção de secularização, ressaltando três linhas principais: ação eletiva baseada na decisão individual; a institucionalização ou legitimação da mudança; e a crescente diferenciação e especialização de papéis, status e instituições.

De forma simplificada, a primeira linha significa que nos grupos sociais dentro da sociedade democrática, dependendo do ambiente em que se encontrem – institucional, acadêmico, privado, etc. – verificar-se-iam condutas de ação eletiva (“*acción electiva*”) ou condutas de ação prescrita (“*acción prescriptiva*”). A primeira não deixa de ser uma forma de conduta regulada socialmente, mas difere da última na medida em que observa normas que estabelecem critérios de opção entre condutas e não prescrições rígidas de uma conduta única para cada situação pré-definida, como ocorre com a segunda. Contudo, nota-se que na sociedade democrática, as condutas de ação eletiva tendem a predominar, sendo variáveis as escolhas que ela enseja, de modo que isso, por si só, já acarretaria em menor coesão social.

Os critérios de ação eletiva podem ensejar tanto escolhas racionais como emocionais, de modo que na sociedade moderna, a política, a ciência e a economia, em regra, necessitam e observam a primeira forma (escolhas racionais), enquanto que situações de interesse essencialmente particulares, como escolha de cônjuge, de profissão, preferências estéticas, observam critérios de eleição, em regra, emocionais.

Com base nessa dicotomia de critérios de eleições de condutas individuais, na institucionalização da mudança e na especialização dos papéis e instituições, elementos essencialmente presentes nas sociedades modernas, Gino Germani (1985, p. 3) constrói uma base de análise para sublinhar as tensões estruturais implícitas nesse tipo de sociedade.

Contribuiria para esse processo de secularização a crescente especialização de funções e instituições que experimenta a sociedade moderna, a qual implica em novos valores dentro de um mesmo sistema social. Contudo, a interdependência entre setores ou grupos sociais mantém-se, o que implica em uma dificuldade de integração do sistema social e global. Segundo Gino Germani (1985, p. 5), essa especificidade de setores da sociedade em grupos, sistemas e subsistemas, gera a criação de uma linguagem própria e característica de diferentes sistemas (novos valores, crenças, etc.) os quais têm dificuldade de comunicar-se entre si, criando dificuldades de integração e, assim, tensões sociais:

Junto a este processo está o terceiro aspecto que define a secularização, a sempre crescente diferenciação de instituições. Isso implica na emergência de novas esferas institucionais, crescente especialização de normas e papéis, e a crescente autonomia de valores dentro do mesmo sistema social. A interdependência entre as partes diferentes da estrutura social se mantém e, ao contrário, tende a aumentar com a especialização. Mas deste modo, o problema da integração do sistema social global se complica ainda mais, pois ao pluralismo e divergências das eleições individuais e grupais, agrega-se o pluralismo causado pela multiplicação de subsistemas especializados, que embora sejam autônomos em seus valores e normas, devem funcionar em estreita dependência.

Como consequência dessa forma de integração moderna e de secularização, a linha mais importante dessa análise seria, contudo, o fato de que o componente prescritivo da ação eletiva pode se tornar, ele mesmo, o objeto da ação eletiva, ou seja, esse componente – que representa um núcleo de valores, significados e crenças, segundo os quais as decisões são tomadas – pode ser mudado. Isso implica no fato que se põem em dúvida, justamente, os valores, significados e crenças responsáveis por dar coesão e sustentação aos sistemas sociais. Segundo defende Gino Germani (1985, p. 5):

Voltando agora às consequências da moderna forma de integração e de secularização, o traço mais relevante para a presente análise é o fato de que o próprio marco normativo – ou seja, a componente prescritiva da ação eletiva – pode se tornar um alvo de escolha, pode ser mudado. Com efeito, esse marco proporciona (prescreve) os critérios pelos quais se devem conduzir as escolhas. Ele pressupõe um núcleo comum de significados, valores, crenças e fins dotados de consistência suficiente para garantir

um grau de compatibilidade entre as ações e escolhas dos indivíduos e grupos, e para proporcionar mecanismos adequados para fornecer soluções para os conflitos inter-individuais e intra ou inter-grupais da sociedade. Quando o próprio marco normativo torna-se objeto de deliberação e de escolha, é este núcleo comum que é desafiado, direta ou indiretamente. (Tradução livre do autor)²¹⁶

Transportando tal temática para a questão da corrupção política e tomada a abordagem interativa, o fenômeno da corrupção traduziria o modo como o código democrático, que deveria ser seguido pelos componentes do sistema político, é corrompido, gerando não só o privilégio de interesses advindos de outros sistemas sobre o interesse público, mas também a desarticulação do sistema político e a desagregação social nas democracias, colocando em risco a própria forma de organização e de governo.

É, justamente, esse o ponto de encontro da análise de Gino Germani (1985) com a teoria da contraposição e acomodação de interesses dos sistemas políticos e econômicos, proposta por John Girling (1997). Ou seja, o componente prescritivo da ação eletiva – núcleo de valores que dita as regras de comportamento e conduta – do sistema político, torna-se mutável, acomodando-se de acordo com os interesses de outros sistemas, especialmente, segundo Girling, do sistema econômico. Em última instância, os valores democráticos transmutar-se-iam em valores de segmentos sociais particulares, seguindo os passos do processo de secularização a que estão sujeitos todos os demais sistemas sociais, manifestando-se, assim, entre outros fenômenos sociais, a corrupção política. Segundo John Girling (1997, p. 4):

A corrupção reflete esse choque de valores. O ‘serviço público’ é a razão de ser dos funcionários: servir ao interesse comum, definido como tal pela maioria dos eleitores e sua liderança política... a compra de eleitores, legisladores e funcionários do Estado é um ‘bom negócio’ se ele produz resultados eficazes em termos de custos. Obviamente tal procedimento, a partir do ponto de vista normativo da democracia (a soberania popular) é corrupto: é a deformação da norma. (Tradução livre do autor)²¹⁷

²¹⁶ “*Volviendo ahora a las consecuencias de la forma moderna de integración y secularización, el rasgo más relevante para este análisis es el hecho de que el marco normativo mismo – es decir, el componente prescriptivo de la acción electiva – puede convertirse en objetivo de elección, puede ser cambiado. En efecto, tal marco proporciona (prescribe) los criterios según los cuales es preciso realizar las elecciones. Esto presupone un núcleo común de significados, valores, creencias y fines dotados con suficiente congruencia para asegurar un grado de compatibilidad entre las acciones y elecciones de individuos y grupos, y para proveer mecanismos aptos para dar soluciones relativas a conflictos interindividuales e intra o intergrupales dentro de las sociedad. Cuando el marco normativo mismo llega a ser un objeto de deliberación y elección, es ese núcleo común que se pone en duda directa o indirectamente...*”

²¹⁷ “*Corruption reflects this clash of values. ‘Public service’ is the raison d’être of officials: to serve the common interest, as defined by the electoral majority and its political leadership... Thus, buying voters, legislator and state officials is ‘good business’ if it produces cost-effective results. Obviously such a procedure, from the normative standpoint of democracy (the sovereignty of the people) is corrupt: it is the deformation of the norm.*”

Na medida em que os valores de um dos pólos do jogo de acomodação entre sistemas sofre com a interação dos demais, esse pólo se enfraquece. A incidência do fenômeno da corrupção nas democracias tem demonstrado que o sistema político e seu inerente código democrático é, justamente, esse pólo enfraquecido, de modo que o interesse público passa a ser desprestigiado em detrimento de outros interesses. O grande risco é que os valores dos demais pólos, principalmente do pólo econômico, podem passar a dominar o sistema político, acabando por corrompê-lo. Isso geraria a grande distorção, prevista na teoria dos sistemas de Luhmman, de um sistema desnaturar-se e perder a razão de existir em si próprio. Segundo aponta Orlando Villas Bôas Filho (2006, p. 176):

Se cada subsistema opera e observa tanto o seu interior como o seu exterior a partir de sua distinção constitutiva que é levada a efeito mediante um código próprio... não será possível que um desses subsistemas venha a ter preponderância, nem mesmo qualquer forma de regulação direta, sobre os demais, pois isso significaria a sobreposição de seu código ao dos outros subsistemas, o que, por sua vez, faria com que eles se corrompessem.

Isso gera, em suma, uma “re-confusão” entre interesse público e privado, que mina a base da democracia, atenua as exigências legal-rationais da administração pública e do sistema político atuarem de forma proba, transparente e eficaz e pode, ainda, levar a uma situação de anomia, como já indicado por Monica Herman Salem Caggiano (1994, p. 136). Enfim, a corrupção política é uma manifestação social do risco que corre o código democrático.

TERCEIRA PARTE. OS EFEITOS DA CORRUPÇÃO NA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA BRASILEIRA

CAPÍTULO 6. A ESTRUTURA DE CORRUPÇÃO NO BRASIL E AS INSTITUIÇÕES DEMOCRÁTICAS

6.1 A dominação patrimonialista e os círculos viciosos de corrupção

A problemática da corrupção no panorama brasileiro pode ser compreendida a partir do modelo da teoria interativa sobre corrupção política como fenômeno que se infiltra nas instituições políticas e democráticas. A partir da instalação do Parlamento Nacional no Império, e especialmente a partir da adoção do modelo republicano em 1891, o Brasil formou a estrutura institucional básica de que trata essa teoria e diversos exemplos de casos de corrupção política na vida pública do País puderam ser vislumbrados a partir de então.

Contudo, há um elemento adicional referente à estrutura da formação brasileira que não pode ser relevado no estudo da corrupção: trata-se da dominação patrimonialista, que teve sua expressão mais significativa no período colonial, mas cujos efeitos se prolongaram no tempo, atingindo períodos subseqüentes, sendo observados até os dias de hoje. Esse modo de dominação patrimonialista parece ter influenciado não somente no desenvolvimento institucional-democrático do país, como se aventou no capítulo segundo deste estudo, mas também na disseminação da corrupção ao longo de toda a vida nacional.

Como já se verificou anteriormente, as bases do patrimonialismo brasileiro traduzem a sua tradição histórica de indistinção entre o interesse público e o interesse privado, demarcação que ganhou contornos mais visíveis com a paulatina sedimentação das instituições democráticas brasileiras no período republicano, mas que já estava presente (em menor grau) nos períodos colonial e imperial. Na medida em que se estabeleceu uma administração geral na colônia,

embora fosse rudimentar, bem como com a instalação das Câmaras Municipais, primeiro ambiente de representação política da colônia, foram delineando-se os primeiros contornos de distinção entre a coisa pública e a coisa privada. Essa demarcação aprofundou-se com a chegada da Família Real em 1808 – fato que representou, como já se viu, um incremento dos aparelhos públicos e da infra-estrutura da colônia – e também com a instalação das primeiras instituições democráticas em nível nacional no Império.

Deve-se notar, a despeito dessa paulatina fixação formal entre público e privado, que o processo de desenvolvimento institucional-democrático brasileiro esteve, sempre, intimamente ligado ao patrimonialismo que se verificou no território pátrio, de modo que esse processo de evolução foi retardado a partir da incidência dessa forma de dominação, principalmente, por meio de manifestações como a corrupção. Isso porque, não só esse fenômeno representa o desprestígio do interesse público diante do privado, como ele também resulta, como já se viu, na própria reconfusão dessas duas esferas de interesse.

Marcos Fernandes Gonçalves da Silva (2001, p. 35), parte, justamente, do conceito de patrimonialismo de Max Weber (1999), para ligar a noção de corrupção ao grau de evolução das instituições, de modo que esse tipo de dominação caracterizar-se-ia pela “incapacidade de controlar, desde o poder central, as ações na periferia do poder, ainda mais se considerando que há uma forte tendência à privatização do patrimônio do soberano pelos burocratas da periferia da administração do domínio”.

A grande questão concernente ao patrimonialismo, especialmente no caso brasileiro, como bem asseverou Sérgio Buarque de Holanda (1995, p. 146), é que esse modo de dominação não deixou de existir com a instalação das primeiras bases democráticas e sua conseqüente dominação burocrática (ou legal) no Império. Embora seja possível que tenha se enfraquecido e deixado de representar o modo hegemônico de dominação social, a essência do patrimonialismo permaneceu em redes de poder que se infiltraram no corpo burocrático (entendido aqui como a Administração, mas também a Política), tendo a corrupção como sua mais expressiva forma de manifestação.

A organização social baseada, essencialmente, na tradição e na expansão das estruturas patriarcais para a sociedade passou a imiscuir-se com uma organização burocrático-legal, típica da expansão da democracia e do sistema representativo, e não deixou de existir, como pondera Bolívar Lamounier (2005, p. 24-25):

...com a Independência, o patrimonialismo passa a se enlaçar com o sistema representativo. Por centralizado que fosse, o sistema político do Império encadeava uma 'metade' autocrática, centralizante e cooptativa, com outra que implicava uma representatividade embrionária. A primeira tendência prevaleceu cada vez mais, tendo como pedra de toque a formação de uma elite, um mandarinato patrimonial do qual se valeu o Segundo Reinado para subalternizar a representação eletiva até por volta de 1870.

Muito embora a interação entre patrimonialismo e expansão burocrático-legal tenha retirado a hegemonia da primeira forma de dominação – essencialmente, em razão da separação formal mais nítida entre a coisa pública e privada –, as redes de poder patrimonialistas não deixaram de interagir com o sistema político e representaram um entrave à plena efetivação da representação política. Deve-se ressaltar, ademais, que a separação entre o interesse público e o privado não foi tão contundente, no território brasileiro, com o advento das primeiras bases democráticas imperiais, como ocorrera em boa parte do território europeu, em que a instalação do Estado Moderno representou um sensível golpe na dominação patrimonialista, como assevera Marcos Fernandes Gonçalves da Silva (2001, p. 40):

Principalmente durante os séculos XIX e XX, a atividade dos políticos (por meio da imprensa e do exercício do voto nas modernas democracias) geraram uma diminuição (não a eliminação) das funções patrimonialistas. As relações com a coisa pública entre indivíduos que a administravam tornaram-se mais impessoais: o mérito e a competência profissional substituíram gradualmente a patronagem, o clientelismo e o nepotismo.

Efetivou-se, de fato, no Brasil a expansão do corpo burocrático, característica que, segundo Max Weber, é um resultado natural e prático do desenvolvimento da democracia, como explica Anthony Giddens (1998, p. 31), ao comentar a teoria daquele autor:

O desenvolvimento do governo democrático dependeria necessariamente dos avanços futuros da organização burocrática... Assim, a existência de partidos em larga escala, que em si mesmos eram máquinas burocráticas, foi uma consequência inevitável da ordem democrática moderna...

Mas deve-se ressaltar que, durante a transição para o modo de dominação legal, predominou na estrutura burocrática brasileira o político desprovido de visão institucional, ainda preso por laços patrimonialistas e intimamente ligado à poderosa aristocracia rural, servindo aos seus interesses em verdadeiras redes de poder e de corrupção. A República dos Coronéis, tratada no capítulo segundo, é um bom exemplo da atuação da classe política que se valia da interação com os coronéis para consolidar seu nefasto poder por meio de corrupção eleitoral e violência.

Também predominou o caráter pouco profissional e mal-remunerado na estrutura burocrática administrativa nacional, de modo que os atores dessa estrutura (burocratas da administração e políticos), diante de sua racionalidade eminentemente privada, potencializada pela dificuldade da formação brasileira em discernir o público do privado, teriam colaborado deveras para a formação de um cenário muito propício à disseminação da corrupção e para o conseqüente subdesenvolvimento institucional, fenômenos que se realimentariam reciprocamente.

Essa é a razão que levou Sérgio Buarque de Holanda (1995, p. 145-146) a distinguir a figura do burocrata tradicional, prevista por Max Weber, da figura híbrida que teria predominado no Brasil, o funcionário “patrimonial”, ou seja, aquele que se atém aos seus laços patrimonialistas, tornando a gestão pública um interesse particular, mesmo pertencendo a uma estrutura burocrática Estatal, que determina a distinção formal entre público e privado:

Para o funcionário ‘patrimonial’, a própria gestão política apresenta-se como assunto de seu interesse particular; as funções, os empregos e os benefícios que deles auferem relacionam-se a direitos pessoais do funcionário e não a interesses objetivos, como sucede no verdadeiro Estado burocrático, em que prevalecem a especialização das funções e o esforço para se assegurarem garantias jurídicas do cidadão. A escolha dos homens que irão exercer funções públicas faz-se de acordo com a confiança pessoal que merecem os candidatos, e muito menos de acordo com as suas capacidades próprias. Falta a tudo a ordenação impessoal que caracteriza a vida no Estado burocrático.

Em termos práticos, esse cenário é muito parecido ainda com aquele do período histórico imediatamente anterior ao advento do Estado Moderno na Europa, no qual, segundo Marcos Fernandes Gonçalves da Silva (2001, p. 35), verificava-se uma constante negociação das rendas tributárias, do território e de favores entre os poderes central e local, em razão da inexistência formal de distinção entre público e privado, na prática. A corrupção nesse cenário sequer seria

bem delimitada, pois não haveria uma separação legal e constitucional da *res publica* e da *res privada*.²¹⁸

Portanto, a intromissão de práticas patrimonialistas no cenário político, marcado, secularmente, desde sua conformação inicial até o período contemporâneo, por uma profunda indistinção quanto à coisa pública e privada, é responsável, mormente, pelos desvios de conduta que caracterizam a atuação do Poder Público e que geram a corrupção desmedida no seu seio, desde a instalação das capitâneas hereditárias até o início da República.

Daí que, no Brasil, a estrutura patrimonialista (que ainda perdura como modo de dominação, mas acoplada a um diferente tipo de organização social, a dominação burocrática) está calcada em grupos informais que competem entre si, mas que partilham de um interesse em comum, a apropriação de recursos Estatais e a proteção judicial e extrajudicial de seus membros.

Esses grupos são formados por políticos, burocratas, juizes e empresários que se inserem ou estão inseridos nos mais variados espaços públicos. A participação em uma dessas organizações da rede de poder seria, segundo Marcos Fernandes Gonçalves da Silva (2001, p. 54-55) uma necessidade de sobrevivência política e econômica dos seus integrantes, causando a hipertrofia do Estado.

Poder-se-ia dizer, enfim, com suporte na teoria econômica política positiva do *rent-seeking* (tratada no capítulo quarto deste estudo) que o patrimonialismo, inserido na dominação burocrática, induziria os agentes a competirem na busca por rendas ilegais. O ambiente composto por essas formas de dominação, somado ao subdesenvolvimento institucional democrático, geraria índices alarmantes de corrupção e seria, perversamente, realimentado por

²¹⁸ Marcos Fernandes Gonçalves da Silva (2001) cita os exemplos inglês e francês desse período de indefinição efetiva entre público e privado. Na restauração inglesa, por exemplo, a dominação patrimonialista teria garantido o controle do soberano sobre o Parlamento por meio da compra de votos e concessão de títulos. Na França, por sua vez, certas práticas teriam sido muito comuns como: a passagem de um cargo público a um parente ou a própria venda dele (no século XVII, a prática teria sido tão corriqueira que, em 1604, fora instituído um imposto – denominado *paulette* – sobre as vendas de cargo); e a venda do direito de arrecadar impostos à burguesia em ascensão (*ferme générale*). O autor destaca, contudo, que na Inglaterra, muito embora tenha havido esta fase de notória corrupção, a transição da dominação patrimonialista para a burocrática racional fora mais efetiva e célere em razão do eficiente sistema punitivo legal inglês instaurado no século XIX, o qual visava a afastar a compra de votos e a propina (SILVA, pp. 35 a 40). Dentre os instrumentos adotados pelo sistema punitivo inglês nesse período destaca-se a Lei de Prevenção de Práticas Ilegais e Corruptas (*Corrupt and Illegal Practices Prevention Act*), de 1883.

esse último fenômeno, em ciclos constantes. Como bem ressaltam David J. Gould (REYES, p. 29-30), Professor de Relações Internacionais na Universidade de Pittsburg, e Jose A. Amaro-Reyes, Professor de Ciências Políticas na Universidade de Setton Hall, os perversos efeitos da corrupção perpetuam uma ordem social injusta:

Quanto aos efeitos da corrupção sobre o desenvolvimento político, conclui-se que a corrupção: incentiva e perpetua a política de dominação personalista, impedindo o desenvolvimento e [induzindo] à violência; suprime a oposição política, gerando aumento da violência e ressentimento; perpetua e distancia as divisões entre classes sociais e econômicas, levando ao esgarçamento social e ao impedimento do consenso; impede mudanças políticas e desvia recursos públicos, contribuindo para condições de enriquecimento ilícito privado e malversação dos recursos públicos. Em conclusão, em vez de contribuir para o desenvolvimento político, a corrupção gera condições de violência, agitação social, instabilidade política e de rompimento da ordem institucional por golpes de Estado militares. (Tradução livre do autor)²¹⁹

Essa é a estrutura básica de patrimonialismo e de subdesenvolvimento institucional que propiciou a disseminação da corrupção ao longo da evolução histórica brasileira. Inúmeros exemplos de corrupção podem ser citados como corolários dessa estrutura, especialmente nos períodos colonial e imperial.

Durante a fase colonial, além do já comentado caso de corrupção na administração da Companhia de Comércio do Maranhão (no capítulo segundo), pode-se citar a corrupção da administração e fiscalização das capitanias hereditárias logo no primeiro Governo-Geral no Brasil do período colonial. Adicionada ao ímpeto português de enriquecimento, a forma de ocupação do solo brasileiro teria sido um fator importante para a corrupção. É que o sistema de capitanias hereditárias, adotado pela Coroa Portuguesa para proteger o território das invasões estrangeiras e dos ataques de corsários, propiciara a instalação de uma administração colonial própria (embora vinculada à metrópole), mas mal preparada.

²¹⁹ “As for the effects of corruption on political development, it has been noted that corruption: encourages and perpetuates closed politics, preventing the development and violence; suppresses political opposition, generating increased resentment and violence; perpetuates and widens social class and economic divisions, leading to societal strain and preventing cohesion; prevents policy changes and diverts public resources, contributing to conditions of private affluence and public squalor. In conclusion, rather than contributing to political development corruption appears to generate conditions of violence, social unrest, political instability and regime change through military takeovers.” As conclusões dos autores advêm do estudo da corrupção em países em desenvolvimento, de modo que se referem, particularmente, à maior porção de nações da América Latina, Ásia e África. Quanto à supressão da oposição política, à violência e aos golpes militares como efeitos da corrupção, o estudo refere-se especialmente aos países africanos. Contudo, não se deve esquecer que, mesmo no Brasil, um suposto combate à corrupção fora adotado como um pretexto que levava aos efeitos referidos durante o regime militar instaurado em 1964.

Tal incipiente estrutura administrativa era composta, justamente, pelo tipo ideal²²⁰ de funcionário patrimonialista ao qual se referiu Sérgio Buarque de Holanda (1995, p. 145-146), inclinado ao atendimento de interesses particulares e potencial agente de corrupção. É essa relação entre a Coroa Portuguesa e a rudimentar Administração local que, segundo Sérgio Habib (1994, p. 5), resultou nos primeiros casos de corrupção no solo brasileiro:

Com a formação do governo-geral no Brasil, cabendo a Tomé de Souza ocupá-lo como Governador, Pero Borges como Ouvidor-Geral, Antônio Cardoso de Barros, como Provedor-Mor e Pero de Góis como Capitão-Mor da Costa, passava a colônia a ter sua própria administração, conquanto sempre dependente de Portugal. A principal tarefa desses representantes do governo era preservar pela ordem, zelar para que não ocorressem invasões no território, além de, principalmente, cuidar dos interesses da Coroa, fiscalizando os donatários, cobrando-lhes os impostos e rendas e remetendo-os para Portugal. Pode-se afirmar, entretanto, que os primeiros casos de corrupção surgiram exatamente em decorrência dessa relação estabelecida entre a Coroa Portuguesa e o governo colonial. Havia casos de cobradores de impostos reais que embolsavam esses valores arrecadados, ou, em outras hipóteses, procediam com tal desídia que davam lugar a uma acentuada e expressiva sonegação.

Segundo Sérgio Habib (1994, p. 9), houve exemplos de outras práticas condenáveis, mas corriqueiras na administração colonial: “Eram costumeiras, também nessa fase, as trocas de favores, o tráfico de influência, os conchavos, os acordos, as composições, o apadrinhamento, assim como os desvios de verbas, de que o não-recolhimento de impostos era espécie”.

Entre elas está o caso que envolveu o Governador da Capitania de Goiás, D. Álvaro Xavier Botelho de Távora, Conde de São Miguel, durante o reinado de D. José I, na segunda metade do século XVIII.

Segundo Luís Palacín (1983, p. 28, *apud* HABIB, 1994, pp. 6-7), estariam envolvidos no caso, em que se constatou tráfico de influências, improbidade administrativa e corrupção, além do Conde de São Miguel, nada menos que “um secretário de governo e procurador da Fazenda, quatro ouvidores, dois intendentess e provedores da fazenda, seis tesoureiros e muitos outros

²²⁰ O tipo ideal é uma formulação metodológica de Max Weber para a compreensão da sociedade. Trata-se de uma abstração obtida pela conjugação e acentuação de alguns elementos característicos de um objeto, os quais são selecionados por uma pressuposição de valor do sociólogo, como aqueles que mais são importantes diante do ponto de vista que lhe interessa e de acordo com as suas pretensões científicas. Nota-se, portanto, que o “tipo ideal” difere dos “tipos descritivos”, os quais são resumos das características comuns de um objeto. Segundo Anthony Giddens (1990, p. 208): “A análise científica da ação social, na medida em que pretenda ultrapassar a mera descrição, terá de recorrer à elaboração de tipos ideais: e, dadas as dificuldades que se põem à compreensão de muitas formas de acção orientada por valores ou por emoções subjectivas, será preferível elaborar tipos racionais. Após se ter especificado no tipo ideal aquilo que se considera como acção racional, os desvios poderão ser examinados em termos da influência racional”.

funcionários menores de provedoria e intendência, assim, como diversos particulares associados a suas negociatas”.

Por fim, ainda no período colonial, há o caso da administração do General João Tavares Roldão, governador do Rio de Janeiro, no século XVII. Segundo Alberto Dines (1992, p. 401-401, *apud* HABIB, 1994, p. 9):

Sumaríssima a administração do militar, francês de nação: um ano apenas. Afastou-o o Conselho Ultramarino, a pedido da Câmara, por corrupção. Recebia mimos e prendas dos capitães dos navios que chegavam e daqueles que pretendiam levar mais açúcar do que o permitido. Outra máfia do Roldão: considerava inexistente a proibição de enviar aguardente para Angola, desde que fosse parte interessada. Nos estaleiros da Ribeira do Rio, enquanto se construía uma balandra para o serviço de sua majestade, com os mesmos recursos fazia-se um patacho para ele (claro, o barco real que deveria aprontar-se em três meses levou um ano). A gota que fez transbordar o cálice de imposturas foi o favorecimento ao sócio, o mercador Lopo de Mesa, Xtão Novo, na ocasião de arrematar os bens de um defunto com prejuízo de herdeiros. Corrupção aceita-se, mas, associada a Xtãos Novos, é insuportável.

A ausência de um mecanismo oficial que pudesse coibir, de forma efetiva, as lesões ao interesse público, pode ter sido um fator de disseminação da corrupção no período colonial. Segundo Sérgio Habib (1994, p. 7), os métodos de investigação de desvios de conduta eram feitos basicamente pela Santa Inquisição. Os casos de corrupção eram, por exemplo, comumente, alvo de apurações dessa instituição. Os procedimentos e penas impingidos pela Inquisição, apesar do caráter condenável dos meios investigativos, eram, ao lado das Ordenações Afonsinas, os meios mais próximos de uma ordenação jurídica ou legal (embora sem legitimidade seja social, seja política), no que tange ao combate da corrupção. Mas a despeito disso, não foram suficientes para conter as práticas que veiculavam o fenômeno.

Mesmo porque, no seio dessa própria instituição, a corrupção proliferava, segundo Sérgio Habib (1994, p. 7), de maneira mais profícua que na Administração Pública e, a despeito das implacáveis investigações que impingiam métodos cruéis e desumanos aos investigados, além das execuções sumárias dos julgados, dentro do Tribunal fazia-se vista grossa aos desvios de conduta dos inquisidores:

Enquanto à boca-pequena se sabia que o Santo Ofício era o antro da corrupção, à título de investigar hereges e afastar apóstatas, purificando a religião católica, a

Inquisição prosseguia acusando pessoas, confiscando-lhes os bens e aplicando-lhes pesadas sentenças que alcançavam até a pena de morte (queimadas nas fogueiras).

A ausência de regulação oficial, assim, era uma causa importante da ineficiência do controle sobre a corrupção, reforçando a tese de como o subdesenvolvimento institucional (nesse caso particular brasileiro, a ausência de instituições oficiais) está intimamente ligado à corrupção.

Segundo Sérgio Habib (1994), outra causa da disseminação da corrupção no período colonial, que não deixa de representar um possível fator de formação do patrimonialismo brasileiro, é a natureza instrumental da colonização portuguesa. Não somente em seu aspecto geográfico, ou seja, na instalação do sistema de capitanias hereditárias – que, longe de centros de colonização planejados, representavam postos militares de defesa e entrepostos comerciais para a Coroa e seus aliados – mas também no que tange à situação política e financeira dos colonos. Os primeiros portugueses, que representam os ancestrais mais remotos de uma das três correntes étnicas da sociedade brasileira, eram, em regra, refugos do sistema de produção e do meio político de Portugal, sem qualquer motivação de colonização, mas tão somente de enriquecimento próprio, como defende Sérgio Habib (1994, p. 10):

O certo é que, aqui, aportaram todos aqueles que não dispunham de maiores perspectivas em sua terra natal... inexistindo, por assim dizer, um compromisso moral ou ideológico em construir uma nação, em formar um povo. Ao contrário, o que se desejava era extrair as riquezas aqui existentes e remetê-las além-mar, e os que aqui se encontravam, lidando com as intempéries, as doenças, o perigo de ataques dos gentios não poderiam deixar de cuidar de si próprios, antes que pensarem na consolidação de uma nova civilização.

E esta mentalidade materialista trazida pelos colonizadores portugueses teria exercido tamanha influência na forma de pensamento e de proceder das comunidades locais que poderia ser tomada como uma explicação da notável passividade com que a população brasileira, durante todo período colonial (salvo raros movimentos esparsos) relacionar-se-ia com o jugo econômico, político e cultural da metrópole, o qual só seria rompido com a chegada dos ideais libertários iluministas da Europa ocidental e dos Estados Unidos da América.

Inúmeros exemplos de corrupção ocorreram, ainda, no fim do período colonial. Ao invés de diminuir com o maior controle da Coroa Portuguesa, a incidência do fenômeno teria aumentado, na medida em que se instalava um aparato burocrático, certamente, mais efetivo (em termos

quantitativos) com a chegada da família real, em 1808, mas ainda deficitário em termos de eficiência e probidade. A partir de então, a colônia experimentou uma fase de desenvolvimento econômico. Aparelhos urbanos foram instalados – bibliotecas, escolas militares, de medicina, imprensa, além da criação do Banco do Brasil. Mas, mesmo assim, o patrimonialismo ainda manifestava seus efeitos por meio da corrupção.

Após a independência, novos ciclos de desenvolvimento afloraram e, a despeito da instalação de instituições democráticas, como o Parlamento Nacional, as práticas corruptas persistiram, sob uma nova roupagem, de acordo com o novo espectro institucional. Os novos agentes da alta classe política brasileira recém-instalada passariam a ser os principais atores do fenômeno da corrupção, como defende Sérgio Habib (1994, p. 15):

Com essa nova fase de modernidade e de progresso, as formas de corrupção foram sendo adaptadas à realidade que se implantava. Assim, a característica do período imperial não seria mais a do contrabando como o fora na época colonial, em que até mesmo padres da Companhia de Jesus chegaram a participar ativamente dessas atividades ilícitas, remetendo ouro no interior dos santos de barro, decorrendo daí a denominação de santos-do-pau-oco... Pode-se dizer que o país progredia a olhos vistos. Mas a corrupção não desistia. Antes, aumentava. Haveria de ser agora um pouco mais requintada, praticada por nobres, ministros e demais ocupantes do governo.

Inúmeros exemplos da infiltração de interesses puramente particulares na Administração Pública, envolvendo altos membros da classe política, são citados e reproduzidos pelo jurista Ruy Barbosa (1889, p. 149, *apud* HABIB, 1994, p. 16-17), que trata, em um artigo no Diário de Notícias, em 1878, particularmente, do envolvimento de Luís Alves de Lima e Silva (posteriormente Duque de Caxias), Presidente do 22º Gabinete (ou Conselho) de Ministros do Império, em um suposto caso de corrupção:

Agora não são aparências: são realidade insignemente imorais, - um feixe de contratos emolhados na família do filho do presidente do conselho: contratos em que se preteriram as propostas superiores; em que se adotaram propostas desclassificadas; em que se transgrediram impudentemente as leis da concorrência; em que se lesou o Amazonas em milhares de contos; em que, na província de Minas, o presidente assistiu inocentemente ao contradançar dos trapaceiros, e subscreveu depois, com boa-fé angélica, o dano resultante do jogo aos administrados; em que se entregou uma obra nacional ao projeto financeiramente inclassificável e tecnicamente reprovado; e, que ao ministro da agricultura o chefe de gabinete ditou uma concessão de cem mil imigrantes ao sogro de seu filho, oculto à sombra de um amigo condescendente; em que ministros acusados alegam ignorâncias impossíveis, criminosas, desfaçadas nos assuntos, mais importante do debate e furtam pertinazmente às câmaras os papéis concernentes a transações acusadas, no parlamento, de batotas.

Outros casos de corrupção envolvendo ministérios foram constatados. Em um deles Sérgio Habib (1994, p. 19) relata como o senador João Lins Vieira Cansanção de Sinimbu (posteriormente Visconde de Sinimbu), à época Presidente do 23º Gabinete de Ministros do Império, supostamente teria se utilizado de seu cargo político como um escudo para que não incidissem as penas de suas práticas corruptas:

Maior que o caso Cotegipe, foi o que envolveu o senador Sinimbu, na época em que ocupou a presidência do Conselho. Fora ele presidente do Banco Nacional, cargo que exercera até o dia em que divulgou a composição de seu ministério, vindo o estabelecimento bancário a sofrer processo de falência, cinco meses após a sua posse, já no Conselho. A situação tendeu a piorar quando se pronunciou a Relação, considerando a falência como fraudulenta e inculcando a três dos seus diretores, somente não incluindo o Ministro por ter direito a foro especial.²²¹

Dessa forma, não seria demasiado dizer que a experiência histórica brasileira parece demonstrar que patrimonialismo, subdesenvolvimento institucional e corrupção são construções teóricas que estão intimamente ligadas. As duas primeiras representaram a estrutura básica da incidência da corrupção principalmente até a sedimentação da democracia representativa brasileira, que parece ocorrer a partir da nova ordem constitucional.

Contudo o fenômeno da corrupção não deixou de existir com o fortalecimento da democracia. Deve-se notar que, da mesma forma que os efeitos do patrimonialismo brasileiro não deixaram de atingir a esfera pública com o advento da democracia no período Imperial, comunicando-se com a esfera pública e sobrevivendo às escondidas na estrutura legal, a implantação das primeiras instituições democráticas, em nível nacional, não foi capaz, por si própria, de conter a expansão burocrática, que, uma vez aliada a redes de interesses pessoais, é um poderoso fator de disseminação da corrupção.

²²¹ O caso Cotegipe citado pelo autor refere-se ao suposto envolvimento de um subordinado direto do Barão de Cotegipe, à época Chefe de Ministério, com uma empresa chamada *Popelines*, com vistas à obtenção de interesses privados. O caso teve tamanha repercussão que se chegou a aventar a dissolução do Gabinete. Segundo relata Ruy Barbosa (1889, p. 149, *apud* HABIB, p. 16): “Ninguém averbara o barão de Cotegipe de pessoalmente interessado nos lucros suspeitos da sociedade, em que imprudentemente entrara com aquele, que mais tarde viria a ser-lhe subordinado. As irregularidades em que este se indiciou, acudiu prontamente o ministro com o devido corretivo, tirando-lhe o cargo. Não pairava no ânimo de alguém a mínima desconfiança quanto à integridade individual do conselheiro da coroa. Mas o pudor da administração fora violado por uma aparência de relações irregulares entre o fiscalizando e o fiscal dos interesses do Estado. E tanto bastou, para que a imprensa inteira, com o ilustre redator do Globo à sua frente, apontasse à coroa o esquife que passava, e o ministério ruisse, com a sua maioria parlamentar, em fragorosa queda. Nem lhe valeu a lenda e a veneração ligadas ao nome de Caxias”.

Esse fenômeno já fora previsto por Max Weber (1999), para quem o acúmulo de aparato legal necessário para a instalação da democracia levaria, inevitavelmente, à expansão do funcionalismo burocrático. Isso se daria, essencialmente, pela intermediação dos partidos políticos na representação dos cidadãos e por toda a estrutura necessária para sustentá-la. Contudo, tal expansão burocrática não necessariamente implicaria em um desenvolvimento democrático, pois poderia se tornar um movimento incontrolável que geraria um monopólio dos políticos profissionais, que, apartados do contato com os representados, dirigiriam os rumos institucionais com vistas ao interesse da classe política. Esse seria um cenário muito propício à corrupção. Segundo Anthony Giddens (1998, p. 31):

De acordo com Weber, a relação entre democracia e burocracia teria criado uma das mais profundas fontes de tensão na ordem social moderna. Haveria uma antinomia básica entre a democracia e burocracia, porque o acúmulo de provisões legais abstratas que necessariamente teriam de implementar os próprios procedimentos democráticos implicava a criação de uma nova forma intransigente de monopólio (a expansão do controle do funcionalismo burocrático). Enquanto a extensão dos direitos democráticos demandava o crescimento de uma centralização burocrática, o contrário não acontecia.

Assim, expansão burocrática e democracia não se realimentariam reciprocamente. Pelo contrário, a grande expansão da classe política, muito embora pudesse parecer à primeira vista um avanço democrático-institucional, representaria um afastamento dos representados das decisões institucionais. Aliada a estrutura patrimonialista a esse cenário, como foi o caso brasileiro, fenômenos como a corrupção, que surgem dessa estrutura, mesmo advindos indiretamente de uma expansão democrática, representariam, paradoxalmente, um empecilho ao desenvolvimento democrático institucional.

Max Weber (1999), então, vislumbrava que seria necessária a atuação de uma força externa, um poder não inserido na classe política e que fosse capaz de afastar esse monopólio burocrático. Essa força, segundo o autor, seria representada pela atuação de um líder plebiscitário,²²² ou seja, um político com quem as massas pudessem se identificar por meio de seu carisma e que fosse

²²² A idéia do líder plebiscitário (*Füherdemokratie*) era um elemento fundamental tanto no trabalho acadêmico de Max Weber, como na sua atuação como político. A concepção de um líder plebiscitário foi, segundo Anthony Giddens (1998, p. 38), uma contribuição de Max Weber como membro da comissão que delimitou a Constituição de *Weimar* (1919), a qual resultou na adoção do sufrágio universal na eleição para Presidente na referida ordem Constitucional.

dotado de vocação política. O líder, cujas características tenderiam ao cesarismo, assim, aproximaria o povo do governo, contornando os obstáculos da burocracia.

Deve-se notar, contudo, que a atuação do líder não seria irrestrita, sendo umas das funções da classe política inserida no Parlamento, ao lado da educação e da formação das lideranças políticas, o controle político do Governo e a revogação do mandato daquele. Fechar-se-ia, assim, o ciclo de controle de poder, indispensável ao funcionamento da democracia.

Entretanto, para que esse ciclo de controle do poder proposto por Weber se efetive, e para que haja real fortalecimento democrático, é necessário que o Parlamento seja composto por membros capazes de realizar a fiscalização e que não estejam em conluio com as forças patrimonialistas que atrasam o desenvolvimento institucional.

O Parlamento Nacional brasileiro parece não ter observado, em diversas ocasiões, essa exigência, já que deu mostras de acolher, em seu seio, representantes políticos que estiveram inseridos em redes de poder que privilegiam o interesse privado em detrimento do público, nos moldes do patrimonialismo hegemônico do período colonial. Inúmeros exemplos de corrupção foram relatados durante toda a evolução histórica da instituição, retirando a confiança necessária para a realização das atribuições parlamentares e esvaziando, paulatinamente, suas funções.

No tópico seguinte, estudam-se dois significativos casos de corrupção que tiveram um forte impacto no funcionamento do Parlamento Nacional e que servem como exemplo de como o fenômeno pode afetar as funções da instituição e a democracia representativa como um todo.

6.2. Casos de corrupção política no Parlamento Nacional

Os casos a seguir relatados integram o rol dos diversos exemplos de corrupção política ocorrida ao longo do desenvolvimento do Parlamento Nacional. Sua escolha deveu-se ao envolvimento direto de parlamentares e das significativas proporções políticas que tomaram, sendo, ainda, emblemáticos da inserção do fenômeno no seio do Congresso Nacional e de como ele causa

sensíveis impactos no funcionamento da mais democrática instituição da República. Os casos servem como apoio para a discussão, que se realiza no capítulo seguinte, sobre a subtração das funções institucionais do Parlamento Nacional, atuando a corrupção como um fator catalisador dessa situação.²²³

O primeiro caso escolhido ficou conhecido popularmente como o “Escândalo dos Anões do Orçamento”²²⁴ e representou um significativo desvio de recursos financeiros da União realizado por parlamentares integrantes da Comissão Mista Orçamentária e Financeira durante os primeiros anos da década de 1990.

Após o turbulento episódio político do processo de impeachment do Presidente da República Fernando Collor de Melo, ocorrido em 29 de dezembro de 1992, pelo cometimento de crime de responsabilidade, experimentou-se no Brasil certa calma institucional durante boa parte do primeiro ano de Governo do Presidente Itamar Franco, Vice-Presidente eleito que assumira, então, o cargo de Chefe do Poder Executivo com a renúncia do Presidente. Contudo, esse período foi deveras curto, já que um novo e vultoso caso de corrupção iria novamente abalar as instituições democráticas nacionais. Segundo as palavras de Sérgio Habib (1994, p. 139):

Vieram à tona os seguidos escândalos envolvendo deputados federais e senadores, executivos, empreiteiros, governadores e prefeitos, enfim, uma bem arquitetada engrenagem capaz de desviar milhões de dólares do erário público, canalizando-os para as burras particulares de um grupo reduzido de apaniguados da sorte, logo apelidados de “máfia do orçamento”.

A revelação desse caso de corrupção iniciou-se em outubro de 1993; passado menos de um ano da posse do novo Presidente, o economista José Carlos Alves dos Santos, ex-chefe da Assessoria Técnica da Comissão Mista Orçamentária e Financeira do Congresso Nacional, e indicado pelo então Presidente Fernando Collor de Mello para o cargo de Diretor do

²²³ Optou-se, no presente estudo, pela não indicação dos partidos políticos dos envolvidos nos casos de corrupção. Essa opção foi tomada com o intuito principal de procurar destituir o trabalho de qualquer conteúdo político-partidário. Até porque, é importante lembrar que a escolha dos casos deveu-se, tão somente, às significativas repercussões sobre as funções parlamentares. Por fim, deve-se ressaltar que se procurou abordar o tema da “corrupção”, durante todo o trabalho, a partir de uma perspectiva estruturalista, que não se coaduna com a concepção do fenômeno como uma expressão cultural das práticas de um grupo político específico. Assim, a ausência de indicação da filiação partidária dos agentes da corrupção tem como finalidade, justamente, afastar qualquer ilação de que há um juízo de valor sobre os partidos políticos cujos membros são citados no presente trabalho.

²²⁴ A expressão “Anões do Orçamento” é uma alusão ao conhecido conto “Branca de Neves e os Sete Anões” e originou-se do fato de serem os principais parlamentares envolvidos homens de baixa estatura física.

Departamento de Orçamento da União, relatou que havia parlamentares membros daquela Comissão que, em razão de sua próxima relação com algumas empresas do ramo da construção civil, teriam inserido dotações orçamentárias com vistas a atender interesses econômicos dessas empresas. Esses parlamentares teriam, ainda, privilegiado-as em processos licitatórios de concorrência referentes a contratos com a Administração Pública. Por fim, teriam realizado um desvio de verbas destinado a entidades filantrópicas, mediante fraudes orçamentárias.

Os relatos feitos por José Carlos Alves dos Santos ocorrerem durante as investigações policiais do homicídio de sua esposa, Ana Elizabeth Lofrano Alves dos Santos, em que o economista figurava como principal indiciado do crime. Segundo se apurou durante o desenrolar do processo judicial de homicídio, sua esposa tomara conhecimento das supostas fraudes orçamentárias e estaria disposta a relatar tais crimes à imprensa, razão pela qual teria sido vítima do crime.²²⁵

Foi, então, instalada uma Comissão Parlamentar Mista de Inquérito no Congresso Nacional em 20 de outubro de 1993, conhecida popularmente como “CPI do Orçamento”, cujos minuciosos trabalhos estenderam-se durante três meses e foram concluídos em 21 de janeiro de 1994.

Segundo as investigações dessa Comissão, haveria duas redes principais de poder que se traduziam pelos dois principais canais de corrupção no Orçamento da União. Em primeiro lugar, uma vez apresentada a proposta orçamentária, alguns parlamentares realizavam emendas ao orçamento com intuito de remeter verbas ou destinar subvenções a entidades filantrópicas ou de assistência social, das quais eram dirigentes ou as quais eram conduzidas por pessoas próximas a eles. Contudo, a essas verbas não se destinava o fim específico previsto em lei para tais organizações, de modo elas figuravam como meros ambientes de desvio ilícito de verbas públicas.

Em segundo lugar, havia o grande canal de corrupção pelo qual se dava destinação ilícita a uma parte dos recursos financeiros do orçamento. Tratava-se do prévio conluio entre grandes empreiteiras e certos parlamentares que ocupavam posições estratégicas na Comissão Mista

²²⁵ A sentença do processo judicial em que José Carlos Alves dos Santos figurou como réu determinou a sua condenação a vinte anos de reclusão pelo assassinato, a golpes de pedra e picareta em novembro de 1992, de sua esposa Ana Elizabeth Lofrano Alves dos Santos, em co-autoria com outros dois réus. A defesa, contudo, apontara os ex-deputados João Alves e Ricardo Fiúza como supostos mandantes do assassinato da vítima.

Orçamentária e Financeira para a inclusão de verbas orçamentárias destinadas a grandes obras, em troca de propinas.

Modesto Carvalhosa (1995, p. 9) bem sintetiza esses dois mecanismos de corrupção que foram a essência do caso em comento:

A CPI do Orçamento apurou, durante os seus trabalhos que duraram três meses, a existência de duas formas básicas de irregularidades. Na primeira, que contava com ampla participação de empresas de construção civil, um grupo de parlamentares assenhorou-se dos postos-chave da Comissão Mista de Planos, orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, para transformá-la em importante componente de um “esquema” para lesar os cofres públicos. No outro tipo de irregularidade, subvenções eram destinadas, pela Comissão do Orçamento, a “entidades de assistência social” dirigidas por parlamentares ou por pessoas diretamente ligadas a eles. Esses recursos do Orçamento nunca eram utilizados nas finalidades previstas em lei servindo apenas para engordar as contas bancárias dos próprios parlamentares e dos que os auxiliavam nas operações fraudulentas.

Um dos grandes méritos da Comissão de Inquérito, segundo aponta Modesto Carvalhosa (1995, p. 9) fora apoiar-se, inicialmente, nos trabalhos de investigação realizados por uma Comissão Parlamentar Mista de Inquérito anterior, instalada em 1º de junho de 1992 – e que investigara os crimes cometidos por Paulo César Farias, ex-tesoureiro de campanha do então Presidente Fernando Collor de Melo – cujos desdobramentos resultaram no processo de impeachment. Isso possibilitara aos investigadores encontrar a origem da rede de poder que havia se formado entre empresários, burocratas do Poder Executivo e membros do Parlamento Nacional.

Tal rede incluía, entre seus membros, o próprio José Carlos Alves dos Santos, que noticiara o caso a público e desencadeara as investigações. Como já comentado, ele ocupara o mais alto cargo da Assessoria Técnica da Comissão Mista Orçamentária e Financeira do Congresso Nacional e fora nomeado, posteriormente, Diretor do Departamento de Orçamento da União pelo então Presidente da República Fernando Collor de Melo. No primeiro cargo, José Carlos Alves dos Santos estabelecera estreitos laços com o Deputado João Alves, Relator da referida Comissão no Congresso Nacional, e apontado como o principal articulador da corrupção orçamentária. A transferência de José Carlos Alves dos Santos para o novo posto fora uma estratégia fundamental, portanto, para estabelecer um elo poderoso entre os Poderes Executivo e Legislativo na rede de corrupção formada. Modesto Carvalhosa relata, de forma cristalina, as etapas da corrupção (1995, p. 10):

O trabalho do “esquema” do Orçamento começava, portanto, na elaboração do projeto de Lei Orçamentária, no Departamento de Orçamento do Ministério do Planejamento, ainda dentro do Executivo, portanto. Ali mesmo eram incluídas as verbas de interesse da quadrilha. O que não pudesse ser inserido dessa forma era colocado posteriormente no Orçamento, em sua fase de exame e alteração, pela Comissão do Orçamento do Congresso Nacional. Finalmente, depois da aprovação desse verdadeiro corpo de delito, denominado “Lei Orçamentária”, era imprescindível a participação de membros do Poder Executivo, ocupantes de postos privilegiados, para a liberação de recursos já previstos. Fechava-se, assim, o ciclo, em que era imprescindível a conexão entre Legislativo e Executivo para o bom funcionamento do crime organizado contra a administração pública.

A rede de corrupção deflagrada na realização do Orçamento demonstrou como o Parlamento Nacional, diante das regras institucionais da época, mostrava-se inapto para promover a fiscalização das contas públicas. Como bem ressalta Marcos Fernandes Gonçalves da Silva (2001, p. 91), a extensão, a tecnicidade e a falta de controle e transparência na elaboração do Orçamento resultaram em ambiente muito propício à corrupção:

É notável como o processo orçamentário no período recente ficou absolutamente fora do controle social e político. As dificuldades técnicas e a opacidade do orçamento abrem um campo fértil para a proliferação de toda a sorte de caçadores de renda. No entanto, o problema maior não está somente na atuação dos grupos de interesse e dos deputados; na verdade, a questão central está em saber o que levou o processo orçamentário a esse ponto.

Segundo Marcos Fernandes Gonçalves da Silva (2001, p. 95), além dos fatores enunciados – a complexidade técnica do procedimento financeiro do orçamento, a falta de transparência e de regulação – a corrupção desmedida na realização do orçamento também teria causas técnicas econômicas, traduzidas pela dificuldade de cálculos e conversões monetárias gerada pela inflação, além dos avanços tecnológicos que facilitariam as práticas corruptas, deslocando-se, como antes mencionado, talentos que buscariam rendas nessa rede de poder.

A flacidez das regras do jogo político e a falta de controle evidenciaram que existia, dentro do quadro democrático, grande espaço para a atuação de caçadores de renda e formação de estruturas clientelistas clássicas, seja pelo aparecimento de conjunção de interesses, seja por criação de panelinhas. Contudo, pergunta-se: por que, afinal, a corrupção se manifestou de forma tão crônica e perversa no orçamento?

A nova estrutura orçamentária implantada a partir de 1988, segundo a própria resposta formulada Marcos Fernandes Gonçalves da Silva (2001, p. 95-96), seria uma causa decisiva desse avanço da corrupção. A despeito de ter procurado dar mais legitimidade e participação da

população na elaboração do orçamento ao transferir boa parcela de sua confecção do Executivo para o Legislativo, a nova ordem constitucional programara um excesso de detalhamento das despesas, tornando a linguagem prolixa e o conteúdo incompreensível mesmo para o pessoal especializado. Assim, por ser ininteligível, tornar-se-ia mais propenso a distorções, funcionando, anacronicamente, como base legal para corrupção.

Contudo, mesmo com as dificuldades trazidas pela excessiva tecnicidade, pela falta de transparência e de regulação, a corrupção que gerou o desvirtuamento do orçamento só se originou em razão dos efeitos da estrutura de dominação patrimonialista que ainda atingiam o Estado, estando intrinsecamente relacionadas ao subdesenvolvimento das instituições. Essa caça de renda perpetrada pelos agentes burocráticos (políticos e demais funcionários públicos envolvidos) que buscavam a satisfação dos interesses privados, minando o atendimento às necessidades materiais públicas e realimentando o subdesenvolvimento institucional, é mais um exemplo da base estrutural que permite a disseminação da corrupção política.

Ao final das investigações, o relatório final da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito incluiu dezoito parlamentares entre os indiciados, cujos mandatos propôs a cassação. Seis deles foram cassados, oito foram absolvidos e quatro renunciaram ao mandato para evitar a sua perda definitiva, bem como dos direitos políticos, em caráter temporário.²²⁶

O segundo caso de corrupção política no Parlamento Nacional brasileiro escolhido ficou popularmente conhecido como “Mensalão”,²²⁷ que teria se caracterizado, supostamente, por dois canais principais de corrupção: em primeiro lugar, pelo “pagamento” de quantias mensais a parlamentares de sustentação política do Governo para que exercessem sua função deliberativa de acordo com determinadas orientações políticas. Em segundo lugar, o financiamento de partido e de campanha de candidatos ao cargo de parlamentares, a partir de recursos obtidos de

²²⁶ Renunciaram ao mandato os parlamentares: Cid Carvalho, Genebaldo Correia, João Alves e Manoel Moreira. Foram condenados no processo de quebra do decoro parlamentar: Ibsen Pinheiro (então Presidente da Câmara dos Deputados), Carlos Benevides, José Geraldo Ribeiro, Raquel Cândido, Fabio Raunheitt e Feres Nader. Foram absolvidos no processo de quebra do decoro parlamentar: Aníbal Teixeira, Daniel Silva, Ézio Ferreira, Flávio Derzi, João de Deus Antunes, Ricardo Fiúza, Ronaldo Aragão e Paulo Portugal.

²²⁷ O termo “mensalão” foi divulgado pelo então deputado federal Roberto Jefferson, como um neologismo que adviria da expressão “mensalidade”, empregada, justamente, em alusão à suposta quantia mensal destinada a determinados parlamentares para que seguissem uma orientação política em seus votos. Segundo declarou o parlamentar, o termo já era empregado nos bastidores do cenário político entre os parlamentares para designar essa prática ilegal.

forma irregular, os quais teriam a mesma fonte destinada ao referido “pagamento” dos parlamentares.

No decorrer do terceiro ano de mandato do Presidente Luís Inácio Lula da Silva, o Deputado Federal Roberto Jefferson, em uma entrevista concedida ao Jornal Folha de São Paulo, no dia seis de junho de 2005, noticiou que alguns parlamentares de dois partidos políticos que integravam a base política aliada do Governo recebiam uma quantia mensal paga pelo tesoureiro do partido do Governo, Delúbio Soares, em troca do apoio político em sessões parlamentares de votação de projetos de lei encaminhados pelo Poder Executivo à Câmara dos Deputados, em cuja aprovação o Governo teria interesse direto.

As quantias, segundo o relato do Deputado Federal, seriam pagas com os recursos acumulados em duas empresas de publicidade dirigidas por Marcos Valério, a partir de fontes ilícitas da captação de renda, como contratos superfaturados dessas empresas com a Administração Pública.

Diante do relato do Deputado Federal Roberto Jefferson e da notícia veiculada em uma reportagem na Rede Globo de Televisão de que um dos diretores da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos havia recebido recursos financeiros ilícitos que seriam destinados a outro dos partidos da base política aliada do Governo, do qual o referido deputado era Presidente, instalou-se, em nove de junho de 2005, uma Comissão Parlamentar Mista de Inquérito, que ficou conhecida como “CPMI dos Correios”.

Foi, ainda, instalada outra Comissão Parlamentar Mista de Inquérito, em vinte de julho de 2005, com o intuito de investigar não só essas supostas irregularidades, mas quaisquer vantagens patrimoniais ou pecuniárias indevidas por membros do Congresso Nacional, com a finalidade de aprovar as matérias de interesse do Poder Executivo, incluindo mandatos presidenciais anteriores. Essa segunda Comissão foi chamada de “CPMI da compra de votos”.

Com o desenrolar dos trabalhos – principalmente, realizados pela primeira Comissão – os parlamentares designados para a investigação depararam-se com uma intrincada rede de relacionamentos, envolvendo bancos, empresas de publicidade e de telefonia, empresas estatais,

parlamentares e políticos, a qual supostamente teria veiculado uma considerável rede de corrupção.

Um dos principais indícios a que chegaram os parlamentares-investigadores, no tocante ao pagamento indevido aos parlamentares em troca da votação direcionada em determinadas matérias, era que os recursos ilícitos destinados aos parlamentares eram repassados mediante saques em contas do Banco Rural, de modo que vultosas somas teriam sido retiradas a partir desse banco em datas próximas a importantes votações no Parlamento Nacional.

A Comissão Parlamentar Mista de Inquérito dos Correios também chegou à conclusão de que o financiamento de campanha do partido do Governo e de determinados partidos da base aliada para as eleições de 2002 dera-se de forma corrupta, tendo como fonte de concentração as mesmas empresas de que teriam partido o “pagamento” aos parlamentares em troca de seus votos. A essas fontes ilegais, tanto de financiamento das campanhas, como do “pagamento” aos parlamentares, a Comissão Parlamentar Mista de Inquérito deu a designação “Valerioduto”. Nos termos do Relatório Final (BRASIL, 2006, p. 1601 e 1606), apresentado pela Comissão:

Inicialmente, conforme confessado pelo ex-secretário de Finanças e Planejamento do [Partido do Governo], Delúbio Soares, e pelo publicitário Marcos Valério, os principais operadores do esquema, a prestação de contas apresentada pelo [Partido do Governo] à Justiça Eleitoral referente às eleições de 2002, não incluiu diversas receitas e despesas que a lei manda registrar... A nosso sentir, os recursos que escoaram pelo Valerioduto têm origem ilícita, razão pela qual não se pode caracterizar os crimes praticados pelos operadores desse esquema como mero “caixa dois”. Trata-se de dinheiro proveniente de crimes contra a Administração Pública, de forma que o crime é, mesmo, de lavagem de dinheiro. Há, obviamente, concurso material com o crime de corrupção ativa, por parte de todos os que participaram do esquema, ou seja, não somente os idealizadores, mas aqueles que tiveram colaboração, ainda que secundária.²²⁸

A Comissão Parlamentar Mista de Inquérito “dos Correios” encerrou seus trabalhos em abril de 2006, tendo como resultado o indiciamento de diversas pessoas por diversos crimes de corrupção ativa, corrupção passiva e demais crimes conexos com o fenômeno. A Comissão identificou dezenove parlamentares que teriam se beneficiado do “Valerioduto”, pelo pagamento de quantias ilícitas em troca do apoio parlamentar. Doze foram absolvidos no

²²⁸ Os termos em colchetes foram inseridos pelo autor, em substituição à designação oficial do partido citado.

juízo por seus pares na Câmara dos Deputados, três perderam o mandato e quatro renunciaram.²²⁹

²²⁹ Foram absolvidos no julgamento por quebra de decoro parlamentar na Câmara dos Deputados: Sandro Mabel, Romeu Ferreira Queiroz, Roberto Brandt, Professor Luizinho, Pedro Henry, João Magno, João Paulo Cunha, José Mentor, Josias Gomes da Silva, Vadão Gomes, Vanderval Santos e José Janene. Foram condenados no julgamento por quebra de decoro parlamentar na Câmara dos Deputados: Roberto Jefferson, José Dirceu e Pedro Corrêa. Renunciaram ao mandato: Valdemar Costa Neto, Carlos Rodrigues, José Borba e Paulo Rocha.

CAPÍTULO 7. A CORRUPÇÃO POLÍTICA ENDÊMICA E A SUBTRAÇÃO DAS FUNÇÕES DO CONGRESSO NACIONAL

7.1. Introdução: A crise de representatividade e o desprestígio dos Paramentos

O período contemporâneo da evolução dos Paramentos no mundo é caracterizado, como já se viu no capítulo primeiro deste estudo, por uma fase de certo descrédito da instituição perante a opinião pública e os demais Poderes institucionais. De fato, após a fase de apogeu político dos Paramentos no período moderno, durante a qual eram dotados do poder hegemônico de elaboração das leis, verificou-se certo esvaziamento das funções parlamentares, principalmente da função legislativa.

Essa fase de declínio está intimamente ligada à crise de representatividade política enunciada com o adimplemento do Estado do Bem-Estar Social, o qual exacerbou as funções do Poder Executivo, já que esse se demonstrava mais apto a exercer as funções reguladoras da sociedade por meio de políticas públicas de desenvolvimento social e de correção de desigualdades sociais aprofundadas pelo modelo do Estado Liberal.

Autores como Antonio Carlos Wolkmer (2001, p. 83) vão mais além, defendendo que a crise de representatividade política não se circunscreve somente à crise do Poder Legislativo ou dos Paramentos nacionais no período contemporâneo, mas traduz uma deficiência institucional do Estado como um todo, compreendendo todas as suas funções tradicionais e, especialmente, a representação política clássica.

Um dos caminhos inevitáveis, para o autor, portanto, seria a construção de uma democracia participativa, que pudesse contemplar a inserção de grupos reprimidos ou dos poderes locais no jogo político. Essa situação, segundo Wolkmer (2001, p. 87), seria agravada nos países, como os da América Latina, em que a representação política associada à dominação de chefes locais seria um instrumento da perpetuação de seu poder político:

Na verdade, a crise da representação vem acompanhada de uma crise maior da própria política expressa pela perda de eficácia e confiabilidade nos partidos políticos, na administração estatal, no legislativo e no poder judiciário. Tendo em vista a realidade periférica como a dos países latinoamericanos, pode-se encontrar uma primeira explicação (conjuntural) no fato de que a democracia existente não é realmente representativa, mas uma delegação engendrada e manipulada por lideranças de tradição caudilhesca.

O fato é que a crise de representatividade atinge, eminentemente, o Poder Legislativo e os Parlamentos nacionais, já que são o *locus* máximo e tradicional de representação das mais variadas tendências ideológicas e políticas, grupos sociais e poderes locais da sociedade. Resta saber quais são os fatores que contribuem para a crise de representatividade, para que se possa traçar o caminho necessário para que os Parlamentos possam readquirir, na medida do possível, sua força para que, assim, retome-se o fundamental e efetivo modelo da representatividade política. Essa tarefa é de extrema importância, já que os Parlamentos nacionais constituem o espaço público mais efetivo no que concerne ao abrigo e expressão das forças da sociedade, além de possibilitar que elas interajam e comuniquem-se, de modo que desse jogo possa resultar um razoável plano de realização de políticas de desenvolvimento social.

Ademais, não se deve olvidar que é plenamente possível que o modelo da representatividade política conviva em harmonia com mecanismos de democracia direta, desde que o primeiro esteja forte o suficiente para que não sucumba diante do desmedido e, talvez, desvirtuado uso de instrumentos da democracia participativa.

É importante atentar, por exemplo, para as experiências políticas atuais de alguns países da América Latina, em que instrumentos democráticos como os referendos (*a priori*, indiscutivelmente legítimos) têm sido, constantemente, usados por Chefes do Poder Executivo de forma incongruente com os princípios constitucionais estabelecidos e com a exigência republicana de alternância do poder, o que pode representar, na verdade, um modo de deslegitimação política e até, mesmo, de forma paradoxal, um golpe de Estado revestido de roupagem democrática.

Por outro lado, é também necessário que a representatividade política não esteja desproporcionalmente fortalecida para que não se traduza em um modo de dominação social, como uma prática política considerada em si mesma ou um jogo exclusivo de uma classe

profissional política, sem formar um canal de comunicação com os representados. Isso, sem dúvida, inviabilizaria a aplicação dos instrumentos de democracia direta.

Levadas em conta essas ponderações, parece oportuno ressaltar que esses dois modelos, democracia representativa e democracia participativa, podem complementar-se de modo que se realimentem e reforcem-se reciprocamente. A supressão da representatividade política dos Parlamentos nacionais como argumento para o reforço da democracia participativa só trará conseqüências maléficas à sociedade – esse cenário implicará em uma concentração irrefreável de forças do Poder Executivo, já que o princípio da repartição dos poderes ficará sensivelmente abalado.

Ademais é bem provável que o uso de instrumentos da democracia direta, sem conjugação com uma efetiva representatividade política parlamentar em que se garanta o direito de oposição política,²³⁰ pode significar a formação de um governo autoritário, sob um véu apenas aparente de democracia.

Boaventura de Sousa Santos (2005, p. 541) defende, justamente, o ponto de vista da possibilidade e necessidade de coexistência entre democracia participativa e democracia representativa ao tratar dessa temática:

Nos debates teóricos sobre o relacionamento entre democracia representativa e democracia participativa é muitas vezes esquecido que uma não existe sem a outra. Em processos políticos complexos, a democracia participativa, em particular, pressupõe sempre a criação de instâncias de delegação e de representação.

Um exemplo da possibilidade de convívio pacífico entre os elementos da democracia direta e representativa foi dado pela nova ordem constitucional, a partir de 1988, ao se preverem os instrumentos do referendo, plebiscito e ação popular, sem que isso representasse um enfraquecimento do Parlamento Nacional. É certo que o uso desses mecanismos encontra-se ainda tímido e a explicação para tanto talvez possa ser encontrada no fato de não ter a

²³⁰ Monica Herman Salem Caggiano (1995, p. 166-167), remetendo às lições de Robert Dahl, resalta a necessidade da existência da oposição política para a efetividade do jogo democrático: “À vista das funções que o atual estágio de desenvolvimento lhe confere, a oposição comparece como fator indissociável das fórmulas democráticas de estruturação do poder político. Isto porque, nesse clima, marcam presença os elementos propícios a sua efetiva manifestação, fatores que, na percuciente lição de Robert Dahl, resumem-se a: 1) oportunidade para que os cidadãos expressem suas preferências políticas; 2) possibilidade de participação, por via de ação; 3) idêntico peso a todas as manifestações de vontade política.”

representatividade política, no Brasil, atingido a maturidade necessária para fazer com que os instrumentos da democracia direta tomassem maior impulso. É bem possível que os parlamentares, diante da crise de confiabilidade que enfrentam, temam que a promoção de mecanismos inovadores de democracia direta como, por exemplo, o orçamento participativo,²³¹ faça com que percam a hegemonia no campo político e tenham seu poder de conluio com os demais sistemas sociais diminuído.

Para a solidificação da democracia, tanto na sua faceta indireta, como na via direta, é imperativo que se conheçam, e se afastem, os fatores catalisadores da crise de representatividade política e não que se opte pela supressão da democracia representativa, pura e simplesmente.

O sociólogo argentino Daniel García Delgado (1998, p. 132-134, *apud* WOLKMER, 2001, p. 87), Pesquisador da Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais, defende que dentre os fatores principais para a crise da representatividade está, justamente, a corrupção da classe política.²³² O pensamento desse autor, comentado por Antonio Carlos Wolkmer (2001, p. 87), remete, embora em tom mais crítico, à problemática já apresentada da crescente interação entre os sistemas político e econômico e à quebra de valores democráticos que se manifestariam pela corrupção política:

Um segundo aspecto a ter presente é o fenômeno da corrupção e da conseqüente prática da impunidade. A corrupção que toma conta da classe política atravessa os detentores do poder, favorecendo a emergência de uma ética do “vale-tudo”, da irresponsabilidade e da hipocrisia. A corrupção presente no legislativo e no executivo se arrasta ao âmbito do poder judiciário, tornando-se um espaço subserviente aos “donos do poder” e às grandes elites econômicas. Tal poder tem-se mostrado sensível à impunidade, bem como tolerante e conivente com certas irregularidades praticadas

²³¹ O orçamento participativo foi uma proposta implementada, inicialmente, pela cidade de Porto Alegre, em 1989, ao estimular a interação entre políticos e a população, por meio de diversas audiências públicas, para a elaboração do orçamento municipal. Segundo relata Boaventura de Sousa Santos (2005, p. 466): “O orçamento participativo promovido pela prefeitura de Porto Alegre é uma forma de administração pública que procura romper com a tradição autoritária e patrimonialista das políticas públicas, recorrendo à participação direta da população em diferentes fases da preparação e da implementação orçamentária, com uma preocupação especial pela definição de prioridades para a distribuição dos recursos de investimento.” Boaventura de Sousa Santos (2005, p. 542) relata que o principal motivo dos parlamentares municipais postarem-se contra o orçamento participativo fora o fato de se colocar em risco a existência de suas clientelas e, assim, perderam poder de barganha: “Os legisladores tinham os seus feudos eleitorais nas diferentes regiões, e os votos que extraíam deles estavam diretamente vinculados às obras que conseguiam incluir no orçamento”.

²³² Os demais fatores elencados por Daniel García Delgado, segundo aponta Wolkmer (2001, p. 87), seriam: os sucessivos descumprimentos dos programas políticos; o declínio de vastos setores sociais; a complexidade das demandas e a especialização técnica; a crise dos grandes discursos de legitimação e a influência dos meios de comunicação.

não só pela classe política, mas também pelos membros da própria administração da justiça.

Outro fator apontado por Daniel García Delgado (1998, p. 130, *apud* WOLKMER, 2001, p. 88), embora não esteja rotulado como prática de corrupção, está intimamente ligado ao fenômeno, mesmo que de forma indireta. Trata-se da incapacidade da classe política em fornecer respostas adequadas às demandas sociais cada vez mais complexas e especializadas. Essa inabilidade, tanto dos partidos políticos, como das lideranças políticas, advém, essencialmente, da deficiente formação dessa classe, em grande parte, tradicionalmente vinculada às redes patrimonialistas de poder. Segundo sintetiza Antonio Carlos Wolkmer (2001, p. 88):

Outro dado a levar em conta é a dificuldade que o político tradicional tem de dar respostas a problemas cada vez mais complexos e diversificados, exigindo especialização técnica e alto nível de profissionalização. A aceleração do processo de modernização e o constante aumento das diferenciações sociais e funcionais nem sempre encontram partidos políticos e lideranças representativas preparados para enfrentar os desafios. A ausência de melhor preparo e a prática reiterada do clientelismo somente confirma a baixa credibilidade dos políticos.

Essa incapacidade individual da classe política, uma vez inserida nos Parlamentos nacionais pela via da representação política, resulta na própria ineficiência da instituição, a qual se depara, paulatinamente, com o enfraquecimento de suas funções e com a mitigação do seu anterior prestígio junto à população. Muito embora o Parlamento Nacional brasileiro, particularmente, seja dotado de um corpo técnico de funcionários fixos (não comissionados) relativamente bem preparado²³³, não se pode negar que a eficiência na realização das funções parlamentares, assim como a efetivação da representatividade política, dependerá, essencialmente, das atividades dos próprios parlamentares. O prestígio dos Parlamentos nacionais não se dá senão com a sua composição por membros capacitados profissionalmente, atentos às demandas populares e abertos ao diálogo com todos os segmentos e grupos sociais (não apenas a alguns grupos de lobistas).

A retomada da força política do Parlamento Nacional brasileiro, enfim, ensejará, necessariamente, que os parlamentares não estejam inseridos em redes patrimonialistas de corrupção.

²³³ Os trabalhos e publicações científicas de autoria dos quadros técnicos tanto da Câmara dos Deputados, como do Senado Federal, sejam internos ou acadêmicos, em termos quantitativos e qualitativos, parece ser um bom indicativo do seu preparo técnico. A realização de concorridos concursos para ingresso nas referidas carreiras e a titulação desses técnicos também reforça esse argumento.

7.2. O impacto da corrupção sobre as funções do Parlamento Brasileiro

Os efeitos da corrupção política sobre o Parlamento Nacional brasileiro não se manifestam somente pela perda da confiança do povo nos parlamentares e, conseqüentemente, pela mitigação da credibilidade da instituição como um todo junto à opinião pública. Diante da centralidade da função representativa dos Parlamentos, já ressaltada no capítulo primeiro, não é demasiado dizer que a corrosão dessa função pode levar não só ao desvirtuamento das demais funções parlamentares, mas também, em alguns casos, à subtração paulatina delas. Assim, o descrédito no Parlamento, que é o cerne da crise da representatividade política, causará a mitigação de todas as funções políticas da instituição, em maior ou menor grau, diretamente ou indiretamente.

Há alguns indícios dessa situação, que podem ser encontrados na análise das mais diversas funções do Parlamento, clássicas ou não clássicas.

Um exemplo é o impacto que a corrupção política causa na função financeira do Parlamento Nacional brasileiro. Como se viu nos capítulos primeiro e terceiro²³⁴ deste estudo, dentre as facetas da função financeira da instituição, estão as atribuições de participar da elaboração do orçamento e de acompanhar a sua execução.

A corrupção política desfigura totalmente o orçamento por diversas formas: por prever verbas destinadas à realização de obras somente para atender interesses privados veiculados pela rede de corrupção criada pelo conluio entre atores dos sistemas político e econômico; por desviar recursos que seriam destinados a programas de educação, saúde, alimentação, previdência social, entre outros, para atender à volúpia de enriquecimento dos próprios parlamentares; por retirar da lei orçamentária seus caracteres mais essenciais de impessoalidade e generalidade, etc.

²³⁴ Respectivamente, itens 1.5 e 3.2.

Esses desvirtuamentos, causados, eminentemente, pela desconsideração do interesse público pelos parlamentares para atenderem ao interesse privado, puderam ser vislumbrados no Caso do Orçamento apresentado no capítulo anterior. E, como as funções parlamentares estão intimamente ligadas, a corrupção orçamentária trouxe não só efeitos de corrosão dos valores democráticos que devem orientar o exercício da função financeira; acarretou também em efeitos práticos de subtração das funções legislativa e fiscalizatória relacionadas ou não ao trabalho parlamentar sobre o orçamento.

Primeiramente, quanto à função fiscalizatória, o envolvimento direto e significativo de parlamentares no Caso do Orçamento gerou uma grande desconfiança da população quanto à idoneidade e à capacidade dos membros do Congresso Nacional para realizarem a investigação de seus pares (muito embora se tenha instaurado uma Comissão Parlamentar Mista de Inquérito para investigar a corrupção política, tendo indiciado parlamentares e recomendado a perda de seus direitos políticos por conduta incompatível ao decoro parlamentar). Quebrou-se, nesse caso específico, o pacto fundamental de confiança entre representantes e representados, o que mitigou a legitimidade daqueles para que pudessem exercer uma de suas funções mais essenciais, que é a fiscalização.

Assim, diante da perda de credibilidade do Parlamento Nacional brasileiro, foi criada uma figura original de investigação sobre a corrupção política no Caso do Orçamento, a qual representou a quebra do monopólio parlamentar de realizar o inquérito político sobre determinado assunto. Tratou-se da Comissão Especial de Investigações (CEI), integrada por membros da sociedade civil (mas, presidida por um Ministro de Estado) sem a participação de parlamentares, e que fora instalada em 06 de dezembro de 1993 por decreto presidencial.

Nota-se, portanto, como a corrupção política, nesse caso, fez com que o Poder Executivo tomasse a iniciativa de retirar a exclusividade do Parlamento Nacional na investigação de um fato político, criando uma figura de controle externo, sob a condução, em boa parte, de integrantes da sociedade civil. Modesto Carvalhosa (1995, p. 10) comenta essa experiência inédita que teria sido tomada em razão da relação criminosa entre membros do Poder Legislativo e burocratas da Administração Pública:

Foi essa inter-relação criminal, que sistematicamente levava o Poder Legislativo a manipular as atividades financeiras do Poder Executivo, que acabaram motivando o Presidente Itamar Franco, ainda no calor dos acontecimentos da CPI do Orçamento e sob forte pressão do Movimento pela Ética na Política (OAB, IAB, CNBB, CUT, PNBE), a criar a Comissão Especial de Investigações – CEI, constituída unicamente por representantes da sociedade civil, sem ônus para o Estado, inaugurando no Brasil a primeira experiência do gênero, ou seja, o controle social e, portanto, externo da corrupção, em contraposição ao “controle corporativo” (interno) até então vigente e ineficiente.²³⁵

Muito embora o Parlamento não tenha, portanto, perdido sua função fiscalizatória para essa matéria – tanto que os trabalhos da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito continuaram normalmente – o que ocorreu foi uma manifestação de profundo descontentamento e de desconfiança popular para com a instituição.

Outro importante impacto da corrupção política, verificada no Caso do Orçamento, está ligado à função legislativa. Além do fato de terem sido as leis orçamentárias, nesse caso de corrupção comentado, afetadas em seu próprio conteúdo – no qual foi inserido o sacrifício de interesses coletivos para atender e privilegiar interesses privados – a própria produção legislativa referente ao orçamento na sessão legislativa ordinária seguinte foi afetada diante do descrédito da instituição.

Segundo a pesquisa realizada por Argelina Cheiub Figueiredo (LIMONGI, 1995), Professora do Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, e por Fernando Limongi, Professor de Ciência Política da Universidade de São Paulo, a produção legislativa orçamentária no Parlamento durante o ano de 1994 foi sensivelmente menor do que nos anos anteriores. Como se viu, as investigações da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito sobre a corrupção no

²³⁵ O Movimento pela Ética na Política foi uma iniciativa das seguintes instituições: Ordem dos Advogados do Brasil e do Instituto dos Advogados do Brasil, além da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil, da Central Única dos Trabalhadores e do Pensamento Nacional das Bases Empresariais. Por indicação dessas associações, a Comissão Especial de Investigação foi composta pelos seguintes membros: Cândido Mendes de Almeida, Daniel Quintela Brandão, Emerson Kapaz, Ministro Evandro Gueiros Leite, General Francisco Batista Torres de Melo, Ministro Miguel Jerônimo Ferrante e Modesto Carvalhosa. A presidência da CEI foi entregue a Romildo Cahim, Ministro-Chefe da Secretaria da Administração Federal. Entre as atribuições da CEI estavam: a colaboração, junto à Comissão Parlamentar Mista de Inquérito do Orçamento, para a realização de diligências e procedimentos junto a órgãos e entidades da Administração Pública direta e indireta, em nível federal; a realização, por si própria, de diligências junto a esses órgãos; a determinação da suspensão de procedimentos ou da execução de contratos da Administração que estivessem sob suspeita de lesão ao interesse público; a recomendação para instalação de auditorias, sindicâncias, inquéritos ou processos administrativos nesses órgãos; e a recomendação ao Presidente da República da adoção de providências administrativas ou legislativas para corrigir ou coibir as lesões ao interesse público (CARVALHOSA, 1995, p. 11-12).

orçamento iniciaram-se no final do ano de 1993, tendo seus desdobramentos mais significativos na legislatura seguinte.

Os desdobramentos da investigação, ligando a atuação dos parlamentares à rede de corrupção descoberta, tiveram como efeito direto a geração de incerteza por parte da opinião pública e do Poder Executivo quanto à capacidade do Parlamento Nacional de, idoneamente, realizar emendas ao orçamento e mesmo de proceder à aprovação da proposta orçamentária.

Como decorrência dessa situação, as leis orçamentárias só foram votadas no final do ano e muitos de seus aspectos técnicos foram veiculados por Medida Provisória, instrumento ao qual o Poder Executivo recorreu, constantemente, durante o ano de 1994, para contornar esse impasse legislativo.

A tabela a seguir, elaborada por Argelina Figueiredo (LIMONGI, 1995) e Fernando Limongi, expressa de forma cristalina essa situação:

TABELA 1
PRODUÇÃO LEGISLATIVA: LEIS ORDINÁRIAS SANCIONADAS (1989/94)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	Total
CONGRESSO NACIONAL							
Leis de iniciativa exclusiva do Executivo							
Medidas Provisórias (a)	78	67	13	7	18	46	229
Leis Orçamentárias (b)	102	51	118	132	105	8*	516
Subtotal (a+b)	180	118	131	139	123	54	745
CÂMARA DOS DEPUTADOS E SENADO FEDERAL							
Leis de iniciativa exclusiva do Judiciário (c)	27	4	20	22	7	6	86
Leis de iniciativa do Executivo (d)	34	26	66	38	61	27	252
Leis de iniciativa do Legislativo (e)	38	18	19	22	34	45	176
Subtotal (c+d+e)	99	48	105	82	102	78	514
Total Geral	279	166	236	221	225	132	1.259

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

Fonte: Prodasen e Banco de Dados Legislativos, Cebrap.

Como se pode depreender da tabela acima, registrou-se, no ano de 1994, uma queda vertiginosa da produção legislativa orçamentária no Congresso Nacional, em razão dos reflexos da corrupção no Orçamento: o número de leis orçamentárias sancionadas, de iniciativa do Poder Executivo, passou de cento e cinco, em 1993, para apenas oito, em 1994. Para compensar a deficiência técnica do impasse legislativo, o Poder Executivo teve uma participação muito maior na elaboração do Orçamento durante o ano de 1994. Os pedidos de créditos suplementares,²³⁶ por exemplo, foram feitos por Medida Provisória, instrumento que foi muito mais utilizado pelo Poder Executivo, durante o ano de 1994, em comparação com os anos anteriores: o número total que era de sete em 1992, de dezoito em 1993, aumentou, significativamente, para quarenta e seis em 1994.

A corrupção política não só teve impactos sobre a produtividade legislativa do Congresso Nacional no tocante às matérias orçamentárias; os seus efeitos estenderam-se às demais matérias legislativas de competência da instituição, de modo que se pode constatar, em 1994, uma sensível queda do número de leis ordinárias aprovadas no Parlamento Nacional brasileiro em comparação com os anos anteriores: de duzentos e trinta e seis, em 1991, duzentos e vinte e um, em 1992, e duzentos e vinte e cinco, em 1993, registrou-se uma queda abrupta, atingindo-se o patamar de cento e trinta e dois, em 1994. Todos esses índices demonstram, portanto, como a corrupção política enfraquece o poder de legislar do Congresso Nacional e, ao mesmo tempo, de forma muito perigosa, transfere a função legislativa ao Poder Executivo.

Outra consequência nas funções legislativa e deliberativa que teria sido ocasionada, indiretamente, pela corrupção política no Orçamento e, diretamente, pelos desdobramentos das investigações durante os trabalhos da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito foi a inabilidade de articulação política do legislador parlamentar em conduzir a importante agenda de revisão constitucional marcada para o ano de 1993.

²³⁶ Créditos suplementares são dotações orçamentárias cuja autorização de previsão na Lei Orçamentária Anual dá-se como modo de fazer frente a despesas do Poder Público com eventuais realocações de recursos. Trata-se, juntamente com a contratação de operações de crédito, de uma exceção aos princípios, do Direito Financeiro, de exclusividade – que determina que na Lei Orçamentária Anual só pode haver previsão de receitas e despesas determinadas e não eventuais – e da universalidade – que determina que todas as despesas e receitas devem ser previstas na Lei Orçamentária Anual (BRASIL, Constituição 1988, Art. 165, §8º).

A revisão constitucional de 1993 e 1994, instalada, justamente, no calor das investigações da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito sobre a corrupção no Orçamento, teve pouco impacto nas regras institucionais e foi marcada por um profundo dissenso nas votações, de modo que pouquíssimas emendas ao projeto de revisão foram efetivamente aprovadas, em razão, segundo Marcus André Barreto de Melo (1997), Professor de Ciências Políticas da Universidade de Pernambuco, do momento institucional inapropriado:

Prevista no ato das disposições transitórias da Constituição de 88, a reforma constitucional de 93/94 parece ter sido vítima desse mesmo dispositivo. Com efeito... o malogro da revisão constitucional de 93/ 94 está fortemente associado a constrangimentos associados ao timing dessa reforma — exatos cinco anos após a promulgação da primeira. Instalada em 13 de outubro de 93 e encerrada em 31 de maio de 94, a revisão, ao longo de 80 sessões, votou apenas 19 mudanças, das quais 12 foram rejeitadas já no primeiro turno das votações. Das 17 mil emendas relatadas — ou melhor, simplesmente ignoradas — pelo relator, deputado Nelson Jobim, apenas 6 foram aprovadas. Destas últimas, a única emenda relevante é a que reduziu o mandato do Presidente da República, de cinco para quatro anos.

Os efeitos diretos da investigação da corrupção política no Orçamento foram decisivos para emperrar as engrenagens deliberativas e legislativas do Congresso Nacional e, portanto, impediram que se realizasse uma revisão mais efetiva, a qual, possivelmente, teria evitado sucessivas crises político-institucionais nos anos subseqüentes. Marcus André Barreto de Melo (1997) ressalta que o descrédito do Parlamento advindo da crise política da corrupção no Orçamento e os desdobramentos da investigação foram essenciais para essa situação de ausência de consenso político.

Primeiramente, porque a opinião pública questionava a legitimidade dos envolvidos na corrupção do Caso do Orçamento em participarem dos trabalhos deliberativos, já que estavam ameaçados com a perda do mandato político. A oposição, assim, teria se valido dessa situação para obstruir as votações. Segundo Marcus André Barreto de Melo (1997):

A comoção institucional causada pela CPI do orçamento causou impacto na revisão constitucional de forma tripla. Em primeiro lugar, debilitou de forma particularmente intensa o Congresso enquanto instituição, e em particular sua imagem junto aos setores reformistas da opinião pública e aos setores e grupos de interesse não-empresariais. A oposição no Congresso — com forte respaldo de setores da imprensa — se alimentou desse processo e apontou a ilegitimidade dos trabalhos de revisão por um Congresso com inúmeros representantes que, possivelmente, seriam cassados e que ademais não haviam sido eleitos para aquela tarefa.

Em segundo lugar, porque o próprio indiciamento de determinados parlamentares no Relatório Final da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito da corrupção no Orçamento foi essencial para obstruir o desenvolvimento da revisão constitucional de 1993 e 1994, já que alguns parlamentares que eram os principais articuladores políticos da revisão foram envolvidos na investigação de corrupção.²³⁷

Em terceiro lugar, o enfraquecimento do Parlamento como um todo, diante do agravamento da crise de representatividade causado pela corrupção política, fez com que o Poder Executivo se fortalecesse, assumindo uma postura mais proativa no saneamento das contas públicas. Essa situação fez com que a revisão constitucional ficasse ainda mais “eclipsada” pelo desequilíbrio entre os Poderes da República. Essa é a interpretação realizada por Marcus André Barreto de Melo (1997):

A CPI do orçamento também produziu forte impacto nas relações Executivo/Legislativo. O ajuste fiscal do programa de estabilização do governo — e seu relativo êxito — se deveram em grande parte ao fato de que o Congresso estava bastante enfraquecido e incapaz de oferecer resistência às iniciativas agressivas do governo, para contenção do gasto público.

De fato, um dos efeitos políticos práticos dos casos de corrupção envolvendo parlamentares é o desequilíbrio de forças políticas entre Poder Executivo e o Poder Legislativo. Na medida em que esse último perde credibilidade e se enfraquece, o primeiro toma as rédeas, principalmente, da função legislativa estatal.

Outra função não clássica que é substancialmente desvirtuada pela inserção da corrupção política no seio dos Parlamentos, mas que, anacronicamente, é um poderoso veículo de sua manifestação, é a função eletiva. Como visto no capítulo terceiro deste estudo, a nova ordem constitucional de 1988 concedeu ao Parlamento Nacional, especificamente ao Senado Federal, uma extensa gama de atribuições referentes à aprovação decisiva de pessoas para ocuparem importantes cargos dos três Poderes do Estado. Isso porque, além dos casos expressamente previstos na Constituição Federal, delegou-se ao legislador infraconstitucional a previsão de

²³⁷ Foi o caso, por exemplo, do Deputado Federal Ibsen Pinheiro que presidira a sessão que aceitara o processo de impeachment do Ex-Presidente Fernando Collor de Melo e era o então Presidente da Câmara dos Deputados. Ele perdeu o mandato por conduta incompatível ao decoro parlamentar.

outros cargos para os quais é atribuição do Senado Federal a indicação final, principalmente para postos de instituições-chave da Administração Pública.

Esse panorama institucional criado, aliado à estrutura política de poder que caracteriza o “Presidencialismo de Coalizão”²³⁸ no Brasil, cria um perigoso terreno para que uma troca escusa de favores seja realizada entre membros do Poder Executivo e do Poder Legislativo. Em troca de apoio político, o Governo indica, para a aprovação final no Senado, nomes que satisfaçam interesses de determinados segmentos parlamentares aos quais deseja agradar.

Assim, um instrumento que fora criado, essencialmente, para que fosse exercida a função fiscalizatória pelo Parlamento Nacional – sobre a competência do Poder Executivo de proceder às indicações de pessoas a diversos cargos dos três Poderes – perde totalmente sua função original, transformando-se em mecanismo escuso de trocas políticas.

Na verdade, a situação não seria tão inadequada se não fosse previsto o voto secreto dos parlamentares para a realização dessa deliberação e aprovação pelo Senado. Assim, a chamada “sabatina sigilosa” é o grande fator que possibilita a veiculação, pela falta de transparência, de trocas políticas na rede de poder instalada entre Executivo e Legislativo. Como se viu, os membros de uma rede de parentesco, amizade ou patronagem valem-se, justamente, do conluio secreto para viabilizarem práticas corruptas, atingindo seus interesses privados em detrimento do interesse público. Assim, paradoxalmente, essa inflação eletiva do Senado Federal leva à desfiguração dos propósitos iniciais da função.

Por fim, não se deve esquecer que a corrupção política atinge, de forma mais corrosiva, a função representativa. E tal situação é extremamente perigosa, já que, como foi dito anteriormente, ela

²³⁸ O termo “Presidencialismo de Coalizão” foi cunhado pelo Sociólogo e Cientista Político, Sérgio Henrique Abranches (1988) para designar uma peculiaridade do sistema presidencialista nas democracias da América Latina. Segundo o autor, nesses países, invariavelmente, o Chefe do Poder Executivo constrói a maioria parlamentar necessária para a aprovação das medidas do Governo a partir da “distribuição”, a lideranças partidárias do Parlamento Nacional, de cargos políticos em seu Ministério ou em postos-chave da Administração Pública. Lucio Rennó (2006, p. 259), Pesquisador da Universidade de Brasília, bem define essa concepção de um Poder Executivo forte, com suporte do Parlamento como âmbito de trocas políticas: “Estabelece-se um sistema que prevê um Executivo com vários recursos de poder, como controle sobre o orçamento, uma burocracia repleta de cargos comissionados e mecanismos legislativos que facilitam o controle da agenda do Legislativo, mas que define o Poder Legislativo como o local de negociação última para aprovação de leis... O Executivo precisa negociar com o Legislativo para ter sua agenda aprovada. O eixo da questão, portanto, passa a ser a formação de maiorias no Congresso.”

é o núcleo essencial de todas as demais funções. Uma vez atingida, gera a deterioração de todas as demais funções, pela perda da legitimação política dada pelo representado. Por outro lado, as demais funções, se atingidas pela corrupção, também causarão um impacto na representação política, de modo que se cria um círculo vicioso de corrupção, crise de representatividade e corrupção.

Sem dúvida, a maneira direta com que a corrupção política atinge a função representativa dá-se a partir do incremento do descrédito que a opinião pública tem do parlamentar e da instituição como um todo. Quebra-se a confiança necessária à realização do mandato político.

Pesquisas das últimas décadas apontam índices que demonstram os perigos que a corrupção política pode causar, não só às instituições da democracia representativa – partidos políticos e Parlamentos Nacionais –, mas também à democracia como um todo. Denise Mercedes Nuñez Nascimento Lopes (2004), Pesquisadora da Fundação Getúlio Vargas, realizou uma pesquisa dos dados de 1996 sobre a confiança da população de cinco países latino-americanos nas instituições democráticas: Argentina, Brasil, Colômbia, Costa Rica e Chile.

Nessa pesquisa, constatou-se que, no Brasil, a maioria dos entrevistados (cerca de cinquenta e cinco por cento), reconhece a importância da democracia, considerando-a como forma de governo preferível às demais. Porém, uma parcela significativa dos entrevistados (mais de vinte por cento) considerou que, em certas ocasiões, formas autoritárias de Governo representam soluções legítimas e adequadas (LOPES, 2004, p. 170).

O índice mais preocupante, contudo, é o que aponta que mais de vinte e dois por cento dos entrevistados, no Brasil, considera que a forma de governo é uma opção política irrelevante, ou seja, para essa parcela, tanto faz que sejam adotados governos democráticos ou autoritários (LOPES, 2004, p. 170). Esse dado confirma, justamente, o argumento da pouca inclinação do brasileiro, em geral, para as questões políticas, conforme já apontado no capítulo terceiro deste estudo (HOLANDA, 1995; OLIVEIRA VIANA, 1942), que tratou, entre outros pontos, da relação entre patrimonialismo e a formação democrática nacional.

Esses dados podem ser verificados na tabela a seguir, formulada por Denise Nascimento Lopes (2004, p. 170):

Tabela 2
Preferência por tipo de regime para Argentina, Brasil, Colômbia, Costa Rica e Chile (%)

	A democracia é preferível à outra forma de governo	Tanto faz	Em certas ocasiões é melhor um governo autoritário
Argentina	76,6	8,2	15,2
Brasil	55,9	22,6	21,5
Colombia	70,8	13,4	15,8
Costa Rica	84,6	6,2	9,2
Chile	62,5	21,0	16,4

Fonte: *Latinobarômetro* 1996.

Outros índices muito preocupantes no tocante à representatividade política, particularmente no Parlamento Nacional brasileiro, são também apontados na referida pesquisa. Dentre eles, pouco menos da metade dos entrevistados no Brasil (cerca de quarenta e dois por cento) considerem que há possibilidade de haver democracia sem um Parlamento. Aproximadamente a mesma parcela (quarenta e três por cento) considera que pode haver democracia sem partidos políticos (LOPES, 2004, p. 171-172).

Segundo pesquisa mais recente coordenada por Robson Pereira (2007), Professor de Ciência Política da Universidade de Brasília, constatou-se que oitenta e seis por cento dos entrevistados não confiam nos políticos, bem como setenta e sete por cento não confiam nos partidos políticos. Essa crise de representatividade é traduzida também em relação ao Congresso Nacional, já que sessenta e sete por cento declararam não confiar no Senado Federal e setenta e seis por cento manifestaram sua desconfiança na Câmara dos Deputados.²³⁹

Os números mostram, portanto, que é patente a crise de representatividade política advinda da falta de confiança da população nos parlamentares. Deve-se ressaltar, contudo, que a corrupção política retira a necessária credibilidade na democracia representativa, não somente durante o exercício do mandato representativo. A corrupção eleitoral, por exemplo, desequilibra o jogo competitivo do pleito, o que acarreta em contaminação da própria legitimidade política do mandato parlamentar.

²³⁹ A pesquisa foi realizada em abril de 2007 por alunos do Instituto de Ciência Política (Ipol) da Universidade de Brasília (UnB) com 1.015 entrevistados no Distrito Federal.

Um dos efeitos da corrupção política ocorrida no Caso popularmente conhecido como “Mensalão”, tratado no capítulo anterior, foi, justamente, reduzir a competitividade do pleito eleitoral, de modo que os parlamentares que se valeram de recursos de campanha obtidos de forma criminosa, os quais foram repassados por seus partidos políticos ou por partidos da coligação política, nos termos em que foi declarado pelo Relatório Final da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito dos Correios (BRASIL, 2006), competiram de forma desigual e, uma vez obtido o mandato político, a legitimidade da sua representação resta abalada.

Deve-se notar que, em momento posterior, a corrupção eleitoral também permite que se insiram no seio do parlamento falsos mandatários cuja atuação destrói, paulatinamente, os alicerces democráticos da instituição. O advogado Antenor Batista (1991, p. 119-120) ressalta de forma contundente como o ingresso do parlamentar por meio da corrupção afeta a instituição como um todo:

São freqüentes, à medida que as eleições se aproximam, acertos com cabos eleitorais para compra de votos... Os grupos econômicos inescrupulosos também se valem disso, elegendo congressistas que defendem seus interesses. Os políticos que conseguem se eleger nessas condições compõem a escória do Poder Legislativo. Em geral, ou seja, quando recebem boas compensações, apóiam o governo. Em certos países, o Congresso Nacional pode até ser constituído, em sua maioria, por legisladores desse tipo. Quando isso acontece, ocorre a degeneração do sistema parlamentar, pois a política se degrada, convertendo-se em profissão ociosa e torpe.

De fato, um dos principais efeitos da corrupção política no tocante à função representativa do Parlamento Nacional é a inserção de um elemento arbitrário no jogo político que não só faz com que as demais funções – deliberativa, legislativa, fiscalizatória, etc. – sejam contaminadas, mas que causa também um desequilíbrio institucional entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo.

Isso porque, os parlamentares já inseridos em redes de corrupção, ao ingressarem no Parlamento estarão muito mais inclinados a expandir suas relações pessoais e integrar maiores redes de poder e corrupção. Assim, serão alvos muito mais fáceis das investidas de cooptação, por meios escusos, perpetradas por membros do sistema econômico e, principalmente, por integrantes da base de sustentação política do Governo.

Essa situação também se verificou no Caso do “Mensalão”. A corrupção política ocorrida nesse episódio, além do desvirtuamento das eleições e, conseqüentemente, do mandato representativo, teve como uma das principais conseqüências práticas o desvirtuamento das funções representativa e deliberativa. O mais significativo indício dessa corrupção foi, conforme apontado pelo Relatório Final da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito dos Correios (BRASIL, 2006), o fato de que somas expressivas teriam sido sacadas em bancos, justamente em datas próximas a relevantes votações no Parlamento Nacional.

A tabela a seguir mostra a relação das datas dos principais saques realizados, supostamente, como “pagamento” pelo apoio político dado ao Governo pelos parlamentares corrompidos, em comparação com as datas das principais votações no Congresso Nacional (NERY, 2005):

Tabela 3

Votação	Saques
Reforma tributária aprovada na Câmara em 24 de setembro de 2003	R\$ 1.212 milhão em 23, 25 e 26 de setembro de 2003
Reforma tributária modificada no Senado em 17 de dezembro de 2003	R\$ 470 mil em 17 e 19 de dezembro de 2003
Medida Provisória (MP) do Salário mínimo aprovada na Câmara em 2 de junho de 2004	R\$ 500 mil
MP do salário mínimo aprovada em 23 de junho de 2004 na Câmara após passar pelo Senado	R\$ 200 mil
Status de ministro para o presidente do Banco Central em 1 de dezembro de 2004 (Câmara)	R\$ 480 mil em 29 e 30 de novembro de 2004
MP dos Bingos aprovada em 30 de março de 2004 (Câmara)	R\$ 200 mil em 29 de março de 2004
Reforma da Previdência aprovada (primeiro turno, Câmara) em 5 de agosto de 2003	R\$ 200 mil em 6 de agosto de 2003
Reforma da Previdência aprovada (segundo turno, Câmara) em 27 de agosto de 2003	R\$ 200 mil entre 25 e 26 de agosto de 2003
Reforma da Previdência aprovada (Senado) em 26 de novembro de 2003	R\$ 400 mil em 26 e 27 de novembro de 2003
Reforma da Previdência aprovada (Senado, segundo turno) em 11 de dezembro 2003	R\$ 120 mil em 10 de dezembro de 2003

Fonte: Agência Reuters, 2005.

Tais saques teriam sido realizados em instituições financeiras e em contas bancárias suspeitas de serem os principais veículos de repasses da compra de votos dos parlamentares. Segundo o Relatório Final da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito dos Correios (BRASIL, 2006, p. 852):

O comportamento observado nesses saques questiona a tese de que os repasses tenham sido destinados a saldar dívidas de campanha eleitoral. A finalidade de distribuição de recursos parece ser de outra ordem, próxima aos objetivos político-partidários de viabilização da aprovação de matérias de seu interesse.

Deve-se ressaltar que, muito embora a corrupção política verificada no episódio do “Mensalão” não tenha representado uma subtração da função legislativa em termos quantitativos, ela, certamente, gerou uma total corrosão tanto das funções representativa e deliberativa, assim como da função legislativa em termos qualitativos. Isso porque o necessário confronto de idéias e posicionamentos políticos entre situação e oposição acabou por ser suplantado pela cooptação ilegal de parlamentares perpetrada por integrantes da base de sustentação política do Governo. Esses parlamentares que se submeteram à corrupção, embora tenham sido alçados ao poder político pelo voto da população, acabaram por sacrificar o bem democrático mais valioso que lhes fora confiado, a representação política.

Em síntese, pode-se dizer que a representação política concedida a esses parlamentares, que ingressam em redes de corrupção (ou que alcançaram, indiretamente, o poder político no Parlamento Nacional por elas), resta totalmente esvaziada. Deve-se ressaltar que os casos citados no capítulo anterior (“Orçamento” e “Mensalão”) embora sejam, indiscutivelmente, exemplos emblemáticos da corrupção política no Congresso Nacional, se tomados em perspectiva histórica, são apenas mais dois eventos do extenso rol da ocorrência desse fenômeno estrutural da sociedade, o qual se infiltra, insistentemente, na instituição. E dessa forma, os inúmeros casos de corrupção política, somados ao longo da história do Parlamento, comprometem o seu prestígio como ambiente democrático e também as suas atribuições, seja qualitativamente ou quantitativamente.

7.3. Os desafios do Congresso Nacional no século XXI

Diante do triste cenário de grande desprestígio do Parlamento Nacional brasileiro (assim como da maioria deles, mundo afora), o qual resulta da grave crise de representatividade, para a qual a corrupção atua como um poderoso fator catalisador, novos caminhos a serem trilhados pela instituição impõem-se para a sua sobrevivência política.

Como se viu, a crise da função representativa é alimentada pela falta de capacidade técnica, operacional e axiológica dos parlamentares para realizarem a função legislativa, pela falta de idoneidade para exercerem as funções fiscalizadora e eletiva e pela falta de independência política para promoverem os debates necessários às funções deliberativa ou jurisdicional. Enfim, em um cenário em que se encontram diversos obstáculos aos parlamentos no período contemporâneo de sua evolução, a corrupção política adiciona, a esses empecilhos, fatores que potencializam a corrosão da instituição.

A retomada da importância dos Parlamentos passa, indubitavelmente, pela remodelação da instituição diante de sua insuficiência funcional verificada já no século XX e diante dos desafios globais que se impõem no século XXI, tais como: a grande crise financeira deflagrada no final de 2008; a problemática ambiental do desmatamento, conjugada à emissão desmedida de monóxido de carbono e ao conseqüente aquecimento global; os avanços da indústria bélica nuclear, promovidos por países como o Irã e Coréia do Norte; a necessidade de regulamentação das pesquisas para a utilização de células embrionárias e a clonagem de material genético humano.

Se os Parlamentos almejam representar, efetivamente, os anseios populares e exercer um papel importante na orientação e condução política da sociedade do novo milênio, deverão, necessariamente, enfrentar tais questões. E, para tanto, deverão estar aptos a discuti-las e participar de sua regulamentação satisfatoriamente, o que não será possível senão com uma reformulação dos procedimentos dos trabalhos parlamentares e com a composição das suas Casas por quadros mais técnicos, voltados ao interesse geral da nação e destituídos de meros

interesses corporativos (está-se a falar não só dos representantes eleitos, mas também dos técnicos e assessores temporários dos parlamentares, nomeados por esses).

Assim, sem dúvida, é imperativo o aprimoramento, eminentemente qualitativo, das funções deliberativa e legislativa. Não basta que os Parlamentos procurem, de forma descoordenada, tratar de legislar todas as matérias concernentes aos mais variados aspectos da sociedade. Contudo, não podem deixar de tratar de matérias que serão essenciais para a sobrevivência humana e para o desenvolvimento da sociedade global no século XXI, tais como as citadas acima.

Além disso, o Parlamento Nacional brasileiro, particularmente, não pode se furtar de reajustar, de forma satisfatória, as regras de organização e aquisição do poder político na sociedade brasileira, tema de ordem constitucional que é, essencialmente, de sua competência. Assim, o enfrentamento dos temas da reforma política é uma tarefa inafastável da agenda da função legislativa. Parece bastante claro que o costumeiro proceder da classe política de relegar, à segunda ordem, a temática da reforma política somente gera descrédito ao Congresso Nacional.

Contudo, o primeiro passo para que o Parlamento possa regulamentar de forma coerente e satisfatória essas matérias é afastar, do cerne da instituição, os fatores que deslegitimam e retiram a eficiência da função legislativa em termos quantitativos e qualitativos; dentre eles o insistente e corrosivo fenômeno da corrupção.

Para tanto, uma das medidas mais urgentes é o desenvolvimento de uma de legislação efetiva, que seja capaz de combater a corrupção. Um raro exemplo positivo de atuação do Parlamento Nacional brasileiro nesse sentido foi a elaboração da Lei 8.666 de 1993 (conhecida como Lei de Licitações), cujas grandes virtudes foram a diminuição da autonomia da burocracia administrativa pela redução de seu poder discricionário e a conseqüente redução do superfaturamento das obras contratadas.

Segundo Marcos Fernandes Gonçalves da Silva (2001, p. 113), a partir da nova ordem constitucional, mas antes do advento dessa Lei (portanto, entre 1989 a 1993), o superfaturamento era, em média de vinte por cento; a partir de 1993 reduziu-se para cinco por

cento. Dessa forma, não só a corrupção orçamentária e administrativa, mas também o financiamento de campanha eleitoral ligados a desvios de licitação diminuiram sensivelmente.

Outra medida legislativa necessária ao combate do fenômeno da corrupção no Parlamento Nacional é a estipulação de regras mais equânimes sobre o pleito eleitoral, as quais possam dar mais transparência, justiça e legitimidade ao processo eletivo. A temática do financiamento de campanhas eleitorais está ligada de forma íntima à corrupção política, muito embora não seja composta, em seu núcleo, exclusivamente, por esse fenômeno.

Assim, seja adotando o financiamento público de campanhas eleitorais, ou o financiamento privado, ou mesmo as duas formas conjugadas, as forças políticas do Parlamento devem livrar-se, ao menos momentaneamente, da visão restrita gerada pelo corporativismo político-partidário e criar regras efetivamente justas e razoáveis que retirem do poder econômico o *status* de fator decisivo das vitórias do pleito eleitoral.

Essa medida, por si só, pode ser muito eficaz no combate à corrupção. Além de atender a um pressuposto da democracia representativa, que é a realização de eleições justas e livres, a divisão justa e razoável dos recursos financeiros a cada partido político ou coligação, possivelmente, fará com que se reduza, sensivelmente, o custo total de uma campanha eleitoral, retirando não só a interferência direta do poder econômico nas eleições, mas também afastando agentes que se utilizam de redes de poder para estabelecer contato com a classe política e com ela realizar o conluio necessário à prática da corrupção.

Contudo, é fundamental, também, que os Parlamentos Nacionais, não só no Brasil, assimilem as deficiências funcionais que se fizeram patentes ao longo do século XX e, a partir daí, promovam uma reestruturação interna. É imprescindível, também, que se reconheça que a fase de apogeu dos Parlamentos, nos moldes construídos nos séculos XVIII e XIX, dificilmente será reconstituída. Isso não significa que a instituição não possa recobrar sua devida força política e exercer um papel relevante no século XXI; contudo, a ilusão de reaplicação das mesmas ideologias políticas e das mesmas atribuições funcionais de três séculos atrás só fará atrasar a retomada do prestígio dos Parlamentos. Como bem salienta Paulo Bonavides (1998, p. 223):

Com o governo da maioria parlamentar e da responsabilidade ministerial, ao tempo do Estado Liberal, conheceu o Poder Legislativo uma fase áurea, impossível agora de reviver ou restaurar em toda plenitude. Esse prestígio incomunicável, referido por tantos publicistas, resultou da feliz combinação de circunstâncias históricas e sociais de ordem política, advinentes de uma composição de forças cujo equilíbrio já se rompeu e o tempo fez irrecuperável. É fútil senão ilusório pretender restabelecer um clima de idéias ou um concerto de interesses, quando essas idéias e esses interesses, uma vez ultrapassados, perderam a dimensão histórica que os justificava.

Assim, prioridades devem ser estabelecidas, de modo que funções devem ser reforçadas, e inaptidões reconhecidas para que sejam, naturalmente, compartilhadas com as outras esferas do Poder. Mas a quais funções deve-se devotar mais atenção? Quais funções merecem maior esforço e quais devem ser preservadas em um núcleo mínimo que, por um lado, seja compatível com as aptidões parlamentares, mas que, por outro lado, não represente a delegação definitiva a outro Poder?²⁴⁰

Alguns autores parecem demonstrar que a função fiscalizadora, tomado o novo cenário de crise representativa no período contemporâneo, tem uma importância fundamental para a retomada da força política do Parlamento, ao lado, é claro do aprimoramento da representatividade. Fernanda Dias Menezes de Almeida (1979, p. 32) aponta essa receita, ao enfatizar a relevância dessas duas funções para que os Parlamentos recobrem sua força:

Dedicar-se [O Parlamento] mais à primordial tarefa de representação popular, assegurando perante as autoridades governamentais a expressão pública das reivindicações e protestos da coletividade; exercer um efetivo controle da vida financeira e da administração pública: esta parece ser a fórmula de redenção do Parlamento.

Assim, segundo essa fórmula, os parlamentares, reconhecendo sua deficiência legislativa decorrente, como se viu, da dificuldade de acompanhar as transformações e anseios econômicos e sociais a partir do Estado de Bem Estar Social – mas nunca aceitando a corrupção que a

²⁴⁰ Paulo Bonavides (1998, p. 229), mesmo reconhecendo o esforço das fórmulas que pretendem a reorganização das funções parlamentares no Estado Social, defende que o único caminho para a preservação da força política do Parlamento Nacional brasileiro é a adoção do regime de governo adequado a esse objetivo, ou seja, a instauração do parlamentarismo: “A forma parlamentar de governo contemporaneamente se não ignora, ao menos atenua ou remove em grande parte a chamada crise dos Parlamentos... Nessa modalidade de Estado o prestígio da função parlamentar e do órgão que a exerce depende largamente, dentre outros fatores, da forma de governo. Será em vão pretender, mediante aplicação de fórmulas artificiais, até mesmo a mais engenhosa e exequível de todas – a substituição da tarefa especificamente legislativa pela não menos importantíssima tarefa fiscalizadora – que se restabeleça o prestígio dos Parlamentos no século XX ao nível do conceito desfrutado ao longo do século XIX, durante o apogeu do liberalismo. Mas é possível, dentro na realidade do Estado social contemporâneo, eleger a forma de governo que menos dano ocasione à reputação e eficácia dos Parlamentos.”

potencializa e não deixando de combatê-la – devem se aproveitar dessa mitigação funcional (sem deixarem que se esvazie por completo) para melhor dedicarem-se às tarefas de fiscalização, as quais se tornarão mais efetivas.

Contudo, para que seja plena a função fiscalizadora do Parlamento Nacional brasileiro – em suas duas facetas, de controle político e de fiscalização das contas públicas – é mister que seja o Poder Legislativo dotado de real autonomia. E esta não está restrita à independência e harmonia dos Poderes, conquistada com o fim da ditadura militar e com a Constituição de 1988; utiliza-se a expressão em sentido amplo, para designar uma independência, por exemplo, do poder econômico. Nesse ponto, é que se torna imperativo o remodelamento das duas funções citadas – fiscalizadora e representativa – de modo que esta se aprimore para que a primeira seja efetiva.

Assim, retoma-se a temática do controle da corrupção como uma das ferramentas essenciais para o aperfeiçoamento da representatividade política, afastando-se, ou ao menos se mitigando, os efeitos corrosivos do fenômeno apontados no trabalho, os quais só contribuem para a disfunção da representação e o conseqüente descrédito e desconfiança no Parlamento frente à população e à opinião pública.

De fato, o robustecimento da função fiscalizadora tem sido defendido como o prenúncio, ou mesmo o advento, de uma nova fase de retomada da relevância política dos Parlamentos. Essencialmente porque o desenvolvimento dessa função traduz, especialmente, uma ampliação do canal de comunicação que ela essencialmente forma entre representantes e representados (CAGGIANO, 2004, p. 42). Por meio dessa função, o Parlamento ganha notoriedade e comunica ao povo não só as matérias que fiscaliza, mas o modo como o faz. E reverbera as impressões do povo sobre a condução do governo, estimulando, assim, os debates entre oposição e situação.

Muito embora não seja o núcleo das funções dos Parlamentos, a fiscalização parece ser o elemento agregador capaz de estimular as demais funções e, possivelmente, poderá fazer, em tempos de predomínio legislativo do poder Executivo, com que se retomem, entre os próprios parlamentares, as discussões necessárias para se refletir sobre as transformações sociais e, principalmente, sobre o papel da instituição no novo século, formulando-se, assim, as reformas

que se fizerem necessárias para que se consagre o elemento central desse *locus*: a representação política.

Esse é o norte pelo qual pode a instituição reorganizar suas funções, preparando-se para os desafios futuros. Monica Herman Salem Caggiano (2004, p. 6-7) sinaliza nesse sentido, quanto ao papel dos Parlamentos no século XXI, principalmente nos processos vindouros de democratização e redemocratização das sociedades:

...Ainda que longe do período dourado já vivenciado pelos Parlamentos, estes, em todas as partes parecem estar abandonando o purgatório que lhes reservou o século XX. Conscientes da sua relevância no panorama institucional, notadamente por se consubstanciarem no pólo representativo, devagar as assembleias retomam atividades que de fato demonstram mais que sua presença no panorama político, a impraticabilidade de sua aniquilação, portanto preservadas lhe são tarefas típicas e próprias de um órgão representativo... Não mais merece ser ignorado ou marginalizado. É instituição importante e de relevo na atmosfera estatal, reconquistando o seu espaço, como denota o processo de redemocratização presente no território africano e no Leste Europeu, o qual sempre tem sido iniciado com a convocação de eleições para a composição do respectivo parlamento e a este têm se oferecido estrutura e organização que atendem aos mais modernos figurinos.

Acima de tudo, o fortalecimento da função fiscalizatória pode levar ao resgate e aperfeiçoamento da representatividade política. Por sua vez, a expansão dessa última, compreendida como a síntese e congregação de todas as demais funções e atribuições do Parlamento, afigura-se essencial para o combate à corrupção e para a sobrevivência da instituição como pólo institucional relevante da sociedade. A democracia representativa, na mesma proporção em que é afetada pela corrupção que corrói suas instituições, também é o método mais eficaz de combate ao fenômeno.

Na medida em que estiverem mais fortalecidas as liberdades civis, menor será a percepção da corrupção (e sua efetiva incidência), pois o desenvolvimento das instituições democráticas implica, necessariamente, em maior governança (*governance*), que Marcos Fernandes Gonçalves da Silva (2001, p. 126) define como:

...capacidade de gerir uma organização de forma a atingir os fins definidos previamente. O conceito de governança é normativo, vale dizer, supõe-se que a finalidade da gestão de uma organização seja a busca de resultados que expressem eficiência e eficácia... envolve três aspectos: capacidade financeira para atingir objetivos previamente traçados; capacidade gerencial; e capacidade de solucionar

conflitos políticos que venham a surgir dentro da organização, de forma a evitar que a máquina ‘emperre’ por antagonismos de interesses.

Além disso, o fortalecimento da democracia implica maior “responsabilização”²⁴¹ (*accountability*), um dos seus mais notáveis fundamentos, que traduz a transparência na condução dos negócios públicos e a possibilidade do cidadão exigir dos representantes que cumpram suas responsabilidades institucionais, englobando a exigência de responsabilidade do Estado por prestações materiais, como acesso à saúde, educação etc.

Nesse sentido, o papel dos Parlamentos continua relevante, seja de modo que seus membros respeitem os atributos da governança e “responsabilização” no cumprimento de suas funções parlamentares e na orientação de suas condutas individuais, seja para fiscalizar a condução do governo, com observância desses requisitos democráticos.

Contudo, o fortalecimento do Parlamento Nacional brasileiro, em especial, passará pela afirmação da cidadania, em sua inafastável faceta de fiscalização do mandato representativo, de modo que a democracia representativa reforce-se com a participação popular, e, assim, cidadania e democracia estejam intimamente ligadas como fatores determinantes do combate à corrupção. Como relembra Marcos Fernandes Gonçalves da Silva (2001, p. 126)

O aprofundamento dos processos de responsabilização e de governança coincide com o aprofundamento daquilo que num sentido mais abrangente podemos definir como democracia participativa, na qual a cidadania é cada vez mais ativa e o significado de república, coisa pública, afirma-se de forma mais e mais contundente.

O caminho inafastável para o combate à corrupção política, assim, é a conscientização da sociedade acerca da fiscalização do mandato político. Marcos Fernandes Gonçalves da Silva (2001, p. 100-101) defende a idéia de que a superação da dominação patrimonialista passa pela interação entre cidadãos (mais eficiente que a cooperação vertical, advinda das leis) que se dá na rede de espaços públicos, composta pelas organizações sociais e comunitárias em geral, como associações de bairro, partidos políticos, organizações não-governamentais etc.

²⁴¹ Como já se destacou anteriormente, não existe um termo no vernáculo que traduza completamente a essência do termo “*accountability*”, razão pela qual se optou pelo uso do neologismo “responsabilização”.

Assim, muito embora os parlamentares não devam perder de vista o poder da função legislativa para combater a corrupção – como já foi defendido acima – ele não deverá apoiar-se tão somente sobre ela. Terá de funcionar como um ambiente que funcione como uma caixa de ressonância em que se dêem vozes às proposições populares de ação contra o fenômeno, figurando, ainda, como instância eficaz de fiscalização das práticas corruptas no governo.

Somente dessa forma é que o Congresso Nacional pode reaproximar-se da confiança que lhe fora depositada pelos mandantes do poder político em outras épocas de maior credibilidade da instituição. Essa retomada, como se viu, afigura-se essencial para que os parlamentares possam exercer, com plenitude, sua função representativa e, assim, a democracia recobre sua força de realização do bom convívio social e de equiparação social. Como bem alerta Sérgio Habib (1994, p. 139):

Um povo que não encontre em seus representantes, naqueles que eleger para, em seu nome, tomar as decisões que importem ao seu destino, confiança e lealdade, jamais poderá verdadeiramente prosperar nem experimentar a felicidade, muito embora a experiência histórica sempre lhe aponte a democracia como a forma única de alcançar esses objetivos.

Mesmo com a crise da representatividade política no Estado contemporâneo, o papel do Parlamento nas democracias ainda é fundamental, já que é a instituição que salvaguarda a participação popular e que procura preservar os vínculos de confiança e responsabilidade, mesmo que estejam momentaneamente abalados, entre governantes e governados. É, em suma, o órgão máximo de legitimidade popular e o *locus* político que instrumentaliza, da forma mais razoável que se conhece, a busca do desenvolvimento social sem o desmedido sacrifício de liberdades individuais. Segundo sintetiza Paulo Bonavides (1998, p. 231-232):

Só há um caminho para ultrapassar o subdesenvolvimento sem provocar sacrifício das liberdades políticas, sem suscitar espasmos revolucionários, sem renegar o pluralismo político-social, sem apertar os esquemas de repressão: associar em laços de consentimento e confiança mútua a vontade de governantes e governados. Um Parlamento democrático e politizado pela legitimidade de sua procedência – e a legitimidade aqui é tudo – será o órgão fadado a consecução de uma obra desenvolvimentista que faça o ônus da mudança de estruturas pesar menos sobre as classes mais atingidas pelas quotas do sacrifício comum, de modo que todos sintam a participação como recompensa.

CONCLUSÃO

Os Parlamentos nacionais, na maior parte do mundo ocidental, são instituições de tradição secular, que passaram por diversas e significativas transformações durante as etapas de sua evolução histórica. Como se pôde verificar no desenvolvimento do presente estudo, a instituição parlamentar experimentou momentos de grande esplendor, repercutindo para o meio político os anseios e a vontade populares da sociedade que representava; ela também se viu às voltas com momentos de instabilidade, resignando-se, muitas vezes, a auxiliar governos centralizadores, ou mesmo a submeter-se, politicamente, ao Poder Executivo.

Mas de qualquer forma, a partir de 1265, com a convocação do Parlamento por Simon de Montfort na Inglaterra, a instituição foi incumbida, essencialmente, de ser a instância máxima de representação popular e também de controle político das investidas do Poder Executivo sobre as liberdades individuais e sobre as funções dos demais Poderes.

É certo que, como se viu, a origem da instituição remete ao desenvolvimento dos Conselhos Reais, os “*Witenagemot*”, que eram órgãos auxiliares e consultivos do soberano, estando, portanto, a ele submetidos. É bem verdade também, como se afirmou acima, que em etapas posteriores, mesmo após a institucionalização dos Parlamentos na Inglaterra e mundo afora, reis habilidosos, governos absolutistas e algumas tiranias trataram a instituição ora como um aliado subalterno para a expansão de seu poder, ora como um “fantoche” para dar ares democráticos à condução autoritária do poder político.

Isso não impediu, contudo, que os Parlamentos, paulatinamente, adquirissem independência política e se consolidassem como um Poder instituído nos governos constitucionais. Da mesma forma, os percalços experimentados pela instituição não impediram que ela adquirisse, pouco a pouco, funções parlamentares de extrema relevância no meio político.

Deve-se lembrar, por exemplo, que as turbulências institucionais por que passou o Parlamento inglês durante seu desenvolvimento no período medieval, se por um lado significaram uma

retração na evolução da função representativa, por outro lado possibilitaram que outras funções clássicas e não clássicas fossem desenvolvidas.

Como se viu no capítulo primeiro, isso se explica pelo fato de que alguns reis ingleses, temendo que o Parlamento assumisse muita força política e ameaçasse sua soberania, fizeram da instituição um verdadeiro prolongamento do Conselho Real. Contudo, de forma paradoxal, isso permitiu que fossem atribuídas, ao Parlamento, competências jurisdicionais para corrigir lesões a direitos individuais por meio de remédios jurídicos, e também competências administrativas e financeiras para a solução de crises econômicas por meio, por exemplo, da adoção de medidas tributárias. Com o tempo, todas essas medidas pontuais passaram a tomar caráter geral e impessoal, formando, assim, os primeiros alicerces da função legislativa.

Essa virtude adaptativa adveio, justamente, do caráter híbrido que os Parlamentos solidificaram ao longo dos tempos. Isso permitiu à instituição desempenhar papéis importantes na sociedade, mesmo quando ameaçada em sua função mais essencial, a representatividade política. E com a evolução histórica parlamentar, as demais funções clássicas e não clássicas fizeram com que a representatividade política dos Parlamentos adquirisse cada vez mais relevância e se tornasse no modo principal de participação do povo no poder.

E esse fortalecimento da função representativa expandiu as demais funções parlamentares, de modo que o Parlamento passou a se tornar, pouco a pouco, a máxima expressão da representatividade política e, também, um órgão político efetivamente atuante do Estado.

Bons exemplos desse novo cenário de realimentação recíproca das funções parlamentares foram extraídos da análise da instauração de regras para a realização do processo legislativo, no início do século XV, e para a instalação da paridade legislativa das duas Casas do Parlamento, em meados desse mesmo século, na Inglaterra.

Essas duas conquistas referentes à função legislativa foram essenciais para que o Parlamento inglês – a Câmara dos Comuns em especial – adquirisse muito mais representatividade política em termos qualitativos, e para que os interesses do povo, resguardados principalmente nessa última Casa, fossem respeitados pelo soberano, pelo clero e pela nobreza. Isso porque, como se

viu, foram afastados os comuns desvirtuamentos de representação política com o estabelecimento da regra procedimental que impedia que um projeto de lei fosse enviado ao soberano para sanção, sem que a Câmara dos Comuns fosse consultada sobre as alterações, feitas pela Câmara dos Lordes, do projeto inicial.

A Câmara dos Comuns abandonava, assim, sua posição subalterna em relação à Câmara dos Lordes. Não era mais, apenas, um órgão peticionador de leis cuja aprovação dependeria, basicamente, da vontade dos representantes da Câmara dos Lordes. Instalava-se a paridade no sistema bicameralista inglês, na medida em que a lei passava a ser aprovada com a concordância e com a autoridade de ambas as Casas do Parlamento. A representação política do povo passava a tomar mais força a partir de então.

Deve-se lembrar que a função financeira do Parlamento inglês também foi fundamental para a previsão dessas regras legislativas e, conseqüentemente, para o reforço da função representativa. Como foi ressaltado no capítulo primeiro, as novas exigências legislativas decorreram, essencialmente, da prerrogativa das Casas do Parlamento instituírem tributos. Originariamente, a cada Casa era dado o direito de instituir e aprovar tributos de acordo com os interesses ali representados. Na medida em que se exigiu a concordância das duas Casas para a aprovação de determinado tributo, não só as regras do processo legislativo foram adquirindo mais relevância e obrigatoriedade, como também os interesses das camadas mais populares foram representados de forma mais efetiva, afastando-se a bi-tributação, até então, prática corriqueira na sociedade medieval inglesa.

Essa regra tornou-se a essência dos trabalhos legislativos dos Parlamentos e, com isso, a função representativa foi reforçada. Passou a ser observada não só no Parlamento inglês, mas também em diversos outros países que adotaram o sistema bicameralista, como aconteceu no Brasil.

A importância política dos Parlamentos, a partir de então, pôde ser verificada nos relatos históricos trazidos no capítulo primeiro, que tratam de casos em que soberanos centralizadores ingleses viram-se tentados a mitigar os poderes da instituição, com vistas a exercerem o governo, exclusivamente, por si próprios, sem qualquer limitação de poder. As conseqüências

foram que, invariavelmente, acabavam sendo depostos, humilhados ou mesmo aprisionados por ordens dos parlamentares.

A função jurisdicional, particularmente, começava a tomar corpo como uma reação política aos atos desmedidos de soberanos que menosprezavam a força política do Parlamento e dos demais Poderes do Estado. Pelo exercício dessa função, o Parlamento também previu mecanismos de autodefesa da instituição sobre as investidas políticas reais. É na esteira desse processo histórico que surgiram instrumentos importantes como a figura do impeachment, no século XIV, na Inglaterra.

As mudanças legislativas e a paridade das Casas foram fundamentais para a conquista da hegemonia nesse campo pelo Parlamento, posteriormente, à época do período moderno. Especificamente durante o Estado Liberal, a função legislativa passava a ser essencial à representatividade política do Parlamento e à credibilidade desse *locus* político junto ao povo.

Como se viu, o apogeu do Parlamento ocorreu, justamente, durante o Liberalismo político. Isso se deveu, em boa parte, pela aceitação que tinha a lei perante as massas, já que esse instrumento do Estado era identificado como o veículo de expressão da vontade do povo. A influência da doutrina iluminista e do liberalismo foi importante para que a representatividade política passasse a ser reconhecida como o verdadeiro modo de participação das massas na condução do governo e de real expressão da vontade geral, veiculada pela lei. A função legislativa e a representação política passaram a significar, no apogeu dos Parlamntos durante os séculos XVIII e XIX, as duas facetas principais da instituição, intimamente ligadas para o seu sucesso.

Fundamental para o aperfeiçoamento da função representativa, durante o liberalismo, foi a própria alteração da concepção sobre o mandato representativo. Como se verificou, houve uma sensível mudança no modo como a sociedade, de um modo geral, influenciada pelos teóricos iluministas, passou a enxergar a representatividade política. Diferentemente da representação medieval, em que os parlamentares tinham uma atuação semelhante à de procuradores de determinados segmentos políticos, estando subordinados a eles de forma imperativa, a partir do século XVIII, a representação moderna passou a significar a luta pelos interesses de toda a nação, não mais dos interesses de estamentos, grupos ou classes sociais.

Muito importante também foi a função deliberativa, cuja sedimentação foi responsável pela caracterização do Parlamento como uma instituição única dentre os pólos dos tomadores de decisões políticas na sociedade. De fato, o modo como se formavam as decisões políticas, dialeticamente, a partir de debates, discussões e votos que observavam as diferenças de opiniões, foi relevante para acrescentar mais legitimidade à representatividade da instituição e para realçar um dos pilares da democracia: o pluralismo político.

Todo esse esplendor político do Parlamento levou até mesmo figuras do pensamento liberal a manifestarem sua apreensão com a extremada força política da instituição. Por esse motivo, foram estabelecidas algumas restrições aos parlamentares, como a duração dos mandatos e a proibição de acumulação de cargos com o mandato político, entre outras.

Contudo, a preocupação com essa concentração de poder político não duraria muito. Com a necessidade de correção das desigualdades sociais advindas do excesso de liberalismo econômico, da revolução industrial e das grandes guerras, as teorias iluministas e do liberalismo econômico sofreram um forte abalo. Inseriram-se no Parlamento novas ideologias políticas e o próprio modelo econômico do Estado Liberal abstencionista começou a ruir.

Foi o advento do Estado do Bem-Estar Social, de papel institucional atuante e prestativo, que, diante da extensa gama de atribuições que lhe foram dadas para a viabilização de políticas de educação, saúde, trabalho e seguridade social, delegou muito mais poderes ao Poder Executivo. Esse passou a se consagrar não só na função administrativa, mas também na função legislativa, que, até então, era atribuição hegemônica dos Parlamentos.

Para essa inflação normativa do Poder Executivo, verificada a partir do advento do Estado do Bem-Estar Social, os cientistas sociais apontam alguns fatores; a maioria, como se viu, refere-se às deficiências do Parlamento para cumprir sua agenda legislativa. Entre os fatores apontados está a inserção de doutrinas e posições políticas antagônicas no seio do Parlamento, que impediram a formação de consensos necessários para dar respostas normativas ágeis aos anseios sociais. O próprio mecanismo dos trabalhos parlamentares também foi apontado como inadequado e excessivamente moroso para os novos contornos da função legislativa. Na

verdade, a lei, compreendida como previsão abstrata, geral, impessoal, advinda de intensos debates e votações, e emanada do Poder Legislativo, passou a ser questionada como mecanismo apto às exigências do *Welfare State*.

Um dos resultados desse novo cenário econômico, social e institucional foi, justamente, a crise da representatividade política e, principalmente, a crise dos Parlamentos.

Contudo, como visto ao longo desse estudo, não foram somente as transformações econômicas e sociais e o aparecimento de novas ideologias que levaram à perda do prestígio político da instituição e à insuficiência qualitativa da representatividade política.

Há outras condicionantes que atuam, de forma significativa, para esse cenário de crise da representatividade e de desconfiança geral. Entre elas, procurou-se demonstrar que o fenômeno da corrupção política tem um impacto profundo nas sociedades democráticas e, particularmente, no Parlamento, infiltrando-se na instituição por redes de poder, com vistas a atender interesses de outros sistemas sociais, principalmente do sistema econômico.

Esse fenômeno, como se viu, ganha características endêmicas e seus resultados são muito mais preocupantes nas sociedades de formação eminentemente patrimonialista, como é o caso do Brasil, que não conseguiu afastar essa forma de dominação, mesmo após a transição para o modelo de dominação burocrática ou legal. Isso porque, o modo de dominação patrimonialista gera e alimenta-se da corrupção, causando subdesenvolvimento institucional, que compromete a evolução dos ambientes democráticos como o Parlamento Nacional.

O patrimonialismo, segundo a interpretação de eminentes estudiosos trazida no capítulo segundo desse estudo, foi fator condicionante não só para a pouca inclinação do brasileiro pelas questões políticas e para que não se formassem significativos partidos políticos no país, mas também para que se mantivesse o sentimento de profunda indistinção, pela burocracia estatal, entre a coisa pública e a privada, cerne do fenômeno da corrupção.

Essa estrutura de dominação foi responsável, por exemplo, pelo afastamento das camadas populares dos primeiros órgãos de representação política na sociedade brasileira no período

colonial. Como se verificou, as Câmaras Municipais, ambientes de expressiva concentração política, eram restritas à representação da aristocracia rural brasileira. Eram, na verdade, órgãos de manifestação e perpetuação da dominação patrimonialista.

A Coroa Portuguesa, nos primeiros séculos de colonização, sequer questionava os interesses da aristocracia rural e o poder político das Câmaras Municipais. Somente com a mudança da infraestrutura econômica na colônia e com a ascensão da classe de comerciantes portugueses é que as Câmaras Municipais perderiam seu espaço político. Isso era, por óbvio, uma manifestação de mitigação do poder da aristocracia rural, para a qual contribuíram a crise financeira por que passou Portugal no final do século XVIII (de modo que a Coroa apertou os laços econômicos de exploração) e a chegada da família Real no início do século XIX. Contudo, a dominação patrimonialista não seria extirpada. Pelo contrário, seus efeitos seriam sentidos, por exemplo, pelos inúmeros casos de corrupção ocorridos durante o fim do período colonial e durante o Império.

Outro dado trazido ao longo do desenvolvimento desse estudo, que mostra a força da dominação patrimonialista brasileira sobre o cenário institucional, foi a extensão dos seus efeitos sobre épocas subseqüentes, como na Primeira República. Esse período, conhecido como “República dos Coronéis”, que compreendeu a Proclamação da República até 1930, foi uma patente demonstração de como o patrimonialismo enraizado na sociedade brasileira refreava o desenvolvimento institucional democrático. Foi uma época em que era comum a coação eleitoral dos Coronéis sobre os trabalhadores e sobre a população que vivia nas cercanias de seus domínios rurais, bem como eram corriqueiras as fraudes eleitorais, pela manipulação direta dos votos. Eram golpes duros na incipiente representação política brasileira.

De qualquer forma, as instituições democráticas foram se instalando, gradativamente, na sociedade brasileira e o Parlamento Nacional foi tomando papel de relevo institucional. Mesmo com alguns percalços e retrocessos democráticos verificados, por exemplo, no autoritarismo instalado por Getúlio Vargas a partir do golpe de Estado de 1937, e também no repressivo regime militar de 1964 a 1985, a representatividade política avançava no país, em grande parte, pela atuação do Congresso Nacional.

O Parlamento Nacional, no Brasil, como se verificou nos capítulos segundo e terceiro, foi constituído, principalmente, nos moldes ingleses e norte-americanos. O sistema bicameralista, mesmo com algumas críticas, consolidou-se como modelo mais adequado à forma de Estado federalista, tradicionalmente adotada no país. Foram preservadas, nas diferentes ordens constitucionais, a autonomia da instituição (salvo as exceções comentadas) e as suas funções clássicas.

É certo que foram mantidas algumas distorções advindas da lesão ao princípio do *one man, one vote*, durante a evolução histórica do Parlamento Nacional brasileiro, de modo que a legitimidade da representação política de parlamentares de diferentes unidades federativas ainda apresenta muita disparidade, em termos quantitativos, seja na Câmara dos Deputados, seja no Senado Federal. Mesmo assim, a função representativa foi conservada e, ao menos em termos quantitativos, expandiu-se o pluralismo político com o aumento do número de partidos políticos.

A instituição manteve-se como a instância de fiscalização política, por excelência, da sociedade, e repartiu a função legislativa com o Poder Executivo (perdendo, paulatinamente, para esse a hegemonia da função). Exerceu, ainda, funções não clássicas como a eletiva (o Senado Federal, particularmente, obteve excessivas atribuições eletivas) e a financeira (incluindo-se a participação na realização e fiscalização do orçamento). De modo geral, o Parlamento Nacional brasileiro sempre cumpriu um papel significativo no quadro institucional.

Um exemplo muito significativo dessa relevância foi a condução do processo de impeachment do Ex-Presidente da República, Fernando Collor de Melo. Como se viu no capítulo terceiro, muito embora esse instrumento tenha sido utilizado muito raramente na história institucional brasileira, a experiência de 1993 representou um significativo avanço democrático, tendo o Parlamento, atento às manifestações populares, conduzido o processo nos estritos termos legais, evitando golpes de Estado e maiores turbulências políticas.

Contudo, não se pode deixar de registrar que a corrupção política sempre permeou a vida do Congresso Nacional, retardando a sedimentação democrática da sociedade como um todo. Deve-se lembrar, por exemplo, que uma das bandeiras do regime militar de 1964 era, justamente, o combate à corrupção. Um objetivo legítimo, *a priori*, foi, então, utilizado como

um pretexto, sacrificando-se muitas liberdades individuais e desferindo-se significativos golpes na representatividade política.

Como se pôde ver no capítulo quarto, muito embora a corrupção não seja um fenômeno exclusivo da esfera pública, podendo incidir, por exemplo, no meio empresarial, ela se manifesta, via de regra, na interação do meio econômico com o meio político. Essa relação que é chamada de corrupção bi-setorial, segundo uma das diversas classificações possíveis sobre o tema, representa um conluio de interesses entre a classe econômica e a classe política, cujos principais atores estão inseridos, basicamente, no Parlamento Nacional brasileiro, mas também na administração pública.

Viu-se, ao longo do desenvolvimento dos capítulos quatro e cinco desse estudo, que há diversas abordagens possíveis para explicar as causas, o modo e os efeitos dessa interação secreta e escusa entre o poder econômico e o poder político.

Uma delas, a abordagem estrutural interativa, defende que a acomodação de interesses ocorre para que os códigos de conduta conflitantes desses dois sistemas – político e econômico – não façam emperrar as engrenagens de um deles; em regra, do mais poderoso, o sistema econômico. Assim, os valores e princípios do sistema econômico passariam a contaminar o código democrático, responsável por orientar o sistema político. E essa situação, resultando em um prejuízo do interesse público e um privilégio ao interesse privado, seria a essência da corrupção política.

Outra perspectiva estudada, advinda da economia-positiva, defende que a corrupção política está intimamente ligada ao subdesenvolvimento institucional e ao patrimonialismo. E explica que a principal causa da corrupção no meio burocrático é a ausência de distinção, pelos funcionários públicos (burocratas em sentido estrito e políticos), entre interesse público e interesse privado, por estarem, ainda, influenciados pela dominação patrimonial. Assim, a partir dessa base estrutural patrimonialista, os agentes agiriam como caçadores de renda e a corrupção seria uma das formas viáveis para tanto.

Comentou-se, ainda, a perspectiva da antropologia social, que analisa, essencialmente, os veículos sociais pelos quais se manifestam a corrupção. Assim, as redes de poder formadas por relações pessoais não institucionais ou por relações de benefício mútuo entre as partes, como amizade, parentesco e patronagem, seriam os grandes móveis que possibilitariam que a corrupção se disseminasse na sociedade, chegando ao meio político e às instituições democráticas como o Parlamento.

Curiosamente, verificou-se, no desenvolvimento do estudo, que há autores que defendem haver efeitos benéficos do fenômeno da corrupção. Apontam como exemplo, de modo geral, as sociedades caracterizadas por excesso de regulamentação e de burocracia. Para esses pensadores, a corrupção teria como efeito a “lubrificação” desse sistema excessivamente rígido, acelerando procedimentos estatais e possibilitando, conseqüentemente, maiores investimentos financeiros em atividades produtivas.

Contudo, como apontado por diversos cientistas citados no capítulo quarto, a corrupção tem efeitos exclusivamente maléficos à sociedade, em diversos meios e por diversas razões. Primeiramente, no campo econômico, a corrupção atinge diretamente o investimento do capital estrangeiro, aumentando o seu custo tanto pelo encarecimento da realização de empreendimentos estrangeiros no país – em razão do aumento das “despesas” pagas com as propinas – como também com o aumento da taxa de risco gerado pelo encarecimento dos procedimentos corruptos, levando à elevação do custo do crédito concedido pelo capital estrangeiro. Haveria também a questão da alocação de recursos e pessoas em atividades não produtivas, para manter o sigilo característico das atividades corruptas.

Em segundo lugar, pôde-se notar, pelos argumentos trazidos, que no campo social os efeitos da corrupção são percebidos de forma ainda mais clara, intuitiva até. Uma vez que o mecanismo estatal torna-se mais eficiente em favor de uma pessoa ou de um reduzido grupo em razão da corrupção, há, de forma muito clara, uma deficiência no serviço público para a maior parcela da população. Recursos, tempo e pessoal são deslocados de áreas de interesse social, como educação, saúde e assistência social, para campos políticos estratégicos em que há interesses de corrupção, gerando uma profunda distorção nas prioridades públicas.

Em terceiro lugar, no campo administrativo, a ineficiência resultante da corrupção, nos termos apontados acima, gera má administração, criando-se mais opções para a corrupção, já que os agentes corruptos desejam manter esse sistema ineficiente por interesse próprio. O resultado são ciclos perversos de corrupção e má-administração.

Acima de tudo, a corrupção gera profundos impactos institucionais. Como se viu no capítulo cinco, um dos mais preocupantes efeitos da corrupção é que ela cria riscos à manutenção das democracias. Por abalar os seus principais pilares, como a transparência, a igualdade e a “responsabilização”, a corrupção é um fator que acelera o desvirtuamento de valores democráticos, podendo levar a rupturas institucionais e a soluções autoritárias.

Viu-se que a democracia (compreendida, dentre suas diversas acepções, como forma de organização social) caracteriza-se, essencialmente, por sua sujeição ao constante câmbio de valores e quebra de paradigmas, ou seja, pelo processo de secularização. Assim, na sociedade democrática, as condutas individuais seriam norteadas por critérios eletivos muito instáveis, de modo que as condutas, no meio político, estariam sujeitas às investidas de outros sistemas sociais, como, por exemplo, o sistema econômico.

A corrupção atua como um fator catalisador na quebra do código democrático que orienta o sistema político, na medida em que interesses privados de outros sistemas introduzem-se no meio político. Em suma, cada vez mais interesses privados e públicos misturam-se, gerando uma re-confusão entre a coisa pública e a privada, ocasionando retrocessos ou rompimentos institucionais. Os riscos à democracia, assim, são potencializados pela corrupção.

A presença e os efeitos da corrupção política são muito mais marcantes, como se viu no capítulo sexto, nas sociedades de formação patrimonialista, como a brasileira. Não só o fenômeno representou um empecilho à instalação das bases democráticas ali, como também foi um fator de contenção do desenvolvimento institucional. Intimamente relacionados, corrupção, patrimonialismo e subdesenvolvimento institucional, foram marcantes na formação das forças políticas da sociedade brasileira, o que se traduziu pelos inúmeros casos de corrupção verificados ao longo da história do Parlamento Nacional brasileiro.

Como se procurou demonstrar, a corrupção política é um fator relevante na crise de representatividade experimentada, principalmente, pelo Congresso Nacional. E isso se traduz na subtração paulatina das demais funções parlamentares, em termos qualitativos e quantitativos, contribuindo para a realimentação da crise da função representativa.

Verificou-se, no capítulo sete, que a corrupção, como fator catalisador de uma das causas de declínio do Parlamento, a crise legislativa, traz efeitos corrosivos poderosos ao sistema parlamentar por diversos motivos no tocante a essa atribuição. Primeiramente, pelo descrédito da instituição gerado pela corrupção, que faz com que o Executivo exerça a função legislativa por meio de medidas provisórias, de modo que há subtração da função, no Parlamento, em termos quantitativos. Em segundo lugar, pela paralisação da função, decorrente dos subseqüentes casos a serem investigados pelas Comissões Parlamentares de Inquérito. Em terceiro lugar, pela influência no foco parlamentar, que é desviado do atendimento do interesse público e da urgente agenda institucional (que se tornam secundários) para as matérias legislativas intrinsecamente ligadas a interesses particulares ou setoriais. Por fim, pelo próprio desvirtuamento da lei, já que nela acabam sendo inseridos interesses privados em um veículo de expressão impessoal e abstrata da vontade geral do povo, como se pôde verificar no caso de corrupção no Orçamento da União.

Outras funções, como a fiscalizatória, podem sofrer os impactos da corrupção política no seio do Parlamento Nacional. Como se viu no capítulo sete, a ligação direta de parlamentares às redes de corrupção no caso do Orçamento fez com que se instalasse uma desconfiança generalizada da população, e isso levou à retirada da exclusividade da instituição na investigação política do caso.

Há, ainda, a questão do total desvirtuamento da função deliberativa, já que os debates e a própria votação ficam contaminados pela influência da corrupção. Ao trocarem sua liberdade de palavras e votos por benefícios econômicos, seguindo determinada orientação política, os parlamentares que se submetem à corrupção sacrificam a representatividade política e todos os trabalhos parlamentares dali resultantes têm sua legitimidade política mitigada.

Por fim, quanto à função representativa, como se viu, os efeitos da corrupção são muito mais contundentes, já que se trata do núcleo inafastável de todas as funções parlamentares, como uma síntese essencial dessas atribuições. Mais uma vez o fenômeno da corrupção traz consigo efeitos perversos no Congresso Nacional.

Ela insere em seu seio uma representação ligada a redes de poder que lhe dão um caráter utilitário, como mero instrumento de atendimento de interesses privados que colocam o interesse público em segundo plano. A corrupção acarreta, em suma, em uma re-inversão da conquista do mandato representativo de caráter nacional, retroagindo, até mesmo, para dantes da concepção do mandato medieval, já que por esse representavam-se interesses de grupos sociais determinados, conhecidos, não-secretos; com a corrupção, insere-se no Parlamento Nacional brasileiro o poder econômico oculto, cuja representação em si não se basta; é o poder que visa, pela acomodação com a classe política e pela desatenção ao interesse público, fazer do mandato político um instrumento de sua vontade e desvirtuar princípios institucionais.

A corrupção inquina a representação política, até mesmo, em suas fontes de legitimidade política. Como se pôde verificar, o fenômeno desequilibra totalmente o pleito eleitoral, de modo que a cláusula das eleições justas e livres acaba por ser esvaziada. E a partir da corrupção eleitoral, o Parlamento fica muito mais vulnerável à atuação das redes de poder de que se valem os parlamentares corrompidos para ingressarem na instituição, já que eles tentarão fortalecê-las, não só como uma retribuição política por elas terem-nos alçado ao poder, mas também com vistas ao atendimento de privilégios futuros dessa teia secreta de interesses escusos.

Cabe ao Parlamento Nacional brasileiro procurar reverter esse quadro de desconfiança – para o qual a corrupção contribui sensivelmente –, por meio de uma reestruturação de seus trabalhos, regras e funções. Inicialmente, os parlamentares devem estar cientes dos efeitos contundentes da corrupção tanto sobre a instituição, como também sobre a democracia. Para, assim, criarem regras eleitorais e organizacionais que afastem esse fator de declínio do núcleo do Parlamento.

Deve a instituição, também, reconhecer suas deficiências funcionais advindas das mudanças sociais e econômicas no panorama histórico de evolução do modelo de Estado. E fortalecer a sua função fiscalizadora por meio da recuperação da confiança perante o povo, sem, contudo,

descuidar dos temas essenciais de regulação da organização política e demais questões relevantes da agenda legislativa, para que o Poder Executivo não se torne o ator exclusivo dessa função. Em suma, o Parlamento deve adotar as medidas necessárias para restaurar o equilíbrio entre os Poderes, tarefa essencial para a preservação da democracia.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRANCHES, Sérgio Henrique. O presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5-34, 1988.

AFONSO DA SILVA, José. *Curso de direito constitucional positivo*. 21. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2002.

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Imunidades parlamentares*. São Paulo, 1979. Dissertação (Mestrado em Direito)—Universidade de São Paulo, São Paulo, 1979.

ARDANT, Philippe. La Corruption. *Pouvoirs*, Paris, n. 31, 1984.

AZEVEDO, Márcia Maria Corrêa de. *Prática do processo legislativo: jogo parlamentar, fluxo de poder e idéias no congresso, exemplos e momentos comentados*. São Paulo: Atlas, 2001.

BARBOSA, Rui. *Queda do Império*. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Saúde, 1889. (Obras Completas, v. XVI, tomo III)

BATISTA, Antenor. *Corrupção: fator de desenvolvimento?* São Paulo: Letras e Letras, 1991.

BECQUART-LECLERCQ, Jeanne. Paradoxes de la Corruption Politique. *Pouvoirs*, Paris, n. 31, 1984.

BERCOVICI, Gilberto. *Constituição Econômica e Desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2005.

BEZERRA, Marcos Otávio. *Corrupção: um estudo sobre o poder público e as relações pessoais no Brasil*. Rio de Janeiro: Relume Dumará: ANPOCS, 1995.

_____. Bases Sociais da Prática da Corrupção no Brasil. Reflexões a partir da análise de dois “casos de corrupção. *Série Antropologia*, Brasília, 1994. Disponível em: <<http://bvc.cgu.gov.br/handle/123456789/216>> Acesso em: 12 jun. 2009.

BLACK, Henry Campbell. *Black's Law Dictionary*. St. Paul: West Publishing, 1968.

BOBBIO, Norberto. *Teoria geral da política: a filosofia política e as lições dos clássicos*. Tradução: Daniela Beccaccia Versiani. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.

_____. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. Tradução: Marco Aurélio Nogueira. 6. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1984.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola. PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. Tradução: Carmen C. Varriale et al. 5. ed. Brasília: UnB, 2004.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 22. ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2008.

_____. *Reflexões: política e direito*. 3. ed. rev. e ampl. São Paulo: Malheiros, 1998.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm> Acesso em: 13 jun. 2009.

_____. Constituição (1967). Constituição da República Federativa do Brasil, de 24 de janeiro de 1967. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 20 out. 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm> Acesso em: 13 jun. 2009.

_____. Constituição (1946). Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946. *Diário Oficial da União*, Rio de Janeiro, RJ, 25 set. 1946. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm> Acesso em: 13 jun. 2009.

_____. Constituição (1937). Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937. *Diário Oficial da União*, Rio de Janeiro, RJ, 10 nov. 1937. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm> Acesso em: 13 jun. 2009.

_____. Constituição (1934). Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934. *Diário Oficial da União*, Rio de Janeiro, RJ, 16 jul. 1934. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm> Acesso em: 13 jun. 2009.

_____. Constituição (1891). Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891. *Diário Oficial da União*, Rio de Janeiro, RJ, 24 fev. 1934. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm> Acesso em: 13 jun. 2009.

_____. Constituição (1824). Constituição Política do Império do Brasil, de 25 de março de 1824. *Secretaria de Estado dos Negocios do Imperio do Brazil*, Rio de Janeiro, RJ, 22 abr. 1824. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm> Acesso em: 13 jun. 2009.

_____. Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965. Institui o Código Eleitoral. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 19 jul. 1965. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4737.htm>. Acesso em: 14 jun. 2009.

_____. Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou

função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 3 jun. 1992. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/Leis/L8429.htm>>. Acesso em: 14 jun. 2009.

_____. Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de setembro de 1940. Código Penal. *Diário Oficial da União*, Rio de Janeiro, DF, 31 dez. 1940. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/Decreto-Lei/Del2848.htm>>. Acesso em: 14 jun. 2009.

_____. Relatório Final dos Trabalhos da CPMI “dos Correios”, aprovado em 05 de abril de 2006. *Congresso Nacional. Comissão Parlamentar Mista de Inquérito dos Correios*, Brasília, DF, 05 abr. 2006. Volume III. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/sf/atividade/comissoes/CPI/RelatorioFinalCorreios.asp>>. Acesso em: 13 jun. 2009.

CAGGIANO, Monica Herman Salem. Corrupção e financiamento de campanhas eleitorais. *Política Voz*, São Paulo, ago. 2005. Disponível em: <http://www.politicavoz.com.br/corruptaoepolitica/artigo_10.asp> Acesso em: 12 out. 2008.

_____. *Direito Parlamentar e Direito Eleitoral*. Barueri: Manole, 2004.

_____. Legalidade, legitimidade e corrupção em campanhas eleitorais. *Revista Trimestral de Direito Público*, São Paulo: Malheiros, nº 7, p. 131-141. 1994.

_____. *Sistemas Eleitorais X Representação Política*. 4. ed. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1990.

_____. *Oposição na política: propostas para uma rearquitetura na democracia*. São Paulo: Angelotti, 1995.

CALIMAN, Auro Augusto. *Mandato Parlamentar: aquisição e perda antecipada*. São Paulo: Atlas, 2005.

CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2003.

_____. *A construção da ordem: a elite política imperial*. Rio de Janeiro: Campus, 1980.

_____. *A formação das almas: o imaginário da república no Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

CARVALHOSA, Modesto. *O livro negro da corrupção*. São Paulo: Paz e Terra, 1995.

CERVINI, Raúl. *Princípios de cooperação penal internacional no protocolo do Mercosul*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000.

CINTRA, Antônio Octávio; AMORIM, Miriam Campelo de Melo. *A Proposta de Reforma Política: prós e contras*. Brasília: Câmara dos Deputados, Consultoria Legislativa, 2005. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/publicacoes/estnottec/tema3>>. Acesso em: 14 jun. 2009.

CRUANHES, Maria Cristina dos Santos. *Cidadania e Exclusão Social*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2000.

DAHL, Robert Alan. *Poliarquia: participação e oposição*. Tradução: Celso Mauro Pacionnik. São Paulo: Edusp, 2005.

_____. *Sobre a democracia*. Tradução: Beatriz Sidou. Brasília: UnB, 2001.

DAHRENDORF, Ralf. *A Lei e a Ordem*. Tradução: Tâmara D. Barile. Brasília: Instituto Tancredo Neves, 1987.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos da Teoria Geral do Estado*. 24. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

DELLA PORTA, Donatella; VANNUCCI, Alberto. The Perverse Effects of Political Corruption. In: HEYWOOD, Paul (Org.). *Political Corruption*. Oxford (UK): Blackweel Publishers, 1997.

DINES, Alberto. *Vínculos de Fogo: Antonio José da Silva, o Judeu, e outras histórias da Inquisição em Portugal e no Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 1992.

DINIZ, Maria Helena. Um breve estudo filosófico-jurídico sobre a natureza jurídica da propina. In: BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio (Org.). *Direito administrativo e constitucional: estudos em homenagem a Geraldo Ataliba*. São Paulo: Malheiros, 1997. v. 2. p. 505-523.

FAORO, Raimundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. São Paulo: Globo, 1984.

FARIA, José Eduardo. *O direito na economia globalizada*. São Paulo: Malheiros, 2004.

FAZZIO JÚNIOR, Waldo. *Corrupção no Poder Público: Peculato, Concussão e Corrupção Passiva e Prevaricação*. São Paulo: Atlas, 2002.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do Processo Legislativo*. 6. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2007.

FIGUEIREDO, Argelina Cheiub; LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

_____. Mudança Constitucional, Desempenho do Legislativo e Consolidação Institucional. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, ano 10, nº 29, p. 175-200. 1995

FIGUEIREDO JÚNIOR, Afonso Celso de Assis. *Oito anos de parlamento*. Brasília: Universidade de Brasília, 1981. (Temas brasileiros, n. 8).

FLEISCHER, David. Reforma Política e financiamento das campanhas eleitorais: os custos da corrupção, *Cadernos Adenauer*, Rio de Janeiro/ Fortaleza, nº. 10, 200. p. 79-102. Disponível em:<<http://www.empresalimpa.org.br/Arquivos/Os%20Custos%20da%20Corrup%C3%A7%C3%A3o.pdf#page=79>>. Acesso em: 14 jun. 2009

FOUCAULT, Michel. *Microfísica do Poder*. Tradução: Roberto Machado. 23. ed. Rio de Janeiro: Graal, 1979.

FREYRE, Gilberto. *Casa Grande & Senzala: formação da família brasileira sob o regime da economia patriarcal*. 51. ed. São Paulo: Global editora, 2006.

GARCIA, Emerson. *Abuso de poder nas eleições: meios de coibição*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000.

GERMANI, Gino. Democracia y Autoritarismo en la sociedad moderna. *Escenarios Alternativos*. [S. l], v. 1. 1985. (Crítica & Utopia). Disponível em:<<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/critica/nro1/germani.pdf>>. Acesso em: 14 set. 2008.

GIDDENS, Anthony. *Capitalismo e moderna teoria social: uma análise das obras de Marx, Durkheim e Max Weber*. Tradução: Maria do Carmo Cary. 3. ed. Lisboa: Presença, 1990.

_____. *Política, sociologia e teoria social: encontros com o pensamento social clássico e contemporâneo*. Tradução: Cibele Saliba Rizek. São Paulo: UNESP, 1998.

GIRLING, John. *Corruption, capitalism and democracy*. New York: Routtdege, 1997.

GONÇALVES, Luiz Carlos dos Santos. *Poderes de Investigação das Comissões Parlamentares de Inquérito*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001.

GORDILLO, Agustín. La Convención Interamericana contra la corrupción. In: MELLO, Celso Antônio Bandeira de (Coord.). *Estudos em homenagem a Geraldo Ataliba: Direito Administrativo e Constitucional*. São Paulo: Malheiros, 1997.

GOULD, David J.; AMARO-REYES, Jose A. The effects of corruption on administrative performance: illustrations from Developing Countries. In: _____ *World Bank staff working papers*, 580, 7. Washington D.C.: The International Bank for Reconstruction and Development/ The World bank, 1983. (Management and development subseries).

GRIFFITH, John Aneurin Grey. RYLE, Michael. *Parliament: functions, practice and procedures*. London: Sweet & Maxwell, 1990.

HABIB, Sérgio. *Brasil: Quinhentos Anos de Corrupção, enfoque sócio-histórico-jurídico-penal*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1994.

HEYWOOD Paul. *Political Corruption: Problems and Perspectives*. In: HEYWOOD, Paul (Org.). *Political Corruption*. Oxford (UK): Blackweel Publishers, 1997.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. 26. ed. São Paulo: Companhia de Letras, 1995.

HUNGRIA, Nelson. *Comentários ao Código Penal*. v. 9. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1981.

HUNTINGTON, Samuel P. *A ordem política nas sociedades em mudança*. Tradução: Pinheiro de Lemos. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1975.

ILBERT, Courtenay P. *Parlamento: su historia; constitucion y practica*. Barcelona: Editorial Labor, 1930.

JENNINGS, Sir Ivor. *Parliament*. 2nd ed. Cambridge (Eng.): University Press, 1957.

LAFER, Celso. *A Reconstrução dos Direitos Humanos: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt*. São Paulo: Cia das Letras, 1998.

LAMOUNIER, Bolívar. *Da Independência a Lula: dois séculos de política brasileira*. São Paulo: Augurium Editora, 2005.

LIMA, Martonio Mont'Alverne Barreto. A democracia da atualidade e seus limites: o financiamento público de campanhas eleitorais. *Mundo Jurídico*. 13 set. 2005. Disponível em: <www.mundojuridico.adv.br/cgi-bin/upload/texto907.rtf>. Acesso em: 25 nov. 2008.

LOPES, Denise Mercedes Nuñez Nascimento Lopes. Para pensar a Confiança e a Cultura Política na América Latina. *Opinião Pública*, Campinas, v. X, n. 1, mai. 2004, p. 162-187. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762004000100007>. Acesso em: 14 jun. 2009.

LORENCINI, Bruno César. *O regime jurídico do financiamento eleitoral brasileiro e seu controle por via da transparência: um estudo comparado*. 2008. Dissertação (Mestrado em Direito Político e Econômico)—Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2008

MAXWELL, Kenneth. Jogos Parlamentares. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 14 mai. 2009. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniaofz1405200906.htm>>. Acesso em: 19 mai. 2009.

MELO, Marcus Andre Barreto de. O Jogo das Regras: A Política da Reforma Constitucional, 1990-96. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 12, n. 32, p. 22-67, 1997. Disponível em <http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_33/rbcs33_05.htm>. Acesso em: 14 jun. 2009.

MIRABETE, Julio Fabbrini. Manual de direito penal. 18. ed. rev. e atual. v.1. São Paulo: Atlas, 2002. 3. v.
_____. _____. 22. ed. rev. e atual. por Renato N. Fabbrini. v. 3. São Paulo: Atlas, 2007. 3.v

MIRANDA, Pontes de. *Democracia, Liberdade, Igualdade: os três caminhos*. atual. por Vilson Rodrigues Alves. Campinas: Bookseller, 2002.

MOREIRA, Marcelo Silva. *Eleições e abuso de poder*. Rio de Janeiro: Aide Editora, 1998.

NERY, Natuza. Saques de Valério coincidem com votações polêmicas no Congresso. *UOL Últimas Notícias*. São Paulo. 4 jul. 2005. Disponível em <<http://noticias.uol.com.br/ultnot/2005/07/04/ult27u49836.jhtm>>. Acesso em: 11 jul. 2009.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de Direito Financeiro*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008.

OLIVEIRA VIANA, Francisco Jose de. *Pequenos Estudos de Psychologia Social*. 3. ed. São Paulo: Nacional, 1942.

PALACÍN, Luís. *Subversão e Corrupção: um estudo da administração pombalina em Goiás*. Goiânia: Universidade Federal de Goiás, 1983.

PAULA FILHO, Afranio Faustino de. *Sistemas de controle do processo eleitoral*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1998.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão: as relações entre Executivo e Legislativo na elaboração do orçamento brasileiro. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 265-302, 2002.

PEREIRA, Robson. Brasileiro não confia mais nos políticos. *Instituto de Estudos Socioeconômicos*, Brasília, 2007. Disponível em <<http://www.inesc.org.br/noticias/brasileiro-nao-confia-mais-nos-politicos/>>. Acesso em: 11 jun. de 2009.

PETERS, B. Guy. *The politics of bureaucracy: A comparative perspective*. New York: Longman, 1978.

PHILP, Mark. Defining Political Corruption. In: HEYWOOD, Paul (org). *Political Corruption*. Oxford (UK): Blackweel Publishers, 1997.

PRADO JÚNIOR, Caio. *Formação do Brasil Contemporâneo*. 23. ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 2006.

_____. *Evolução Política do Brasil*. 21 ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1994.

RAMINA, Larissa Liz Odreski. *Ação internacional contra a corrupção*. Curitiba: Juruá, 2002.

RENNÓ, Lúcio. Críticas ao Presidencialismo de Coalizão no Brasil: processos Institucionalmente Constritos ou Individualmente Dirigidos? In: AVRITZER, Leonardo (Org.); ANASTASIA, Fátima (Org.). *Reforma Política no Brasil*. Belo Horizonte: UFMG, 2006. p. 259-271.

RIBEIRO, Fávila. *Abuso de Poder no Direito Eleitoral*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998.
_____. *Direito eleitoral*. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

RIBEIRO, Renato Janine. Financiamento de Campanha (público versus privado). In: AVRITZER, Leonardo (Org.); ANASTASIA, Fátima (Org.). *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte; Editora UFMG, 2006. p. 77-81.

RODRIGUES, Alberto Tosi. *Brasil de Fernando a Fernando: Neoliberalismo, corrupção e protesto na política brasileira de 1989 a 1994*. Rio Grande de Sul: Ijuí, 2000.

RODRIGUES, José Honório (Org.); RODRIGUES, Lêda Boechat (Org.). *O Parlamento e a evolução nacional*. Brasília: Senado Federal, 1972. 5 v.

ROSE-ACKERMAN, Susan. Uma estratégia de reforma anticorrupção. In: BRASIL. *Seminário Brasil-Europa de prevenção da corrupção: textos de referência*. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2007. Disponível em <http://www2.portaltransparencia.pe.gov.br/c/document_library/get_file?folderId=90&name=TextosRefer%C3%Aancia.pdf>. Acesso em 14 jun. 2009.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Do contrato social: princípios do direito político*. Tradução: José Cretella Júnior; Agnes Cretella. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

SALLES, Denise Mercedes Núñez Nascimento Lopes. Para pensar a Confiança e a Cultura Política na América Latina. *Opinião Pública*, Campinas, v. X, p. 162-187, 2004.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Os Tribunais e as novas tecnologias de comunicação e de informação. *Revista Sociologias*, Porto Alegre, ano 7, n. 13, p. 82-109, jan./jun. 2005.

_____. Orçamento Participativo em Porto Alegre: para uma democracia redistributiva. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. 3 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005. (Série Reinventar a emancipação social: para novos manifestos. 1)

SANTOS, Fabiano. Governos de Coalizão no Sistema Presidencial: o caso do Brasil sob a Égide da Constituição de 1988. In: AVRITZER, Leonardo (Org.); ANASTASIA, Fátima (Org.). *Reforma Política no Brasil*. Belo Horizonte: UFMG, 2006. p. 223-236.

_____. Agenda oculta da reforma política. *Plenarium*, Brasília, ano IV, n. 4, p. 60-69, mai. 2007

SARLET, Ingo Wolfgang. *Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

_____. Os Direitos Fundamentais Sociais na Constituição de 1988. In: SARLET, Ingo Wolfgang (Org.). *O Direito Público em Tempos de Crise: Estudos em homenagem a Ruy Ruben Ruschel*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999. p. 129-173.

SARTORI, Giovanni. *Teoria democrática*. Tradução: Francisco M. da Rocha Filho; Oswaldo Blois. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1965.

_____. *A Teoria da democracia revisitada: o debate contemporâneo*. Tradução: Dinah de Abreu Azevedo. São Paulo: Ática, 1994.

SCHILLING, Flávia Inês. *Corrupção: ilegalidade intolerável? Comissões parlamentares de inquérito e a luta contra a corrupção no Brasil (1980-1992)*. 1997. Tese (Doutorado em Sociologia)–Universidade de São Paulo, São Paulo, 1997.

SCHWARTZMAN, Simon. *Bases do autoritarismo brasileiro*. Rio de Janeiro: Campus, 1982.

_____. *A questão da ética na política: (ou, o que havia de errado com a UDN?)*. IN: NOBRE, Renarde Freire Nobre (Org). *O Poder no Pensamento Social*. Belo Horizonte: UFMG, 2008. (Dissonâncias). Disponível em: <<http://www.schwartzman.org.br/simon/etica.pdf>>. Acesso em 14 jun. 2009.

SILVA, Marcos Fernandes Gonçalves da. *A Economia Política da Corrupção no Brasil*. São Paulo: SENAC São Paulo, 2001 (Série Ponto Futuro, 8).

SORJ, Bernardo; MARTUCELLI, Danilo. *O desafio latino-americano: coesão social e democracia*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

SPECK, Bruno Wilhelm. O Financiamento das Campanhas Eleitorais. In: AVRITZER, Leonardo (Org.); ANASTASIA, Fátima (Org.). *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte; Editora UFMG, 2006. p. 153-158.

TAVARES, André Ramos. *Direito constitucional econômico*. 2. ed. São Paulo: Método, 2006.

TOCQUEVILLE, Alexis de. *A democracia na América: leis e costumes*. De certas leis e certos costumes políticos que foram naturalmente sugeridos aos americanos por seu estado social democrático. 2. ed. Tradução: Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

TRANSPARENCY International. *Transparency International Corruption Perceptions Index 2007 e 2008*. Berlim, Alemanha. 2008. Disponível em <http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi>. Acesso em: 15. mai. 2009.

VARESE, Federico. The Transition to the Market and Corruption in Post-socialist Rússia. In: HEYWOOD, Paul (org). *Political Corruption*. Oxford (UK): Blackweel Publishers, 1997.

VILLAS BÔAS FILHO, Orlando. *O Direito na Teoria dos Sistemas de Niklas Luhmann*. São Paulo: Max Limonad, 2006.

WEBER, Max. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. v. 2. Tradução: Régis Barbosa; Karen Elsabe Barbosa. Brasília: UnB, 1999. 2. v.

_____. *A ética protestante e o espírito do capitalismo*. Tradução: José Marcos Mariani de Mac. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

_____. *Ensaio de sociologia*. Tradução: Marcel Mauss. São Paulo: Perspectiva, 1999.

WOLKMER, Antônio Carlos. Do Paradigma da Representação à Democracia Participativa. *Seqüência*, Florianópolis, v. 42, p. 83-97, 2001.

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](#)