

## **Presidencialismo e *accountability*: Os controles sobre a corrupção**

Autoria: Fernanda Teles de Lima

### **Resumo**

O desenho institucional democrata e presidencialista brasileiro foi analisado quanto a sua responsabilização política (*accountability*). Uma das questões que a *accountability* traz é o constrangimento do comportamento dos governantes por organizações e políticos com o poder de aplicar-lhe sanções, trabalhando, assim, como uma intimidação e um desincentivo para as práticas corruptas. Da análise do modelo consensual presidencialista brasileiro o poder dividido numa ampla coalizão partidária, o sistema eleitoral de representação proporcional, o sistema de grupos de interesses coordenados, o governo descentralizado e federalista, o bicameralismo, a constituição rígida e o banco central dependente do Executivo favorecem a *accountability*. E a inexistência de um equilíbrio de poderes entre o Executivo e o Legislativo, o multipartidarismo e o judiciário autônomo mas não comprometido a desfavorecem. Por fim, dos nove casos de corrupções provenientes do Ministério Público analisados verificou-se que a lentidão no julgamento, a maioria em aberto a mais de cinco anos, é o aspecto que mais desfavorece a *accountability*. O não julgamento dos casos de corrupção faz com que o custo da decisão da corrupção organizada e caótica ser baixo, e os agentes responsáveis pelos interesses públicos continuarem a agir de acordo com interesses privados.

### **Introdução**

O regime político presidencialista passou a ser estudado pelos seus desenhos e não mais como uma comparação de fracasso com os regimes parlamentaristas, cujo modelo é o de Westminster. Vários são os autores que tratam do desenho institucional presidencialista nas democracias modernas, tanto dos denominados países desenvolvidos quanto da América Latina e do Leste Europeu. Estes desenhos, em linhas gerais, são analisados quanto a sua governabilidade, resultados econômicos e *accountability*.

Behn (1998) justifica a importância da *accountability*, “governos devem ser responsáveis, não só perante alguns poucos stakeholders interessados, mas sim ante todo o Estado. Se seu sistema não assegura *accountability* perante os cidadãos, então ele é, por definição, inaceitável”.

Contudo, “a perspectiva da *accountability* democrática tem sido ainda muito pouco desenvolvida na literatura. São poucos os estudos que procuram examinar como o desenho institucional afeta os mecanismos de responsabilização dos governantes” (Loureiro e Abrucio, 2002).

Corroborando com a visão anterior “estas considerações institucionais nos trazem uma segunda lição para análise: a importância de um arranjo institucional do governo. Este é um tópico relativo que nós fizemos pouco progresso e onde pesquisas adicionais são definitivamente necessárias” (Przeworski, Stocks & Manin, 1999).

Uma das questões que a responsabilização política traz é o constrangimento do comportamento dos governantes por organizações e políticos com o poder de aplicar-lhe sanções. Com o aumento da *accountability* o custo dos governantes de tomarem decisões com os gastos do governo que beneficiem seus interesses privados ao invés dos interesses públicos aumentam, então a *accountability* trabalha como uma intimidação e um desincentivo para as práticas corruptas (The World Bank Group, 2000).

No caso do presidencialismo brasileiro o desenho institucional ao mesmo tempo em que favorece também desestimula a *accountability* política. Dentre as dez características de Lijphart (1999) a respeito do modelo consensual, sete favorecem e três desestimulam.

O “presidencialismo de coalizão existente no Brasil estaria dentro do modelo consensual, na medida em que as reformas das políticas públicas devem passar por ampla negociação entre partidos, líderes subnacionais, grupos sociais e até mesmo o Judiciário” (Loureiro e Abrucio, 2002).

Então, as características que favorecem a *accountability* democrática são, na dimensão entre o poder executivo e o sistema partidário: o poder dividido em uma ampla coalizão partidária, o sistema eleitoral de representação proporcional, sistema de grupos de interesses com coordenação objetivando o compromisso e a combinação. E, na dimensão federal ou unitária: o governo descentralizado e federalista, a concentração do poder em duas casas igualmente fortes, bicameralismo, constituições rígidas, e banco central dependente do poder Executivo.

Por outro lado, as características que desfavorecem a *accountability* democrática são, na dimensão entre o poder executivo e o sistema partidário, a não existência de um equilíbrio de poderes entre o Executivo e o Legislativo e o multipartidarismo, e, na dimensão federal ou unitária, o judiciário autônomo não comprometido com a *accountability*.

Assim, o estudo foi composto da seguinte forma, na primeira parte apresentaremos os mecanismos de controle *accountable* nos desenhos dos sistemas políticos, e como a corrupção pode ser restringida nestes arranjos. Na segunda parte analisaremos o caso do presidencialismo brasileiro, de acordo com as características do modelo consensual de Lijphart, relacionando-o com a *accountability* e delineando aspectos que restringem ou não os governantes. E na terceira parte realizamos uma verificação empírica onde nove casos de corrupção, levantados no Ministério Público, são descritos a fim de verificar se as falhas apontadas da literatura são suficientes para explicar os mecanismos de corrupção encontrados.

## **I. *Accountability*, desenhos dos sistemas políticos e corrupção**

O objetivo desta parte é delimitar mecanismos de controle *accountable* nos desenhos dos sistemas políticos, e como a corrupção pode ser restringida nestes arranjos.

Um dos argumentos que justificam o estudo de mecanismos observados na prática da *accountability* é que “aprenderemos mais de uma série de experimentos ad hoc conduzidos por gestores públicos que buscam não ser covardes nem fora-da-lei, mas sim cumprir os propósitos públicos que os cidadãos valorizam. Gestores públicos que buscam produzir os resultados que os cidadãos desejam serão os pesquisadores que irão responder a questão da *accountability*. De fato, a resposta à questão da *accountability* somente poderá emergir da prática – evoluindo de uma variedade de esforços classistas de novos gestores públicos que não desejam obscurecer sua *accountability*, mas sim defini-la e esclarecê-la” (Behn, 1998).

A “*accountability* faz parte de um sistema mais amplo, os regimes democráticos, cujo objetivo maior é garantir a soberania popular, o poder que emana do povo, e se estrutura, basicamente, através das eleições, o controle vertical da população sobre os governantes, que ocorre de tempos em tempos” (Clad, 2000).

Depois se criaram instrumentos aplicados nos intervalos das eleições que permitiram aplicar sanções nos descumprimentos da lei, na incidência de corrupção e, até, pela responsabilização das promessas de campanhas (Clad, 2000).

Analisaremos a responsabilização política através das classificações de O’Donnell e do Clad. Conforme O’Donnell (1998) a *accountability* se dispõem em horizontal e vertical, e a responsabilização, segundo o Clad (2000), se subdivide em controles de procedimentos clássicos, controle parlamentar, lógica dos resultados na administração pública, competência administrativa e controle social.

A *accountability* vertical “são ações realizadas, individualmente ou por algum tipo de ação organizada ou coletiva, com referência àqueles que ocupam posições em instituições do Estado, eleitos ou não” (O’Donnell, 1998).

A *accountability* horizontal é “a existência de agências estatais que têm o direito e o poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas para realizar ações, que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais ou até o impeachment contra ações ou emissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser classificadas como delituosas” (O’Donnell, 1998).

A subdivisão do Clad (2000) relaciona as formas de controles, controles de procedimentos clássicos, controle parlamentar, lógica dos resultados na administração pública, competência administrativa e controle social, com os respectivos controladores, políticos, burocratas, sociedade e competência.

Corrupção foi tratada de uma perspectiva ampla, referindo-se ao abuso de posições oficiais para fins não oficiais (Klitgaard, 1998). O autor considera dois pontos analíticos na definição de corrupção que serão extremamente úteis nas análises que se seguem. Klitgaard (1998) primeiramente representa a corrupção como sendo a soma do monopólio e poder discricionário e menos a responsabilização. “A tendência é encontrar corrupção quando as organizações ou pessoas detêm poderes de monopólio sobre bens ou serviços, decidem discricionariamente quem pode recebê-los e quanto cada um receberá, sem ter que prestar contas a ninguém”.

E o segundo ponto de análise para Klitgaard (1998) é que “a corrupção é um crime de cálculo não de paixão”. Assim, “quando as propinas são grandes, as chances de o corrupto ser colhido em flagrante são pequenas e as punições no caso de vir a ser pego irrisórias, muitos funcionários sucumbem”.

Iniciando nossa análise, a responsabilização política através do **controle parlamentar** tem como controladores os políticos. É a acepção clássica de *accountability* que reconhece não só a separação de poderes na realização dos *checks and balance* mas também um controle mútuo entre o Executivo e o Legislativo (Clad, 2000).

Os principais mecanismos de **controle parlamentar** são as avaliações das nomeações dos cargos executivos pelo legislativo, a elaboração e gestão orçamentária com a prestação de contas do Executivo, a existência e funcionamento de comissões parlamentares destinadas a avaliar as políticas públicas e a investigar a transparência dos atos governamentais, e as audiências públicas para avaliar leis em discussão no Legislativo, projetos do Executivo e programas governamentais em execução (Clad, 2000).

Trata-se de um mecanismo de *accountability* horizontal (Clad, 2000).

Diferentemente do presidencialismo, numa democracia parlamentar a linha de *accountability* é mais clara. O governo, o partido com a maioria parlamentar, e portanto encarregados do poder executivo, é responsável por todas as políticas. Os cidadãos podem gostar de algumas políticas, e de outras não, mas eles sabem quem são os responsáveis. E a oposição busca constantemente deixar claro as suas diferenças (Behn, 1998).

Os mecanismos institucionais de controle do legislativo brasileiro sobre o executivo são proposta de fiscalização e controle, solicitação de informação ao tribunal de Contas da União, requerimento de informação e comissão parlamentar de inquérito (Pedone, Santos et. al., 2002).

A corrupção poderia penetrar no estabelecimento da relação entre parlamentares e burocratas de conluio ocasionando, inclusive, o clientelismo (Clad, 2000).

O controle parlamentar na fórmula de Klitgaard (1998) ajudaria a reduzir o poder discricionário e aumentar a responsabilização.

A responsabilização política através de **controles procedimentos clássicos** tem como controladores os burocratas. Realiza-se através de mecanismos internos da administração, tais como comissões administrativas de fiscalização de comportamento financeiro e jurídico dos funcionários e mecanismos externos, como os tribunais de contas, auditorias independentes e

o Poder Judiciário (Clad, 2000). Refere-se, também, a um mecanismo de *accountability* horizontal (Clad, 2000).

No entanto, “não é óbvio quais devam ser os incentivos de outras agências estatais para resistir ou punir ações ilícitas do Executivo ou outra instituição, como acontece às vezes com o Congresso” (O’Donnell, 1998).

Há duas direções principais em que a *accountability* horizontal pode ser violada. De acordo com O’Donnell (1998) “a primeira consiste na usurpação ilegal por uma agência estatal da autoridade de outra (usurpação); a segunda consiste em vantagens ilícitas que uma autoridade pública obtém para si ou para aqueles de alguma forma associados a ela (corrupção). No entanto, acredito que no longo prazo a usurpação seja mais perigosa que a corrupção para a sobrevivência da poliarquia: uma utilização sistemática da primeira simplesmente liquida a poliarquia, enquanto a disseminação sistemática da segunda irá seguramente deteriorá-la, não a elimina necessariamente”.

Para que esse tipo de *accountability* seja efetivo deve haver agências estatais autorizadas e dispostas a supervisionar, controlar, retificar e punir ações ilícitas de autoridades localizadas em outras agências estatais. “As primeiras devem ter não apenas autoridade legal para assim proceder mas de fato, autonomia suficiente com respeito às últimas. Esse é o velho tema da divisão de poderes e dos controles e equilíbrio entre eles. Esses mecanismos incluem as instituições clássicas do Executivo, do Legislativo e do Judiciário, mas nas poliarquias contemporâneas também se estende por várias agências de supervisão, como o ombudsman e as instâncias responsáveis pela fiscalização das prestações de contas” (O’Donnell, 1998).

A *accountability* horizontal efetiva não é o produto de agências isoladas mas de uma rede de agências que têm em seu cume, porque é ali que o sistema constitucional se fecha mediante decisões últimas, tribunais comprometidos (O’Donnell, 1998).

“A idéia básica é a prevenção, e se necessário à punição, do tipo de ações para as quais as autoridades que caracterizei se inclinam; ou seja, sua *extra-limitation*, a transgressão dos limites de sua autoridade formalmente definida. Para serem autônomas, as instituições devem ter fronteiras, e elas devem ser reconhecidas e respeitadas por outros atores relevantes, devendo haver ainda atores dispostos a defender e se necessário reafirmar essas fronteiras se elas forem transgredidas” (O’Donnell, 1998).

Tendo em vista estas considerações O’Donnell (1998) sugere algumas formas de controle da *accountability* horizontal.

A primeira é dar o papel de direção das agências que estão investidas de investigar supostos casos de corrupção aos partidos de oposição com elevado apoio eleitoral. O risco é destes partidos ignorarem, privarem os recursos necessários ou cooptarem as agências (O’Donnell, 1998).

A segunda sugestão é para as agências que desempenham um papel preventivo, como o Tribunal de Contas, sejam altamente profissionalizadas, dotadas de recursos para serem independentes do executivo e isolada do governo. Porém, a corrupção pode penetrar nestas agências, o Executivo pode cooptá-las ou elas podem perder a autonomia sobre seu orçamento, o que, na alternativa de ser o Congresso a determinar a autoridade e o orçamento dessas agências, este se revele tão desejoso quanto o Executivo de eliminá-las ou neutralizá-las (O’Donnell, 1998).

Como terceira sugestão, ter-se um judiciário altamente profissionalizado e autônomo do Executivo e do Congresso nas decisões e no seu orçamento. Contudo, a crítica é que se pode até obter tal judiciário mas, como no Brasil, nada comprometido com a *accountability* ou pode-se facilitar o controle do judiciário por um partido político ou uma facção ou coalizão de interesses duvidosos (O’Donnell, 1998).

Os controles de procedimento no Brasil referem-se aos controles internos, os quais fazem parte de uma rede de instituições e agências criadas para controlar o Estado. Eles fazem

parte da estrutura administrativa de cada poder para atendimento da legislação, porém não são efetivos nem institucionalizados (Fonseca, Antunes e Sanches, 2002).

O controle de procedimentos na fórmula de Klitgaard (1998) ajudaria a reduzir o poder discricionário e aumentar a responsabilização.

A responsabilização política através do **controle social** tem como controladores os cidadãos, que não se restringem ao controle horizontais clássicos (parlamentares e de procedimentos) adotando também outras formas de fiscalizações verticais, tais como a participação na definição das principais diretrizes e destinação dos gastos dos orçamentos públicos; a gestão direta dos serviços públicos ou a participação em conselhos que administrem determinados equipamentos sociais; utilização de mecanismos de democracia semidiretas (plebiscitos, referendos etc.); canais públicos onde os cidadãos avaliam e discutem as orientações das políticas públicas; a participação da comunidade em órgãos de fiscalização governamental etc. (Clad, 2000).

Ainda nas dimensões da *accountability* vertical, segundo O'Donnell (1998) deve-se observar o papel das eleições, das reivindicações e da mídia.

As eleições devem ser livres e justas, para que por meio delas os cidadãos possam punir ou premiar um mandatário votando a favor ou contra ele ou em candidatos que ele apóie na eleição seguinte. Contudo, análises recentes introduziram uma nota cética quanto ao grau em que as eleições são verdadeiramente um instrumento pelo qual os eleitores possam punir ou premiar candidatos (O'Donnell, 1998).

De acordo com Przeworski, Stokes & Manin (1999) “as instituições democráticas não contêm mecanismos de reforço da representação prospectiva” e “a votação retrospectiva, que toma informações apenas no desempenho passando do candidato, não é suficiente para induzir os governos a atuarem responsavelmente”.

Por outro lado “mostram que no geral em poliarquias formalmente institucionalizadas, as posições políticas apresentadas nas plataformas eleitorais dos partidos são prenúncios bastante bons de suas orientações políticas quando no governo” (apud Klingeman et al., 1994, e Keeler, 1993, em Przeworski, Stokes & Manin, 1999).

Quanto às reivindicações para que sejam *accountable* os cidadãos devem poder normalmente Proferi-las sem riscos de coerções, com acesso a variadas fontes de informação. Contudo, isto depende muito das ações que as agências estatais propriamente autorizadas tomem para investigar e finalmente punir os delitos (O'Donnell, 1998).

E, a cobertura regular pela mídia destas reivindicações e de atos supostamente ilícitos de autoridades públicas, é uma terceira forma de *accountability* vertical (O'Donnell, 1998).

A existência de *accountability* vertical assegura que esses países sejam democráticos, no sentido específico de que os cidadãos podem exercer seu direito de participar da escolha de quem vai governá-los por um determinado período e podem expressar livremente suas opiniões e reivindicações (O'Donnell, 1998).

Estas instituições podem incluir agências de responsabilização, tais como comissões independentes que garantam a transparência das contribuições de campanha e que tenham poder para fazer suas próprias sindicâncias, um ramo independente do Estado para auditoria, uma fonte independente de informação estatística sobre a economia, uma função privilegiada, para a oposição, de supervisão dos veículos de informação que pertençam ao Estado (Przeworski, 1998).

No Brasil o controle social é perpassado pela mídia e seu papel de investigação e pelas organizações da sociedade civil de interesse público (Barbeiro, 2002; Oliveira, 2002).

O controle de social na fórmula de Klitgaard (1998) ajudaria a reduzir o monopólio, o poder discricionário e aumentar a responsabilização.

A responsabilização política através da **lógica dos resultados na administração pública** tem como controladores, em primeiro lugar, os burocratas, aptos a realizar a

avaliação dos resultados a posteriori, e, secundariamente, com maior fiscalização e compromisso, a população e os representantes políticos (Clad, 2000).

É um mecanismo de *accountability* horizontal e vertical (Clad, 2000).

De acordo com O'Donnell (1998), a outra face do Estado são as burocracias, que são sedes cruciais dos recursos de poder que se mobilizam quando questões de *accountability* horizontal estão em jogo. A grande diferença que frequentemente existe entre as regras e normas formalmente prescritas, de um lado, e o que as pessoas fazem na maior parte do tempo, de outro.

Entretanto Behn (1998) discorre sobre o papel dos gestores públicos que são responsáveis por resultados. “O poder legislativo estabelece as regras gerais para os resultados que devem ser atingidos durante o ano fiscal seguinte, e uma organização do poder executivo as codificaria em metas mais detalhadas. *Accountability* retrospectiva. Para implementar esse mecanismo de *accountability* retrospectiva a legislatura terá que fazer duas coisas: durante o ano fiscal, revisar a escolha da meta, depois do ano fiscal, avaliar a capacidade da agência de atingir a meta”.

O controle através dos resultados na fórmula de Klitgaard (1998) ajudaria igualmente a reduzir o monopólio, o poder discricionário e aumentar a responsabilização.

A responsabilização política através **competência administrativa** tem como controladores em primeiro plano a competência, e depois os cidadãos e os burocratas. Esta responsabilização se realiza através da introdução do princípio da competência nas esferas estatais, públicos não estatais e privados, terminando com o monopólio do serviço e mediante aplicação de sanções e recompensas aos competidores pelos seus desempenhos (Clad, 2000).

É um mecanismo de *accountability* horizontal e vertical.

Como sugestão de O'Donnell (1998) a existência de bons exemplos de indivíduos, políticos e outros líderes institucionais que possam encorajar outros indivíduos ou agências a tomar posições semelhantes.

O controle através da competência administrativa na fórmula de Klitgaard (1998) ajudaria novamente a reduzir o monopólio, o poder discricionário e aumentar a responsabilização.

## **II. Funcionamento do presidencialismo e *accountability***

Nesta parte analisaremos o caso do presidencialismo brasileiro de acordo com as características do modelo consensual de Lijphart com relação a *accountability* os delineando aspectos que restringem ou não os governantes.

Lijphart (1999) para resolver a questão de quem irá governar e de quais interesses deverá o governo ser responsável quando as pessoas estão em desacordo e têm preferências divergentes, verificou que há duas respostas a serem dadas: a primeira é a decisão majoritária, onde o governo é responsável para a minoria, e a segunda é a decisão consensual, onde o governo é responsável para quantas pessoas forem possíveis.

Lijphart (1999) caracterizou dez diferenças deduzidas entre os princípios majoritários e consensuais, que foram traçados para as instituições democráticas, cinco referentes à dimensão entre o poder executivo e o sistema partidário e cinco à dimensão federal ou unitária.

As diferenças entre o modelo majoritário e o modelo consensual na dimensão do poder executivo e do sistema partidário têm a concentração do poder executivo num partido majoritário ou o poder dividido em uma ampla coalizão partidária, entre o relacionamento do Executivo e o Legislativo, sendo o Executivo dominante ou existindo um equilíbrio de poderes, um sistema partidário com dois partidos ou o multipartidarismo, um sistema eleitoral majoritário e desproporcional ou uma representação proporcional e um sistema de grupos de

interesses pluralistas de livre competição ou com coordenação objetivando o compromisso e a combinação (Lijphart, 1999).

E quanto às diferenças entre o modelo majoritário e o modelo consensual na dimensão federal ou unitária temos um governo concentrado e centralizador ou um governo descentralizado e federalista, a concentração do poder legislativo em uma única casa, unicameralismo, ou em duas casas igualmente fortes, bicameralismo, as constituições flexíveis que podem ser aperfeiçoadas pela maioria ou constituições rígidas que só podem ser mudadas por maioria extraordinárias de 2/3, um sistema legislativo que tem a palavra final constitucionalmente ou um sistema no qual as leis são objetos de revisão judicial pelas cortes supremas, e os bancos centrais dependentes do poder Executivo ou independentes (Lijphart, 1999).

Vamos analisar as características *accountable* do desenho institucional com relação aos dez princípios consensuais.

A **primeira** característica do modelo consensual é o poder executivo ser dividido em uma ampla formação de **coalizão nos gabinetes** (Lijphart, 1999).

No Brasil com a alta fragmentação partidária desde o fim da década de 1980 e a ausência de maiorias parlamentares unipartidárias, os governos de coalizão foram inevitáveis (Nicolau, 1996; Mainwaring, 1997).

O presidencialismo pode inibir o jogo do ganhador leva tudo pois no parlamentarismo este jogo é muito mais presente do que no presidencialismo que muitas vezes precisa fazer coalizões para poder governar (Mainwaring & Shugart, 1997).

Outra característica apontada por Mainwaring & Shugart (1997) são os prazos determinados que transmitem uma maior confiabilidade do que a instabilidade dos gabinetes do parlamentarismo.

A *accountability* se dá pelo grande número de pontos de veto que exigem uma responsabilização política. De acordo com Loureiro e Abrucio (2002) entende-se por *accountability* ou responsabilização política um processo político de negociação, decisão e controle político estendido no tempo e no qual devem participar, de um modo ou de outro, os atores políticos relevantes em uma sociedade.

Apesar de que os eleitores possam exercer o controle sobre os governos, eles têm que saber a quem responsabilizar pelo desempenho do próprio governo. Quando se tem uma coalizão partidária ou quando executivo e legislativo são controlados por partidos diferentes, está responsabilização política fica mais difícil (Przeworski, 1998).

A **segunda** característica do modelo consensual é o **equilíbrio de poderes** (Lijphart, 1999). Temos um conjunto de regras que importam, regulam a competição e a punição e não impede os governantes de governar, tais como poderes reativos e pró-ativos do presidente, poder de veto, poder legislativo dado através de medidas provisórias e contingenciamento da peça orçamentária. As condições políticas contingentes como concentração de poderes nos líderes dos partidos da coalizão do governo (Mainwaring, 1997).

Contudo, no presidencialismo brasileiro a combinação do poder reativo do presidente, através do poder de veto, com a abstenção e fragmentação partidária do Congresso promovem uma concentração de poder no Executivo (Mainwaring, 1997). A concentração de poder é ampliada pelos poderes pró-ativos do presidente, que são as medidas provisórias que podem ser implementadas com força de lei por um mês sem a aprovação do congresso. É onde o presidente ponha a sua marca nas políticas públicas e de colocar o assunto na agenda (Mainwaring & Shugart, 1997). A independência do congresso melhora a *accountability* e identificabilidade do executivo (Mainwaring & Shugart, 1997). Contudo, a ampla coalizão compromete a *accountability* realizada pelo controle parlamentar feito mecanismo de *checks and balances*.

E a *accountability* vertical também, pois os eleitores devem poder saber a quem atribuir de fato responsabilidade pelo desempenho do governo, que fica limitada quando o governo é fruto de uma coalizão partidária, e a presidência e o Congresso são controlados por diferentes partidos (Przeworski, 1998).

A **terceira** característica do modelo consensual é o **sistema partidário** com vários partidos, o multipartidarismo (Lijphart, 1999).

Mainwaring & Shugart (1997) argüem que a natureza do sistema partidário, em particular o número de partidos, faz uma fundamental diferença no funcionamento do presidencialismo, assim o número de partidos afeta a compatibilidade entre a assembléia e o presidente. O presidente também pode ser afetado por quanto são disciplinados os partidos, pois a disciplina partidária aumenta o nível de previsibilidade e facilita as relações entre executivo e legislativo.

No Brasil o multipartidarismo está aliado a uma alta fragmentação partidária causando uma instabilidade dos gabinetes. Os presidentes brasileiros alocam as posições nos gabinetes para ter um suporte político. Mas o suporte partidário não é confiável, assim o presidente freqüentemente muda a composição partidária com o intuito de ampliar ou simplesmente mudar. Está situação ocorre, principalmente, pela indisciplina partidária, onde os líderes dos partidos não podem cumprir os acordos que fizeram (Mainwaring, 1997).

Com esta combinação, os presidentes têm fortes poderes constitucionais mas fracos poderes partidários. Os presidentes empregam uma variedade de práticas para construir o suporte para suas políticas. Eles têm construído coalizões multipartidárias para assegurar o suporte para os seus programas. Eles tentam ganhar o suporte dos legisladores individuais oferecendo os acesso a encontros e recursos (Mainwaring, 1997). Assim, o presidente pode ter muitos poderes formais, incluindo os decretos-lei, porém pouco consegue influenciar as leis, caso o presidente e seu partido forem a minoria nas cadeiras (Mainwaring & Shugart, 1997).

Em resumo, a combinação entre presidencialismo, sistema partidário fragmentado e indisciplina partidária é freqüentemente difícil. Os presidentes podem ter sucesso neste contexto institucional e muitos têm, mas o sistema cria dificuldades para presidentes estabelecer confiáveis bases de sustentação (Mainwaring, 1997).

Nicolau (1996) discute a validade do argumento de que no Brasil há muitos partidos, não há dúvida de que existem, mas são muitas legendas, pois o número efetivo de partidos, aqueles que estão no Congresso, é pouco. E conclui, que a causa da fragmentação partidária é a divisão da elite política em forças isonômicas, que estão ligadas à distribuição geográfica do voto.

Quanto maior o número de atores de poder maior o número de veto, ocasionando a ampliação da democracia, resutibilidade, participação, comprometendo a tomada de decisão, governabilidade, excessiva permeabilidade aos interesses do grupo (Mainwaring, 1997).

A *accountability* é afetada em dois fatores com base em Przeworski (1998). O primeiro refere-se à condição de compatibilidade de incentivos, ou seja, fazer com que seja do interesse dos políticos cumprir o que os cidadãos esperam que cumpram, se eles não têm um comprometimento com o próprio partido torna-se difícil ter um comprometimento com interesses mais difusos, o dos cidadãos. E, o segundo fator refere-se aos partidos políticos, que não são organizações burocráticas estáveis, não oferecerem uma “carreira” a seus militantes. Portanto, pelo desenho contingente do presidencialismo brasileiro, não é possível ter este comprometimento dos políticos.

A **quarta** característica do modelo consensual refere-se ao **sistema eleitoral** através da representação proporcional. O sistema eleitoral de representação proporcional tem o objetivo de dividir as cadeiras parlamentares proporcionalmente aos votos recebidos pelos partidos (Lijphart, 1999). O método dos modelos majoritários favorece um sistema eleitoral



com dois partidos, enquanto que os sistemas de representação proporcional encorajam o multipartidarismo (Lijphart, 1999).

As diferenças nos efeitos do sistema eleitoral são: “mecânicas”, as regras de pluralidade fazem com que todos os partidos, exceto os dois mais fortes, sejam pouco representados porque tendem a perder em cada distrito, e “psicológicas”, reforça o fator mecânico porque os eleitores vão achar que estão perdendo seus votos se apoiarem o terceiro partido, então escolherão o menos mau entre os dois adversários. E, no nível dos políticos, a tendência natural é não perder energia correndo atrás de candidatos do terceiro partido, mas sim se unir ao maior deles (Lijphart, 1999). Porém, todos os sistemas eleitorais tendem a super-representar os partidos maiores e sub-representar os menores (Lijphart, 1999).

Mainwaring & Shugart (1997) mostram que as regras eleitorais têm um poderoso impacto no número de partidos, sobre a disciplina partidária e por consequência sobre o presidencialismo.

Nicolau (1996) discute os efeitos do sistema eleitoral sobre o sistema partidário no Brasil as suas conclusões foram que o sistema eleitoral brasileiro é composto por mecanismos que favorecem os maiores partidos, embora a alta magnitude de alguns distritos tenda a tornar mais fácil a representação dos menores partidos. A fórmula eleitoral usada no Brasil agrava esta tendência pela inclusão dos votos em branco no cálculo e pela exclusão dos menores partidos da distribuição das sobras. A alta magnitude de alguns distritos pode minimizar as distorções produzidas nos distritos com magnitudes mais baixas. A individualização das campanhas para o parlamento anula o efeito psicológico por parte dos eleitores. E não há nenhuma relação lógica entre a lista aberta e o incentivo ao multipartidarismo. Portanto, o sistema eleitoral brasileiro não é a causa da fragmentação partidária, porque, para tal, ele precisaria favorecer os menores partidos, o que não ocorre.

As vantagens do presidencialismo são a melhor escolha para os eleitores, *accountability* eleitoral e identificação dos candidatos antes das eleições (Mainwaring & Shugart, 1997).

A *accountability* é favorecida pelo fato dos eleitores poderem votar em destituir do governo os partidos responsáveis pelo mau desempenho. A regra do voto retrospectivo só contribui para assegurar a *accountability* se os cidadãos conhecerem não só o resultado obtido, mas também os outros resultados possíveis, caso o governo tivesse feito outra coisa, ou se as condições fossem diferentes (Przeworski, 1998).

A **quinta** característica do modelo consensual é o sistema de **grupos de interesses corporativistas** (Lijphart, 1999). Porém, no Brasil o sistema de grupos de interesses se aproxima do modelo majoritário que é caracterizado pela competição e o conflito. É um sistema pluralista onde uma multiplicidade de grupos exerce pressão sobre o governo de uma maneira desordenada e competitiva (Lijphart, 1999).

Este é um mecanismo institucional que favorece a *accountability*. Claramente é uma dimensão da *accountability* vertical, que se caracteriza pelas “ações realizadas, individualmente ou por algum tipo de ação organizada ou coletiva, com referência àqueles que ocupam posições em instituições do Estado, eleitos ou não” (O’Donnell, 1998). Ou pelas reivindicações, que podem ser normalmente proferidas, sem riscos de coerções, com acesso a variadas fontes de informação (O’Donnell, 1998).

A **sexta** característica do modelo consensual versa sobre a **dimensão federalista e descentraliza do Estado** (Lijphart, 1999).

Mainwaring (1997) considera o Brasil como um caso de um robusto federalismo. Significa dizer que os governadores são atores políticos poderosos com autonomia e independência de recursos do governo central. As consequências são que o presidente tem que atentar não somente com as coalizões partidárias mas também a atender às demandas das

regiões. O ponto positivo é que os entes federativos podem ter sucesso em suas políticas públicas a despeito do fracasso a nível federal.

Abrucio e Costa (1998) arguem que o federalismo é a melhor resposta à questão da distribuição territorial do poder, sendo que o modelo mais adequado de federalismo é o modelo de Estado-rede, que seja capaz de aglutinar as várias lógicas e sujeitos sociais. Nesta perspectiva, o êxito do arranjo federativo depende de compatibilizar a autonomia responsável dos níveis de governo com a presença de relações intergovernamentais cooperativas, e ao mesmo tempo, do princípio dos *checks and balances*, a partir do qual os estados fiscalizam o Governo Federal e vice-versa. Porém, consideram o modelo brasileiro como predatório onde impera a irresponsabilidade das unidades estaduais. Há a necessidade de um novo padrão de relações intergovernamentais para se alterar de fato a estrutura do Estado brasileiro. O governo de Fernando Henrique iniciou algumas reformas na estrutura federativa, obtendo alguns avanços e retrocessos, mas expressou o objetivo de implementar reformas nas relações federativas.

No caso do federalismo (Mainwaring, 1997) o aumento dos pontos de vetos dificulta a governabilidade e o federalismo reforça a dispersão de poder criada pela alta fragmentação partidária. Contudo, os entes federativos tornam-se os vários atores políticos capazes de restringir os governantes favorecendo, por conseguinte, a *accountability*.

A **sétima** característica do modelo consensual é o **bicameralismo**. O argumento para se ter uma legislatura bicameral é dar especial representação às minorias (Lijphart, 1999).

A *accountability* se verifica na existência de uma câmara legislativa nacional onde as regiões têm fortes representações onde o poder executivo central tem seus poderes restringidos (Abrucio e Costa, 1998).

A **oitava** característica do modelo consensual são as **constituições rígidas** que só podem ser modificadas por maioria extraordinárias de dois terços da câmara (Lijphart, 1999). A *accountability* neste desenho é assegurada pela própria dificuldade da mudança, as leis são mais discutidas por diversos atores de veto (Abrucio e Costa, 1998). E, assim, são capazes de pensar sobre uma maneira como as minorias serão tratadas pelos agentes (O'Donnell, 1998).

A **nona** característica do modelo consensual é uma **revisão judicial** (Lijphart, 1999). É um árbitro neutro que pode resolver conflitos relativos à divisão de poderes entre dois níveis de governo (Abrucio e Costa, 1998). Assim esta característica de revisão judicial favorece o princípio da *accountability*. Pode-se ter um judiciário altamente profissionalizado, autônomo do Executivo e do Congresso em suas decisões e em seu orçamento. Os riscos seriam o judiciário não ser comprometido com a *accountability*, ou o controle deste judiciário ser feito por um partido político, facção ou coalizão de interesses duvidosos (O'Donnell, 1998).

A **décima** característica do modelo consensual é o **banco central independente** do poder Executivo (Lijphart, 1999).

Por Loureiro e Abrucio (2002) “ao despolitizar o processo decisório relativo ao endividamento público – na suposição de assim fazendo, o controla melhor e o torna mais eficaz – tem efeitos consideráveis para a *accountability* democrática, na medida em que transfere as decisões para mãos de burocratas sem responsabilidade política”. “Contudo, nunca é demais indagar: não são os políticos eleitos que, pela natureza de seu mandato, poderão melhor equilibrar os constrangimentos da economia com os princípios da democracia? Ou melhor, não serão eles (justamente porque têm que responder ao povo) os mais capazes de moderar os ditames do ajuste fiscal com as necessidades de gerar desenvolvimento, emprego e bem estar social, muito mais do que os burocratas, por mais competentes e portadores de ethos republicano que sejam” (Loureiro e Abrucio, 2002).

### III. Casos

Nesta parte uma verificação empírica de nove casos de corrupção proveniente de processos do Ministério Público do Estado de São Paulo foi realizada. Foram descritos os casos, apontadas as irregularidades legais com base no julgamento do Ministério Público, o tempo do processo no Judiciário, o papel da mídia e da oposição em cada caso bem como as esferas do governo envolvidas. O objetivo foi o de verificar se as falhas apontadas da literatura são suficientes para explicar ou não os mecanismos de corrupção encontrados.

Foram classificados distinguindo corrupção de alto nível e baixo nível dependendo dos valores envolvidos e entre corrupção bem organizada e caótica em função do receptor apropriado do suborno ser ou não conhecido (Mauro, 1998).

A apresentação dos casos se dá cronologicamente por números sequenciais seguidos do ano do início do processo. As pessoas físicas e jurídicas citadas tiveram seus nomes substituídos por siglas, pois o intuito foi o de classificar os procedimentos e verificar onde o desenho institucional ajudou ou não a constranger as práticas consideradas corruptas.

Os casos escolhidos foram decorrentes de processos de improbidade administrativa, selecionados em razão da acessibilidade da informação e da natureza diversa. Assim, foram selecionados aqueles que estavam disponíveis a consulta e se referiam a naturezas diversas entre si, ao todo resultaram nestes nove casos.

O processo 1/1995, considerado em aberto até 2002, está em julgamento por 8 anos. Refere-se a licitações realizadas por A1A. Em 1988 licitou por convite reparos nas instalações da Secretaria de Estado da Cultura. Contudo, nem a empresa vencedora nem a segunda cotada tinham estatutos registrados na Junta Comercial do Estado de São Paulo. Portanto, o procedimento licitatório não foi realizado já que não existiam duas das empresas convidadas. Os serviços não foram realizados, mas foi emitida nota fiscal e realizado o pagamento. O mesmo procedimento e consequência ocorreram para outros reparos na mesma Secretaria envolvendo as mesmas duas empresas inexistentes. Já no fim do ano de 1988, A1A licitou a compra de 8 toneladas de papel sulfite para a gráfica da Oficina Cultural Três-Rios. Desta vez as empresas convidadas existiam e houve o efetivo recebimento. A irregularidade advém de que a licitação não caracterizou o objeto, nem indicou os recursos financeiros para pagamento e a Oficina Cultural Três-Rios também não solicitou o material, e, mesmo se o tivesse feito, não seria naquela quantidade considerada exorbitante. Por fim, A1A licitou o conserto de 120 poltronas do auditório da Secretaria de Estado da Cultura e a reforma em conjunto de estofado da Diretoria da Divisão de Administração. Enviou cartas-convite a três empresas inexistentes. Por este ato foi condenado e a sentença transitou em julgado. Porém a ação do Ministério Público refere-se a recompor o valor aos cofres públicos, Cz\$ 17.738.700,00, e o restabelecimento da moralidade administrativa.

As constatações foram do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. A esfera envolvida é a Estadual tanto para o controle quanto para o local de manifestação do caso. Nem a mídia nem a oposição tiveram algum papel neste caso. Trata-se de uma corrupção de alto nível e caótica.

O processo 2/1997, considerado em aberto até 2002, está em julgamento por 6 anos. Refere-se a concorrência realizada em 1993 pela Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo (CDHU) para construção de 608 unidades habitacionais. A empresa B2B foi vencedora por ter oferecido o valor de CR\$ 366.237.600,00 para a construção de 480 unidades habitacionais, número mínimo estabelecido no edital. Em 1994 foi homologado e adjudicado o objeto à vencedora pelos diretores da CDHU. Em 1996 foi realizado contrato. Foram encontradas cinco irregularidades. A primeira foi a exigência pela CDHU de fornecimento do terreno, que refreou a competitividade. Enquanto este caso estava sendo analisado pelo Tribunal de Contas do Município, a segunda irregularidade ocorreu, o contrato foi aditado em mais 120 unidades e foi estabelecida compra de mais 600 unidades

pelos mesmos diretores da CDHU. A terceira foi a contratação não atender os parâmetros mínimos para a gleba exigidos no Edital. O mínimo era de 75.840 m<sup>2</sup>, o oferecido foi de 40.124 m<sup>2</sup> (porém com metragem real de 39.668 m<sup>2</sup>) e o valor pago foi para 75.840 m<sup>2</sup>. A quarta irregularidade foi a compra do terreno com valor superior ao praticado no mercado, o terreno foi vendido por um espólio por R\$ 816.846,23 em 1996 para a B2C que o revendeu a CDHU no mesmo ano por R\$ 982.433,62, sendo que o m<sup>2</sup> do terreno na região valia por volta de R\$ 15,00 o m<sup>2</sup> assim, 40.124 m<sup>2</sup> valeriam R\$ 601.848,90. E a quinta irregularidade foi a correção do valor do terreno pelo índice FIPE – Construção Civil e Obras Públicas/SP – Coluna Edificações, que se refere apenas para correções de construções e não de terrenos. Em 1997 o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo julgou irregulares a concorrência e o contrato encaminhando-o ao Ministério Público.

As esferas envolvidas foram a Municipal, controle, e a Estadual tanto para o controle quanto para o local de manifestação do caso. Nem a mídia nem a oposição tiveram algum papel neste caso. Trata-se de uma corrupção de alto nível, valor da ação de R\$ 12.388.864,73, e caótica.

O processo 3/1997, considerado em aberto até 2002, está em julgamento por 6 anos. Este processo refere-se exclusivamente as emissões dos títulos das dívidas públicas oriundas de precatórios judiciais pendentes de pagamento em 1993, 1994 e 1995 e dos pagamentos ocorridos entre 1993 a 1996. Os anos anteriores são objeto de investigação de Inquérito Civil de 1997. Ao todo foram duas irregularidades. A primeira relaciona-se aos cálculos que superestimaram a correção monetária dos valores dos precatórios e incluíram títulos para pagamento de precatórios que já haviam sido pagos. Estes valores foram levantados pela Comissão Parlamentar de Inquérito do Senado em 1996. E a segunda irregularidade foi o desvio de finalidade na aplicação dos recursos públicos, pois os recursos obtidos não foram usados para pagamento dos precatórios. Atendendo a solicitação da CPI dos Títulos Públicos, o Tribunal de Contas do Município de São Paulo em 1997 encaminhou relatório contendo levantamento completo dos pagamentos de precatórios fornecidos pelos Departamentos de Desapropriações, Judicial, do Patrimônio e Fiscal da Prefeitura. De 1993 a 1996 pagou-se a título de precatórios e complementos R\$ 309.305.152,93 atualizados e somando-se os valores autorizados pelas resoluções do Senado a Prefeitura arrecadou R\$ 1.539.110.506,29, ou seja, foram pagos apenas 20% do valor arrecadado. Os 80% restantes foram utilizados em gastos de outras finalidades, contra a expressa determinação constitucional.

As esferas envolvidas foram a Federal e a Estadual para o controle, e a Municipal tanto para o controle quanto para o local de manifestação do caso. A mídia e a oposição, no caso participaram da CPI, tiveram o papel de divulgação deste caso. Trata-se de uma corrupção de alto nível, valor da ação de R\$ 1.229.805.353,36, e bem organizada.

O processo 4/1997, considerado em aberto até 2002, está em julgamento por 6 anos. Refere-se a irregularidade ocasionada pela publicação de anúncio de esclarecimento nos jornais Folha de São Paulo e O Estado de São Paulo a favor de D4D para impugnar matérias jornalísticas veiculadas pela imprensa contra D4D no dia anterior. Segundo a doutrina a publicidade dos órgãos públicos deve ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, o que for fora desses parâmetros, no mínimo é desvio de finalidade. O anúncio foi considerado como uma forma disfarçada de defesa pessoal, contra os princípios da impessoalidade e moralidade.

A esfera envolvida é a Municipal tanto para o controle quanto para o local de manifestação do caso. A mídia e a oposição tiveram um papel de divulgação deste caso. Trata-se de uma corrupção de alto nível, valor da ação de R\$ 154.419,73, e bem organizada.

O processo 5/1997, considerado em aberto até 2002, está em julgamento por 6 anos. Trata-se de um inquérito civil para apuração de irregularidade ocorridas em licitação tipo concorrência para aquisição de coxas de frango congeladas e consequentes contratos para a

Secretaria Municipal de Abastecimento. No edital previa-se a possibilidade de prorrogação do contrato por mais seis meses. A empresa vencedora ofereceu o preço de R\$ 1,66 para o quilo do frango congelado, e a segunda colocada o preço de R\$ 1,73. O edital estabelecia que os preços registrados poderiam ser adequados com elevação ou redução de seus respectivos valores por DEMAT/COMPREMS (Comissão Municipal de Controle de Preços e Serviços) em função da dinâmica do mercado. Em julho de 1996 a empresa vencedora pediu uma readequação de preço para R\$ 1,96, um aumento em torno de 18%. O pedido foi feito por sua representante, a empresa E5E, que, posteriormente, passaria a representar, na sequência dos contratos, a empresa segundo colocada. O Comprims discricionariamente e após duvidosa consulta de preços ao mercado, concedeu uma readequação de preços somente para a empresa vencedora, que passou a ter seu valor assinalado em R\$ 1,75, enquanto que a empresa segundo colocada continuou com o valor de R\$ 1,73. Em virtude dessa nova readequação de preços, a Secretaria Municipal do Abastecimento substituiu a empresa primeiro colocada pela segundo colocada, sem nova licitação nem possibilidade de outras ofertas de melhores preços. As ilegalidades foram a escolha da modalidade licitatória, substituição da primeira colocada pela segunda, a readequação de preços irregular, favorecimento de empresas, quebra do princípio da impessoalidade, triangulação de fornecimento de produtos, quebra de sigilo de proposta (mesma empresa representante de duas concorrentes).

A esfera envolvida é a Municipal tanto para o controle quanto para o local de manifestação do caso. A mídia e a oposição tiveram um papel de divulgação deste caso. Trata-se de uma corrupção de baixo nível, no valor de R\$ 1.000,00, e bem organizada.

O processo 6/1997, foi julgado em 2002, estava em julgamento por 6 anos. Conforme as provas do inquérito civil, a Cooperativa do PAS teria adquirido em 1996 diversos materiais da empresa F6F no montante de R\$ 644.805,22. Os pagamentos foram feitos a favor da empresa F6F, no entanto, as referidas notas fiscais que descreviam os materiais adquiridos não traziam descrições detalhadas, apenas menções aos produtos. Devido ao valor e a natureza indecifrável dos itens, a Delegacia Regional Tributária apurou que a empresa F6F não tinha a existência física das mercadorias. O que ocorreu foi a entrega de vias de notas fiscais para fins ilícitos, tipificando a emissão de documentos fiscais que não corresponderam a uma real e efetiva saída de mercadorias. Tal fato foi confirmado pelo proprietário o qual declarou que vendeu as notas fiscais por R\$ 5.000,00, constatado pela quebra de sigilo bancário. O Juiz julgou procedente o pedido e declarou a prática de ato de improbidade administrativa.

A esfera envolvida é a Municipal tanto para o controle quanto para o local de manifestação do caso. A mídia e a oposição não tiveram um papel de divulgação deste caso. Trata-se de uma corrupção de alto nível, valor da ação de R\$ 644.805,22, e bem organizada.

O processo 7/1998, considerado em aberto até 2002, está em julgamento por 5 anos. Refere-se a licitação realizada pelo Diretor do Departamento de Apoio ao Desenvolvimento das Estâncias – DADE para contratação de empresa para diagnóstico sobre a situação turística dos municípios e estâncias do Estado de São Paulo. As irregularidades apontadas pela Corregedoria Geral da Administração foram a conduta dos requeridos, a modalidade licitatória de tomada de preços ao invés de concorrência, a negativa de publicidade, a falta de projeto básico, a ausência de recursos orçamentários disponíveis e de planilha de custos unitários, a prática do superfaturamento de preço de R\$ 1.530.000,00 versus R\$ 388.500,00, a instauração de licitação sem prévia aprovação da Consultoria Jurídica da minuta, do edital e do contrato, a adoção de critérios subjetivos de julgamento e a incapacidade técnica da Comissão Julgadora.

A esfera envolvida é a Estadual tanto para o controle quanto para o local de manifestação do caso. A mídia e a oposição não tiveram um papel de divulgação deste caso. Trata-se de uma corrupção de alto nível, valor da ação de R\$ 1.530.000,00, e bem organizada.

O processo 8/1999, considerado em aberto até 2002, está em julgamento por 4 anos. A CDHU lançou um edital de licitação de concorrência para contratar a construção de 608 unidades habitacionais. Foram apontadas pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo sete irregularidades decorrente do parecer da Procuradoria da Fazenda Estadual. Primeira, a proposta da empresa vencedora foi no valor global de CR\$ 545.191.422,00 para 600 unidades habitacionais (CR\$ 908.652,37/unidade) para uma gleba de 34.229,27 m<sup>2</sup>, enquanto que a proposta concorrente foi de CR\$ 558.042.040,87 para 608 unidades habitacionais (CR\$ 917.832,30/unidade) para uma gleba de 53.200,00 m<sup>2</sup>, sendo que no Edital exigia-se 94.800 m<sup>2</sup>. Segunda, a empresa vencedora ofereceu um preço de 1,01% menor do que a segunda colocada, porém, o tamanho da gleba foi 56% menor. Terceira, a concorrência posterior foi vencida pela segunda colocada após 10 minutos do fechamento da primeira concorrência. Quarta, em 1994 foi homologado e adjudicado o valor de CR\$ 545.191.422,00 para 600 unidades habitacionais. Em 1995 foi celebrado o contrato estipulando o valor de R\$ 12.482.198,58. Em 1996 aditou o contrato para antecipar todo o pagamento mediante desconto de 11%. Quinta, compra do terreno por valor superior ao praticado no mercado. Sexta, índice do reajuste foi ilegal. Sétima, exigência de fornecimento do terreno pela CDHU que refreou a competitividade.

A esfera envolvida é a Estadual tanto para o controle quanto para o local de manifestação do caso. A mídia e a oposição não tiveram um papel de divulgação deste caso. Trata-se de uma corrupção de alto nível, R\$ 16.709.496,88, e bem organizada.

O processo 9/2002, considerado em aberto até 2002, está em julgamento por 1 ano. Em 2001 o Departamento do Patrimônio Histórico da Secretaria Municipal de Cultura da Prefeitura Municipal de São Paulo, solicitou autorização para contratação direta, por emergência, serviços de limpeza, conservação e manutenção das dependências por 60 dias, prorrogáveis por igual período. A justificativa foi a de não haver tempo hábil para proceder ao processo licitatório. A contratação direta foi autorizada com a empresa I9I no valor de R\$ 25.505,28. O contrato foi prorrogado por 60 dias mantendo-se o mesmo valor. A irregularidade foi pela dispensa irregular de licitação sem comprovação do porquê da não realização do procedimento licitatório em tempo hábil, já que se tinha pleno conhecimento da data do término do contrato, e os trâmites da contratação sem licitação só foram concluídos após 6 meses do término do contrato da empresa anterior à I9I.

A esfera envolvida é a Municipal tanto para o controle quanto para o local de manifestação do caso. A mídia e a oposição não tiveram um papel de divulgação deste caso. Trata-se de uma corrupção de baixo nível, valor da ação de R\$ 51.010,46, e caótica.

### **Considerações finais**

As conclusões apresentadas a seguir referem-se aos nove casos estudados, não podendo servir de inferência para o conjunto de casos de corrupção que estão no judiciário por se tratar de uma amostra infinitamente pequena.

De acordo com os casos transcritos da parte III podemos concluir que, houve controle parlamentar através da CPI em um caso, e o uso do Tribunal de Contas. A corrupção não foi entre o legislativo e o executivo como sugerido pela literatura. Portanto o controle parlamento foi *accountable*.

Os controles procedimentos clássicos foram realizados pois todos os caso tiveram fiscalização administrativas de comportamento financeiro e jurídico dos funcionários e mecanismos externos, como os tribunais de contas e todos os processos estão no judiciário. As agências estatais autorizadas e dispostas a supervisionar, controlar, retificar foram efetivas, porém a ineficiência ocorreu em não punir as ações ilícitas de autoridades localizadas em outras agências estatais de forma ágil.

O controle social pelo papel da mídia de investigação e divulgação foi realizado em apenas três dos nove casos analisados.

A responsabilização política através da lógica dos resultados na administração pública ocorreu quando os burocratas investigaram os próprios casos de corrupção.

A coalizão nos gabinetes não favoreceu a *accountability* pois não restringiu que atos corruptos continuassem a ocorrer dentro de suas próprias secretarias de governos e autarquias.

O equilíbrio de poderes deveria ocorrer com o mecanismo de *checks and balances* porém o controle do judiciário sobre o executivo não foi efetivo.

O sistema partidário ajudou em apenas três dos nove casos, no sentido de que os partidos que não estavam no executivo e sim no legislativo tivessem incentivos de controlar seus opositores do governo, analisando os casos de corrupção através de comissões especiais e CPI.

O sistema eleitoral afetou os casos quando os políticos eleitos foram de partidos super-representados no executivo e legislativo. A *accountability* ocorreu quando os políticos envolvidos não foram mais eleitos pelos cidadãos devido ao seu mau desempenho, dois casos.

Os grupos de interesses competitivos afetaram os casos porque exerceram uma corrupção ativa sobre os burocratas.

A dimensão federalista e descentraliza do Estado ocorreu quando outras instâncias de governo atuaram no caso, como a CPI (federal) e o Tribunal de Contas (estadual e municipal).

O bicameralismo não ajudou a *accountability* pois a câmara dos deputados não ajudou a resolver a nenhum dos casos apresentados nem a sugerir melhorias para a partir destes casos as irregularidades apuradas não pudessem mais ocorrer.

As constituições rígidas desfavoreceram a *accountability* porque como a lei não é facilmente alterada os agentes corruptos sentem-se mais seguros de agir livremente em regras que já criaram mecanismos para contornar.

O fato de o banco central ser dependente afetou o caso dos títulos públicos pois a emissão das Letras do Tesouro Municipal seria considerada de forma diferente se fosse realizada por um banco central independente. O que ocorreu foi uma decisão política e não uma decisão de finanças públicas de endividamento público.

Os processos não são julgados em tempo hábil, haja vista apenas um deles ter sido transitado em julgado. Um está aberto a 8 anos, quatro processos estão em aberto há 6 anos, um a 5 anos, outro há 4 anos e o último há 1 ano. Confirmando as expectativas teóricas anteriores, o Judiciário não é comprometido com a responsabilização dos governantes.

De acordo com Mauro (1998) “não sabemos ainda que tipos de corrupção são mais deletérios e deveriam ser atacados em primeiro lugar. Estudos de países específicos e fatos anedóticos sugerem que as corrupções de alto e baixo nível tendem a coexistir e que se reforçam entre si”. Pelos casos apresentados podemos confirmar está hipótese teórica, pois dois entre nove casos foram de corrupções de baixo nível, e os sete restantes de alto nível. Mauro (1998) continua “por outro lado, a distinção entre corrupção bem organizada e caótica talvez seja mais relevante, dado que se podem construir casos teóricos razoavelmente convincentes de que a última tem efeitos piores do que a primeira”. Verificamos, também, que três em nove casos tivemos corrupção caótica, porém nada se pode afirmar se os segundos foram piores do que os primeiros.

O mais importante a destacar é que podemos perceber que o desenho institucional *accountable* do Brasil, levantado por Speck (2002), ocorre, ou seja, há a proposta de fiscalização e controle, solicitação de informação ao Tribunal de Contas, requerimento de informação e comissão parlamentar de inquérito nos casos, porém, eles não constroem os políticos, burocratas e empresários corruptos de continuar a corromper. Tal fato pode ser compreendido segundo Klitgaard (1998), pois o monopólio do Estado bem como os poderes discricionários são altos, e a responsabilização é baixa. O cálculo da corrupção é feito, e a

conclusão é de que os custos são baixos. Desta forma, a corrupção permanece. Quanto à rede de instituições e agências que, segundo a literatura diminuiria o poder discricionário e aumentaria a responsabilização, também não afetam a corrupção. O papel da mídia através do jornalismo investigativo e das organizações da sociedade civil também não constroem os corruptos.

Os casos analisados referem-se a crimes de improbidade administrativa dentro das burocracias do Estado, assim os mecanismos de *accountability* do presidencialismo brasileiro não atingem este nível do governo. Estes se relacionariam mais permeavelmente com estudos de casos das CPI's.

Por fim, o que podemos depreender destes nove casos analisados é o mais aparente, a fundamental importância de um judiciário comprometido com a *accountability*, pois tais processos, depois de oito anos de indecisão, trazem a corroboração com a impunidade. E, o não julgamento dos casos de corrupção, fazem com que o custo da decisão da corrupção organizada ou caótica serem baixo, e a incentivar com que aqueles investidos pelos interesses públicos continuarem a agir de acordo com interesses privados.

### **Bibliografia**

- ABRUCIO, F. L. e COSTA, V. M. F. (1998). Reforma do Estado e o Contexto Federativo Brasileiro. Fundação Konrad Adenauer. Série Pesquisas nº 12.
- BARBEIRO, H. (2002). "Mídia e investigação", SPECK (org.) Caminhos da Transparência. Editora Unicamp.
- BEHN, R. D. (1998). O novo paradigma da gestão pública e a busca da *accountability* democrática. RSP, n. 4.
- CLAD. (2000). La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- FONSECA, F., ANTUNES, F., SANCHES, O. (2002). "Os controles internos", SPECK (org.) Caminhos da Transparência. Editora Unicamp.
- KLITGAARD, R. (1998). "A cooperação internacional contra a corrupção". Finanças & Desenvolvimento, março de 1988.
- LIJPHART, A. (1999). Patterns of Democracy. Governments forms and performance in thirty-six countries. Yale University Press.
- LOUREIRO, M. R. E ABRUCIO, F. L. (2002). Reformas fiscais no Brasil: Incrementalismo, negociação e *accountability*. Trabalho apresentado no I Congresso Latino Americano de Ciência Política, Instituto Universitário de Estudos Iberoamérica y Portugal.
- MAINWARING, M. & SHUGART, M.S. (1997). Presidentialism and Democracy in Latin America. Cambridge University Press.
- MAINWARING, M. (1997). Presidentialism and Democracy in Latin America. Cambridge University Press.
- MAURO, P. (1998). "Corrupção: causas, consequências e a agenda de novas pesquisas". Finanças & Desenvolvimento, março de 1988.
- NICOLAU, J. M. (1996). Multipartidarismo e Democracia.
- O'DONNELL, G. (1998). "Accountability horizontal e novas poliarquias". Lua Nova – Revista de Cultura e Política, nº 44.
- OLIVEIRA, A. C. (2002). "o papel da sociedade civil no controle da corrupção", SPECK (org.) Caminhos da Transparência. Editora Unicamp.
- PEDONE, L., SANTOS, B. R. V. S., VALVERDE, D. O., SANTOS, J. G. (2002). "O controle pelo legislativo", SPECK (org.) Caminhos da Transparência. Editora Unicamp.
- PRZEWORSKI, A. (1998). Sobre o desempenho do Estado: uma perspectiva agent x principal. Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial. FGV.



PRZEWORSKI, A., STOKES, S. C. & MANIN, B. (1999). Democracy, *Accountability* and Representation. Cambridge University Press, cap. Introdução.

WORLD BANK. (2000). Anticorruption in Transition. A Contribution to the Policy Debate. Washington, D.C., pp. 40.