

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO  
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E NATURAIS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM HISTÓRIA SOCIAL DAS  
RELAÇÕES POLÍTICAS**

**ANSELMO LAGHI LARANJA**

**NEGÓCIOS PÚBLICOS, RIQUEZAS PRIVADAS: O  
ESCÂNDALO DOS “ANÕES DO ORÇAMENTO” (1993-  
1994)**

**VITÓRIA  
2005**

**ANSELMO LAGHI LARANJA**

**NEGÓCIOS PÚBLICOS, RIQUEZAS PRIVADAS: O  
ESCÂNDALO DOS “ANÕES DO ORÇAMENTO” (1993-  
1994)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em História Social das Relações Políticas do Centro de Ciências Humanas e Naturais da Universidade Federal do Espírito Santo, como requisito parcial para obtenção do Grau de Mestre em História, área de concentração em História Social das Relações Políticas.

Orientador: Professor Doutor Sebastião Pimentel Franco.

**VITÓRIA  
2005**

Dados Internacionais de Catalogação-na-publicação (CIP)  
(Biblioteca Central da Universidade Federal do Espírito Santo, ES, Brasil)

---

L318n Laranja, Anselmo Laghi, 1966-  
Negócios públicos, riquezas privadas : o escândalo dos anos do  
orçamento (1993 – 1994) / Anselmo Laghi Laranja. – 2005.  
181 f.

Orientador: Sebastião Pimentel Franco.  
Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Espírito Santo,  
Centro de Ciências Humanas e Naturais.

1. Corrupção na política. 2. Crime do colarinho branco. 3. Finanças  
públicas - Corrupção. 4. Ética política. 5. Burocracia. I. Franco, Sebastião  
Pimentel. II. Universidade Federal do Espírito Santo. Centro de Ciências  
Humanas e Naturais. III. Título.

CDU: 981

---

**ANSELMO LAGHI LARANJA**

**NEGÓCIOS PÚBLICOS, RIQUEZAS PRIVADAS: O  
ESCÂNDALO DOS “ANÕES DO ORÇAMENTO” (1993-  
1994)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em História Social das Relações Políticas do Centro de Ciências Humanas e Naturais da Universidade Federal do Espírito Santo, como requisito parcial para obtenção do Grau de Mestre em História, área de concentração em História Social das Relações Políticas.

Aprovada em 6 de maio de 2005.

**COMISSÃO EXAMINADORA**

---

**PROFESSOR DOUTOR SEBASTIÃO PIMENTEL FRANCO - ORIENTADOR**

**Universidade Federal do Espírito Santo - UFES**

---

**PROFESSORA DOUTORA LÍDIA MARIA VIANNA POSSAS**

**Universidade Estadual Paulista – UNESP/Marília-SP**

---

**PROFESSORA DOUTORA ADRIANA PEREIRA CAMPOS**

**Universidade Federal do Espírito Santo - UFES**

---

**PROFESSOR DOUTOR GILVAN VENTURA DA SILVA**

**Universidade Federal do Espírito Santo - UFES**

*Aos meus pais, Dailson e Terezinha, que me ensinaram os verdadeiros valores da vida; à minha esposa, Kátia, colega e incentivadora, cuja tenacidade nos colocou no Mestrado, de onde resultou esta obra; e aos meus filhos, Carol, Claudinho, Pedro e André, minhas esperanças de um mundo melhor.*

## AGRADECIMENTOS

*Diferentemente do que pensava no início - ser a produção intelectual uma prática solitária - descobri durante o mestrado em História Social, na UFES, que toda investigação histórica que se pretenda rigorosa, inevitavelmente necessita da colaboração de muitos. Assim, estes agradecimentos são direcionados às pessoas e instituições que, de forma especial, contribuíram para sua concretização. Antes, entretanto, agradeço a Deus por tê-las colocado em meu caminho e pela proteção com que sempre me amparou.*

*Quero começar por meu orientador, Professor Doutor Sebastião Pimentel Franco. Certo de que estas palavras não expressarão toda minha gratidão, pretendo dizer, contudo, que não fosse o brilho, a lucidez, o preparo intelectual e acadêmico, a paciência do Professor Sebastião, o mestrado e este trabalho sequer teriam começado, pois desde as primeiras linhas, ainda no projeto de pesquisa, pude contar com sua ajuda. Recordo-me quando o procurei pela primeira vez, num fim de semana. Meu projeto nem de longe era algo que se pudesse pretender acadêmico. O Professor, sem se desfazer do trabalho, muito educadamente, emprestou-me um livro de metodologia e ajudou a construir o projeto. Logo pude perceber ser ele uma pessoa ousada: aceitou orientar um tema que não fazia, até então, parte de suas pesquisas. Modesto, sempre me dizia que não dominava o assunto, mas era naturalmente desmentido pelas referências precisas que me passava. Cuidadoso, encontrava a obra certa e o adequado momento de utilizá-la, o que me permite afirmar, com gratidão e honra, que a dissertação e, posteriormente, este livro foram escritos a quatro mãos. As infinitas horas de convívio nos fez, a mim e a Sebastião, amigos, e essa amizade estendeu-se às nossas famílias. De Vitória, Luiz Felipe, João Vitor e Ana Carolina, sua adorável mulher e filhos, usurpei muitos momentos de convívio com o Professor Sebastião. Por isso, meu muito obrigado a todos vocês;*

*Ao Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo, ao qual estou vinculado como magistrado, nas pessoas dos Presidentes Desembargadores Alemer Ferraz Moulin e Aduino Dias Tristão, por terem oportunizado minha participação nas aulas durante a realização do mestrado;*

*Ao Programa de Pós-Graduação em História Social das Relações Políticas do Centro de Ciências Humanas e Naturais da Universidade Federal do Espírito Santo – UFES, na figura dos mestres, pelos cursos realizados e a seriedade profissional de todos, proporcionando a base fundamental, sem a qual este trabalho não se realizaria;*

*Às Professoras Doutoras Adriana Pereira Campos e Maria Beatriz Nader, pelas instigantes e animadoras presenças na banca de defesa de qualificação. Na medida do possível, tentei incorporar as observações por elas à pesquisa que realizei;*

*À Professora Pós-Doutora Maria da Penha Smarzaró Siqueira, pelas contribuições valiosas quando da análise do meu projeto para ingresso no Mestrado;*

*À Professora Doutora Maria Teresa Toríbio Brittes Lemos, que, com seu entusiasmo, nos contagiou desde o início, logo nos chamando, imaginem, de historiadores;*

*Ao amigo e colega de ofício, José Cândido, que muito me ajudou em momentos difíceis da realização da pesquisa, lendo trechos, fazendo comentários, mostrando falhas e sugerindo encaminhamentos;*

*Aos demais colegas de mestrado, com quem partilhei angústias coletivas, agradeço-lhes o afeto constante. Com eles pude dividir as ansiedades e alegrias de aprender. A todos sou imensamente grato;*

*A Lourenço, a Roberta, a Isabelle e a Fernanda, cujas ajudas viabilizaram a pesquisa e a manutenção de minhas atividades cotidianas. Vocês são muito importantes;*

*Aos meus pais, Dailson e Terezinha, que participaram de minha formação e, como sábios, na medida exata, orientaram-me a cada passo, com muito afeto, mas respeitando os rumos que escolhi para mim. A eles agradeço a preocupação e o carinho que sempre me devotaram; as minhas irmãs, Loredana e Suzany, por todo incentivo;*

*Aos meus filhos, Carol, Claudinho, Pedro e André, por suportarem com paciência minhas ausências ao longo do curso e, depois, na preparação deste livro. A eles, todo agradecimento é pouco;*

*Agradecer a Kátia, minha esposa e companheira, chega a ser quase impossível, e talvez por isso eu tenha adiado até aqui. O que dizer a alguém que me faz enxergar, a todo o momento, que tudo é possível e que é preciso sempre continuar? Não fosse você, meu amor, o mestrado sequer teria começado, muito menos o livro. Agradeço a paciência em ler, reler e discutir o texto. Além de tudo, sua companhia faz minha vida ser mais gostosa de ser vivida.*



*[...] a arrogância das autoridades deve ser moderada e controlada [...] as pessoas devem [...] aprender a trabalhar em vez de viverem por conta pública.*

*Marcus Tullius Cícero – Roma – 55 a.C.*

## RESUMO

Trata-se de estudo acerca da corrupção política no Brasil. Pretende-se demonstrar que a corrupção, no Brasil, atinge níveis endêmicos em razão da cultura que leva à indistinção entre o público e o privado, herança do modelo de colonização transplantado do Estado patrimonialista português. Analisa-se especificamente o caso dos “anões do orçamento”, grande esquema de corrupção que envolveu parlamentares, membros do Poder Executivo e empresas privadas em fraudes ao orçamento da União, apuradas por uma Comissão Parlamentar Mista de Inquérito – CPMI, do Congresso Nacional, entre 1993 e 1994. Utilizando-se como fontes o Relatório Final da CPMI, cerca de seiscentas matérias do jornal Folha de São Paulo, naquele mesmo período, e revisão bibliográfica, procurou-se conceituar ética e corrupção, traçando-se parâmetros para análise do caso em si. Também se buscou a identidade do Estado no Brasil, com vista a compreender a razão de níveis tão elevados de corrupção nesse país, cujos resultados de pesquisa foram relacionados com o caso analisado, numa tentativa de amoldá-lo à cultura assistencialista que impregna a política brasileira.

## **ABSTRACT**

The present study examines the issue of political corruption in Brazil. We intend to demonstrate that corruption reaches endemic levels in Brazil due to a cultural trait that makes people unable to distinguish the public from the private, which is a legacy from the Portuguese patrimonial State. We analyze in depth the “budget dwarves” affair, a great corruption scheme that involved Parliament members, members of the Executive and private companies in frauds in the National Budget. Such frauds were investigated by a Parliamentary Inquiry Committee, held by the National Congress in the years of 1993 and 1994. By using as research sources the final report presented by the Inquiry Committee, around six hundred articles from the Folha de São Paulo newspaper and bibliographical review, we attempted to define ethics and corruption, delineating parameters to analyze the affair. We also attempted to reveal the identity of the State in Brazil so as to understand why corruption levels are so high in this country. The results of such attempts were related to the affair in question so as to conform it to the assistentialist culture that prevails in Brazilian politics.

## LISTA DE SIGLAS

BNDE – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico  
CCJ – Comissão de Constituição e Justiça  
CEF - Caixa Econômica Federal  
CN – Congresso Nacional  
CNSS - Conselho Nacional de Serviço Social  
CPI – Comissão Parlamentar de Inquérito  
CPMI - Comissão Parlamentar Mista de Inquérito  
DOU – Departamento de Orçamento da União  
ESG – Escola Superior de Guerra  
FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço  
FMI – Fundo Monetário Internacional  
FUNDECO – Fundação para o Desenvolvimento Comunitário  
IBAD – Instituto Brasileiro de Ação Democrática  
INPS – Instituto Nacional de Previdência Social  
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada  
IPES – Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais  
JK – Juscelino Kubitschek  
OAB – Ordem dos Advogados do Brasil  
OEA – Organização dos Estados Americanos  
OGU – Orçamento Geral da União  
ONGs – Organizações Não-Governamentais  
PA – Programa de Ação  
PAEG – Plano de Ação Econômica do Governo  
PCB - Partido Comunista do Brasil  
PDT – Partido Democrático Trabalhista  
PFL - Partido da Frente Liberal  
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro  
PND – Plano Nacional de Desenvolvimento  
PP – Partido Progressista

PPR – Partido Progressista Reformador  
PRN – Partido da Reconstrução Nacional  
PSD – Partido Social Democrático  
PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira  
PT – Partido dos Trabalhadores  
PTB – Partido Trabalhista Brasileiro  
SESNI – Sociedade de Ensino Superior de Nova Iguaçu  
SOBEU – Sociedade Barramansense de Ensino Superior  
STF – Supremo Tribunal Federal  
TCU – Tribunal de Contas da União  
UDN – União Democrática Nacional  
UFES – Universidade Federal do Espírito Santo.

# SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>15</b>
<b>1 ÉTICA E CORRUPÇÃO</b> .....	<b>28</b>
1.1 DISCUSSÕES TEÓRICAS ACERCA DA ÉTICA E DA CORRUPÇÃO .....	28
1.2 A CONSTRUÇÃO DO CONCEITO DE ÉTICA .....	30
1.3 O PÚBLICO E O PRIVADO NA MODERNIDADE .....	34
1.4 O CONCEITO DE CORRUPÇÃO E ALGUNS DE SEUS EFEITOS.....	39
<b>2 O PÚBLICO, O PRIVADO E O ESTADO NO BRASIL</b> .....	<b>50</b>
2.1 PATRIMONIALISMO E BUROCRACIA.....	50
2.2 A FORMAÇÃO DO ESTADO PORTUGUÊS, ENTRE O PÚBLICO E O PRIVADO .....	53
2.3 A COROA PORTUGUESA ADMINISTRA O BRASIL COLÔNIA (1500-1822) .....	58
2.4 ESTADO BRASILEIRO E A ELITE AGRÁRIA (1822-1930).....	65
2.5 MUDANÇAS NA CONCEPÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO (1930-1964) .....	74
2.6 A DITADURA MILITAR E A BUROCRACIA ESTATAL (1964-1985).....	83
2.7 O DESMONTE DO ESTADO E SUA PRIVATIZAÇÃO .....	90
<b>3 O GIGANTESCO ESQUEMA DE CORRUPÇÃO DOS “ANÕES DO ORÇAMENTO”</b> .....	<b>94</b>
3.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS .....	94
3.2 O COTIDIANO POLÍTICO BRASILEIRO E A CORRUPÇÃO .....	95
3.3 O CASO DOS “ANÕES DO ORÇAMENTO” .....	100
3.4 TRAJETÓRIA HISTÓRICA DO FUNCIONAMENTO DO ORÇAMENTO PÚBLICO .....	107
3.5 O ESQUEMA DAS EMPREITEIRAS .....	120
3.6 O ESQUEMA DAS SUBVENÇÕES.....	136
3.7 A ANÁLISE DO CASO DOS “ANÕES DO ORÇAMENTO” SOB A ÓTICA HISTÓRICA.....	155
3.8 VERBAS PÚBLICAS, BENEFÍCIOS PRIVADOS .....	157
3.9 DESFECHO DO CASO DOS “ANÕES DO ORÇAMENTO” .....	162
<b>4 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>166</b>
<b>5 REFERÊNCIAS</b> .....	<b>181</b>
<b>ANEXO – OS PRINCIPAIS ENVOLVIDOS NO ESQUEMA DOS “ANÕES DO ORÇAMENTO”</b> .....	<b>195</b>

## INTRODUÇÃO

Depois de ter vivido um processo de redemocratização política, que contou, inclusive, com a promulgação de uma nova Constituição da República em 1988 e a eleição direta para Presidente, o Brasil enfrentou forte crise institucional, que culminou com o afastamento do Presidente eleito, acusado de corrupção.

Nesse contexto, no início da década de 1990, veio à tona um dos maiores escândalos de corrupção de que já se teve notícia: o esquema montado para fraudar o orçamento, articulado por parlamentares do Congresso Nacional, que ficou conhecido como o caso dos “anões do orçamento”. Esta obra visa estudar esse episódio da história recente do país.

No ano de 1993, a sociedade esperava do Congresso Nacional, que acabara de realizar o *impeachment* do presidente Fernando Collor de Mello, o início de um processo de moralização gradativo e regular. Não obstante, veio a público uma série de negociações realizadas em torno do orçamento da União.

Essa manipulação dos recursos públicos foi feita por um grupo de deputados, senadores e empresários associados. Dos grandes empreiteiros, eles cobravam elevadas propinas<sup>1</sup> para a inclusão de recursos para suas obras; prefeitos e governadores foram envolvidos, pois tinham que pagar pedágios para ajudar a liberação de recursos. A definição da atuação de cada ente envolvido será feita quando da exposição sobre o caso.

O motivo pelo qual o esquema ficou conhecido como “anões do orçamento” foi em

---

<sup>1</sup> Por propina entende-se a taxa paga em retribuição a algum serviço. É, assim, a gratificação que se oferece ou se entrega como recompensa a serviço prestado. (SILVA, 1994, v. II). Segundo Marcos Fernandes Gonçalves da Silva (2001, p. 65), a propina pode ser definida 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”.

decorrência da baixa estatura dos políticos envolvidos. Tudo começou quando as irregularidades foram denunciadas pelo ex-chefe da assessoria do Orçamento do Senado, José Carlos Alves dos Santos, mas somente depois que ele foi preso, acusado de assassinar a própria esposa, Ana Elizabeth Lofrano, que ameaçava denunciar os podres daquela máfia é que resolveu fazer a denúncia. Em sua casa foi encontrada uma mala com mais de seiscentos mil dólares (FILGUEIRAS; VALE, 2003). Configurou-se, portanto, mais um grande escândalo de corrupção no Brasil.

Para ilustrar a atualidade do tema escolhido e alguns de seus efeitos – objeto de indignação social, que provoca grande insatisfação e descrédito nas instituições brasileiras, no processo político e na própria democracia – apresentam-se dados da pesquisa realizada pelo Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística – IBOPE, entre 17 e 21 de agosto de 2000. Tais dados demonstram que, entre dez instituições, os políticos são a que menos confiança merece da população: 61% dos entrevistados declararam não confiar no Congresso Nacional; 76% não confiam nos partidos políticos e 82% não confiam nos políticos de uma maneira em geral.

Também em outra pesquisa do IBOPE, realizada entre 15 e 20 de março de 2001, foi evidenciado que, para 51% dos brasileiros, a corrupção havia aumentado no governo Federal nos dois anos anteriores; em relação às esferas Estadual e Municipal, respectivamente, 41% e 40% dos entrevistados compartilhavam opinião semelhante, enquanto 39% e 36% achavam que a corrupção continuava igual. Também observou-se que para 61% da população, existia muita corrupção no governo, para 26% a corrupção era mínima e apenas 6% consideravam que não existia corrupção no governo; 8% dos entrevistados não quiseram opinar.

A par da grave avaliação da sociedade a respeito da corrupção existente nos meios políticos, deve-se acrescentar, a favor da escolha do tema desta obra, que ele integra a vida cotidiana do seu autor como magistrado do Estado do Espírito Santo. De uma certa maneira, essa atividade jurídica o coloca permanentemente frente à problemática aqui enfocada, na medida em que esta também está diretamente relacionada às questões do Direito, como os conflitos relativos às lides da Vara da



Infância e da Juventude, da Vara de Família, da Vara Criminal – e de sua Filosofia – as questões basilares da ética e da moral (BOBBIO, 2000) – que são repercussões sociais desaguadas em juízo, já que as desigualdades aumentam as tensões e resultam em conflitos de interesses dirimidos pelo Poder Judiciário.

Entende-se que isso explicita de maneira mais coesa os interesses temáticos do autor desta obra. Em outras palavras, o que se deseja aqui destacar é que a escolha do tema de pesquisa faz parte de uma cadeia mais ampla de sua própria história, tanto acadêmica quanto profissional.

Nesse sentido, Augusto Nivaldo Silva Triviños (1987, p. 93) salienta que:

Do ponto de vista instrumental, prático, parece-nos recomendável que o foco da pesquisa de um estudante de pós-graduação deve estar essencialmente vinculado a dois aspectos fundamentais: 1) o tópico da pesquisa deve cair diretamente no âmbito cultural de sua graduação [...]; 2) o assunto deve surgir da prática cotidiana que o pesquisador realiza como profissional.

Imperioso se torna destacar, desde logo, que a necessidade social de se estudar a história recente tem levado os historiadores a rever suas posições quanto à obrigação da distância no tempo para a análise histórica. Esse é o posicionamento de Marieta de Moraes Ferreira (2004, p. 98), que complementa afirmando: “[...] a proximidade, ao invés de um problema, pode ser um instrumento de auxílio importante para um maior entendimento da realidade”.

Diversamente, José Murilo Carvalho et al. (2000, p. 13), apontam para a necessidade de estudar o passado, dizendo ser este imprescindível para a compreensão do presente:

Parece-me que excluir o peso do passado da explicação das mazelas atuais do país é absolver as elites nacionais de todas as épocas de sua parcela de responsabilidade nos males do presente. É negar que a ação das elites e as instituições por elas criadas tenham a ver com a manutenção das desigualdades.

Embora à primeira vista possam parecer antagônicas, as posições dos dois autores se complementam e darão suporte a este trabalho que visa estudar um caso de corrupção política ainda recente, ocorrido entre 1993 e 1994, conforme adiante explicitado. Contudo, entendeu-se necessário um retorno à colonização do Brasil, com vistas a buscar no passado as razões estruturais do problema. A corrupção política tem de ser enfrentada com profundidade e determinação haja vista que suas causas são estruturais e resistentes.

Esse retorno à colonização do Brasil está associado à possibilidade de um processo histórico de vários séculos ser abordado em cada período de tempo, com uma visão histórica da época. Nesse sentido, Marcos Antônio Lopes (2003, p. 89), afirma que as sociedades adotam modos de vida peculiares a seu mundo histórico, inerentes a elas naquele tempo específico de suas existências, segundo um ritmo temporal definido pelos traços de suas culturas.

No entanto, traços específicos de determinada época histórica se prolongam no tempo, de forma que uma ação praticada em determinado período pode ser praticada séculos depois, adaptada à nova situação, o que liga o presente ao passado. Em sua obra “Fernand Braudel: tempo e história”, Marco Antônio Lopes (2003, p. 89) sustenta uma passagem de Fernand Braudel acerca da duração do tempo:

O entendimento útil deveria fazer-se (digo-o e repito-o insistindo) sobre a longa duração, essa estrada essencial da história, não a única, mas que coloca por si todos os grandes problemas das estruturas sociais, presentes e passadas. É a única linguagem que liga a história ao presente, convertendo-a em um todo indissolúvel.

Essa assertiva justifica a busca no passado das mazelas do presente, isto é, retoma-se ao início do processo de formação do Estado brasileiro para entender a indistinção entre o público e o privado, fator que leva à corrupção. Dessa forma, será possível analisar suas nuances em cada momento da história, a fim de que se possa enfrentar com profundidade essa questão, que se tornou um problema

endêmico no país.

Assim, feitas essas considerações preliminares, necessário se faz definir o que se pretende estudar como tema selecionado. Em linhas gerais, essa obra visa compreender os mecanismos da corrupção no Brasil. Isso importa em buscar na formação do Estado brasileiro a indistinção que se verifica entre o público e o privado, tendo em vista o modelo de Estado patrimonialista herdado de Portugal.

Tal modelo de Estado foi transplantado para o Brasil-Colônia e permeou toda história do país, conforme descrito no capítulo dois. Consistia, fundamentalmente, na incorporação de indivíduos da família do soberano e da corte na administração do domínio, incorporado a uma estrutura administrativa, cujo sistema de remuneração era feito pela delegação de direito de apropriação de tributos pelo funcionário-súdito ou simplesmente pela concessão de terras ou de direitos de produção (SILVA, 2001). Essa definição já elucida a indistinção entre o público e o privado, por cujas brechas se inseriu a corrupção.

Para essa etapa da pesquisa, utilizou-se de revisão de literatura. Já para a redação do capítulo que analisa o caso dos “anões do orçamento”, ante a dificuldade em se obter depoimentos dos envolvidos, buscou-se, no relatório final da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI) do Congresso Nacional e, na mídia impressa, especificamente no jornal Folha de São Paulo, os elementos necessários para compreender todo o plano de corrupção.

Utilizam-se aqui, portanto, fontes de duas naturezas distintas: bibliográficas e documentais. A pesquisa bibliográfica é desenvolvida a partir de material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos (GIL, 1994). Segundo Lakatos (1994, p. 176):

A pesquisa bibliográfica, ou de fontes secundárias, abrange toda bibliografia já tornada pública em relação ao tema de estudo, desde publicações avulsas, boletins, jornais, revistas, livros, pesquisas

monográficas, teses, material cartográfico, etc., até meios de comunicação orais, rádios, gravações e, fita magnética e audiovisuais: filmes e televisão. Sua finalidade é colocar o pesquisador em contato direto com tudo o que foi escrito, dito ou filmado sobre determinado assunto, inclusive conferências seguidas de debates que tenham sido transcritos por alguma forma, quer publicadas, quer gravadas.

A pesquisa documental assemelha-se muito à pesquisa bibliográfica. Contudo, existem documentos de primeira mão, que não receberam qualquer tratamento analítico, e documentos que de alguma forma foram analisados, e são considerados, portanto, de segunda mão (GIL, 1994). Pode-se afirmar que esse trabalho de pesquisa foi extraído de fontes de segunda mão.

O conceito de primeira e segunda mão depende do ângulo da pesquisa (ECO, 2002), de modo que há necessidade de se explicitar como os documentos foram considerados.

O jornal Folha de São Paulo buscou diretamente informações a respeito do caso dos “anões do orçamento”, ao longo das investigações. Nessa fonte, são trazidas impressões dos jornalistas e suas visões a respeito dos fatos que captaram, sendo, portanto, de segunda mão.

Antônio Carlos Gil (1994), embora afirme que os documentos de comunicação de massa são muito valiosos, adverte para o cuidado que o pesquisador científico deve ter frente a esse tipo de fonte. Especificamente quanto à notícia de jornais, afirma que há que se considerar que os profissionais de imprensa trabalham sob fortes pressões, obrigados a preparar suas matérias em curto espaço de tempo para que não fiquem “velhas” e, mais que isso, selecionam apenas uma pequena parte do acontecimento, nem sempre a mais importante, as vezes a mais sensacionalista. Além disso, as reportagens são cortadas pelos redatores e editores e ajustadas ao espaço e à orientação política do jornal. Lakatos (1994) também indica a fonte jornal como sendo secundária.

Tendo em vista a preocupação primordial em demonstrar o que era significativo na época dos fatos, bem como a dificuldade de se obter informações para a análise do contexto e da evolução da fraude realizada pelos parlamentares, buscaram-se as informações nas matérias jornalísticas publicadas nesse jornal de grande circulação nacional. A proposta é que os dados demonstrados pela mídia viabilizem a construção do capítulo três e as considerações finais, por meio da pesquisa realizada junto ao material divulgado.

Outro motivo que justifica a escolha do material jornalístico deve-se ao fato de a imprensa, neste caso e também no de boa parte dos temas políticos no país no século XX, ter sido um importante veículo criador de um espaço de conscientização nacional (SCHWARTZ, 2004), expressando e discutindo todos os fatos relacionados ao dia-a-dia do Congresso Nacional. Produtora de significados e criadora de um espaço público de debate e informação nacionais, ela procurou criar um *consenso social* (CAPELATO, 1994) acerca da crise dos “anões do orçamento”.

Com a compilação de informações fornecidas pela mídia e com a seleção do que foi divulgado e poderia contribuir para esta pesquisa, extraíram-se os conhecimentos para compor o esquema de corrupção dos “anões do orçamento” e o perfil de suas ações.

Vê-se, pois, que “[...] o uso da imprensa como objeto de análise em muito enriquece a observação histórica [...]” (BASTOS, 2002, p. 151), principalmente no que tange ao assunto da corrupção, tendo em vista que acaba sendo utilizada como um recurso complementar de denúncia das grandes fraudes e escândalos ocorridos no âmbito do poder público brasileiro.

Isso possibilita análises mais ricas a respeito das ações corruptivas, revelando-se a ressonância do jornal com o contexto social, já que punha em circulação uma série de matérias e assuntos que não deixavam de compor uma representação sobre suas idéias, ao mesmo tempo em que permitiam à sociedade formar sua própria

opinião a respeito das matérias divulgadas.

Maria Helena Câmara Bastos (2002, p. 151-153) analisa o papel da imprensa como fonte e objeto de pesquisa:

Um dos dispositivos para forjar o sujeito/cidadão é a imprensa, portadora e produtora de significações. A partir da necessidade de informar sobre fatos, opiniões e acontecimentos, a imprensa procura engendrar uma mentalidade – uma certa maneira e ver – no seu destinatário, constituindo-se um público-leitor. [...] Nessa perspectiva, a imprensa cria um espaço público através do seu discurso – social e simbólico – agindo como mediador cultural e ideológico privilegiado entre o público e o privado, fixa sentidos, organiza relações e disciplina conflitos. Com um discurso carregado de intenções, constitui verdades, ao incorporar e promover práticas que legitimam e privilegiam alguns conhecimentos em detrimento de outros, produz e divulga saberes que homogeneizam, modelam e disciplinam seu público-leitor.

Nessa perspectiva, a utilização do jornal como parcela dessa imprensa contribui para as interpretações produzidas, principalmente pela difusão de notícias, de valores e emissão de opiniões que permitiram a formação das conclusões aqui expostas.

O relatório final da CPMI, por sua vez, foi construído por meio de cada passo realizado pela Comissão Parlamentar Mista de Inquérito. No entanto, está atrelado às percepções do relator acerca dos depoimentos colhidos pela CPMI, o que não garante que a fonte tenha sido redigida na íntegra, sem cortes ou erros. O próprio relatório alude aos “principais depoimentos” (RELATÓRIO..., 1994, v. II, p. 2), traduzindo-se não só um resumo feito pelo relator, já que não contém a totalidade dos depoimentos e nem a íntegra dos anais investigativos, mas um juízo valorativo acerca do que é principal ou secundário, sendo razoável afirmar ser de segunda mão essa fonte. Além disso, Umberto Eco (2000) denomina fontes de segunda mão aquelas em que o redator tenha feito cortes ou cometido erros, em relação ao documento original.

Na tentativa de esclarecer a natureza das fontes utilizadas, embora não se repute de maior importância tal discussão, pois, afinal, sendo primárias ou secundárias,

tratam-se de fontes declinadas na pesquisa, todas estão sendo consideradas secundárias, tendo em vista não serem fontes de primeira mão.

Feita essa explanação, analisa-se a seguir a importância de cada documento para elaboração desta obra.

As matérias jornalísticas publicadas no jornal Folha de São Paulo (1993/1994) foram selecionadas, tendo em vista a melhor análise e compreensão do enorme esquema do orçamento e, principalmente, com finalidade de analisar a repercussão do caso na mídia e na sociedade brasileira.

O motivo da escolha dessa fonte deveu-se à notoriedade e ao reconhecimento daquele jornal, tanto na imprensa quanto nos círculos acadêmicos, sociais e políticos, tendo em vista os nomes dos articulistas que contribuíram regularmente em suas edições diárias (como, por exemplo, Tasso Jereissati, Marcelo Leite, entre outros), bem como, para cotejar a análise do contexto e do mecanismo da fraude realizada pelos parlamentares, uma vez que a preocupação primordial era demonstrar o que foi considerado significativo na época dos fatos, com o documento produzido pelo próprio Parlamento, que foi o relatório final da CPMI.

Com essas fontes, quis-se obter as opiniões e as informações colocadas à disposição da população para conhecimento do caso, permitindo, assim, que as conclusões do livro fossem baseadas naquilo que foi divulgado.

As diversas matérias jornalísticas foram reunidas em dois grupos, em razão da natureza da informação prestada. No primeiro, foram alocadas as reportagens, que são o suporte para a descrição do caso em si, consideradas como representativas da opinião do jornal. No segundo grupo, foram reunidos os editoriais de opinião, que auxiliam na análise da repercussão do caso, compreendendo todos os materiais assinados por articulistas, que geralmente contêm mais elementos divergentes da linha editorial.

Foi nas reportagens, portanto, que a presente obra extraiu conhecimentos para compor o esquema de corrupção dos “anões do orçamento” e o perfil de suas ações, efetuando-se uma seleção do que foi divulgado e do que realmente poderia contribuir para essa composição.

Por outro lado, a análise do material jornalístico selecionado também permitiu conjecturar outra hipótese: a opinião dos articulistas e formadores de opinião fez com que houvesse uma ampla e regular repercussão do caso em um dos principais jornais do país, o que possibilitou a formação de uma consciência coletiva de repúdio à corrupção, processo histórico que já há alguns anos vem favorecendo a construção da democracia brasileira em uma nova base social participativa. Esse modelo ainda está sendo construído na recente democracia.

A justificativa da utilização do relatório final da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito também como fonte é decorrente do fato de que esse é o único documento institucional que descreve minuciosamente a ação dos parlamentares envolvidos no esquema, seus discursos nos depoimentos à Comissão e a listagem de todas as irregularidades apuradas pelo Congresso Nacional, razão pela qual se compreende sua grande importância na construção desta pesquisa.

Utilizando-se dos elementos jornalísticos registrados pela Folha de São Paulo e do relatório final da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI) do Congresso Nacional, foi possível reconstruir todo o esquema de corrupção realizado pelos parlamentares envolvidos. Ou seja, foi possível transformar o fluxo aparentemente desarticulado de mensagens (informação) em um conjunto lógico e articulado de saberes acumulados (conhecimento) (SOARES, 1999).

O trabalho também compreende uma revisão bibliográfica. O instrumento teórico analisado consubstancia-se em bibliografia específica sobre o tema corrupção, que tem sido objeto de grandes discussões. Os autores que se debruçam sobre esse tema abordam vários aspectos distintos, cujos trabalhos serviram para balizar a



obra proposta, extraindo-se somente o essencial para alcançar os objetivos antes delineados, sem prejuízo das próprias reflexões aqui feitas.

Dessa forma, o trabalho pôde ser desenvolvido por meio da revisão de literatura, que consiste em uma busca sistemática no sentido de mapear o que se tem pesquisado na área. Segundo Hitchcock e Hughes (1995), citados por Maria Lúcia Siedl de Moura et al. (1998, p. 51), a revisão bibliográfica:

[...] amplia e refina o conhecimento existente; ajuda a definir e classificar as questões da pesquisa; permite a identificação de lacunas e de áreas pouco exploradas; ajuda a esclarecer aspectos teóricos, metodológicos e analíticos; permite a identificação de debates atuais e controvérsias.

A revisão de literatura não é, portanto, uma fase discreta, independente de pesquisa. A integração do material levantado deve permitir uma análise do que se tem denominado “o estado da questão” sobre um determinado tema ou problema de pesquisa, revelando lacunas que justificam o estudo que se pretende fazer (MOURA, 1998).

As atividades realizadas no decorrer do trabalho foram as seguintes: seleção de livros sobre o tema corrupção, sobre a formação do Estado brasileiro, desde o período Colonial até os dias atuais, um minucioso estudo do relatório final da CPMI e a seleção de mais de 600 (seiscentas) matérias e artigos do jornal Folha de São Paulo. Por fim, a construção do texto que se apresenta.

Em se tratando do conteúdo desta obra propriamente dita, o trabalho foi estruturado dividindo-se o texto em três capítulos, que formam o corpo do livro.

O primeiro, sobre as questões relacionadas à ética e à corrupção, para definir os conceitos que nortearão esta pesquisa.

O segundo capítulo contém uma abordagem histórica, com o fim de compreender a

indistinção entre o público e o privado e as brechas que essa indistinção deixa para a ocorrência da corrupção no Brasil, desde o período colonial, passando pelo Império e República, inclusive os períodos da ditadura militar e da Nova República, momento onde aconteceu o fato estudado.

Finalmente, o capítulo sobre o caso dos “anões do orçamento”, com uma análise do conteúdo do relatório final da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI) do Congresso Nacional, sobre esse caso, e uma seleção e comentários sobre as matérias publicadas no jornal Folha de São Paulo em relação ao tema proposto.

Nas considerações finais, também foi abordada a repercussão que o caso encontrou na sociedade a partir da análise das matérias publicadas na Folha de São Paulo, mas distinguindo as matérias jornalísticas, que serviram de suporte documental para a descrição do caso em si (utilizadas na redação do capítulo três), dos editoriais de opinião, que auxiliaram a análise conclusiva da repercussão do caso.

A importância de pesquisar este tema reside no fato de que a corrupção é um assunto que faz parte do dia-a-dia do cidadão brasileiro, o que pode ser constatado, principalmente, pela grande quantidade de matérias veiculadas nos jornais, nas revistas semanais ou até mesmo nos noticiários de rádio e de televisão, evidenciando o elevado nível de fraudes e escândalos no âmbito do Poder Público em todo o país.

Assim, a seguir, desdobrar-se-ão um pouco mais os aspectos teóricos da ética e da corrupção, com o intuito de delimitar as questões que nortearão a obra acerca dos “anões do orçamento”.



# 1 ÉTICA E CORRUPÇÃO

## 1.1 DISCUSSÕES TEÓRICAS ACERCA DA ÉTICA E DA CORRUPÇÃO

Antes de abordar o tema da ética na política brasileira contemporânea fazem-se necessárias algumas considerações acerca dos seus pressupostos teóricos, de seu universo conceitual e seus fundamentos. Classicamente, a ética é considerada um dos três fundamentos da filosofia clássica.<sup>2</sup> Ela estuda a natureza e toda a fundamentação do pensamento e da ação humana, norteadas pela moral. Assim, trata-se fundamentalmente de uma *ciência da conduta*, do comportamento humano em sociedade.

Por sua vez, a ética também se subdivide em três categorias fundamentais. Em primeiro lugar, em sua origem filosófica, ela privilegia a busca das virtudes – capacidade de realizar uma tarefa determinada através de um hábito; o segundo aspecto privilegia o conceito de dever – qualquer ação ou comportamento que se conforme à ordem racional do todo (a doutrina do dever pertence a uma ética específica fundada na norma do viver segundo a natureza).<sup>3</sup>

Por fim, o terceiro pilar da ética é a *filosofia utilitarista* de Stuart Mill, uma tentativa de transformar a ética em uma ciência positiva, exata como a matemática, portanto, um dos aspectos fundamentais do movimento positivista do século XIX (ABBAGNANO, 2003).

Assim, é importante fazer algumas considerações sobre o primeiro pilar da ética – a busca das virtudes – pois ela fundamentou os pressupostos éticos durante a maior parte da existência da civilização ocidental. Por outro lado, o perfeito reconhecimento da ética virtuosa aristotélica nos servirá como modelo

---

<sup>2</sup> Juntamente com a *Metafísica* e a *Epistemologia*.

paradigmático para melhor analisar o problema da ética na política brasileira moderna, já que a ética contemporânea – pode-se dizer “pós-moderna”<sup>4</sup> – está subordinada à finalidade daquilo que se deseja.

Pode-se exemplificar rapidamente essa questão abordando uma entrevista relativamente recente, embora posterior ao objeto de estudo, do filósofo José Arthur Giannotti.<sup>5</sup> Interrogado sobre a conduta do presidente em relação ao Congresso Nacional e às querelas envolvendo negociatas relacionadas às votações, Giannotti respondeu, sem o menor constrangimento, que não havia relação direta entre moralidade e política.

Portanto, os políticos não deveriam ter qualquer tipo de vínculo com os pressupostos éticos. Maquiavelicamente<sup>6</sup> falando, segundo Giannotti, um pedido para que determinado político seja moral em sua conduta pública não é um pedido moral, como pode parecer à primeira vista, mas um pedido de natureza política, pois é uma arma política acusar um político de imoral.

Parece claro que essa fundamentação maquiavélica que distinguiu, separou e distanciou as esferas da ética e da política, tão naturalmente alardeadas pelo filósofo brasileiro, é a raiz de todas as questões de natureza ético-política que se encontram no problema recorrente da corrupção na política brasileira atual. Mais: é

---

<sup>3</sup> A *teoria do dever*, após o fim do mundo antigo, só voltou a predominar, na história da filosofia, na ética da Kant, uma ética da normatividade, portanto, ligada à lei da razão. Ver FERRATER MORA (1982).

<sup>4</sup> “[...] nos encontramos numa fase de transição paradigmática, entre o paradigma da modernidade, cujos sinais de crise me parecem evidentes, e um novo paradigma com um perfil vagamente descortinável, ainda sem nome e cuja ausência de nome se designa por pós-modernidade” (SANTOS, 1996, p. 34). Para a questão da definição da pós-modernidade, ver também LYOTARD (1989).

<sup>5</sup> Doutor em Filosofia pela FFLCH-USP, professor emérito e aposentado do Departamento de Filosofia da USP. Principais publicações: **Certa herança marxista**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000; **Marx: vida & obra**. Porto Alegre: L&PM, 2000; **Jugement moral et politique**. Paris: École Normale de Fontenay, Saint-Cloud, 1996; **Apresentação do mundo**: considerações sobre o pensamento de Ludwig Wittgenstein. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

<sup>6</sup> Maria Tereza Sadek (1991, p. 13) define “[...] Maquiavélico e maquiavelismo são adjetivo e substantivo que estão tanto no discurso erudito, no debate político, quanto na fala do dia-a-dia. Seu uso extrapola o mundo da política e habita sem nenhuma cerimônia o universo das relações privadas. Em qualquer das acepções, porém, o maquiavelismo está associado à idéia de perfídia, a um procedimento astucioso, velhaco, traiçoeiro. Estas expressões pejorativas sobreviveram de certa forma incólumes no tempo e no espaço, apenas alastrando-se da luta política para as desavenças do cotidiano”.

um contra-senso demonstrar espanto perante a naturalidade com que Giannotti expôs o maquiavelismo do tratamento ético na política e, ao mesmo tempo, desconsiderar os pressupostos éticos virtuosos da tradição clássica.

Feita esta breve constatação da ruptura provocada por Maquiavel (1469-1527),<sup>7</sup> conforme melhor se analisará no item 2.3 desta obra, e alardeada na filosofia brasileira durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, retorna-se então às considerações acerca da ética clássica com o objetivo de melhor fundamentar a análise a respeito do caso dos “anões do orçamento”.

Que fique claro, porém, a consciência que se tem a respeito da existência de uma distinção dualista da ética: a primeira (clássica, ou, na terminologia de Norberto Bobbio “[...] da ação final como valor intrínseco”), e a segunda, fundada por Maquiavel, e chamada por Bobbio (2000, p. 193) de “[...] ação instrumental com valor apenas quando alcança um fim considerado”. Esta última é a base do problema ético abordado por Giannotti.<sup>8</sup>

## 1.2 A CONSTRUÇÃO DO CONCEITO DE ÉTICA

O primeiro a tratar a ética de maneira sistemática foi Platão (c. 429-347 a.C.). Em sua obra “A República” (1996, p. 49-50, c. 392 a.C.), o filósofo grego expôs sua

---

<sup>7</sup> “[...] o realismo político de inspiração maquiavélica vem significar uma ruptura decisiva no carácter de certo modo unitário da representação do perfeito governante” (BUESCU, 1996, p. 44).

<sup>8</sup> “Uma solução dualística, não mais apenas aparente mais real é aquela que passou à histórica com o nome de maquiavélica, porque, com ou sem razão, costuma ser atribuída ao autor de *O Príncipe*. Aqui o dualismo funda-se na distinção entre os tipos de ações, as ações finais, que têm valor intrínseco, e as ações instrumentais, que só tem valor enquanto servirem para alcançar um fim considerado, e apenas ele, como tendo valor intrínseco. Enquanto as ações finais, denominadas boas em si, tal como socorrer o sofredor, e em geral todas as tradicionais obras de misericórdia, são julgadas por si mesmas enquanto ações desinteressadas, que exatamente são cumpridas sem nenhum outro interesse senão aquele de cumprir uma ação boa, as ações instrumentais, ou boas para além de si, são julgadas com base na sua maior ou menor idoneidade na realização de um fim. **Não há teoria moral que não considere essa distinção**” (grifos nossos) (BOBBIO, 2000, p. 193). Parece bastante claro que a posição de José Arthur Giannotti está vinculada à segunda distinção, e a tradição clássica sobre a qual ora se discorre neste capítulo ancora-se na primeira distinção.

*ética das virtudes*, virtudes que, por sua vez, seriam funções da alma humana:

- Bem - disse eu - Portanto, não te parece ter uma virtude que lhe é própria tudo aquilo que está encarregado de uma função? Tornemos ao mesmo ponto: os olhos, dizíamos nós, têm uma função?
- Têm.
- Portanto, têm também uma virtude.
- E então? Tínhamos dito que os ouvidos tinham uma função?
- Tínhamos.
- Portanto, uma virtude também?
- E uma virtude também.
- E relativamente a todas as outras coisas? Não é igual?
- É.
- Ora bem! Porventura os olhos cumpririam bem a sua função, se não tivessem a sua virtude própria, mas um defeito em vez dela?
- Como poderiam fazê-lo? - retorquiu -. Referes-te talvez à cegueira, em vez da vista?
- À virtude deles, seja ela qual for - respondi -. Não é isso que eu estou a perguntar, mas se a sua função se desempenha bem, graças à virtude que lhes é própria, ou mal, devido ao defeito.
- Falas verdade.
- Logo, também os ouvidos, privados da sua virtude própria, desempenham mal a sua função?
- Exatamente.
- Englobaremos, portanto, todas as outras coisas no mesmo raciocínio?
- É o que me parece.

As virtudes foram pensadas por Platão como uma capacidade de se fazer algo, de realizar uma tarefa determinada, como no exemplo citado acima: ver é função dos olhos, sua capacidade natural, sua virtude; igualmente o ato de ouvir, excelência dos ouvidos. Todas essas funções físicas naturais são coordenadas pela alma, que tem a virtude da excelência de seu cumprimento (ver excelentemente, ouvir maximamente, etc.).

Por isso, a diversidade das virtudes é determinada pela diversidade das funções que devem ser cumpridas pela alma, e, por extensão, pelo homem em sua função pública, isto é, no Estado.

Assim, as quatro virtudes cardeais (prudência, justiça, fortaleza e temperança)<sup>9</sup> são determinadas pelas funções da alma e da comunidade. Platão chega a afirmar que quem tem uma alma má governa mal, e quem tem uma alma boa governa bem: a justiça é uma virtude da alma e a injustiça, um defeito. Logo, a alma justa e o homem justo viverão bem, e o injusto mal. Da mesma forma, o que vive bem é feliz (e justo) e o que não vive bem, é infeliz (e desgraçado) (PLATÃO, 1996).

Há, portanto, um *paralelismo platônico* entre as partes do Estado e as partes da alma: o todo (o Estado) é conseqüência harmônica da parte (a alma). A cidade ideal, isto é, a sociedade ideal, é a disposição harmônica dos elementos da alma e a virtude, a posse dos bons costumes (PLATÃO, 1996).

Por sua vez, Aristóteles (384-322 a.C.) desenvolveu a *ética platônica* em direção aos hábitos racionais que tornariam o homem bom. Aqui se encontra uma distinção fundamental que norteou durante séculos a filosofia política e toda a gama de conceituações referentes ao comportamento ético na política – universo temático completamente abandonado a partir da Modernidade,<sup>10</sup> que optou pela “[...] ação instrumental [...]” referida por Bobbio (2000, p. 93), da idoneidade subordinada à finalidade, como visto.

Em Aristóteles, todavia, o propósito da ética, tanto privada quanto pública, era a busca da felicidade humana, mas sempre a partir da natureza racional do homem. Tal natureza condicionava as virtudes necessárias que eram consideradas

---

<sup>9</sup> Conceitualmente, **virtude** significa força, poder, eficácia de uma coisa, algo merecedor de admiração, que tornaria seu portador uma pessoa melhor, moral ou intelectualmente. Desde Platão e Aristóteles, o conceito foi entendido, para o primeiro (**virtudes cardeais**), como uma capacidade de realizar uma tarefa determinada (PLATÃO, 1996); para o segundo (**virtudes morais** ou **excelência moral**), como um hábito racional, que tornaria o homem bom (ARISTÓTELES, 2003).

<sup>10</sup> A Modernidade está considerada a partir de Maquiavel, conforme Bobbio e Pasquino (2004, p. 320) denominam ao se referir às três grandes tradições do pensamento político. “No sentido histórico em que essa palavra [moderno] é hoje empregada habitualmente, em que se fala de ‘filosofia moderna’ neste dicionário, indica o período da história ocidental que começa depois do Renascimento, a partir do séc. XVII. Do período M. costuma-se distinguir freqüentemente o ‘contemporâneo’, que compreende os últimos decênios” (ABBAGNANO, 2003, p. 679).



condições daquela felicidade. Assim, seria o hábito virtuoso que tornaria o homem bom e lhe permitiria cumprir bem a sua tarefa. Isto está bem expresso na passagem abaixo:

As ações são ditas justas e temperantes quando são tais como as que praticariam o homem justo e temperante; mas o homem que as pratica não é justo e temperante apenas por praticá-las e sim porque as pratica tal como o fariam os homens justos e temperantes. Está certo, então, dizer que é pela prática de atos justos que o homem se torna justo, e é pela prática de atos temperantes que o homem se torna temperante, e sem essa prática ninguém teria nem sequer a possibilidade de tornar-se bom. (ARISTÓTELES, 2003, p. 45-46).

Por fim, a prática, o hábito que tornaria o homem bom, também faria com que seu desempenho fosse excelente, já que a recorrência desse ato habilitaria e exercitaria o indivíduo na prática ética.

No entanto, não basta definir a virtude como uma disposição [...] toda virtude ou excelência não apenas põe em boa condição a coisa a que dá excelência, como também faz com que a função dessa coisa seja bem desempenhada [...] a virtude do homem também será a disposição que o torna bom e que o faz desempenhar bem a sua função (ARISTÓTELES, 2003, p. 47).

Cabe uma pergunta antes de prosseguir nessa exposição: se o comportamento ético deve ser pautado pelos hábitos virtuosos em busca da felicidade, o que seria a felicidade humana, qual sua definição, já que se trata da finalidade do ato? Em outras palavras, baseando-se em Aristóteles e referindo-se explicitamente ao objeto de pesquisa: de que maneira o comportamento ético na política deve presumir uma condição de felicidade social, já que a política atualmente se pauta na ciência do governo?<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> Faz-se necessária essa delimitação conceitual de política, pois a primeira assertiva –e clássica – do conceito se refere à doutrina do direito e da moral, no que diz respeito especificamente a tradição grega: “Com esse nome [política] foram designadas várias coisas, mais precisamente: 1) a doutrina do direito e da moral; 2) a teoria do Estado; 3) a arte ou a ciência do governo; 4) o estudo dos comportamentos intersubjetivos” (ABBAGNANO, 2003, p. 773).

Felicidade e infelicidade pertencem à alma e estão relacionadas à virtude. Para Platão, os felizes são felizes por possuírem a justiça e a temperança (duas das quatro virtudes cardeais, como visto). E como justiça e temperança são virtudes, e a virtude é a capacidade de cumprir seu dever, a felicidade diz respeito à situação do homem no mundo. Daí sua relação direta com a política, que diz respeito ao direito e à moral necessários à vida social (PLATÃO, 1996).

### 1.3 O PÚBLICO E O PRIVADO NA MODERNIDADE

Analisar os temas ética e corrupção conduz inevitavelmente o pesquisador para um terreno incerto e movediço, no qual estão presentes dois conceitos indispensáveis para qualquer posicionamento que se tome frente a atos considerados censuráveis. Trata-se da problemática diferenciação entre público e privado que, a essa altura da presente obra, faz-se necessário estudar, numa análise que não tem a pretensão de percorrer toda a História, mas apenas se preocupa em construir os conceitos e fornecer dados que poderão ser úteis na análise da atualidade.

Nesse sentido, pareceu interessante construir essa discussão a partir de Georges Duby (1990), que, já no início de seu ensaio sobre “Poder Privado, Poder Público” aprofunda-se no significado dessas palavras em Cícero, para quem havia o agir *publice* e o agir *privatim*, advérbios que indicavam respectivamente o agir investido de poder ou aquele fundamentado na competência particular; na prática exercida no fórum ou em seu domicílio; aos olhos de todos ou isoladamente.

Duby (1990) se reporta em seguida ao pensamento medieval e nele descobre a mesma configuração semântica da Roma clássica, uma vez que o latim das crônicas e das leis qualifica de *publicus* tudo aquilo que depende da soberania e que é da alçada da magistratura incumbida de sustentar a paz e a justiça no povo.

Em contraposição, o *privatus* e seus derivados evocam o familiar, a domesticidade e aquilo sobre o qual o dono da casa estende o seu poder.

São conceitos que afirmam “[...] sua permanência através das eras [...]” (DUBY, 1990, p. 22), ficando claro que, na época feudal, em torno de *privatus* organizavam-se atos, seres e objetos que escapavam de direito à autoridade coletiva e, em função disso, localizavam-se juridicamente em uma área com limites precisos e com a função de se constituírem em obstáculos a toda tentativa de invasão. Era, assim, a vida privada em oposição à vida pública, no que diz respeito a lugar: tratava-se do espaço doméstico circunscrito por um recinto. Duby (1990, p. 22-23), entretanto, não reduz o privado à família, e estabelece os graus de privacidade, quando afirma:

[...] é importante notar que existem graus na reclusão, que a noção de vida privada é de fato relativa, pois que se passa progressivamente do mais externo ao mais interno, desde o fórum, a estrada, a *strada*, o estrado, o palco, até esses últimos redutos em que se encerra o mais precioso de suas riquezas ou de seus pensamentos, em que as pessoas se fecham entre quatro paredes para posturas que as conveniências proíbem exhibir.

Nota-se, assim, que esse contraste entre público e privado dava-se no campo do poder, não abrangendo, entretanto, o simples poder e não-poder: tratava-se de duas naturezas de poderes. Ou seja, são duas áreas em que, no período feudal, a ordem e a paz são mantidas em nome de princípios diferentes: a correção e o castigo a que o indivíduo é submetido cabem a autoridades diferentes. De um lado, a finalidade é reger a *res pública*, “[...] o grupo de homens [...] cuja reunião constitui o Estado, que são co-possuidores de bens comuns e co-responsáveis pelo bem comum” (DUBY, 1990, p. 23). De outro lado, a *res familiaris*, uma coletividade, mas distinta da coletividade do povo e que é definida por seu *locus* natural de reunião, que é a casa, constituindo uma comunidade privada regida pelo costume, e não pela lei. Na *res pública* se assentava o poder público e, na última, o poder privado, o qual era interno, embora tão exigente quanto o poder público, no que diz respeito às insubmissões do individualismo.

Os historiadores estão de acordo quanto ao fato de que a feudalização traduziu uma privatização do poder. Quando postula que “[...] no limite, poder-se-ia dizer que na sociedade que se torna feudal a área do público se embota, se encolhe, e que, ao termo do processo, tudo é privado, que a vida privada penetra tudo [...]”, Duby (1990, p. 24-25) resume esse posicionamento, apesar de também afirmar que “[...] a feudalização deve ser vista também e, creio, sobretudo como uma fragmentação do poder público”. De fato, a feudalização disseminou os direitos do poder público, de casa em casa, fazendo com que cada grande casa se tornasse como um pequeno Estado soberano onde se exercia um poder que não deixou de conservar seu caráter público, o que levou o mesmo Duby (1990, p. 39) a concluir que na sociedade feudalizada “[...] tudo se tornou público” e paradoxalmente “[...] houve cada vez menos vida privada porque todo poder se tornara cada vez mais privado”.

Desse modo, a invasão de imagens mentais e de usos que se haviam solidificado na vida privada foi tão grande, que se chegou logo a pensar o Estado como um organismo familiar. Entretanto, apesar de, na prática, um conceito invadir o terreno do outro, tornou-se evidente que, no plano do político, permaneceu a oposição privado-público. Tratava-se de uma interpenetração também presente na formação do Estado português e que deitou raízes na formação do Brasil-Colônia, conforme se verá no capítulo seguinte. Convém afirmar, porém, que esse fenômeno de interpenetração não impediu a oposição conceitual.

Ora, o final da Idade Média e o início da Idade Moderna trouxeram mudanças profundas na conceituação do Estado, dando origem àquilo que se pode chamar de Estado moderno, caracterizado pela progressiva concentração do poder, “[...] na autoridade suprema do Estado, que o subtrai às autoridades feudais, nobreza e livres comuns” (PISTONE, 2004, p. 1067). Essa progressiva centralização do poder se constituiu em um processo que se fundava numa também progressiva aquisição da impessoalidade do comando político. Tratava-se, como se pode ver, de uma hipertrofia do público, acompanhada de sua supremacia sobre o privado.

O surgimento do Estado moderno resultou de uma transformação a partir de um sistema policêntrico dos senhorios de origem feudal, que desembocou em um Estado territorial concentrado e unitário através da chamada racionalização do poder.

Por outro lado, tratava-se de um Estado onde passou a funcionar a autonomia da política em relação ao espiritual, o que levava a prevalecerem os interesses temporais que brotavam das novas relações econômicas e sociais. Surgia aí uma nova concepção do poder público que, conforme Pierângelo Schiera (2004, p. 426), significava uma mudança “[...] do Estado para associações pessoais ao Estado territorial institucional”. Ou seja, um Estado onde o público superava o privado.

Essa superação do privado pelo público e a autonomia da política com relação à não-política vinculam-se a um dos problemas fundamentais da filosofia política, a questão da relação entre política e ética. A descoberta dessa distinção - atribuída, injustificada ou justificadamente a Maquiavel (daí derivando o termo maquiavelismo, dado a qualquer teoria política que sustenta a separação entre a política e a ética) - é geralmente apresentada como problema da autonomia da política e foi uma questão que acompanhou a formação do Estado moderno e sua gradual emancipação da Igreja. De fato, o que se pode chamar de autonomia da política é o reconhecimento de que o critério para se julgar se uma ação política é boa ou má é diferente daquele com que se julga uma ação moral.

Maria Tereza Sadek (1991, p. 23) também analisa esses aspectos específicos do pensamento de Maquiavel relacionados com a ruptura entre a política e a ética:

Maquiavel é incisivo: há vícios que são virtudes. Não tema pois o príncipe que deseje se manter no poder ‘incorrer no opróbrio dos defeitos mencionados, se tal for indispensável para salvar o Estado’ (O príncipe, cap. XV). Os ditames da moralidade convencional podem significar sua ruína. [...] Assim, a qualidade exigida do príncipe que deseja se manter no poder é sobretudo a sabedoria de agir conforme as circunstâncias.

A conclusão de Sadek (1991, p. 24) sobre a filosofia política de Maquiavel é de que, para o pensador renascentista: “[...] a política tem uma ética e uma lógica próprias. Maquiavel descortina um horizonte para se pensar e fazer política que não se enquadra no tradicional moralismo piedoso”.

Do mesmo modo, Bobbio e Pasquino (2004, p. 961-962) afirmam que nessa concepção de Maquiavel “[...] o que é obrigatório para o indivíduo não se pode dizer que o seja para o grupo de que o indivíduo faz parte[...]” e, em seguida, conclui: “A afirmação de que a Política é a razão do Estado encontra perfeita correspondência na afirmação de que a moral é a razão do indivíduo”.

Maria Tereza Sadek (1991, p. 18), em sua análise sobre o pensamento de Maquiavel, conclui que, nele, “[...] o espaço da política se constitui e é regido por mecanismos distintos dos que norteiam a vida privada”. Ou seja, no Estado moderno caracterizado pela hipertrofia do público, a política não é regida pela ética individual.

Ora, somente no século XIX a noção de vida privada, de *privacy*, adquiriu seu pleno vigor. Nos dicionários da língua francesa então compostos, o verbo *priver* significava domar, domesticar, relacionado com o *domus*, com a casa. Igualmente o adjetivo *privado* conduzia à idéia de familiaridade, fazendo o conceito girar em torno da família, da casa, de interior. Ou seja, continua a oposição entre privado e público. Fundamentado, assim, nos dicionários do século XIX, Duby (1990, p. 19-20) define o público como tudo o que concerne à “[...] autoridade, e as instituições que sustentam essa autoridade, o Estado”. E conclui:

Esse primeiro sentido evolui para uma significação paralela: diz-se público o que é comum, para o uso de todos, o que, não constituindo objeto de apropriação particular, está aberto, distribuído, resultando a derivação no substantivo *o público*, designando o conjunto daqueles que se beneficiam dessa abertura e dessa distribuição. Muito naturalmente, o deslocamento do sentido prossegue: é dito público o ostensivo, o manifesto. Assim, o termo vem opor-se, de um lado, a *próprio* (o que

pertence a tal ou qual), do outro, a *oculto, secreto, reservado* (o que é subtraído) (DUBY, 1990, p. 20).

Interpenetrados ou não nos momentos de sua aplicação prática, esses conceitos, todavia, afirmam sua permanência através das eras, levando Ariès e Chartier (2002, p. 17) a afirmarem que:

Realmente existe um segundo aspecto da oposição público/privado que me escapara, tanto me tornei estranho às formas políticas da história. Nesta concepção, o público é o Estado, o serviço do Estado, e o privado – ou melhor, como se dizia sem nenhuma ambigüidade, o ‘particular’ – referia-se a tudo que escapasse ao Estado. Perspectiva nova para mim e muito enriquecedora.

É nesse relacionamento entre ética, público e privado que se encontra a fundamentação teórica para essa obra.

Sem entrar no tema central – a questão dos “anões do orçamento” – o próximo capítulo analisará a formação do Estado na Península Ibérica e no Brasil (colônia ou independente) à luz desses conceitos, não sem antes procurar algumas definições de corrupção.

#### **1.4 O CONCEITO DE CORRUPÇÃO E ALGUNS DE SEUS EFEITOS**

Parece bastante estranho aos olhos associar a política à investigação de como se chegar à felicidade. Mas como o objeto desse livro é a corrupção na política brasileira, deve-se esclarecer melhor este ponto importante da análise, inicialmente esboçado. O que é corrupção?

Corrupção, por excelência, é uma mudança que vai de algo à negação desse algo. Essa digressão parece estapafúrdia, pois como se corromper é um *ato negativo*, oposto, portanto, à busca da virtude (um ato que visa à perfeição, a bondade, a felicidade), a corrupção na política brasileira, analisada e contraposta sob o ponto de vista da ética clássica, é uma contradição em si.

O termo define o uso do poder público para proveito de um indivíduo, um grupo ou uma classe. Ela implica a violação de um dever público com o respectivo abandono de padrões morais em troca de algum ganho (pecuniário, poder ou prestígio). Tem relação direta, portanto, com a coisa pública (AIKIN, 1987).

Detenha-se assim um pouco mais na filologia da palavra. A palavra vem do latim *corruptio* - corrupção, depravação, deterioração (TORRINHA, 1986). Ela refere-se tanto ao comportamento político quanto ao sexual, traduzindo sempre uma noção de mal em oposição ao que é reto, probó, correto, justo (KLITGAARD, 1994), estando, assim, relacionada à clássica associação platônica entre as qualidades da alma e o funcionamento do Estado, como dito há pouco. Assim, o conceito de corrupção tem um cunho moral (DANTAS, 2002), e está ligado diretamente às questões éticas que até aqui foram tratadas e que dizem respeito ao universo clássico.

Portanto, em sua origem, a palavra sugere um desvio da conduta moral, uma perversão da natural conduta humana voltada para o bem e para a justiça (HABIB, 1994). Por esse motivo, a corrupção gera sempre insatisfação na sociedade, provocando uma descrença generalizada nas instituições, no processo político e, em última análise, na própria democracia (DANTAS, 2002).

Qualquer que seja o regime político, de alguma maneira, a corrupção repercute sobre ele. A este respeito, Michel Johnston (1987, p. 138-152) examina o que chama de “[...] paradoxo da corrupção [...]”: a influência corrupta, tão útil a pessoas



e grupos desejosos de mudar processos e decisões políticas, dificulta mudanças nos sistemas e sociedades. Esse efeito decorre da natureza da corrupção, pois ela é uma forma de influência que depende do uso e da posse de recursos escassos e distribuídos de maneira desigual.

Em resumo, o autor defende que a corrupção na maioria dos casos tende a reforçar as desigualdades, os privilégios e a distribuição de forças existentes num determinado sistema, fazendo com que uma determinada sociedade corrompida resista às reformas e adaptações necessárias, com vistas a um melhor bem-estar social.<sup>12</sup>

Admitindo que a influência corrupta é utilizada em benefício próprio dos que possuem tais recursos, a corrupção protege e amplia as vantagens dos que já dispõem de posses e bens, pois envolve grandes recompensas, e alarga, assim, a brecha entre os que têm e os que não têm (JOHNSTON, 1987). Nestes termos, a corrupção pode atingir seriamente ou até derrubar sistemas e instituições políticas, evitando que sejam feitas as transformações necessárias.

Por esse motivo, priorizam-se neste capítulo teórico as definições clássicas de ética, virtude, hábito, felicidade e corrupção, todos esses conceitos relacionados ao exercício da política e de qualquer doutrina de convivência social (com exceção da corrupção, naturalmente), para, a seguir, abordar a especificidade do caso dos “anões do orçamento”.

Feita esta definição teórica, conclui-se este capítulo relacionando a busca da felicidade com a ciência política. Novamente, na *Ética a Nicômano*, Aristóteles (2003, p. 17-18) bem define essa associação:

---

<sup>12</sup> O conceito de “bem-estar social” faz parte de uma teoria mais ampla e associada a dois economistas célebres, Bergson e Samuelson, na qual se buscava definir o bem-estar total da sociedade como uma função de sua alocação de recursos (GREEN, 1996).

Toda arte e toda investigação, bem como toda ação e toda escolha visam a um bem qualquer: [...] o bem é aquilo a que as coisas tendem [...] se existem então, para as coisas que fazemos, algum fim que desejamos por si mesmo e tudo o mais é desejado por causa dele [...] tal fim deve ser o bem, ou melhor, o sumo bem. Não terá o conhecimento desse bem, então, grande influência sobre a nossa vida? [...] se é assim cumpre-nos tentar determinar [...] o que seja esse bem e de que ciências ou faculdades ele é o objeto. E, ao que parece, ele é objeto da ciência mais prestigiosa e que prevalece sobre tudo. Ora, parece que esta é a ciência política, pois é ela que determina quais as ciências que devem ser estudadas em uma cidade-Estado, quais as que cada cidadão deve aprender, e até que ponto.

Essa magistral abertura da *Ética a Nicômano* merece uma observação conclusiva. Está claro que, em sua origem, a política visava o bem comum, e mais que isso, o *máximo bem comum*, objeto pelo qual toda e qualquer organização social se estrutura. A ciência política seria, nessa perspectiva, a melhor ciência, pois tratava das relações humanas em sociedade.

Contudo, tais relações eram pensadas e condicionadas impreterivelmente em uma perspectiva ética. Daí a associação imediata que os pensadores fizeram entre a ética e a política, pois esta última estava necessariamente vinculada à excelência do bom comportamento, comportamento esse temperado pelo hábito das virtudes. Ora, tal perspectiva foi, pelo menos até o presente momento, irremediavelmente quebrada.

Para não se ater exclusivamente a Maquiavel, Thomas Hobbes (1588-1679) (apud BOBBIO; PASQUINO, 2004, p. 954), por exemplo, chegou a definir a política como o “[...] meio adequado à obtenção de qualquer ou alguma vantagem”.<sup>13</sup>

Por esse motivo, todo e qualquer pensador atual que pautar sua perspectiva nas prerrogativas antiéticas modernas (conforme o paradigma clássico) – a “ação

---

<sup>13</sup> Para Thomas Hobbes, ver: BERNES, Laurence. Thomas Hobbes [1588-1679]. In: STRAUSS, Leo; CROPSEY, Joseph (Comp.). **Historia de la filosofía política**. México: Fondo de Cultura Económica, 1996. p. 377-399.

instrumentalista” de Bobbio – não pode se surpreender com a *realpolitik*<sup>14</sup> praticada pelos deputados brasileiros ou pelas afirmações enfáticas e sem quaisquer subterfúgios feitas por Arthur Giannotti. Assim, esse enfoque, ao descrever e analisar o processo dos “anões do orçamento” terá como alicerce teórico – e parâmetro para julgamento – a concepção de ética clássica. Caso contrário, não poderia discordar da utilização da política para fins pessoais, como foi o caso daquele episódio.

Os autores que se debruçam sobre este tema o abordam sob vários aspectos. Seus trabalhos contribuem para balizar o livro aqui realizado, extrai-se deles o que é essencial para alcançar os objetivos previamente delimitados, sem qualquer prejuízo sobre reflexões próprias.

Assim, defendendo que o poder necessita de se legitimar, sob pena de tornar-se instável, Frederico Wildson da Silva Dantas (2002) aborda o efeito da corrupção na formação social brasileira e sua repercussão no regime democrático. Sustenta esse autor que, em razão da exigência da legitimidade, o regime político deve se compatibilizar com a realidade material (= política social, econômica e cultural) onde vigora. Diz também que não apenas argumentos éticos, políticos ou ideológicos justificam a importância do combate à corrupção, pois subjazem razões de cunho pragmático, como a manutenção do equilíbrio nas relações sociais e da estabilidade das instituições.

Por sua vez, J. S. Nye (apud KLITGAARD, 1994, p. 40) empresta a essa discussão um valioso conceito, sempre citado e do qual também se vale nesta obra:

---

<sup>14</sup> “[...] A *Realpolitik* está na base das relações entre Estados e entre Estados e governados, assumindo-se o estabelecimento do poder do mais forte. As forças econômica, monetária, política e militar podem ainda controlar as relações entre os Estados e, assim, ações tomadas contra ou a favor dos Estados. A era globalizada pode estabelecer espaços ainda maiores entre os favorecidos e os desfavorecidos” (SILVEIRA, 2001).

Corrupção é o comportamento que se desvia dos deveres formais de uma função pública devido a interesses privados (pessoais, familiares, de grupo fechado) de natureza pecuniária ou para melhorar o status; ou que viola regras contra o exercício de certos tipos de comportamentos ligados a interesses privados.

Pode-se extrair de tal conceito a existência de um elemento subjetivo que deve ser considerado na conduta do agente, movido por interesses individuais, visando dinheiro e/ou melhoria de *status*.

Assim, os interesses pessoais e as referências sociais delimitariam os valores morais da pessoa com a extensão do relativismo moral e da concepção unitária de felicidade. A esse respeito Jésus Gonzáles Pérez (1995, p. 84) diz:

O relativismo moral é um produto do individualismo extremo, isto é, do egoísmo. Não existe instância superior à minha consciência, sou eu quem decide o que é bom e o que é mau, o que está bem e o que está mal. O bom não é bom porque seja bom em si, senão porque eu decido que é bom em virtude de minhas próprias razões, que são aquelas que me convencem (traduzido livremente do espanhol).

No mesmo sentido, Georges Balandier (1997) elenca o consumismo como um dos grandes fatores de desordem social, pois a busca incessante pelo “ter algo” solicita uma infundável paixão pela posse, cada vez mais efêmera, e o homem contemporâneo, nesse movimento globalizante, experimenta uma dispersão de realizações efêmeras, uma das causas da permanência da corrupção na formação social brasileira.

Para os juristas, a corrupção é um crime que pode se materializar em duas espécies de conduta: *corrupção passiva*, tipificada pelo artigo 317 do Código Penal Brasileiro (BRASIL, 2002, p. 130-133), consiste em “[...] 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 vantagem”; ou *corrupção ativa*, tipificada no artigo 333 do mesmo diploma legal,

como “[...] oferecer ou prometer vantagem indevida a funcionário público, para determiná-lo a praticar, omitir ou retardar ato de ofício”.

Por outro lado, é preciso examinar o tema da corrupção não só como um crime, mas antes de tudo como um *fato social*. O conceito jurídico de corrupção é propriamente um dogma - verdade pressuposta - que não se limita a descrever um fato, mas também, atribuindo-lhe um juízo de valor, ou melhor, um desvalor, ao cominar-lhe uma pena.<sup>15</sup> Quer-se aqui verificá-la como um fato tal, com tão graves repercussões negativas, capaz de ensejar a construção de um pensamento nacional de repúdio, acompanhado de uma preocupação que se materialize em ações programadas de combate a ela.

O termo corrupção é polissêmico e refere-se tanto ao comportamento político quanto ao sexual, traduzindo sempre uma noção de mal em oposição ao reto, probo, correto, justo. Portanto, tem um cunho moral (DANTAS, 2002). Interessa nesse trabalho compreender a *corrupção política*, tomando como base o conceito de desvio dos deveres de uma função pública devido a interesses privados.

A corrupção, nesse sentido estrito, é uma espécie de influência exercida ilicitamente pelo agente no exercício de uma função pública. Deve-se, porém, ressaltar a amplitude e complexidade do tema. O fato de que tal influência seja tida como ilícita, não significa que não seja empregada no âmbito das relações pessoais e tenha, até mesmo, relativa legitimação social.

A esse respeito, é interessante observar que o clima de tolerância e de permissividade leva ao que Celso Barroso Leite (1987, p. 35) chamou de “[...] desonestidade de pessoas honestas [...]”, ao defender que a prática de atos cuja natureza passa despercebida aos que praticam, num primeiro momento, pode se

---

<sup>15</sup> Para os crimes de corrupção ativa e passiva, o código penal brasileiro prevê uma pena de reclusão de um a oito anos e multa (BRASIL, 2002).

mostrar diferente quando analisada com certo rigor.<sup>16</sup> É justamente na discrepância entre aparência e realidade, que se pode estar diante de uma forma insidiosa de corrupção. Daí a importância de observar que a desonestidade deve ser considerada objetivamente e não subjetivamente, ou seja, os atos valem por si mesmos e não pela pessoa.

Com efeito, a concepção de que não existe um padrão objetivo de moral leva a uma relativização dos valores e conduz, em algumas situações, à falta de parâmetros claros para avaliação de condutas. Partindo do pressuposto de inexistência de uma moral objetiva, poder-se-ia considerar que o moralmente correto para uma categoria de pessoas não o seja para outras. Em contrapartida, deve-se reconhecer que cada sistema possui fatores próprios de sua formação social que interferem e delinham o fenômeno e merecem uma análise diferenciada, inclusive com uma abordagem histórica sobre o assunto.

Na realidade, por ser um problema disseminado mundialmente, a corrupção tem causas gerais identificáveis em todas as sociedades. Esse grave problema, portanto, não está restrito apenas ao Brasil, pelo contrário, com o advento da divulgação de um *ranking* de corrupção, no início da década de 1990, o plano de ação internacional anticorrupção se ampliou e acelerou bastante (ELLIOTTI, 2002).

Ainda no que concerne à literatura sobre a corrupção, cabe mencionar a classificação proposta por Getúlio Carvalho (1987), que distingue quatro correntes com distintas abordagens. Abordar-se-á, aqui, sucintamente, esse tratamento, em busca de uma melhor compreensão do fenômeno.

---

<sup>16</sup> Celso Barroso Leite (1987, p. 45) refere-se a “[...] certos atos ou atitudes cuja exata natureza costuma passar despercebida aos que os praticam ou as mantêm, e é justamente aí que se situa o seu lado mais negativo. Melhor dizendo, trata-se de atos que à primeira vista nada têm de irregular ou de impróprio, sendo quase sempre admitidos sem restrição, mas se mostram bem diferentes quando analisados com o rigor exigido”.

A primeira corrente, denominada tradicionalista, considera o fenômeno da corrupção de maneira isolada, pois cuida dos fatos como ocorrências individualizadas, patológicas. Não se trata de algo sistêmico, senão um desvio, uma exceção, que, uma vez afastado ou “solucionado” não gera outras conseqüências, retornando o sistema à anterior situação de normalidade. Ignora-se, desta maneira, as nuances contextuais e os fatores sociais que contribuem para sua ocorrência.

Uma segunda corrente, a funcionalista, se detém na função social da corrupção. Os aparentes desvios são, em boa verdade, o reflexo de determinada realidade social. Os padrões sociais de conduta, exigidos em decorrência de um determinado sistema político e de organização social, quando são aplicados a sociedades diferentes, geram aparentes disfunções que, na realidade, são mera decorrência das diferenças sociais daquelas sociedades.

A corrupção, portanto, tem uma função específica em uma dada sociedade: ela serve como um adaptador das relações sociais. Por exemplo, o recurso ao nepotismo e à distribuição de cargos públicos a cabos eleitorais no Brasil constitui importante fator de institucionalização dos partidos políticos, sem os quais o controle sobre a burocracia seria inviável.

Diferentemente, o pensamento evolucionista, terceira corrente, se preocupa com as mudanças sócio-econômicas e suas causas. A idéia fundamental que a inspira é que as mudanças econômicas e institucionais não são necessariamente acompanhadas por mudanças nos valores sociais, que têm uma dinâmica própria. A corrupção, portanto, decorre da desconexão entre aquelas mudanças institucionais e os valores mais perenes da sociedade, que têm um ritmo próprio e

mais lento de mudança histórica.<sup>17</sup>

A quarta e última corrente, ético-reformista, entende que embora se reconheça que fatores estruturais diversos combinem com valores favoráveis à corrupção nos países subdesenvolvidos, não há dúvida de que nada promove mais a ação desonesta que a garantia oficial da impunidade. Os cientistas sociais que as desenvolveram concentram seus estudos na corrupção como sistema.

Já Antônio Evaristo de Moraes Filho (1987), procurando determinar as causas sociológicas da corrupção, chega ao que se pode resumir em duas conclusões. A primeira é de que a eleição da fortuna material a valor supremo, ainda quando obtida por meios ilegítimos, faz com que a corrupção seja apenas mais um dos meios para se obter sucesso na vida.

A segunda é que a impunidade é fator determinante para a corrupção. Merecem reflexão as assertivas. Sabe-se que a sociedade elege objetivos como padrões de referência para o sucesso: ter um carro importado, usar roupas de marca etc., ao mesmo tempo estabelece os meios institucionais para se obter tais metas: estudar, trabalhar, produzir.

Algumas pessoas rejeitam as metas em si, por exemplo, os *hippies*, outras querem as metas, mas, por diversas razões, rejeitam os meios. Assim, é razoável concluir que somente num sistema social em que o trabalho seja dignificado é que a corrupção pode ser tida como algo excepcional, patológico. Por outro lado, é evidente que a certeza da impunidade, em qualquer caso, será um estímulo para a prática da corrupção.

---

<sup>17</sup> Essa “aparente” desconexão nos tempos históricos já foi tratada pelo historiador Fernand Braudel em sua obra **O mediterrâneo e o mundo mediterrâneo na época de Filipe II**. São Paulo: Martins Fontes, 1983, conforme mencionada na apresentação deste trabalho.



Somado a isso há o aspecto relevante da formação política brasileira baseada no modelo patrimonialista português.

Dessa forma, no capítulo seguinte será analisado o tratamento do público e do privado na identidade do Estado brasileiro, desde o período colonial até o episódio dos “anões do orçamento”. Para tanto, examinar-se-á a influência do Império Português na colonização brasileira, enfocando as ações que revelam a não distinção entre o público e o privado em todo o processo de formação do país, práticas aceitas e normais para aquelas épocas, mas que, submetidas aos parâmetros conceituais de ética e corrupção aqui definidos, revelam que a História do Brasil está repleta de casos de corrupção.

## 2 O PÚBLICO, O PRIVADO E O ESTADO NO BRASIL

### 2.1 PATRIMONIALISMO E BUROCRACIA

Com o objetivo de compreender a problemática atual da corrupção existente no Brasil, no presente capítulo abordam-se aspectos do modelo de Estado aqui adotado desde que chegaram os portugueses, enfocando, sobretudo, a questão do público-privado na composição do poder na Colônia, no Império e na República.

Pretende-se com isso fazer uma abordagem histórica que evidencie o processo de formação do Estado brasileiro e a política implementada para sua construção, juntamente com fatores culturais que contribuíram para atenuar a distinção das noções do público e do privado, que constituem hoje o fundamento das idéias de corrupção.

Vale destacar que a corrupção política revela-se atualmente como um dos maiores problemas de que padece o Brasil e que o impedem de ser um país mais igualitário, porque obsta a realização de políticas públicas que atenuem as desigualdades entre as diversas classes sociais. As altas cifras consumidas pela corrupção deixam de ser aplicadas em obras e serviços, dificultando o acesso das camadas menos favorecidas da população a bens e atendimentos coletivos que minimizem tais diferenças sociais. Peter Eigen (2004, p. 23), Presidente da ONG (Organização Não-Governamental) Transparência Internacional,<sup>18</sup> afirmou que:

A corrupção em projetos públicos de grande escala representa um grande obstáculo para o desenvolvimento sustentável, e tem como consequência, tanto nos países ricos como emergentes, uma maior perda dos fundos necessários para a educação, saúde e para o alívio da pobreza.

---

<sup>18</sup>Para informações mais completas acerca da ONG Transparência Internacional acessar o site: <[www.transparency.org](http://www.transparency.org)>. Acesso em: 23 out. 2004.

É sabido que a corrupção não é um problema exclusivamente brasileiro, embora no Brasil assuma dimensões bastante alargadas. No XXXIII Fórum Econômico Mundial, ocorrido em Davos, na Suíça, em 23-1-2003, líderes políticos e executivos de vários países do mundo também exigiram ações cooperativas por parte da iniciativa pública e da iniciativa privada para o combate à corrupção. Foi criada a Davos Group, uma associação informal formada por altos executivos da iniciativa privada internacional, por autoridades de aplicação da lei e por especialistas para o estudo do problema (ELLIOT, 2002).

No mesmo sentido, a referida Organização Não-Governamental Transparência Internacional divulga um *ranking* de países e seus níveis de corrupção, evidenciando, mais uma vez, que o problema é mundial. Apesar de a corrupção não ser exclusiva do Brasil, este aparece nesse *ranking* como um país onde o problema é endêmico, conforme explicitado no capítulo seguinte.

Desse modo, procura-se observar a indistinção entre público e privado nos negócios públicos, como também as brechas que esse fenômeno abriu para a corrupção no período colonial, passando pelo Império e República, até a construção do espaço público no período da ditadura militar e o seu contexto nos dias atuais, quando ocorreu um dos maiores escândalos de corrupção que o país já presenciou, o caso dos “anões do orçamento”. Foram buscados aqueles fatores que influenciaram a formação do país, com vista a se conhecer mais profundamente o problema particular brasileiro, para relacioná-lo ao modelo patrimonialista e burocrático herdado de Portugal.

Ressalte-se que, nesse modelo, era evidente a indistinção entre o público e o privado e a forma organizada com que ofícios, terras e outros bens eram distribuídos, numa forte tendência à privatização do patrimônio do soberano pelos burocratas da periferia da administração do domínio. “Uma característica importante do patrimonialismo é que ele se estrutura sobre uma ‘burocracia’ formada pelo nepotismo e por critérios pessoais, não implicando nenhum critério meritocrático, em princípio” (SILVA, 2001, p. 34-35).

Segundo o Dicionário de Política (BOBBIO, PASQUINO, 2004), o termo burocracia foi empregado, pela primeira vez, na metade do século XVIII, por um economista fisiocrático, Vincent Gournay, para designar o poder do corpo de funcionários e de empregados da administração estatal, incumbidos de funções especializadas, sob monarquia absoluta e dependente do soberano. Uma segunda concepção é a que foi desenvolvida pelo pensamento marxista, em que os conceitos de burocracia, burocracismo e burocratização são usados para indicar a progressiva rigidez do aparelho do partido e do Estado em prejuízo das exigências da democracia de base. No decorrer do século XIX se delineia uma outra concepção de burocracia, que emprega o termo no sentido técnico. Trata-se do conjunto de estudos jurídicos e da ciência da administração alemães que versam sobre *bureausystem*, o novo aparelho administrativo prussiano, organizado monocrática e hierarquicamente, que, no início do século XIX, substituiu os velhos corpos administrativos colegiais. Refere-se especialmente à precisa especificação das funções, à atribuição de esferas de competência bem delimitadas, aos critérios de assunção e de carreira.

A noção de burocracia que permeia boa parte da literatura em ciências sociais é essencialmente weberiana. Segundo Marcos Fernandes Gonçalves da Silva (2001, p. 24-25):

Weber define a burocracia como um modelo racional-legalista, criando um tipo ideal burocrático. Nesse modelo, a burocracia (pública e privada) é organizada dentro de uma hierarquia cuja função é a obtenção, da forma mais eficiente e eficaz possível, dos fins programados.

Os burocratas, portanto, além de servidores do interesse público, têm como única motivação a busca dos fins predeterminados pelo planejamento burocrático. Em linhas gerais, a definição de burocracia possui “[...] um sentido normativo importante: a gestão da coisa pública deve ser feita por profissionais organizados hierarquicamente e selecionados de acordo com critérios meritocráticos” (SILVA, 2001, p. 27).

Já patrimonialismo, segundo Leonardo Avritzer (2000, p. 167-168):

[...] é um sistema político tradicional em que o governante determina todas as decisões políticas e administrativas. Como não pode garantir a fidelidade de seus dependentes, o governante patrimonial abre mão de parte de seu poder absoluto, conferindo direitos especiais ou privilégios a funcionários públicos ou particulares em troca de bens, serviços ou lealdade.

Na monarquia patrimonial, o rei se eleva sobre todos os súditos, é senhor da riqueza patrimonial e dono do comércio. Esse sistema, ao contrário dos direitos, privilégios e obrigações fixamente determinados do feudalismo, prende os servidores numa rede patriarcal, na qual eles representam a extensão da casa do soberano (FAORO, 2001).

Deve-se reconhecer, desde logo, que cada sistema possui fatores próprios de sua formação social que interferem e delineiam o fenômeno da corrupção e, portanto, merecem uma análise diferenciada de acordo com o caso concreto. No Brasil, a corrupção deve ser interpretada dentro desse contexto de formação do Estado, num modelo burocrático e patrimonialista.

Este capítulo, portanto, procura analisar a cultura política<sup>19</sup> que aqui foi implantada desde o período colonial e que faz com que pessoas honestas vejam com naturalidade a desonestidade, o que parece decorrer do processo histórico de formação e consolidação do Estado no Brasil.

## **2.2 A FORMAÇÃO DO ESTADO PORTUGUÊS, ENTRE O PÚBLICO E O PRIVADO**

Mesmo antes da descoberta do Brasil, em Portugal fora organizada uma estrutura

---

<sup>19</sup> Com esse nome [Cultura política] Bobbio e Pasquino (2004, p. 306) definem “[...] o conjunto de atitudes, normas, crenças, mais ou menos largamente partilhadas pelos membros de uma determinada unidade social e tendo como objeto fenômenos políticos. Assim, poderemos dizer, a modo de ilustração, que compõem a Cultura política de uma certa sociedade os *conhecimentos*, ou,

pública no seio da sociedade, cuja legitimação advinha da capacidade de os soberanos distribuírem as riquezas extraídas dos novos espaços entre os que participavam das conquistas, selando uma espécie de contrato entre o rei e a sociedade nobre. Adriana Pereira Campos (2003, p. 35) complementa:

Os territórios ultramarinos transformaram-se em instrumento para a aquisição de riquezas destinadas à sustentação patrimonial das Coroas. Assim, a rede administrativa erigida no além-mar fundamentava-se na perspectiva hierárquica e tradicional, estreitando os laços de compromisso da nobreza e fidalgia com rei.

Tratava-se de uma estrutura administrativa burocratizada, que funcionava para servir, primordialmente, às pessoas da elite dominante, que pensavam o Estado como meio para auferir benefícios próprios, misturando-os com os benefícios coletivos. Na verdade, por meio do Estado, tinha-se acesso a importantes fontes de renda como cargos, monopólios, benesses e pensões, entre outros. As benesses, por exemplo, não eram consequência somente da mistura entre uma liberalidade e a fragilidade da Coroa. Sua aquisição pressupunha a prestação prévia de serviços, o que transformava tais benesses em recompensas.

Destaca-se que, na burocracia, os agentes que dela participam devem possuir uma formação adequada às funções desempenhadas; ser profissionalizados e agirem de acordo com as chamadas normas burocráticas, o que dará a eles a característica da imparcialidade e da separação entre os fins públicos e privados (SILVA, 2001).

Marcos Fernandes Gonçalves da Silva (2001, p. 26), acerca do assunto, afirma que “[...] o burocrata é um agente guiado por motivações privadas e individuais, com racionalidade limitada e comportamento de autopreservação”. É exatamente nesse aspecto que reside o maior problema: o agente privado ou público age de acordo com os princípios privados.

---

melhor, sua distribuição entre os indivíduos que a integram, relativos às instituições, à prática política, às forças políticas operantes num determinado contexto [...].”

Uma das formas utilizadas pela burocracia portuguesa foi a política das mercês. Segundo o dicionário de História de Portugal (1985, p. 276), “mercês” significa graças, benefícios, donativos, favores. O surgimento da concessão de mercês está diretamente relacionado ao ofício de reinar:

Surge, logo nos primeiros tempos de nacionalidade, não só como um direito inerente às atribuições régias, mas também como um dever naturalmente decorrente de ofício de reinar. De facto, era princípio generalizado e incontroverso, muito embora contra os respectivos abusos, por vezes, se tivessem levantado protestos, que ao monarca cumpria premiar os serviços de seus vassallos, assegurando-lhes, assim, a condição e estado que os seus deveres exigiam. Cediam, pois, os reis, quer na prossecução de elevados desígnios políticos, quer por espírito de generosidade nem sempre contido nos justos limites, não só terras, como direito de jurisdição e outros atributos da sua soberania, como as recompensas monetárias mais variadas, sob os mais diferentes pretextos.

O sistema de mercês surgiu em meio à guerra de Reconquista<sup>20</sup> contra os muçulmanos, quando o rei passou a conceder, sobretudo à aristocracia,<sup>21</sup> terras e privilégios em recompensa por serviços prestados, constituindo um sistema por onde a Coroa continuamente criava e recriava uma hierarquia social muito desigual, baseada em privilégios, que permitiu “[...] a formação de uma aristocracia constituída não tanto por grandes proprietários, como na Inglaterra e França, mas principalmente por beneficiários dos favores reais” (FRAGOSO, 2001, p. 47). Com a tomada de Ceuta,<sup>22</sup> em 1415, essas práticas foram transmitidas ao Ultramar, não sendo orientadas apenas para a aristocracia, mas também a pessoas de origem não-nobre, que recebiam ofícios e serventias como forma de remuneração de seus préstimos ao rei (FRAGOSO, 2001).

---

<sup>20</sup> Guerra de expulsão dos mouros da península Ibérica, tendo durado quase 800 anos e terminado com a expulsão dos mouros de Granada em 1492.

<sup>21</sup> Aristocracia, segundo Aristóteles (1991), é o governo exercido por mais de um. Poucas pessoas são escolhidas entre as mais honestas para agir tendo em vista o maior bem do Estado e de seus membros. O nome aristocracia convém perfeitamente ao regime aristocrático, pois esse nome só pode ser conferido à magistratura composta de pessoas de bem, sem restrição e não a boas pessoas em que toda a retidão se limita ao patriotismo. Na aristocracia, o título de bom cidadão é sinônimo de nobreza. Existem, no entanto, algumas outras Repúblicas – também honradas com o nome de aristocracias, que diferem dos Estados oligárquicos e da República propriamente dita. São aquelas em que os magistrados são eleitos não apenas em razão da sua riqueza, mas pelo mérito. Essa última, embora diferente das duas outras – bom cidadão e riqueza – também se chama aristocrática.

<sup>22</sup> Cidade ao norte da África, considerada a primeira conquista portuguesa em sua expansão marítima.

Desse modo, em Portugal do Antigo Regime, a aristocracia era identificada com os serviços que prestasse à monarquia. Era uma elite que monopolizava os principais cargos e ofícios, no palácio, no exército e nas colônias. A remuneração consistia em novas concessões da parte da Coroa, o que poderia significar a concessão de postos da administração real no âmbito do Império ultramarino. Sobre esse processo Fragoso et al. (2001, p. 48) afirmam:

À aristocracia fundiária em crise, permitiu contrabalançar a queda das rendas agrícolas derivada da depressão agrária e, posteriormente, fazer frente à contínua pobreza do Reino. Por fim, para os demais grupos sociais o Império aparecia como a possibilidade de enriquecimento e melhoria de status.

A propósito do Antigo Regime, deve-se destacar que a historiografia vem sofrendo transformações, na medida em que se passa a analisar determinados períodos com uma nova visão.

Pode-se verificar, assim, que, desde o início da década de 1980, a historiografia política e institucional da Europa meridional vem sofrendo mudanças ao explicar os equilíbrios de poder nas sociedades políticas do Antigo Regime.<sup>23</sup>

Imperioso se torna salientar que algumas concepções<sup>24</sup> sobre a história política e institucional do império Português também careceram de uma profunda revisão, nas palavras de António Manuel Hespanha (2001, p. 167-168), ao questionar uma série de idéias estabelecidas sobre a constituição moderna portuguesa, já que a

---

<sup>23</sup> Um exemplo de mudança ocorreu na Espanha, quando uma orientação metodológica enquadrou o trabalho de uma importante ala inovadora da historiografia de Antigo Regime. Bartolomé Clavero e Pablo Fernández Albaladejo desafiaram a visão estabelecida de uma monarquia precocemente centralizada, desvelando as limitações éticas, doutrinárias e institucionais do poder real. Enquanto Clavero enfatizou a pluralidade e a intangibilidade das jurisdições como um traço característico da constituição política da primeira modernidade, Albaladejo sublinhou o papel desempenhado pelos quadros ideológicos e institucionais impostos ao arbítrio do príncipe no seio da monarquia da Áustria (HESPANHA, 2001, p. 165-166).

<sup>24</sup> Segundo o autor, uma das concepções que merece sofrer revisão diz respeito à imagem de centralização aplicada ao império ultramarino, pois embora esse fosse o ponto de vista das pessoas que se encontravam na metrópole, de fato, o que ocorreu foi uma descentralização administrativa, com uma discreta autonomia para cada órgão componente da administração portuguesa colonial (HESPANHA, 2001, p. 167).



visão dominante era de centralidade da Coroa. Justifica a sobrevivência dessa imagem, associando-a aos preconceitos enraizados acerca da reação colonial:

Do ponto de vista do colonizador, a imagem de um império centralizado era a única que fazia suficientemente jus ao gênio colonizador da metrópole. Em contrapartida, admitir um papel constitutivo das forças periféricas reduziria o brilho da empresa imperial. Do ponto de vista das elites, um colonialismo absoluto e centralizado condiz melhor com uma visão histórica celebradora da independência.

Analisando parte da historiografia brasileira a respeito da posição de Portugal em relação ao Brasil, desde sua chegada em terra firme, pode-se constatar uma evidente vinculação desta historiografia a um discurso narrativo e nacionalista, em que a Coroa Portuguesa desempenhava um papel de intruso, agindo segundo um plano “estrangeiro” e “imperialista”, com interesses alheios próprios, com a exploração das riquezas e com uma política agressiva em relação aos locais.

No entanto, esse assunto deve ser matizado se levarmos em consideração o posicionamento de Raymundo Faoro que, embora anotando uma série de argumentos anticoncentralistas, sustenta “[...] um modelo de interpretação absolutista e explorador da história luso-brasileira, produzindo um texto em que toda a base empírica está em contradição com as interpretações propostas” (HESPANHA, 2001, p. 168). Já Maria Odila Leite Dias (apud HESPANHA 2001) promove uma leitura da história brasileira liberta da obsessiva oposição metrópole-colônia.<sup>25</sup>

Essa escolha talvez pudesse ser justificada pelo fato dessa descentralização eventualmente favorecer ações corruptivas, já que cada unidade descentralizada possuía autonomia própria para exercer as funções que lhes eram confiadas pelo governo, levando-se em consideração, ainda, que não havia uma eficiente fiscalização por parte da Coroa, até mesmo pela distância que a separava da colônia.

---

<sup>25</sup> Esses são os dizeres de António Manuel Hespanha (2001, p. 168) ao comentar as novas visões acerca das modificações implementadas pela historiografia brasileira.

### 2.3 A COROA PORTUGUESA ADMINISTRA O BRASIL COLÔNIA (1500-1822)

Antes mesmo de iniciado o período colonial brasileiro, nota-se em Portugal a existência de laços de hierarquia funcional entre os vários níveis do aparelho administrativo, que possibilitavam à Coroa organizar uma estrutura da administração interna eficiente para iniciar a expansão ultramarina. Embora o poder estivesse centralizado nas mãos da Coroa,<sup>26</sup> havia certa autonomia para cada unidade administrativa, o que pode ter dado ensejo à prática de atos de corrupção.

Segundo António Manuel Hespanha (2001, p. 175), o Conselho Ultramarino, os vices-reis e governadores gozavam, na colônia, de uma autonomia. Como consequência natural das funções do governo que lhes eram confiadas, tinham autorização para criar direito ou para dispensar o já existente, até mesmo porque os regimentos que lhes eram outorgados permitiam a desobediência de instruções régias sempre que “[...] uma avaliação pontual do serviço real o justificasse”. Ou seja, poderiam derrogar o direito em vista da realização de sua missão de forma mais adequada.

Além disso, deve-se ressaltar que esses governadores estavam isolados da fonte do poder pelo mar, tendo necessidade de resolver determinados casos sem ter que esperar a demorada resposta às suas perguntas. Por essa razão, os governadores –gerais poderiam decidir assuntos não previstos nos regimentos, desde que conferenciassem com o bispo, o chanceler das relações da Bahia e o provedor da

---

<sup>26</sup> A professora Adriana Pereira Campos (2003, p. 56), em sua tese de doutorado, ao se manifestar sobre a situação de Portugal quando iniciou os descobrimentos, afirma que “[...] a originalidade da realização ibérica foi a conquista da centralização política sem alteração substantiva de sua estrutura social”. No entanto, sustenta também que “[...] a constituição dos poderes centrais na Europa, principalmente das monarquias ibéricas, ensejou um intenso debate historiográfico. Em geral, tem-se chamado atenção sobre a aceitação, sem exame mais apurado, do conceito de Absolutismo como governo livre da intromissão de outras forças, nomeadamente de ordem imperial, provincial ou territorial, bem como das resistências particulares geradas pelo desejo de centralização e de poder dos principados territoriais [em relação ao Imperador]’ (Oestreich, 1984, p. 182). Segundo os estudiosos, os poderes locais insurgiam-se contra a administração absolutista sempre que estavam em causa os Direitos provinciais ou locais, e o centralismo não se traduzia numa organização política hierárquica ramificada até os confins do Estado. A historiografia mudou completamente esse enfoque e, ao invés de discutir os progressos do processo de centralização, concentra-se atualmente em investigar a continuidade dos poderes corporativos e sua integração à administração do Estado”.

Fazenda Real. Ou seja, era uma descentralização que abria espaço para medidas públicas nas quais poderia entrar facilmente uma motivação privada.

A graça, por exemplo, era um atributo real que permitia a dispensa da lei, colocando-o acima das disposições que estavam contidas a rigor legal. Por isso, Hespanha (2001) afirma que a vice-realeza dava aos governadores a permissão para o exercício de atos de graça, tal como concessão de mercês e ofícios, outorga de rendas e perdão de crimes.

Os capitães donatários e os governadores das capitanias<sup>27</sup> tinham também sua autonomia. Sua função principal era a concessão de sesmarias no Brasil: os reis de Portugal autorizavam aos donatários a concessão de terras a pessoas que as quisessem cultivar.

Essa autonomia também poderia levar a deformações como, por exemplo, o exercício do direito nas mãos de pessoas simples e ignorantes que não sabiam ler ou escrever, e que poderiam ser facilmente corrompidas ou amedrontadas pelos poderosos da terra. Um exemplo disso, mostrado por Hespanha (2001), era o fato de condenados serem nomeados pelos capitães donatários para exercerem a função de ouvidor.

No terreno da justiça, as Relações Coloniais<sup>28</sup> tinham prerrogativas semelhantes aos tribunais supremos do reino, constituindo-se como uma área autônoma e auto-regulada, de forma que os governadores-gerais não podiam controlar o conteúdo de suas decisões judiciais. No entanto, sabe-se que existia forte solidariedade entre

---

<sup>27</sup> Os donatários e governadores de capitanias deveriam obedecer e dar conta de seu governo ao governador-geral, que era a cabeça do governo do Estado. Na verdade, os governadores das capitanias eram autônomos no que respeitava ao governo local, estando sujeitos ao governador geral em matéria relativa à política geral e à defesa do território brasileiro (HESPANHA, 2001).

<sup>28</sup> No Brasil, a Relação Colonial era um tribunal supremo, cujo presidente natural era o rei. Suas decisões, portanto, tinham a mesma dignidade das decisões reais, não podendo, ser revogadas ou restringidas por atos régios. A Relação exercia também o poder de controle sobre os funcionários civis (ouvidores) e militares (capitães) postos pelos donatários, além do controle judicial geral sobre todos os atos do governo. Tinha, ainda, o poder de tomar residência aos governadores e vice-reis que terminassem seus mandatos (HESPANHA, 2001).

os desembargadores e a elite colonial, o que fazia com que “[...] muito freqüentemente, os juízes veiculariam com eficiência os interesses dos poderosos locais, no julgamento de questões tão estratégicas como a interpretação de cartas de doação, a revogação de sesmarias” (HESPANHA, 2001, p. 181). Trata-se, assim, de um estreito laço de amizade institucionalizado entre pessoas que detinham o poder, possibilitando em alto grau a confusão entre o público e o privado e facilitando, desse modo, aquilo que em linguagem contemporânea chamamos de corrupção.<sup>29</sup>

Maria Fernanda Baptista Bicalho (2001, p. 206) procura estudar aspectos dessa confusão entre público e privado, quando afirma:

[...] o ato régio de conferir honras e privilégios tem sido analisado pela historiografia como elemento instituidor de uma ‘economia moral do dom’,<sup>30</sup> de acordo com a qual aqueles beneficiados passaram a estar ligados ao monarca por uma rede baseada em relações assimétricas de troca de favores e serviços.

Como a conferição de títulos e mercês era atribuição exclusiva do monarca, era ele quem tinha a função de graduar e qualificar os grupos, decidindo sobre seus conflitos. Não obstante o acesso aos cargos<sup>31</sup> se caracterizar como objeto de disputas entre grupos economicamente influentes, essas disputas eram um dos fatores que indicavam a centralidade daqueles cargos enquanto espaço de negociação da Coroa. Maria Fernanda Baptista Bicalho (2001, p. 219) explica como funcionava a relação entre o indivíduo e a metrópole:

Dessa forma, o indivíduo ou o grupo que, em troca de serviços prestados (mormente na conquista e colonização do ultramar), requeria uma mercê, um privilégio ou um cargo ao rei, reafirmava a obediência devida, alertando

---

<sup>29</sup> Um estudo moderno relacionando corrupção às relações pessoais é encontrado na obra de Marcos Otávio Bezerra (1995).

<sup>30</sup> Essa prática pode ser denominada também de economia política dos privilégios, que deve ser pensada enquanto “[...] cadeia de negociação e redes pessoais e institucionais de poder que, interligadas, viabilizavam o acesso dos ‘descendentes dos primeiros conquistadores’, dos ‘homens principais’, e da ‘nobreza da terra’ a cargos administrativos e a um estatuto político hierarquizado” (BICALHO, 2001, p. 220-221).

<sup>31</sup> Ao longo do século XVI, alguns cargos régios nas conquistas foram exercidos por membros das principais famílias da terra; fruto do sistema de mercês concedidas pelos reis de Portugal, aos primeiros conquistadores e povoadores da região (BICALHO, 2001).

para a legitimidade da troca de favores e, portanto, para a obrigatoriedade de sua retribuição. Ao retribuir os feitos de seus súditos ultramarinos, o monarca reconhecia o simples colono como vassalo, reforçando o sentimento de pertença e estreitando os laços de sujeição em relação ao reino e à monarquia, reafirmando o pacto político sobre o qual se forjava a soberania portuguesa nos quatro cantos do mundo.

Pode-se concluir, então, que essa política de privilégios no corpo governativo deve ser analisada como uma cadeia de negociações e redes pessoais e institucionais do poder, que, interligadas, viabiliza o acesso aos cargos administrativos brasileiros aos descendentes dos portugueses, primeiros conquistadores, hierarquizando os homens e garantindo a coesão do Império Português.

No Brasil, o primeiro regimento do governo, conforme relata Hespanha (2001), proibia a criação de novos ofícios pelos governadores, reservando para o rei sua criação. Assim, para os ofícios já existentes, os governadores podiam nomear serventias, mas não dá-los em propriedade.

Entretanto, no início do século XVIII, o regime e concessão de ofícios começou a mudar, pois um decreto real estabeleceu que novos ofícios fossem dados a quem tivesse uma espécie de “serviço” que justificaria a mercê do ofício, nos quadros de uma lógica de troca de benefícios.

Posteriormente, outro decreto real determinou que os novos ofícios deviam ser dados em propriedade aos que prometessem um “donativo”. Assim, os ofícios vagos passaram a ser vendidos em leilão àqueles que ofereceriam mais. No entanto, Bicalho (2001, p. 186) assevera que isso não correspondia a uma verdadeira venda, pois o montante pago era uma mera doação, correspondendo ao dever de gratidão para com o rei que lhe concedera um ofício: “Essas serventias com freqüência eram vendidas a grupos rivais que, por causa de ódios mútuos, ofereciam doações mais vantajosas, com prejuízo do interesse público e dos oficiais de mais mérito mas menor fortuna”.

Tratava-se de uma cultura política na qual a confusão entre o público e o privado

possibilitava facilmente atitudes que, embora naquele contexto histórico fossem consideradas normais, na contemporaneidade – em outra cultura política – seriam inadmissíveis e consideradas corruptas.

É óbvio que, numa sociedade assim constituída, era importante a competição no que diz respeito a investimentos que particulares estariam interessados em fazer nas compras ou arrendamentos propostos pelas autoridades. Nesse sentido, Maria Fernanda Baptista Bicalho (2001, p. 186) acrescenta: “De fato, parece que muitas compras se destinavam justamente à remuneração de favores ou a atos de proteção; com o que, além do mais, se recebia em troca a garantia de que os papéis, cômodos ou incômodos, estavam em boas mãos”.

É, mais uma vez, a cultura da indistinção entre público e privado, facilitando o favorecimento de uns em detrimento de outros, apesar de serem procedimentos de acordo com leis estabelecidas. A contemporaneidade não admite tais procedimentos, o que os torna, então, se praticados hoje, passíveis de serem taxados de corruptos, adjetivo entretanto incorreto para o período colonial brasileiro. Aquilo que hoje chamamos de corrupção assume uma feição peculiar nas sociedades patrimonialistas, já que não há uma clara distinção legal e normativa (constitucional) entre *res* privada e a *res* pública. Nessas sociedades é legítima a indistinção entre o privado e o público, entre as posses do soberano e o orçamento do Estado.

É sob essa ótica que se deve analisar a primeira carta, de punho do escriba Pero Vaz de Caminha, datada de Porto Seguro da Ilha de Vera Cruz, a 1º de maio de 1500, em cujo final solicita favores para o genro Jorge de Osório ao rei Dom Manuel, de Portugal (HABIB, 1994, p. 3):

E pois que, Senhor, é certo que tanto neste cargo que levo como em outra qualquer coisa que de Vosso serviço for, Vossa Alteza há de ser de mim muito bem servida, a Ela peço que por me fazer singular mercê, mande vir da Ilha São Tomé a Jorge de Osório, meu genro – o que d’Ela receberei em muita mercê. Beijo as mãos de Vossa Alteza. Deste Porto Seguro, da

Vossa Ilha de Vera Cruz, hoje, sexta-feira, primeiro dia de maio de 1500.  
Pero Vaz de Caminha.

O Estado Português não se ajustou à idéia de uma máquina burocrática transposta para a Colônia, pois a tentativa de transpor a organização administrativa lusa para o Brasil chocou-se com inúmeros obstáculos, dada a extensão da Colônia, a distância da metrópole e a novidades de vários problemas a serem enfrentados. Essa situação, sem dúvida, pode ter favorecido a prática de corrupção no período colonial (FAUSTO, 2002). E esta é a idéia mestra deste capítulo.

Entretanto, 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 (HABIB, 1994). Aí já se tratava de um procedimento facilitado pela cultura política de então, mas não autorizado por ela. Ou seja, era obviamente corrupção.

Sérgio Habib (1994, p. 5-6) relata que um dos maiores escândalos sobre corrupção no período colonial foi o que envolveu o governador da capitania de Goiás, D. Álvaro Xavier Botelho de Távora, Conde de S. Miguel:

Recebendo determinação expressa, pela Carta Régia de 14/10/1758, deveria, o novo governador de Goiás, João Manuel de Melo, investigar o seu antecessor, bem como o antigo ouvidor Agostinho, ambos suspeitos de corrupção [...]. À medida em que as investigações aprofundavam, constatava-se que a grande maioria dos funcionários da Capitania achavam-se envolvidos com atos de improbidade e de corrupção, o que, de uma certa forma, dificultou o trabalho da apuração. Essas condutas ilícitas perdiam-se, entretanto, pela forma de serem conduzidas as investigações e, sobretudo, pelos laços de amizade que mantinha o ouvidor com pessoas envolvidas. Tem-se notícia, também, do tráfico de influência exercido pelo ex-governador, no sentido de desviar as provas que o incriminavam.

Era, assim, na brecha aberta pela indistinção entre o público e o privado que se dava a corrupção, o que é exemplificado também por um outro fato ocorrido por

ocasião da exploração de ouro e diamantes nas Minas Gerais, quando as cadeias clientelares, como importantes mecanismos de identificação e de sociabilidade do reino português, estendiam-se além-mar, e a conseqüente troca de favores tornava duradouros os laços entre aqueles que delas participavam. João Fernandes de Oliveira<sup>32</sup> não perdeu as oportunidades que se apresentaram para aumentar seu poder, ao se associar com um governador para arrematar um contrato de exploração de diamantes no Distrito Diamantino:

Em 1739, João Fernandes de Oliveira habilitou-se a um negócio mais arriscado, que envolvia muito dinheiro. Foi nesse ano que a Coroa abriu os processos de arrendamento periódico de exploração no Distrito Diamantino. Gomes Freire de Andrade, o governador das capitanias do Rio de Janeiro e Minas Gerais, dirigiu-se para o Tejuco, e lá permaneceu de abril a agosto, na tentativa de convencer os mineradores locais a oferecer um lance. [...] O melhor lance oferecido em leilão público pelos mineradores do Tejuco, continha a proposta de utilizar mil escravos nos trabalhos diamantíferos, num contrato de dez anos, com a exploração podendo ser estendida a todo o distrito, o que foi inaceitável pelo governador. Do ponto de vista da Coroa, João Fernandes e Francisco Ferreira apresentaram uma proposta melhor: limitaram a seiscentos o número de escravos e a quatro anos o período de exploração e aceitaram a delimitação dos rios a ser minerados. [...] Segundo Frei Gaspar da Encarnação, ministro do rei, o verdadeiro interessado na sociedade era o governador Gomes Freire de Andrade; João Fernandes seria apenas o testa-de-ferro, e seu lance não passara de uma farsa montada com o intuito de convencer os mineradores locais de que fora do Tejuco teriam como concorrentes grandes homens de negócios. A segunda mulher de João Fernandes de Oliveira revelou anos mais tarde que seu esposo entrara nesse negócio por intermédio do governador, que eles eram grandes amigos e que era público nas Minas que os interesses deste eram do empenho de Gomes Freire de Andrade, a quem todos cegamente respeitavam e obedeciam (FURTADO, 2003, p. 79-80).

Com a vinda da família real para o Brasil, em 1808, dá-se o processo de separação política de Portugal e a posterior formação do Estado brasileiro. Foi um momento em que se operaram grandes transformações. E D. João VI distribuiu largamente títulos de nobreza e honrarias especiais entre a elite brasileira, fazendo em uma década mais nobres do que toda a sua dinastia. (BARBOZA FILHO, 2000). Em 1822, tem origem o Brasil como nação independente de Portugal. O Estado adquire

---

<sup>32</sup>O desembargador João Fernandes de Oliveira chegou ao Tejuco em 1753 para representar seu pai que, do Reino, havia arrematado o quarto contrato de diamantes. Era um rapaz coberto de glória, cuja trajetória, cuidadosamente planejada pelo sargento-mor João Fernandes de Oliveira, seu pai, refletia o processo de notabilização e ascensão social que o antigo contratador de diamantes procurava estabelecer para sua família, à medida que enriquecia (FURTADO, 2003).



entre nós uma outra feição.

## **2.4 ESTADO BRASILEIRO E A ELITE AGRÁRIA (1822-1930)**

Proclamada a independência política do Brasil, por Pedro I, inicia-se uma nova fase na concepção do Estado brasileiro. Pareceu melhor a esta seção estudar conjuntamente a fase monárquica (de 1822 a 1889) e a fase do início da República (1889 a 1930), uma vez que na passagem do Império para a República não houve cisão, no que tange à indistinção entre público e privado.

A fase monárquica costuma ser dividida conforme indica Sérgio Habib (1994, p.14):

De 1822 a 1831, estende-se o Primeiro Reinado, de fisionomia nítida. A Regência, de 1831 a 1840, balizada pela abdicação de D. Pedro I e o golpe de Maioridade, tem fisionomia ainda bastante bem caracterizada. Depois, de 1840 a 1850, assiste-se ao preparo da mais longa fase da história política brasileira, que é o Segundo Reinado, com o fim, nesse primeiro instante, das lutas da década antecedente, a votação das leis garantidoras da ordem e o amadurecimento do Imperador; 1850 a 1864, é a relativa estabilidade geral e o primeiro surto de realizações materiais significativas; de 1870 a 1889, quando, apesar da relativa ordem e de certo desenvolvimento, as contradições do sistema se aguçam, ao ambalo da campanha republicana, até o golpe final.

A fase de modernidade e de progresso experimentada durante esse período do Império foi superior ao que a colônia obteve nos três séculos, da mesma forma que novas formas de corrupção foram sendo adaptadas a essa realidade que se implantava, embora sempre se dando na brecha aberta pela indistinção entre o público e o privado.

A Constituição em vigor desde 1824 a 1889 estabelecia o voto censitário e dava continuidade à influência que sobre o país exercia a aristocracia rural. O poder

moderador colocava no rei poderes imensos, apesar de entre nós funcionar um parlamentarismo que muitos chamam de “parlamentarismo às avessas”. O surgimento dos partidos políticos, em especial o Partido Conservador e o Partido Liberal em vigor no Segundo Reinado, mantém o poder da elite agrária. Tem início todo um jogo da política interna no qual é mantida, sob formas diferentes, a indistinção entre o público e o privado que caracterizaram o Estado patrimonialista e burocrático do período colonial. E é também na brecha aberta por essa confusão que se introduziu a corrupção.

Eram freqüentes os casos de improbidade e desvios de verbas públicas. Entre os anos de 1848 a 1864, foi comum a concessão de títulos honoríficos em troca de favores. Por essa razão, foi elaborado um projeto de lei<sup>33</sup> encaminhado à Comissão de Justiça Civil propondo a proibição de membros do Poder Judiciário receberem concessão, graça, título ou condecoração do Poder Executivo, sob pena de perder o emprego. É que não era de tradição do Brasil ter uma realeza com genealogia puramente brasileira, resultando a concessão de títulos numa oportunidade para a obtenção de vantagens do servidor público (HABIB, 1994).

Eram freqüentes também os casos de improbidade administrativa e desvios de verbas públicas. Sérgio Habib (1994, p. 16) conta o fato em que o Imperador D. Pedro II, em 1878, exonerou do cargo o ministro do gabinete 25 de junho:

Ninguém averbara o barão de Cotegipe de pessoalmente interessado nos lucros suspeitos da sociedade [...]. Às irregularidades em que este indiciou, acudiu prontamente o ministro devido corretivo, tirando-lhe o cargo. Não pairava no ânimo de ninguém a mínima desconfiança quanto à integridade individual da coroa, mas o pudor da administração fora violado, por uma aparência de relações irregulares entre o fiscalizado e fiscal dos interesses do Estado.

Em 1889, outro ministro, João Alfredo, do gabinete 10 de março, haveria de perder seu cargo também em virtude de uma série de acusações de corrupções em

---

<sup>33</sup> Esse projeto de lei foi elaborado por Joaquim Saldanha Marinho, Felício dos Santos, Galdino das Neves, J.C Azevedo e Rui Barbosa (HABIB, 1994).

transações com a firma dos Loyos, cujo presidente mantinha consigo relações de amizade, e até de parentesco, auferindo grandes lucros nesse tipo de negócio escuso (HABIB, 1994).

Outro episódio, envolvendo agora o presidente do Conselho Ultramarino, senador Sinimbu, demonstra que, além das acusações de corrupção, que eram profundamente desgastantes para a imagem do governo, tinha também a impunidade dos atos corruptos. O Jornal do Comércio noticiou na época que: “O Sr. Sinimbu, Primeiro Ministro Brasileiro, estaria aferrolhado em uma prisão se o não salvasse especialmente o foro de senador do Império” (HOLANDA, 1985, p. 229).

É interessante notar, entretanto, que houve casos já na época considerados de corrupção, ao lado de outros que somente hoje poderiam ser assim identificados, se levarmos em conta as características da cultura política de então. Para se distinguir entre uma situação ou outra, convém levar em consideração as características específicas da sociedade no período imperial.

No que diz respeito à elite, uma das principais características era seu estreito relacionamento com a burocracia estatal, o que não ocorria somente com o Brasil, mas também com outras elites de países de capitalismo menos avançado. Sem entrar na controvérsia sobre se essa elite se constituía ou não em estamento, pode-se verificar, entretanto, que a estrutura centralizada da burocracia imperial permitia um acúmulo de funcionários e atividades administrativas no nível do governo central, num sistema especialmente macrocéfalo nos Ministérios da Fazenda e da Agricultura, Comércio e Obras Públicas, que lidavam mais diretamente com verbas. Abria-se aí a brecha de que se vem falando neste capítulo, uma vez que funcionava aquilo que José Murilo de Carvalho (1996, p. 145) chama de “[...] indistinção entre a administração e a política, entre o particular e o público [...]” e ao sentido que essa característica da cultura política pudesse ter para a burocracia, para o Estado e para a sociedade.

É interessante observar que o Brasil não era, então, exceção, mesmo em comparação com países tidos como modelos de ética, como os Estados Unidos e Inglaterra. O mesmo José Murilo de Carvalho (1996, p. 145) menciona, por exemplo, um inquérito do Congresso norte-americano, em 1885, mostrando que a maioria dos funcionários não era qualificada e que, em meio a tantos “ladrões”, a “[...] honestidade era exceção”. Diferentemente do que ocorria em outros países, o Estado brasileiro imperial tinha dificuldades em chegar à periferia, o que o levava a compromissos com os poderes locais. É, nesse sentido, que se manifesta José Murilo de Carvalho (1996, p. 142): “Na ausência de suficiente capacidade controladora própria, os governos recorriam ao serviço gratuito de indivíduos ou grupos, em geral proprietários rurais, em troca da confirmação ou concessão de privilégios”.

No caso brasileiro, essa problemática se punha sobretudo no tipo de polícia criada no período regencial: a Guarda Nacional e que existiu até 1922. Seu oficialato era retirado das pessoas de prestígio local, como fazendeiros, comerciantes e capitalistas, tendo um contingente composto de homens adultos e livres. Desde que foi fundada em 1831 até quase o final do Império, a Guarda Nacional exercia o policiamento local e era um poderoso instrumento de controle da população livre e pobre pelos chefes locais. Em 1873, seu contingente perfazia o total de mais de 700.000 membros, correspondendo a 17% da população masculina livre no Brasil (CARVALHO, 1996).

Vê-se, por aí, que ela “[...] teve um papel de primeiro plano no controle da população e na cooptação dos senhores de terra” (CARVALHO, 1996, p. 138), embora não fazendo parte da burocracia propriamente dita.

Para compreender a história desta corporação, João Gualberto M. Vasconcellos (1995, p. 45) propõe sua divisão em três fases:

A primeira abrange, a grosso modo, o período que vai de 1831 até sua reforma de 1850. Nesta fase, a corporação mobilizou-se intensamente na

campanha de pacificação nacional. O período seguinte, que engloba o segundo reinado, vai de 1850 a 1889, e caracterizou-se por um princípio de aristocratização de seus quadros dirigentes, o que facilitou seu envolvimento com a corrupção eleitoral, e a transformou numa força de oficiais sem soldados. Por fim, na terceira fase, republicana, pode-se constatar que a milícia civil foi absorvida pelo exército e relegada a uma função militar secundária, até o seu total desaparecimento em 1922.

Entretanto, não se dava apenas com a Guarda Nacional esse compromisso entre o governo imperial e os donos de terra. Tal se dava também com os delegados e subdelegados de polícia que, embora nomeados pelo governo central, eram remunerados apenas pelas diligências feitas.

Por outro lado, os juizes de paz eram eleitos e, nesse sentido, representavam sempre algum poderoso local, o que abria chance para entrar em constantes atritos, não só com os funcionários públicos, mas também com outras autoridades eletivas e que representavam outros poderosos locais. Ora, a nomeação de delegados e subdelegados pelo governo, assim como os oficiais da Guarda Nacional protegia a hierarquia local de poder, livrando os poderosos dos riscos de uma eleição. Tratava-se de uma realidade que permitiu a José Murilo de Carvalho (1996, p. 144) afirmar que “[...] o governo trazia para a esfera pública a administração do conflito privado mas ao preço de manter privado o conteúdo do poder”. Como se pode ver, tratava-se de uma confusão que introduzia uma brecha na qual podia brotar a corrupção.

No final do século XIX, a figura do coronel já estava consolidada, de forma que, entre 1889 e 1930, foram firmadas as bases para o estabelecimento da República dos Coronéis. A passagem do regime imperial para o republicano acentuou e exacerbou a função eleitoral do coronel da Guarda Nacional. Foi ele quem atrelou os chefes políticos municipais ao governo estadual, com a atrofia dos núcleos locais. O coronel fazia a política e complementava a opinião pública no âmbito municipal.

A proclamação da República significou, assim, a ascensão dos coronéis ao “[...]”

primeiro plano da cena política” (VASCONCELLOS, 1995, p. 59). Os grandes proprietários de terras tomaram finalmente o poder na política brasileira e passaram a controlar a frágil democracia marcada pela exclusão social, pois, na verdade, as camadas dominadas da população continuaram não participando do poder público.

Naquele início do período republicano, a maioria do eleitorado brasileiro achava-se concentrada em pequenos municípios e áreas rurais, razão pela qual, com essa mudança político-constitucional, os proprietários de terra ganharam uma nova moeda de troca, isto é, a possibilidade de controlar o voto de milhões de cidadãos pobres e despolitizados. Com isso, o coronelismo<sup>34</sup> conseguia se impor, no funcionamento político dos estados e mesmo do país como um todo.

Cabe, a essa altura, uma análise conceitual, no que diz respeito ao relacionamento entre o coronel e os oligarcas. Edgar Carone (1978) afirma que, ao sentido de oligarquia enquanto governo cuja autoridade está nas mãos de poucos, o Brasil agregou uma especificidade a mais: a do governo baseado na estrutura familiar patriarcal. Tendo se originado no Império, as oligarquias adquiriram maior estabilidade na República, em razão do federalismo e do coronelismo.

Na realidade, o oligarca é um coronel como outro qualquer, apenas se diferenciando pela escala política: o simples coronel atua no âmbito particular, enquanto o oligarca é um coronel que atua no âmbito geral, estadual. Em vista da cultura política vigente naquele momento histórico, essas elites mantinham sua liderança através do autoritarismo e dos favores que concediam a seus aliados. Entretanto, “[...] os favores concedidos não procedem somente dos seus bens pessoais, mas aproveita-se das rendas e poder do Estado para uma política individual” (CARONE, 1978, p. 270). É a continuidade da confusão entre o público e o privado, abrindo brechas para

---

<sup>34</sup> O coronelismo, exercido pelos donos de terras, pode ser conceituado como uma força político-militar que subsistia no Brasil com pilares nos favores e obrigações. Os professores Sebastião Pimentel Franco e Regina Rodrigues Hees (2003, p. 25), ao abordarem o tema coronelismo lecionam que: “Proclamada a República, de 1889 até o advento da revolução de 30, predominou no Brasil uma política voltada para os interesses das elites regionais, que tinham na figura do coronel seu principal expoente. O termo coronel se originou da patente da Guarda Nacional, concedida aos fazendeiros, e, às vezes, também a comerciantes. A eles cabia o exercício do poder político”.

práticas que hoje seriam identificadas como corruptas.

Por isso, as eleições para o Poder Legislativo, por exemplo, passaram a ser realizadas sob um esquema eleitoral marcado por fraudes e desmandos, uma vez que os chefes políticos locais, os coronéis,<sup>35</sup> eram os responsáveis pela qualificação dos eleitores, pela tomada e apuração dos votos, e ainda, influenciavam na composição das comissões de alistamento e mesas eleitorais.

Desse modo, o coronel era, acima de tudo, um compadre, denominação que suaviza as distâncias sociais e econômicas entre o chefe e o chefiado. O eleitor votava na indicação do coronel não porque temia a pressão, mas por dever sagrado que a tradição amoldara.

A maior arma do coronel era o voto, por meio do qual exercia seu poder político. Quanto mais votos pudesse oferecer, maior seria o seu poder (FRANCO; HEES, 2003). Era aí que se dava a manipulação das eleições. Nesse sentido, a eleição era o argumento para legitimar o poder, não a expressão sincera da vontade nacional. A vergonha dos chefes não nascia da manipulação, mas sim da derrota. O essencial era vencer, a qualquer preço.

As despesas eleitorais cabiam em regra ao coronel, por conta do seu patrimônio. Em troca, os empregos públicos, sejam os municipais ou os estaduais, obedeciam às suas indicações. Novamente, a mistura entre o público e o privado.

Dessa forma, João Gualberto M. Vasconcellos (1995, p. 67) pode definir o

---

<sup>35</sup> O fenômeno caracterizado pelo domínio dos coronéis ficou conhecido como coronelismo. A inovação que esse fenômeno provocou residia no aspecto estadualista, ou seja, o deslocamento do eixo decisório para os governantes dos Estados. Nas palavras de Laura de Mello Souza (1999, p. 352), “[...] o mando do coronel independia da riqueza, e se submetia ao reconhecimento tácito do seu poder, num pacto consensual que o governo da república, através da concessão de poderes especiais confirmava”.

coronelismo<sup>36</sup> como uma “[...] adaptação do antigo e exorbitante poder privado, que conseguiu conviver com um regime político de base representativa”.

Pode-se dizer, então, que o coronelismo repousa num sistema de favores<sup>37</sup> e reciprocidades, associando o senhorio local e decadente e o poder público cada vez mais robustecido. Novamente a mistura entre o público e o privado.

O coronel passa a ser o elo de ligação entre o poder estadual e os eleitores, já que estes se situavam, em grande maioria, no campo, sob a zona de influência dos chefes locais, em que os governos estaduais não tinham acesso, por se tratarem de regiões privadas. É por isso que Vítor Nunes Leal (1997, p. 51) afirma que o elo forte na política clientelista era o governo estadual, e justifica:

Imerso num sistema rural decadente, atuando em municípios com baixíssima autonomia legal, o chefe político local é dependente dos favores do governo do estado, dificilmente poderia empreender as obras mais necessárias, como estradas, pontes, energia elétrica. Um indicador claro da fraqueza dos ‘coronéis’ é o caráter governista do sistema – os chefes políticos locais aderem inevitavelmente aos situacionismo político estadual, como forma de obterem os recursos de que necessitam as suas pobres municipalidades.

Tratava-se de uma cultura política em que só alcançava o poder quem participasse da máquina governamental montada a partir dos coronéis, o que obviamente possibilitou a prática de favores concedidos pelo Estado, reforçando o clientelismo. João Gualberto M. Vasconcellos (1995, p. 54) exemplifica essa prática com a correspondência dirigida a Rui Barbosa, ministro da Fazenda no início do período republicano:

---

<sup>36</sup> Vítor Nunes Leal assinala que a forte concentração da estrutura fundiária traduzia-se na pobreza e dependência da grande maioria da população do campo. Ao se computar que na época 73% dos eleitores se localizavam no interior, pode-se aferir a importância das lideranças locais e sua ascensão sobre a população rural como elos na cadeia de reprodução das situações estaduais. Daí a afirmar que a raiz mais profunda do sistema consiste na superposição de formas desenvolvidas do regime representativo a uma estrutura econômica e social inadequada (LAMOUNIER apud LEAL, 1999).

<sup>37</sup> Os coronéis trocavam votos, em candidatos por eles indicados, por favores tão variados como um par de sapatos, uma vaga no hospital ou um emprego de professora (FAUSTO, 2002).



Mais da metade da correspondência que lhe foi endereçada, quando exercia o cargo, era composta de pedidos de emprego e de favores os mais diversos. Os pedidos tinham origens as mais variadas, sendo que boa parte deles era originária dos próprios colegas de ministério.

Sérgio Habib (1994, p. 37) faz até uma compilação de ações desse gênero mais freqüentes no período republicano:

Fraude eleitoral, malversação de verbas públicas, desvios de rendas, tráfico de influência, 'apadrinhamento', propinas e subornos, interesses políticos escusos, beneficiamento de oligarquias com isenções fiscais, com cargos e salários excessivamente elevados, 'coronelismo' (com todo o tipo de condescendência criminoso, acobertamento de criminosos, empreitadas sinistras, suborno de membros do Poder Judiciário, do Ministério Público, da Polícia Judiciária, perseguições políticas por interesses inconfessáveis etc), agenciamento de empréstimos em empresas públicas, enfim, numa só palavra: corrupção, eis o que se transformara a República.

Em linhas gerais, o coronelismo foi um compromisso entre o poder público, progressivamente mais forte, e a influência social decadente dos chefes locais, principalmente dos proprietários de terra. Na verdade, a decadência resultou desse progressivo fortalecimento do poder público.

No curso dos anos de 1920, o coronelismo daria sinais claros de esgotamento político, pois era pouco viável mantê-lo numa sociedade urbana que se modernizava, tendo em vista o surgimento de novos personagens políticos, tais como o populista e o tecnocrata. A distinção mais clara entre o público e o privado vai modificar esse conjunto de práticas políticas. A racionalização da administração proposta na Era Vargas vai tentar imprimir nova direção com relação a essa problemática. É José Murilo de Carvalho (1990, p. 146) quem pontua essa mudança, quando afirma que "Esforços sérios para introduzir o sistema do mérito e racionalizar a administração só foram feitos a partir de 1936 e com êxitos muito relativos".

## 2.5 MUDANÇAS NA CONCEPÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO (1930-1964)

O fim da república oligárquica foi marcado pela Revolução de 30, que inaugurou a etapa decisiva do processo de constituição do Estado brasileiro, com a ascensão de Vargas ao poder. Podemos aí estudar dois períodos que apresentam semelhanças e diferenças: a era Vargas e a fase chamada de democrática. A Era Vargas pode ser distribuída em três períodos: o governo provisório (1930-1934), o governo constitucional (1934-1937) e o Estado Novo (1937-1945). Com a renúncia de Vargas, em 1945, tem início um período democrático que se caracterizou pelos mandatos presidenciais de Eurico Gaspar Dutra (1946-1950), Getúlio Vargas (1951-1954), Juscelino Kubitschek de Oliveira (1956-1960), Jânio Quadros (1961) e João Goulart (1961-1964), após o qual veio a ditadura militar.

A partir de 1930, assistiu-se à quebra das autonomias estaduais, as quais davam suporte às oligarquias. Houve em seguida, em função disso, um fortalecimento do poder, concentrando no Executivo federal os comandos sobre a política econômico-social e sobre o aparato repressivo. Os núcleos de poder local e regional passam a se subordinar cada vez mais ao centro onde são gestadas as políticas públicas. Esse novo Estado subordina a si as forças centrífugas, através dos novos códigos, leis e aparelhos administrativos. Serão redefinidos, a partir de 1930, os conteúdos da soberania.

É nesse sentido que Sônia Draibe (1985, p. 60-61) afirma que “[...] se processou uma estatização das relações sociais [...]” e um reordenamento institucional que “[...] fez avançar a construção do arcabouço jurídico-político estatal, com o sentido fundamental de estabelecer novos suportes organizacionais e normativos para a expressão do poder do Estado como poder unificado, genérico e abstrato”.

Nessa direção, a Era Vargas institucionalizou o voto universal e secreto, unificou os códigos judiciários e elaborou uma legislação sobre as riquezas, a saúde e a educação, fazendo com que o interesse geral ganhasse concretude no formalismo

da lei. Foi, assim, edificado um aparelho burocrático-administrativo de intervenção e de controle, organizando em novas bases aquilo que era chamado de interesse geral. Esse Estado que emergiu com a Revolução de 30 não foi gerado naturalmente por dispositivos institucionais preexistentes e não se reduziu a desapropriar os instrumentos regionais de poder que estavam estruturados na república dos coronéis. Tratou-se de algo novo que modificou profundamente a natureza dos instrumentos políticos em vigor anteriormente.

Sônia Draibe (1985, p. 62) bem resume o papel do Estado, nesse momento, quando afirma:

Centralização e tendência à supressão de formas duais e fragmentadas do poder, estatização das relações sociais, burocratização e modernização dos aparelhos estatais, inserção profunda do Estado na atividade econômica – nunca será demais insistir na concomitância das questões a que teria de responder neste período o Estado capitalista em formação. A complexidade desse processo [...] mostra a especificidade do movimento de construção do Estado brasileiro.

A chegada de Vargas ao poder simbolizava o aumento do peso político das elites urbanas em relação às antigas elites rurais. Vargas angariou simpatia entre as classes média e popular, não só devido o seu discurso populista, mas por medidas objetivas como a criação de leis trabalhistas que favoreciam o operariado. As leis trabalhistas faziam parte dessa nova ordenação do Estado, proposta por ele.

Getúlio Vargas também aboliu a fraude eleitoral do voto de cabresto que sustentava o regime político, instituindo o voto secreto e universal e a Justiça Eleitoral, permitindo às mulheres brasileiras o direito de votarem e serem votadas.

Quando Getúlio foi eleito presidente da República, em 1934, pelo voto indireto da Assembléia Nacional, devendo exercer o mandato até 3 de maio de 1938, parecia que o país iria viver sob o regime democrático. Entretanto, em 1937 veio o golpe do

Estado Novo,<sup>38</sup> frustrando as esperanças de democracia, iniciando a ditadura.

O Estado Novo perseguiu, prendeu, torturou, forçou ao exílio intelectuais e políticos, entretanto, seus idealizadores perceberam a importância de atrair, por exemplo, setores letrados a seu serviço. Desse modo, católicos, integralistas autoritários e esquerdistas disfarçados vieram ocupar e aceitar as vantagens que o regime oferecia.

Enquanto na Primeira República, o serviço público tinha se ajustado à política clientelista, o Estado Novo procurou reformular a administração pública, transformando-a em agente de modernização. Buscou-se criar uma elite burocrática desvinculada da política partidária, que se identificasse com os princípios do regime. Nesse sentido, houve certo esforço para estabelecer uma carreira, em que o mérito era a qualificação básica para ingresso. Entretanto, a própria legislação e a realidade se encarregaram de limitar a possibilidade de formação de um grande estrato burocrático, submetido a regras formais de ingresso e promoção, de acordo com o mérito.

De qualquer forma, foi uma maneira de evitar, a partir de 1930, o clientelismo no serviço público, ao mesmo tempo em que se ofertava igualdade de condições e de oportunidades para todos, o que na república oligárquica só seria possível àqueles que dispusessem de padrinhos.

Porém, na cúpula do aparelho burocrático, a maioria das indicações para os chamados cargos de confiança, continuaram a ser feitas de acordo com as preferências do presidente da República ou de seus ministros. A escolha não era feita necessariamente entre os elementos da carreira de serviço público, o que

---

<sup>38</sup> No dia 10 de novembro de 1937, tropas da polícia militar cercaram o Congresso Nacional e impediram a entrada dos congressistas. A noite, Vargas anunciou uma nova fase política e a entrada em vigor de uma Carta Constitucional elaborada por Francisco Campos. Esse regime foi implantado no estilo autoritário, sem grandes mobilizações. O movimento popular e os comunistas tinham sido batidos e não poderiam reagir; a classe dominante aceitou o golpe como fato inevitável e até benéfico (FAUSTO, 2002).

limitava profundamente os novos critérios modernizadores de entrada no serviço público. Estava aí a brecha por onde podia entrar aquilo que atualmente chamamos de corrupção, embora se possa afirmar com Thomas Skidmore (1998, p. 163), que “[...] não há provas de que ele [Getúlio Vargas] tivesse amealhado riqueza indébita enquanto esteve no poder [...]”.

Entretanto, apesar de seu carisma, Getúlio Vargas não conseguiu afastar a corrupção do país, principalmente entre aqueles que dele se aproximaram e que se beneficiaram do poder. Nesse sentido, Sérgio Habib (1994, p. 35) comenta que Vargas:

Protegeu muitas pessoas que, em determinados momentos, lhe foram úteis, proporcionando-lhes bons empregos, posições-chaves, oportunidades para enriquecimento ilícito. Mas não foi possível acusá-lo de haver tirado proveito pecuniário para si próprio, durante quinze anos em que governou o país.

É emblemático, nessa linha, um caso em que Bejo Vargas, irmão de Getúlio, personagem violento, se envolveu em inúmeros homicídios, sem jamais responder a um único inquérito policial.

Forçado a renunciar em 1945, Getúlio Vargas retirou-se do poder. A vitória do general Dutra nas eleições daquele ano foi resultado da força da máquina eleitoral e do prestígio de Getúlio<sup>39</sup> entre os trabalhadores. Era a continuação do poder das forças sociais que prevaleceram durante o Estado Novo.

A transição entre o regime de Vargas e o que lhe sucedeu dependeu da iniciativa militar, mas não representou, sob muitos pontos de vista, uma ruptura com o passado, apenas uma mudança para novos rumos em meio a muitas continuidades. Desse modo, no reordenamento político-jurídico do Estado

---

<sup>39</sup> Boris Fausto (2002) ressalta que Getúlio foi um dos vencedores das eleições de 1945 e isto não apenas pelo seu papel na vitória de Dutra. Beneficiando-se da lei eleitoral, elegeu-se deputado e senador por vários Estados, optando por ser senador pelo Rio Grande do Sul.

procurou-se garantir o respeito às regras básicas do sufrágio universal e secreto, como também o controle político realizado por toda uma estrutura centralizada e burocrática do Estado (DRAIBE, 1985). Ademais, no governo Dutra foi colocada em prática a Constituição democrática de 1946, com as garantias das reformas eleitorais e trabalhistas introduzidas na Era Vargas.

Nas eleições realizadas em 1950, Getúlio, eleito, retorna ao poder na condição de Presidente da República. No início desse novo governo, promoveu várias medidas destinadas a incentivar o desenvolvimento econômico, com ênfase na industrialização. No entanto, ao mesmo tempo em que tratava de dinamizar a economia, o governo se via diante do avanço da inflação. Por esse motivo, sofria acusações de vários escândalos em matérias constantes na imprensa, o que fazia da política interna um alvo fácil para os seus opositores.

Com a descoberta da participação de Gregório Fortunato, homem forte do governo, como autor da morte de Major Rubens Vaz, e o afastamento da Polícia Civil das investigações, tornou-se insustentável a permanência do presidente no poder, resultando daí seu suicídio, em 1954.

Para o quinquênio de 1955-1960 foi eleito Juscelino Kubitschek. Sérgio Habib (1994, p.39) comenta que “A grande corrupção da época concentrava-se na política, no funcionalismo público e nos negócios envolvendo interesses estrangeiros no país, com a participação de banqueiros e empresários”. Vê-se, assim, que, diferentemente da república dos coronéis, os problemas se davam em meio à máquina estatal.

Noutros exemplos, Sheldon Maram (2002, p. 163-164) indica episódios em que o assunto corrupção era cogitado com um dos problemas do governo de Juscelino:

Ao aceitar o posto de ministro da Guerra no início de 1956, por exemplo, Lott alertara o novo presidente contra a ‘corrupção e covardia’. [...] Indignado, Lacerda perguntou retoricamente como a UDN poderia deixar

que Kubitschek determinasse seu candidato, quando o partido vivia dizendo que seu governo 'é corrupto [...], está inflacionando o país' e representava uma volta à ditadura de Vargas.

A política econômica de Juscelino foi definida no Programa de Metas, onde estava prevista uma obra fundamental para o seu sucesso governamental: a construção de uma nova capital da república. A criação de Brasília representava o estímulo e o fortalecimento do funcionalismo público, que passou a exigir favores, para compensar o sacrifício de estar longe dos centros civilizados.

Jânio Quadros ascenderia ao poder com a promessa de moralidade. Centrou sua campanha nos ataques à corrupção do governo anterior, à inflação e à alta do custo de vida, bem como aos desperdícios com as grandes obras em Brasília, procurando reunir todos os descontentes e sem partido. Para a vice-presidência foi eleito João Goulart, com quem Jânio fez uma dobradinha para conseguir angariar mais votos. Segundo Júlio José Chiavenato (1994), esse arranjo tornou-se possível graças ao jeitinho de as elites brasileiras caçarem votos.

Jânio perdeu o apoio político que deveria sustentá-lo no governo e sete meses depois, renunciou à presidência. A Constituição não deixava dúvidas quanto à sucessão do vice-presidente. Entretanto, a posse ficou suspensa diante da iniciativa de setores militares que viam em João Goulart a encarnação da república sindicalista e a brecha por onde os comunistas chegariam ao poder.

O resultado foi a proposta de um regime parlamentarista. Assim, Goulart tomou posse, mas teve seus poderes vigiados pelos parlamentares. Porém, em janeiro de 1963, milhões de eleitores, em plebiscito, votaram não ao parlamentarismo, retornando, assim, o presidencialismo, com João Goulart na chefia do governo.

Nos últimos meses do governo, a resolução dos conflitos pela via democrática foi sendo descartada. A direita ganhou os conservadores moderados para sua tese: só uma revolução purificaria a democracia, pondo fim à luta de classes, ao poder dos

sindicatos e aos perigos do comunismo (FAUSTO, 2002).

Imediatamente após o comício do dia 13 de março, setores das classes médias, grandes proprietários e políticos direitistas saíram às ruas das capitais para pedir o afastamento de Jango. Através de amplas articulações de boa parte da cúpula da oficialidade, as Forças Armadas estavam prontas para o golpe. Em 31 de março, tropas militares marcharam em direção ao Rio de Janeiro, com a adesão dos principais comandantes em todo o país. O governo federal desmoronou.

Assim, pelas forças dos tanques, as Forças Armadas impuseram ao país uma nova ordem político-institucional com características crescentemente militarizadas, implementando as reformas que objetivavam, no campo econômico, o desenvolvimento do capitalismo no Brasil. Terminou aí em 1964 uma importante fase democrática da política brasileira.

Esse período inaugurado em 1945 revelou a importância de se estabelecerem novas formas de efetivo controle democrático, procurando efetivar o controle público e do cidadão sobre a gestão estatal. Era aí, nesse controle, que se colocava um campo de incógnitas e desafios, em meio aos quais poderiam emergir práticas que atualmente chamaríamos de corrupção.

Como bem esclarece Sônia Draibe (1985, p. 381) o desafio, nesse momento histórico, é

[...] encontrar soluções para a ampliação, o aprofundamento [...] das instituições do direito público, para fazer com que a vida econômica e social, em seu conjunto, se submeta a critérios verdadeiramente sociais e democráticos de racionalidade e controle político.

Em meio à indecisão da busca por esses critérios novos, poderiam surgir práticas políticas corruptas.



No pós-Estado Novo, surge uma nova ordem política condizente com o liberalismo e com toques de preocupação social, uma estrutura típica do constitucionalismo burguês que procurava pacto social entre interesses dominantes do capital e da propriedade com as aspirações do proletariado que se organizava (BRUNO, 1995).

O período que se seguiu à queda do Estado Novo caracterizou-se por algumas formas concretas de manifestação política, entre as quais a liderança de massas de tipo populista, que já se processava no fim da ditadura e, conforme Weffort (1980, p. 24), permaneceu “[...] uma constante no processo político até 1964”. O populismo, segundo Norberto Bobbio (2000, p. 980) é a “[...] fórmula política cuja fonte principal de inspiração e termo constante de referência é o povo, considerado como agregado social homogêneo e como exclusivo depositário de valores positivos, específicos e permanentes”. É fundado no postulado da homogeneidade das massas populares.

O coronelismo era uma forma de relação de dominação que atuava no reduzido cenário do governo local, tendo por habitat os municípios do interior, onde o isolamento social da localidade semi-urbana e a rarefação do poder público constituíam fatores fundamentais na formação dessa forma de poder político, caracterizada pela “[...] incursão do poder privado no domínio político” (WEFFORT, 1980, p. 27). Ora, no populismo a adesão da massa ao líder supõe a não-existência daquelas formas tradicionais de coerção social e econômica.

No coronelismo, há um compromisso entre o poder público e o poder privado do grande proprietário de terras, enquanto no populismo existe, pelo contrário, “[...] exaltação do poder público; é o próprio Estado colocando-se através do líder, em contato direto com os indivíduos reunidos na massa” (WEFFORT, 1980, p. 28). É essa a grande mudança iniciada no pós-30 e que caracteriza o período compreendido entre 1945 e 1964.

Weffort (1980, p. 36) bem interpreta o papel do Estado no populismo, quando

esclarece:

[...] o populismo [...] é sempre uma forma popular de exaltação de uma pessoa na qual esta aparece como a imagem desejada para o Estado [...]. A massa se volta para o Estado e espera dele 'o sol ou a chuva', ou seja, entrega-se de mãos atadas aos interesses dominantes.

O período que se estende de 1945 até a queda do governo Goulart em 1964 realiza claramente as tendências e forças políticas que compõem as grandes coordenadas de um processo iniciado com a revolução de 30 e cujos traços dominantes foram a liquidação do poder oligárquico, juntamente com a formação de um Estado democrático apoiado nas massas urbanas e nos setores ligados à industrialização.

E foi nesse Estado democrático assim constituído que emergiram novas formas de práticas políticas. Weffort (1980, p. 51) analisa esse fenômeno, ressaltando o papel dos fatores que ofereciam os suportes da legitimidade desse novo Estado: "Necessitados do apoio das massas urbanas, os detentores do poder se vêem obrigados a decidir, no jogo dos interesses, pelas alternativas que se enquadram nas linhas de menor resistência ou de maior apoio popular".

Foi em meio a esse novo "jogo de interesses" que puderam se imiscuir práticas políticas de corrupção. Sem tocar nesse aspecto da questão, Weffort (1980, p. 51), a nosso ver, faz uma abordagem indireta do problema:

Nestas circunstâncias, é às vezes difícil saber, diante de uma decisão particular do Estado [...], se ela corresponde, primariamente, a uma política deliberada ou se é meramente uma decisão útil para ampliar as bases do poder. O Estado encontrará, assim, condições de abrir-se a todos os tipos de pressões sem se subordinar, exclusivamente, aos objetivos imediatos de qualquer delas. Em outros termos: já não é uma oligarquia. Não é também o Estado tal como se forma na tradição ocidental. É um certo tipo de Estado de massas, expressão da prolongada crise agrária, da dependência dos setores médios urbanos e da pressão popular.

Ressaltando o papel do Estado no processo político que caracterizou o período 1945-1964, Weffort (1980, p. 57) conclui que "[...] essa situação de dependência dos

diferentes grupos em relação ao Estado é uma realidade desde a crise final da oligarquia”. Novas práticas políticas surgiram então, em função do novo Estado que se instalava. E era através delas que se introduzia a corrupção. A partir do estado varguista, abriu-se, assim, um novo espaço para a corrupção, através da máquina pública que encampou o agente político local que, para agir, precisará de se ligar à máquina pública.

## **2.6 A DITADURA MILITAR E A BUROCRACIA ESTATAL (1964-1985)**

O período iniciado em 1964 inaugurou-se com a ruptura do pacto populista, o que fez com que as formas tradicionais de representatividade fossem comprometidas na sua base, em função da exclusão dos setores populares. Por outro lado, o poder exercido pelas Forças Armadas gerou a politização do grupo militar. O regime militar também representou a afirmação da hegemonia do grande capital, através da aliança entre militares, tecnocratas e empresários gerando um modelo econômico internacionalizado e concentracionista (FONTES; MENDONÇA, 1988).

O período militar abrangeu cinco mandatos presidenciais: general Castelo Branco (1964-1967), general Costa e Silva (1967-1969), general Garrastazu Médici (1969-1974), general Ernesto Geisel (1975-1979) e general João Batista Figueiredo (1979-1985).<sup>40</sup>

Do ponto de vista do poder, o período caracterizou-se pela ampliação das atribuições do Executivo, e a conseqüente diminuição dos demais poderes, como também por uma crescente participação do Estado na economia. É interessante notar o aprofundamento da interdependência entre o político e o econômico, uma vez que o Estado exerceu nesse momento histórico um papel considerável na

---

<sup>40</sup> Dados coletados a partir de SKIDMORE, Thomas E. **Uma história do Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 1998. p. 225-261.

gestão da produção e do sistema financeiro. O Estado agiu como “[...] produtor, gestor financeiro e responsável pelos níveis globais de investimento” (FONTES; MENDONÇA, 1988, p. 80).

Para se entender esse período inaugurado com o golpe militar de 64, é necessário analisar, ainda que sucintamente, a crise que lhe deu origem. O Brasil vivia uma fase de diminuição do ritmo econômico que, entretanto, não colocava em risco a continuidade da acumulação capitalista. Todavia, as dificuldades econômicas daí provenientes foram vistas através de uma ótica ampliada devido à progressiva participação dos trabalhadores e à luta política entre os grupos dominantes, no sentido de conduzir o Estado na satisfação de seus interesses. Assim, os diversos segmentos do capital disputavam politicamente, tendo em vista o papel do Estado e seu favorecimento a um ou outro setor da economia.<sup>41</sup>

De qualquer forma, o quadro político do pré-64 era caracterizado por um delicado equilíbrio entre as várias correntes, representadas pelos quatro grandes partidos nacionais, surgidos a partir da redemocratização iniciada no fim da ditadura Vargas: Partido Social Democrático - PSD, fundado a partir da máquina do Estado Novo, mas com estreitas alianças com as oligarquias agrárias regionais; Partido Trabalhista Brasileiro - PTB, também criado através das instituições do Estado Novo, mas orientado para a incorporação de trabalhadores urbanos; União Democrática Nacional - UDN, congregando setores médios, industriais e fazendeiros opositores da política de Vargas; Partido Comunista do Brasil - PCB, reunindo os partidários dessa ideologia de esquerda, proscrito em 1947, mas continuando suas atividades na ilegalidade. Surgiram também outros partidos menores e com pouca expressão eleitoral.

O instável equilíbrio entre os partidos, nesse pré-golpe, tinha origem sobretudo na questão das reformas de base, em especial da reforma agrária, que fazia com que

---

<sup>41</sup> Há um debate sobre os fatores que mais contribuíram para o golpe militar de 64. Assim, por exemplo, Francisco de Oliveira considera que as razões sociais e políticas sobrepujaram-se à crise econômica. Para isso, ver FONTES; MENDONÇA, 1988, p. 10.

se formassem frentes interpartidárias indicativas de divergências no interior da classe dominante.

Já em novembro de 1961, foi fundado o Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais - IPES, dispondo de contatos e recursos internacionais e que, junto com o Instituto Brasileiro de Ação Democrática (IBAD), funcionaram como centro de elaboração estratégica de oposição ao estado populista, tornando-se um “[...] verdadeiro partido da burguesia [...]” (FONTES; MENDONÇA, 1988, p. 14) em luta contra a “bolchevização” do Brasil, representada pelo governo Goulart. Nos meios castrenses, agia no mesmo sentido a Escola Superior de Guerra (ESG).

Foi, assim, em meio a esse ambiente articulado que o golpe de 64 representou uma dupla reordenação econômico-social: reprimia os movimentos populares e afirmava a hegemonia do capital monopolista sobre os demais segmentos da economia (FONTES; MENDONÇA, 1988). Tem início uma nova fase da ordenação do Estado no Brasil, quando, já na assinatura do Ato Institucional n. 1, concedeu-se ao Poder Executivo militar amplos poderes, inclusive o de suprimir direitos políticos, sobrepondo-o claramente ao Poder Legislativo, e evidenciando a impotência dos cargos eletivos. Um novo papel estava reservado aos políticos.

Por outro lado, o golpe militar veio a representar o fim de importantes conquistas realizadas pelos trabalhadores, pois colocou um ponto final no direito de greve, nas associações de camponeses e na estabilidade no emprego, em função da criação do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS. Foram impedidas todas as formas de organização popular, iniciando-se intervenções policiais nos sindicatos, prisões dos líderes sindicais e cassações de direitos políticos. Através da sistematização da violência, foram desmanteladas todas as organizações populares e submetidos os quadros intelectuais e da classe média que pudessem fazer alguma oposição ao regime ditatorial. Era o Estado no controle da vida social do país.

A partir de 1967, o governo determinou que a Justiça do Trabalho, nos dissídios, só estabelecesse reajustes até os índices oficiais decretados, o que transformava o Poder Executivo na matriz das correções salariais. Abolindo o poder de barganha coletiva dos trabalhadores, como também as livres negociações entre patrões e empregados, o novo sistema colocava toda a questão salarial nas mãos do Estado.

A ditadura militar também reestruturou a previdência social, burocratizando as atividades assistenciais. Todos os institutos (de bancários, comerciários, industriários etc.) fundiram-se em um só Instituto Nacional de Previdência Social - INPS, dentro de uma visão “apolítica”, tecnocrática e centralizadora das atividades assistenciais, o que impediu que líderes sindicais “indesejados” usassem seus recursos contra o “sistema”. Era a burocracia estatal estendendo seus tentáculos.

Do ponto de vista econômico, Virginia Maria Fontes e Sonia Regina de Mendonça (1988, p. 21) bem resumem o período ditatorial quando afirmam: “[...] o favorecimento da grande empresa era o seu objetivo. O arrocho salarial, sua estratégia. O combate à inflação, sua justificativa legitimadora. O ‘milagre’ econômico veio a ser seu resultado”. Assumido o controle político pelos militares, os postos de comando da política econômica foram ocupados pelos seus antigos aliados: os adeptos do liberalismo econômico, quase todos participantes do IPES.

De importância central nessa nova ordem, o Ministério do Planejamento foi ocupado pelo empresário e professor da Escola Superior de Guerra, Roberto Campos, que orientou a elaboração do Plano de Ação Econômica do Governo - PAEG, que tinha em vista “sanear” a economia. Foi uma estratégia adotada pelos novos governos que se instalaram a partir daí. Tratou-se, mais uma vez, do fortalecimento do Estado, uma vez que se procurou aplicar o liberalismo econômico, às custas da liberdade política. Os critérios de seletividade seriam os do mercado, ou seja, as assim chamadas eficiência e racionalidade. O resultado foi a concentração de capitais potencializada pelo Estado. É novamente a burocracia estatal deitando seus tentáculos na vida do país.

Também foi criada uma série de subsídios ao capital (incentivos e créditos fiscais), repassados através de agências estatais, as quais passavam a funcionar, assim, como elementos de intermediação financeira.

Nota-se, desse modo, que os militares estabeleceram muitas medidas indicativas de um novo padrão de gerenciamento da máquina estatal, observado sobretudo quando se analisa o novo e importante papel atribuído às empresas estatais. Virginia Maria Fontes e Sonia Regina de Mendonça (1988, p. 31) resumem esse papel, afirmando que “[...] o Estado passou a desempenhar a função do grande capital, aceitando e estimulando associações, especialmente com o capital estrangeiro”.

Também o Ato Institucional n. 2 encontra-se nessa mesma linha de fortalecimento do Estado, consagrando a supremacia do Executivo diante dos outros poderes, pois lhe dá a faculdade de decretar estado de sítio e cassar mandatos e elimina as organizações político-partidárias, criando um sistema bi-partidário que, na prática, “[...] correspondia à restrição do debate político, inviabilizando o desempenho efetivo, quer do papel da oposição, quer do partido governista” (FONTES; MENDONÇA, 1988, p. 45).

Posteriormente, a Constituição de 1967 formalizou as mudanças sofridas pela estrutura do poder, representada pela hipertrofia do Executivo, fenômeno que depois foi emblemático pela edição do Ato Institucional n. 5, em fins de 1968, quando os militares transformaram-se efetivamente em um poder dirigente da Nação, definidores das regras do jogo político e dos espaços da participação civil, num processo de interação com setores empresariais e burocráticos. Assim, a partir de 1968, completou-se o movimento de ampliação dos papéis e das funções das Forças Armadas dentro dessa nova ordem que fortalecia o Estado e procurava neutralizar as tensões sociais. A partir daí, configurou-se um novo ciclo na ditadura, marcado pela violenta coerção no interior das universidades, de órgãos públicos e dos partidos.

Até o II Plano Nacional de Desenvolvimento - PND, iniciado no governo de Geisel, o carro chefe da economia era o setor de bens de consumo duráveis. A partir dessas novas orientações econômicas, os bens de produção passariam a ser a prioridade da política econômica governamental. Os agentes dessa transformação seriam, obviamente, as empresas estatais. Ora, a definição de um novo setor industrial a ser contemplado pelas benesses do Estado não era, obviamente, uma questão meramente econômica. O que estava de fato em jogo era uma nova definição de forças no bloco do poder, o que não era uma tarefa fácil, pois produziria um deslocamento dos sólidos interesses envolvidos com o setor de bens duráveis de consumo, priorizados desde a era Juscelino Kubitschek (JK), com seu Plano de Metas (FONTES; MENDONÇA, 1988).

De qualquer forma, o governo procurou desaquecer o setor de bens duráveis, através de uma série de medidas, entre as quais desviando dele os recursos financeiros disponíveis, que passaram a ser dirigidos para as áreas de siderurgia, hidrelétrica, química básica e mineração, mostradas como “prioridade nacional”. Além disso, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico - BNDE passou a receber os fundos de poupança compulsória, tornando maior o controle público sobre os fluxos de investimento. Assim, os bancos oficiais passaram a ser os financiadores dos grandes projetos, até ameaçando os interesses do capital bancário. Por outro lado, o Plano também gerou uma clivagem com relação ao espaço de aplicação, uma vez que passou a privilegiar regiões diferentes daquelas que até então constituíam o núcleo da industrialização no país.

Acresce-se a tudo isso o fato de que, para implantar esses novos projetos, o Estado precisou de todas as formas possíveis para obter recursos, entre as quais a valorização excessiva de seus próprios papéis, o que propiciou operações especulativas que ampliavam a dívida interna do governo, provocando o aumento da inflação.

Observa-se, desse modo, que a reordenação do Estado, estabelecida pelos militares, bem como a maneira nova com a qual eles passam a lidar com os



poderes regionais e locais, tudo isso indica um novo padrão instituído para o gerenciamento da máquina estatal, na qual a cooptação passava a se dar, por exemplo, em função das novas políticas econômicas implantadas. Estabeleceu-se um novo padrão de corrupção, diferente, por exemplo, daquele praticado através do voto de cabresto que caracterizou a Primeira República.

Aparentemente, o movimento de 64 havia sido lançado para livrar o país da corrupção e do comunismo, como também para restaurar a democracia. No entanto, a partir de 1964, o país ingressou em um novo ciclo de corrupção. Os principais casos de corrupção entre 1968 e 1984 estão apresentados com riqueza de detalhes na obra “Os mandarins da República: anatomia dos escândalos da Administração Pública”, de José Carlos de Assis (1984), segundo o qual muitos casos afloraram e de forma seguida nos governos que sucederam o golpe militar.

Era uma situação que provocava, cada vez mais, atos de policiamento político, do que propriamente medidas administrativas adequadas à realidade brasileira. Criou-se uma mentalidade interventiva. Tal comportamento assimilado pelos burocratas inspirava-se na brutal intromissão dos militares em todas as áreas, desprezando os direitos e as leis. Essa estrutura de intervenção dos militares funcionou da seguinte forma:

Para mover a máquina burocrática, os militares precisaram conquistá-la. Essa conquista ocorreu facilmente: a administração pública, que nunca primou pelo respeito ao povo, entregou-se ao Estado, que agora, desprezava francamente o povo. Manobrando do bedel ao diretor da repartição, o Estado pôde dar um ritmo harmônico a sua dominação. Estabeleceu-se uma hierarquia que municiou o controle ideológico, inclusive, através do processo administrativo. Estado e burocracia estavam coesos. Isso significa que o governo militar assimilou a máquina burocrática, em todos os seus escalões. Daí porque ninguém escapou da repressão ideológica e porque os escândalos de corrupção do governo permaneciam tão eficientemente camuflados durante anos (CHIAVENATO, 1994, p. 79).

É em função de todos esses fatores que se pode afirmar que, no Brasil pós 1964, o regime importou num verdadeiro “*bakshish*”, - modo de agir que consiste em “[...] criar dificuldades para vender facilidades [...]” (HABIB, 1994, p. 44), na medida em

que só um determinado grupo tinha acesso ao poder, que passava a ser exercido não em benefício de todos, mas de certas elites neles interessadas.

Em meio a esse ambiente, os militares iam se revezando em seus cargos, no primeiro, segundo e terceiro escalões do governo. Não havia uma só vaga, na administração direta ou indireta, que não fosse prontamente ocupada por um general, ou coronel ou por um major. Com essa conduta, não se poderia conceber o poder senão associando-se à imagem do militar. Era aí que se dava a nova modalidade de cooptação política. Era essa uma das brechas por onde poderia ser introduzida a corrupção.

O resultado não poderia ser diferente: os casos de corrupção foram se acumulando, embora nem sempre se tivesse conhecimento deles, uma vez que se vivia em regime ditatorial. O longo período em que se viveu o autoritarismo, foi de desmandos, de apadrinhamentos, de favorecimentos pessoais, de tráfico de influências, de suborno, de conchavos financeiros, de nepotismo, fazendo com que a apropriação do público pelo privado se desse através da máquina estatal burocratizada e hipertrofiada do regime militar.

O processo de abertura iniciado por Geisel com a anulação do AI-5 foi continuado por Figueiredo, que, entre outras medidas, concedeu a anistia política e estabeleceu o pluripartidarismo. Apesar de parcialmente derrotado, o movimento das diretas-já desembocou na eleição de Tancredo Neves e a posse de José Sarney, em 1985, caracterizando o final da ditadura militar.

## **2.7 O DESMONTE DO ESTADO E SUA PRIVATIZAÇÃO**

Apesar de só ter adquirido importância maior no governo de Fernando Henrique

Cardoso nos anos 1990, a chamada reforma do aparelho estatal brasileiro esteve presente várias vezes no debate político, como, por exemplo, logo após a revolução de 30, no período populista/desenvolvimentista e, posteriormente, na ditadura militar. O debate se acirrou na década de 80 e, em seguida, passou ao centro dos debates políticos. Foi assim sobretudo a partir do governo José Sarney (1985-1990), Fernando Collor de Melo (1990-1992), Itamar Franco (1992-1994) e Fernando Henrique Cardoso (1995-2003).

Nas décadas de 1970 e 1980, a reforma do Estado tinha atingido a dimensão da garantia da governabilidade, em função do desmonte da articulação que fundamentava o Estado-providência. A reforma do Estado surgiu como uma alternativa que poderia liberar as nações para uma outra fase de crescimento econômico. Reagan e Thatcher deram a largada para essa nova hegemonia neoliberal, procurando espalhar pelo mundo a política de revalorização do mercado, atualizando o liberalismo do século XIX. Num primeiro momento, foi criticado o caráter intervencionista do Estado, numa campanha contra seu tamanho, condição para o perfeito funcionamento do mercado.

A brecha aberta pela “reforma” do Estado fez “[...] emergir um submundo de máfias, violências, corrupção política e aumento das tensões sociais [...]” (SILVA, 2003, p. 67).

Numa fase posterior, pensou-se numa suposta alternativa à confusão gerada pelas políticas neoliberais, reforçando as idéias de “reforma” como meios para se promoverem novas políticas sociais capazes de resolver o problema da pobreza e do desemprego.

Nos países tidos como periféricos, como o Brasil, a reforma foi impulsionada por instituições financeiras que exigiram políticas de ajuste estrutural. Assim, em 1989, o chamado *Consenso de Washington*, planejado pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial e outras instituições, recomendou aos países da

América Latina privatizarem, reduzirem os gastos públicos, desregulamentarem a economia, entre outras medidas.

No Brasil, essas orientações neoliberais foram acolhidas por governantes, empresários e intelectuais já na década de 1980, tendo se intensificado no governo de Fernando Collor de Melo (1990-1992) e de Fernando Henrique Cardoso (1995-2003) e fundamentadas na Constituição de 1988.

A partir de então, o vácuo deixado pela ausência do Estado dos serviços de proteção social começou a ser preenchido, na maioria das vezes, pelas chamadas Organizações Não-Governamentais (ONGs) que se tornaram “[...] participantes de um virtual espaço situado entre o privado e o público, ou seja, público não-estatal [...] alçadas à condição de agentes privilegiados de mediação entre o Estado e os sujeitos políticos” (SILVA, 2003, p. 41).

As parcerias com as ONGs passam a ser vistas como uma alternativa à burocracia estatal, um remédio contra o clientelismo político e uma eficiente forma de controle de um Estado que estava sendo desmontado. Diferentemente do que ocorria nas décadas de 1970 e início de 1980, o Estado começa então a ser entendido apenas como interlocutor e parceiro nas políticas sociais, e não como aquele que ditatorialmente promulga as leis e fiscaliza.

Um dos componentes básicos desse processo de desmonte do Estado no Brasil foi a privatização, apresentada como uma grande oportunidade para promover a arrecadação de recursos e, assim, equilibrar a economia. Durante o governo Sarney, o programa de privatizações provocou muita oposição. No governo Collor, as medidas privatizantes fizeram parte das práticas destinadas à estabilização da economia, não sendo, entretanto, priorizadas pelo governo Itamar Franco. Fernando Henrique, entretanto, elevou-as à categoria de centro de suas preocupações, realizando reformas constitucionais que permitiram a inclusão no processo de privatizações de empresas de telecomunicações, gás, petróleo e eletricidade (SILVA, 2003).

Em meio a um grande debate, esse desmonte do aparelho estatal fez-se também através de uma política de terceirização dos serviços públicos, o que provoca críticas tais como a de que “[...] o Estado não está ampliando sua capacidade instalada e ainda transfere todos os seus serviços para a iniciativa privada, que passa a dispor de todas as instalações, recursos financeiros e funcionários como se fossem seus, gerindo-os de forma particular” (SILVA, 2003, p. 108).

Mudaram-se as práticas políticas e modificaram-se também as modalidades de apropriação do público pelo privado. Passaram a ser outras as formas de corrupção. E foi assim que o Brasil entrou em uma de suas grandes crises morais e institucionais ao longo da história, atingindo um de seus cumes na década de 1990, com o esquema montado para fraudar o orçamento, articulado por parlamentares do Congresso Nacional.

Trata-se do episódio conhecido como o caso dos “anões do orçamento” e que constitui o tema central deste livro. O episódio analisado no capítulo a seguir, em muito se amolda ao que até aqui foi estudado. A prática dos “anões” revela a indistinção entre o público e o privado, como também o distanciamento do conceito de ética, considerado classicamente.

### **3 O GIGANTESCO ESQUEMA DE CORRUPÇÃO DOS “ANÕES DO ORÇAMENTO”**

#### **3.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS**

Inicialmente, necessário se faz tecer algumas explicações a respeito deste capítulo. Como a idéia central é o esquema de corrupção no Orçamento da União, torna-se necessário analisar o processo de investigação do caso, ocorrido entre os anos de 1993 e 1994. Para tanto, buscou-se, no relatório final da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI) do Congresso Nacional e na mídia impressa, em especial no jornal Folha de São Paulo, os elementos necessários para descrever o plano de corrupção, haja vista que seria difícil obter testemunhos diretamente dos envolvidos.

Justifica-se o uso das cerca de seiscentas matérias publicadas na Folha de São Paulo, dado o notório prestígio desse jornal e seu reconhecimento tanto na própria imprensa nacional quanto nos círculos acadêmicos, sociais e políticos, já que conta em seu corpo editorial com renomados articulistas, repórteres e editorialistas.

O relatório final da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito, elaborado pelo deputado Roberto Magalhães, expressa o resultado das apurações realizadas pelo conjunto de onze deputados e onze senadores, obedecido o critério da proporcionalidade partidária. Essa Comissão foi solicitada pelo senador Eduardo Suplicy, assim que o Sr. José Carlos Alves dos Santos, ex-funcionário do Senado Federal, que dirigia o Departamento de Orçamento da União (DOU) fez uma denúncia referente a atividades de parlamentares, membros do governo e representantes de empresas envolvidas na destinação dos recursos daquele orçamento. A função da CPMI foi enfrentar o múnus de relatar ao Congresso Nacional e à sociedade as conclusões a que chegou a partir das exaustivas investigações a que procedeu e deram origem ao relatório tomado aqui como fonte.

Deve-se destacar a importância desse documento pelo conteúdo de suas apurações, já que é o único material em que é possível encontrar os depoimentos dos envolvidos, a análise das irregularidades verificadas na elaboração e execução orçamentária, as ilicitudes apuradas e as responsabilidades decorrentes da apuração perante o Congresso Nacional.

Dessa forma, utilizando-se dos elementos jornalísticos registrados pela Folha de São Paulo e dos documentos apresentados pelo relatório final da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI) do Congresso Nacional, foi possível reconstruir o esquema de corrupção montado por parlamentares, o que será exposto ao longo deste capítulo.

### **3.2 O COTIDIANO POLÍTICO BRASILEIRO E A CORRUPÇÃO**

A corrupção política é assunto que faz parte do dia-a-dia do brasileiro: basta folhear jornais e revistas semanais ou ainda atentar para os noticiários de rádio e televisão que se verá uma profusão de fatos que evidenciam o elevado número de fraudes e escândalos envolvendo tanto agentes políticos, quanto diversos setores do poder público no país (DANTAS, 2002).

Os graves problemas que a corrupção acarreta, naturalmente, não se limitam ao Brasil. A título de ilustração, lembre-se que, em 1996, a Organização dos Estados Americanos (OEA) criou a Convenção Interamericana contra a Corrupção, e, recentemente,<sup>42</sup> durante a 31ª Assembléia Geral da OEA em San José, Costa Rica, representantes de vinte e dois países membros assinaram um acordo para estabelecer um mecanismo institucional permanente de controle na luta contra a corrupção no continente (DANTAS, 2002).

---

<sup>42</sup> A 31ª Assembléia Geral da OEA foi realizada no dia 6 de junho de 2001.

Essa luta contra a corrupção, portanto, é objetivo comum a diversas nações, o que significa, a *contrariu sensu*, ser esse um problema difundido mundialmente. No Brasil não é diferente.

A história política brasileira mostra um lento processo na democratização do poder, entrecortado por avanços e retrocessos, com verdadeiros ciclos democráticos e autocráticos. Tal processo poder ser verificado através de uma breve análise da história das constituições brasileiras.

Nesse contexto, tem-se que a primeira Constituição Nacional foi outorgada pelo Imperador D. Pedro I, depois que este dissolveu a Assembléia Constituinte, e era caracterizada por seu absolutismo na organização dos Poderes, e fortemente liberal no que tangia aos direitos individuais. Essa Carta tinha por destaque a monarquia e a hereditariedade do governo constitucional e representativo do Império do Brasil, prevendo a divisão e harmonia dos poderes políticos.

Seguiu-se então a primeira Constituição Republicana, em 1891,<sup>43</sup> inspirada no ideário norte-americano.<sup>44</sup> Ela trouxe o federalismo e pretendeu a descentralização do poder. Em 1926 operou-se sua reforma, com o aumento do poder central e a criação de novas hipóteses de intervenção federal. Em 1930, a Revolução prometeu uma nova conformação de poder, o que se frustrou em 1937 por ocasião

---

<sup>43</sup> A Constituição de 1891 estava direcionada para o fortalecimento de uma República Federativa, com idéia de restabelecer a autonomia dos Estados, como também para o fortalecimento de um regime político representativo. No entanto, o que configurou ao longo da República Velha, nas palavras de Débora Messemberg (2002) foi um “federalismo distorcido”, em que cada Estado tinha seu peso político diferente na estrutura da dominação, e onde, inclusive, a representação não se constituía um princípio norteador do sistema político.

<sup>44</sup> As idéias que orientaram os norte-americanos na concepção de federalismo estavam fundamentadas na obra de Montesquieu, que estabelecia o sistema federativo como solução para países de grande extensão territorial. José Cândido chama atenção para duas tradições federalistas americanas: a “hamiltoniana”, preocupada com o fortalecimento do poder central, e a “jeffersoniana”, que dava ênfase ao *self-government*. O Brasil adotou a segunda tradição, significando descentralização. Só que, entre os norte-americanos, a descentralização era efeito da liberdade e do igualitarismo, enquanto que no Brasil era considerado causa do desenvolvimento desses valores.



da implantação do *Estado Novo*.<sup>45</sup> Em 1946, houve uma nova onda democrática que durou até o golpe militar de 1964 e sua Constituição autoritária, de 1967 que, posteriormente, pela Emenda Constitucional número I, de 1969, foi outorgada pelos Ministros das Forças Armadas. Por fim, em 1988, surgiu a promessa de uma nova ordem democrática, baseada na Constituição “cidadã”.<sup>46</sup>

É neste sentido de resgate da cidadania que os investimentos públicos reclamam seriedade em suas gestões, de modo a se tornarem efetivos e cumprirem o papel de diminuir as atuais diferenças sociais.<sup>47</sup> A corrupção neutraliza as ações sociais planejadas para as quais se destinam incontáveis cifras, aumentando o abismo social brasileiro e privando os segmentos marginalizados da população da perspectiva de melhoria de qualidade de vida.<sup>48</sup>

Esse enorme abismo verificado entre as diversas camadas sociais leva à quase

---

Como a sociedade brasileira não era impregnada pelo igualitarismo nem pela idéia da liberdade individual, federalizar significava reforçar a desigualdade e a hierarquia (SUETH, 2004, p. 37-38).

<sup>45</sup> A bibliografia sobre o Estado Novo é vastíssima. Aponta-se, a título de indicação bibliográfica básica, as seguintes obras: SOLA, Lurdes. O golpe de 1937 e o Estado Novo. In: MOTA, C. G. (Org.). **Brasil em perspectiva**. São Paulo: Difel, 1976. p. 256-282; MENDONÇA, Sonia Regina de. Estado e sociedade: a consolidação da república oligárquica. In: LINHARES, M. Y. **História geral do Brasil**. Rio de Janeiro: Campus, 1990. p. 229-242; FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. São Paulo, Edusp, 1996.

<sup>46</sup> A expressão Constituição Cidadã foi utilizada por Ulisses Guimarães (2003), como Presidente da Assembléia Nacional Constituinte, em seu discurso na promulgação da Constituição Federal de 1988. O senador Ramez Tebet (2003), em seu artigo “Os quinze anos da Constituição cidadã” explica o porque da denominação de Constituição Cidadã: “A Constituição de 1988 é a mais democrática e inclusiva de todas as Cartas de nossa história, e seus capítulos atinentes, por exemplo, aos direitos individuais e sociais, à defesa das instituições, ao meio-ambiente, entre outros, contam-se entre as mais avançadas propostas legislativas do mundo. É esse seu caráter democrático, com firme posicionamento em favor da participação ativa da cidadania na vida institucional do país, que a fez merecer o nome de Constituição Cidadã” (Disponível em: <[www.fugpmb.org.br/r2003rtebet.htm](http://www.fugpmb.org.br/r2003rtebet.htm)>).

<sup>47</sup> “Direitos sociais são aqueles cuja importância transcende a esfera individual do seu detentor. Muito embora a maior parte dos direitos sociais previstos na Constituição brasileira seja de direitos individuais, reconheceu o constituinte a predominância do interesse da coletividade no seu reconhecimento” (DEZEN JÚNIOR, 2004, p. 114). José Afonso da Silva (apud DEZEN JÚNIOR, 2004, p. 115) define os direitos sociais como “[...] prestações positivas, enunciadas em norma constitucional, que possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos, direitos que tendem a realizar a igualização de situações sociais desiguais”.

<sup>48</sup> Luiz Paulo Viveiros de Castro (2002) afirma que o economista Ronaldo Seroa da Motta, em estudo realizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), comprovou que o aumento de 1% no número de pessoas com acesso a serviços de água e esgoto reduz em 6,1% o índice de mortalidade em crianças menores de 14 anos, conseguindo estabelecer uma precisa relação de causalidade entre o investimento em saneamento básico e o número de óbitos na população infantil. No mesmo estudo, esse autor afirma que, para salvar uma vida, é preciso investir US\$ 16,3 mil por

obrigatória conclusão sobre a existência de uma estrutura de concentração de riquezas que afasta parte significativa da população do acesso a bens de consumo e serviços, muitos dos quais de natureza essencial. Isso exige que o poder público faça investimentos em setores sociais e crie políticas públicas capazes de gerar serviços de boa qualidade. Esses investimentos públicos cumprem, então, o papel de diminuir as desigualdades sociais.

Tais investimentos, na maioria das vezes, reclamam antes de sua implementação o enfrentamento da burocracia estatal e o atendimento a interesses políticos, eleitorais e econômicos de diversos grupos. Com isto, desvios de finalidade e fraudes tornam-se uma constância, fazendo com que os mais necessitados recebam nada ou quase nada do que precisam para atingir um nível mínimo de dignidade humana, ainda que não associem isso à corrupção.

Sobre o Brasil, em particular, um exemplo recente foi publicado na reportagem do Jornal A Gazeta, em 21 de outubro de 2004, em que foram expostos os resultados de uma pesquisa realizada pela ONG Transparência Internacional<sup>49</sup> a respeito dos países onde se percebe um nível de corrupção de acordo com Índice de Percepção de Corrupção de 2004.<sup>50</sup> Foi divulgado um *ranking* de 146 países com índices de corrupção analisados numa escala de 0 a 10, em que o nível 10 correspondente ao menor grau de corrupção. Ficou demonstrado, pela análise do gráfico, que o problema da corrupção não é percebido somente no Brasil, mas sim, no mundo inteiro. O primeiro país latino-americano a figurar na lista é o Chile, em 20º lugar, com os menores índices de corrupção, enquanto o Brasil aparece na 59ª posição.

O índice de corrupção do Brasil situa-se em 3,9, o que, segundo a Transparência Internacional, configura corrupção endêmica. Ou seja, o sistema já não dispõe de

---

ano, número de obtido através de cálculos matemáticos que precisam o exato custo de uma vida em relação ao investimento em saneamento básico.

<sup>49</sup> Fundada em 1993 por um grupo de ex-executivos do Banco Mundial, essa organização se dedica à luta contra a corrupção e à promoção da transparência nas transações comerciais e financeiras em âmbito mundial (ELLIOTT, 2002).

mecanismos para lidar com ela, nem para controlá-la.

A Transparência Internacional alega que a corrupção em projetos públicos de grande escala representa um grande obstáculo para o desenvolvimento sustentável e tem como consequência uma maior perda dos fundos necessários para a educação, saúde e para o alívio da pobreza. O órgão considera o combate à corrupção como um dos instrumentos mais eficazes para se diminuir a miséria no mundo.

Na escala internacional tem-se que os planos de ação anticorrupção cresceram e ampliaram-se muito a partir do início dos anos 90, quando houve uma explosão de combate à corrupção. Em 1995, o Fórum Econômico Mundial, maior organização internacional de altos executivos, exigiu atitudes cooperadas por parte da iniciativa privada e da iniciativa pública, com o objetivo de combater à corrupção (ELLIOTT, 2002).

Na história recente do Brasil, um grande exemplo de corrupção foi o caso dos “anões do orçamento”, um dos maiores escândalos de que já se teve notícia. José Carlos Alves dos Santos concedeu uma entrevista nas páginas amarelas da *Revista Veja*, em outubro de 1993, prestando informações a respeito de um grande esquema de corrupção, relativo à destinação de recursos do orçamento da União.

Nessa estrutura não institucional do poder que se chamou “esquema do orçamento”, tiveram envolvimento grandes membros do Poder Executivo, especialmente Ministros e Governadores; do Poder Legislativo, com participação de parlamentares do Senado e da Câmara dos Deputados; de empreiteiras, de entidades assistenciais e de instituições de ensino.

---

<sup>50</sup> Para obter informações sobre o índice de percepção da corrupção em 2002, consultar: SÁ, Luís Filipe Vellozo de. Índice de percepção da corrupção em 2002. In: SIMÕES, Rafael Cláudio (Org.). **Transparência refletida**. Espírito Santo, 2004.

Criou-se, portanto, uma grande estrutura montada para fraudar o orçamento, embora existisse um grupo menor de parlamentares que funcionava como um guia para a efetivação dos esquemas. Dentre estes, destaca-se, especialmente, a participação de sete parlamentares, principais responsáveis pelo esquema: João Alves (Partido Progressista Reformador-PPR/Bahia-BA), Cid Carvalho (Partido do Movimento Democrático Brasileiro-PMDB/Maranhão-MA), Genebaldo Correia (Partido do Movimento Democrático Brasileiro-PMDB/Bahia-BA), Manoel Moreira (Partido do Movimento Democrático Brasileiro-PMDB/São Paulo-SP), José Carlos Vasconcelos (Partido da Reconstrução Nacional-PRN/Pernambuco-PE), José Geraldo Ribeiro (Partido do Movimento Democrático Brasileiro-PMDB/Minas Gerais-MG) e o senador Ronaldo Aragão (Partido do Movimento Democrático Brasileiro-PMDB/Rondônia-RO).

As forças sociais engajadas politicamente, como a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), membros de igrejas, sindicatos, empresários e movimentos populares, realmente esperavam que o Congresso Nacional iniciasse um processo de moralização gradativo e regular, o que ensejou a instauração da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito, solicitada pelo Senador Eduardo Suplicy, conforme se verá a seguir.

### **3.3 O CASO DOS “ANÕES DO ORÇAMENTO”**

Inicialmente, insta frisar que a expressão “anões”, empregada pela imprensa para designar os sete principais parlamentares envolvidos no escândalo do orçamento, pode ter conotações variadas, se analisado cautelosamente o contexto em que foi inserida.

A princípio, partindo-se do sentido literal da palavra, segundo conceitua o Dicionário

Houaiss (2001, p. 204), anão é um homem “[...] que tem pouca estatura ou tamanho muito abaixo do normal”. Então, dizer que uma pessoa é anã, significa que ela tem estatura inferior àquela considerada mediana.

Assim, pode-se afirmar, pelo menos de início, que a expressão “anões do orçamento”, utilizada para designar alguns parlamentares que encabeçavam o grupo articulador do esquema, era para demonstrar que a maior parte integrante do grupo tinha baixa estatura, o que se verifica pela própria composição. No entanto, ao se realizar uma leitura simbólica do vocábulo, bem como o contexto momentâneo em que foi inserido, percebe-se que a palavra está carregada de sentido pejorativo.

Uma das interpretações que se pode extrair é no sentido de que, como não se tratava de parlamentares de grande expressão política no Congresso Nacional, conseguiam facilmente driblar a vigilância. Visto que suas ações não eram o foco das atenções, isto lhes permitia agir livremente.

Foi nesse contexto de liberdade de ação dos parlamentares, sem que despertassem desconfianças, que as vultuosas liberações de verbas para entidades sociais e as grandes negociações com empreiteiras foram realizadas.

Uma outra interpretação feita, inclusive, pelos articulistas da Folha de São Paulo, está relacionada à fábula infantil da “Branca de Neve e os sete anões”. Gilberto Dimenstein (1993a, p. 1-2) afirmou que os “anões” foram evidenciados entre os membros do Poder Legislativo, mas era necessário descobrir as “brancas de neve” que moravam fora do Congresso, induzindo o leitor ao entendimento de que, por trás dos parlamentares, havia donos de um “poder” maior, que manipulavam os integrantes da Casa Legislativa. Já Marcelo Leite (1993, p. 1-2), também manifestou seu entendimento no sentido de que, por trás dos sete “anões”, havia uma legião de brancas de neve a apoiar a ação dos parlamentares, por isso a grande quantidade de emendas ao orçamento não era obra de apenas “sete

picaretas minúsculas”, pois havia interesse político e econômico de empreiteiras, de cabos eleitorais, imprimindo uma política de trocas utilizando como moeda as verbas públicas.

O escândalo do orçamento teve início em novembro de 1992,<sup>51</sup> quando José Carlos Alves dos Santos declarou à polícia que sua mulher, Ana Elisabeth Lofrano dos Santos, fora seqüestrada. A versão apresentada à polícia estava repleta de contradições, o que foi constatado quando se verificou que ele estava metido num submundo que envolvia sexo, drogas, e, inclusive, um videoteipe registrando relações sexuais suas com sua amante Crislene. Assim, as investigações transformaram o economista no principal suspeito do seqüestro.

Por esses motivos, inicialmente, a polícia imaginava que Crislene teria sido a pivô do suposto assassinato, acreditando que a esposa de José Carlos Alves dos Santos, Ana Elisabeth, poderia ter descoberto o adultério e a vida desregrada do marido e, assim, teria sido eliminada por ele.

No entanto, após a divulgação do caso dos “anões do orçamento”, em 1993, passou-se a trabalhar com uma nova tese para explicar o sumiço de Ana Elisabeth: ela sabia das irregularidades praticadas pelo marido, principalmente no que tange à guarda de dólares em seu apartamento.

Ao analisar o inquérito que investigava a suposta morte de Ana Elisabeth, descobriram-se os “sete anões do orçamento”, que estavam envolvidos no esquema dos dólares e manipulavam a inclusão de verbas na lei orçamentária, sob o comando de João Alves (PPR/BA).

Em 8 de outubro 1993, a polícia entra no apartamento de José Carlos Alves dos Santos e, finalmente, encontra centenas de milhares de dólares, uma parte dos quais era falsa. O economista é preso sob acusação de portar moeda falsa. Na

cadeia, ele diz que os dólares "vieram de atividades ilícitas" e que recebeu o dinheiro do deputado João Alves (PPR-BA).

Antes da prisão, José Carlos Alves dos Santos deixou três cartas de despedida, em uma das quais insinuou a ligação de quatro deputados com o assassinato de Ana Elizabeth; e em outra, dá o nome de mais 16 parlamentares supostamente vinculados à ladroagem do orçamento (DIMENSTEIN, 1993b). Esses envolvidos se defenderam, alegando que as revelações do economista não eram verdadeiras.

Quando José Carlos Alves dos Santos concedeu sua primeira entrevista à Revista Veja, não havia provas nem indícios da participação dos parlamentares no esquema de corrupção, mas a coincidência de seis nomes apontados na "carta-testamento" deixada por ele, ao lado de porcentagens, registrados num papel manuscrito encontrado na casa de um diretor da empreiteira Norberto Odebrecht, serviu como ponto inicial de valiosas descobertas. A partir desse momento iniciaram-se as investigações em torno dos "anões do orçamento".

José Carlos Alves dos Santos não revelou porque resolveu fazer suas denúncias, mas a sua tragédia pessoal dá pistas da possível razão. Apesar de já acusado da morte da mulher, o motivo da prisão não foi esse, mas sim a posse dos dólares falsos encontrados em sua casa (RODRIGUES, 1994).

Antes de ser preso, pediu ajuda ao deputado Ricardo Fiuza (Partido da Frente Liberal-PFL/Pernambuco-PE) para justificar os dólares falsos. Entretanto, não conseguiu. Sentindo-se abandonado pelos ex-companheiros, resolveu contar o que sabia.

Paralelamente às investigações do inquérito policial, o Congresso Nacional se mobilizou e instaurou a Comissão Parlamentar Mista de Inquérito para apurar as denúncias feitas por José Carlos Alves dos Santos, o que será visto a seguir.

---

<sup>51</sup> Entenda o Superescândalo. Folha de São Paulo, São Paulo, editoria Brasil, p. 1-12, 24 out. 1993.

Depois de iniciadas as investigações pela Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI), em outubro de 1993, foram encontrados, na casa de José Carlos Alves dos Santos, 20 envelopes com documentos classificados e detalhados (FOLHA..., 25 out. 1993, p. 1-6). Entre os papéis, foram encontrados relatórios do período em que atuou na Comissão de Orçamento, cartões de visita de deputados e de empreiteiras, além de documentos pessoais.

Em 28 de novembro do mesmo ano, mais de um ano depois do crime, a Polícia Civil de Brasília encontra a ossada de Ana Elisabeth Lofrano, enterrada nas proximidades da Capital Federal, com o crânio perfurado. O detetive particular Lidauro da Silva e o mecânico Valdeir José dos Santos confessaram o assassinato da mulher do economista e disseram que ela foi morta a picaretadas a mando do marido e em sua presença (RODRIGUES, 1994).

Diante dos documentos encontrados na residência de José Carlos Alves dos Santos e da confirmação que era ele o assassino de sua esposa, formou-se em torno dos envolvidos no esquema do orçamento uma desconfiança no sentido de que eles também pudessem estar envolvidos na morte.

Assim, cogitou-se a hipótese desse grupo de parlamentares ter assassinado Ana Elisabeth com o conhecimento de José Carlos Alves dos Santos, tendo em vista o fato de que a mulher do economista sabia do envolvimento do marido com irregularidades, já que o via guardar os dólares em casa (DIMENSTEIN, 1993c).

Aproximadamente cinco anos após o assassinato de Ana Elisabeth Lofrano dos Santos, em 11/10/1998, José Carlos Alves dos Santos foi condenado pelo Tribunal do Júri de Planaltina, cidade-satélite de Brasília, como mandante do assassinato de sua mulher.

Diante dos fatos relatados acima e da entrevista à Revista Veja, justifica-se o motivo pelo qual o Senador Eduardo Suplicy, acompanhado de 211 deputados



federais e 51 senadores, solicitou por meio do Requerimento n.º 151 de 1993 do Congresso Nacional (CN), a criação dessa Comissão Parlamentar Mista de Inquérito – CPMI<sup>52</sup> para apurar os relatos de José Carlos Alves dos Santos, referentes às atividades de alguns parlamentares, membros do governo e representantes de empresas envolvidas na destinação de recursos do orçamento da União.

A CPMI deveria observar as exigências de ordem regimental, quanto ao *quorum*, quanto à especificação do fato a ser apurado e quanto à fixação de prazo para as investigações. E assim foi feito. O Regimento Comum do Congresso Nacional estabelecia o *quorum* de onze senadores e onze deputados, obedecido o critério da proporcionalidade partidária, na composição da comissão parlamentar mista de inquérito. O prazo para a realização dos trabalhos da Comissão, de 120 dias, também foi estabelecido no Regimento Interno.

Dessa forma, a CPMI<sup>53</sup> foi instituída em 20 de outubro de 1993, com previsão de encerramento dos seus trabalhos no dia 3 de dezembro daquele ano. No entanto, em razão dos desdobramentos das investigações, tendo em vista a superveniência de fatos e denúncias antes desconhecidas, os trabalhos foram estendidos até o dia 24 de janeiro de 1994.

Nos 93 dias de trabalho da CPMI, foi exposto ao país um poder público corrompido, bem como seus laços escusos com uma parcela corrompida do setor privado. Isso

---

<sup>52</sup> Conforme o artigo 58, § 3º. da Constituição Federal; os artigos 21, 150 e 151 do Regimento Comum; artigos 145 a 153 do Regimento Interno do Senado Federal; e artigos 35 a 37 do Regimento da Câmara dos Deputados.

<sup>53</sup> A CPMI era presidida pelo senador Jarbas Passarinho (PPR), tendo como vice-presidente o deputado Odacir Klein (PMDB) e relator o deputado Roberto Magalhães (PFL). Constituiu-se de 22 (vinte e dois) membros, 11(onze) senadores e 11(onze) deputados federais, sendo eles, respectivamente: Cid Sabóia de Carvalho (PMDB), Iram Saraiva (PMDB), Garibaldi Alves Filho (PMDB), Gilberto Miranda (PMDB), Élcio Álvares (PFL), Francisco Rollemberg (PFL), Jarbas Passarinho (PPR), Jutahy Magalhães (Partido da Social Democracia Brasileiro-PSDB), Ney Maranhão (Partido da Reconstrução Nacional-PRN), Pedro Teixeira (Partido Progressista-PP), Jonas Pinheiro (Partido Trabalhista Brasileiro-PTB), Roberto Rollemberg (PMDB), Odacir Klein (PMDB), Roberto Magalhães (PFL), Benito Gama (PFL), Fernando Freire (PPR), Pedro Pavão (PPR), Sigmarina Seixas (PSDB), Luiz Salomão (Partido Democrático Trabalhista-PDT), Mário

suscitou uma crescente indignação de significativas parcelas da opinião pública nesse caso que ficou conhecido como o dos “anões do orçamento”.

A Comissão Parlamentar,<sup>54</sup> portanto, teve como atividade central a apuração de fatos contidos nas denúncias de José Carlos Alves dos Santos referentes às atividades de parlamentares, membros do governo e representantes de empresas envolvidas na destinação de recursos do orçamento da União (RELATÓRIO..., 1994, v. I, p. 7).

Nesse sentido, chegou-se à conclusão de que esse esquema de corrupção não se limitava à ação dos chamados sete “anões do orçamento”, mas sim que era endossado por um grupo de parlamentares que se assenhoraram do poder institucional, utilizando-o em desconformidade com os interesse da instituição, o que fez com que a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização se tornasse o órgão mais evidente na lesão aos cofres públicos. Na verdade, havia um braço da fraude no Executivo, que era quem liberava as verbas; e outro em empresas privadas, os corruptores, sem os quais não poderiam existir os corruptos.

Aqui é possível estabelecer uma comparação com aquilo que foi objeto de estudo no capítulo anterior. A existência de uma estrutura administrativa burocrática, favorecedora de uma política clientelista, no serviço público já podia ser identificada a partir de 1930, quando se processou a estatização das relações sociais.<sup>55</sup> Esta facilitava a prática de ações corruptivas, tendo em vista o fato de seus agentes já fazerem parte da estrutura do Poder.

---

Chermont (PP), Nelson Trad (Partido Trabalhista Brasileiro-PTB) e Aloísio Mercadante (Partido dos Trabalhadores-PT) (RELATÓRIO..., v. I, p. 10).

<sup>54</sup> Uma outra descoberta, conforme nos conta a obra organizada por Modesto Carvalhosa (1995), foi a conexão entre os fatos que examinou relativos à CPI de PC Farias, e os que foram apurados na CPI que culminou com o afastamento do ex-Presidente Collor. O deputado Roberto Magalhães se manifestou da seguinte forma: “Do ponto de vista histórico, o trabalho desta Comissão Parlamentar Mista de Inquérito é consequência natural do processo político contra o ex-Presidente da República, depois da investigação sobre os atos de corrupção no âmbito do Poder Executivo. Quando um Estado se encontra infeccionado, é difícil que essa infecção se limite a um só de seus poderes” (CARVALHOSA, 1995, p. 14).

<sup>55</sup> Especialmente em DRAIBE, Sônia. **Rumos e metamorfoses: estado e industrialização no Brasil (1930/1960)**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

Naquela cultura política, só alcançava o poder quem participasse da máquina governamental. Essa forma de organização ainda subsiste nos dias atuais, como se pode ver no esquema para fraudar o orçamento. Os políticos envolvidos garantem a presença de aliados em postos-chave da estrutura de poder e se valem dessas relações para o alcance de seus interesses pessoais.

A CPMI ressaltou que o esquema não nasceu em 1989, ano em que se passou a admitir que o Poder Legislativo efetuasse emendas ao orçamento. Na realidade, este preexistia à Carta Magna de 1988, o que demonstra a força da atuação dos membros da Comissão de Orçamento junto ao Poder Executivo. Todavia, foi a partir da Constituição da República de 1988 que a possibilidade de fraude aumentou, pois se passaram a permitir emendas de parlamentares com a inclusão de despesas do orçamento.

Dessa forma, para uma melhor compreensão do caso ora explicado, faz-se necessário tecer algumas considerações acerca do funcionamento do Orçamento Público e da atuação do Poder Executivo e do Poder Legislativo na elaboração e discussão do projeto de lei do orçamento, ao longo das últimas constituições brasileiras.

### **3.4 TRAJETÓRIA HISTÓRICA DO FUNCIONAMENTO DO ORÇAMENTO PÚBLICO**

Em se tratando de processo de organização das finanças nacionais, a primeira legislação que cuidou desse assunto foi a Constituição Imperial de 1824, ao traçar as primeiras exigências na elaboração de orçamento formal por parte das instituições imperiais. No entanto, o primeiro orçamento de que se tem notícia foi aprovado pelo Decreto Legislativo de 15 de dezembro de 1830, somente seis anos

após sua previsão legal.<sup>56</sup>

Nessa Constituição, o Poder Executivo era o responsável por elaborar a proposta orçamentária e o Poder Legislativo, representado pela Assembléia Geral, deveria aprovar a lei do orçamento.

Houve uma nova distribuição de competência com a Constituição de 1891. A elaboração do orçamento passou a ser função privativa do Congresso Nacional, cabendo a iniciativa da lei à Câmara dos Deputados, razão pela qual foi instituído o Tribunal de Contas (GIACOMONI, 2000).

Já em 14 de julho de 1934, passadas algumas décadas sem novidades na questão da organização das finanças públicas, foi promulgada nova Constituição Federal, que se assemelhava à anterior no que tange ao estabelecimento de uma república federativa. No entanto, apresentava diversas características novas, se não, vejamos.

A Constituição de 1934 deu novamente destaque ao orçamento público, ocupando-se de dar a ele uma seção própria. O Presidente da República foi instituído como competente para elaborar a proposta orçamentária, cabendo ao Legislativo a votação do orçamento, podendo, inclusive, apresentar emendas.

Após a promulgação da Carta Constitucional de 1934, o país vivia a expectativa de gozar de um regime democrático, contudo, pouco mais de três anos após sua promulgação, o golpe do Estado Novo veio a desfazer todas as esperanças.

---

<sup>56</sup> James Giacomoni (2000) afirma que, embora o primeiro orçamento só seja reconhecido em 1830, alguns autores consideram a Lei de 14-12-1827 como a primeira lei de orçamento no Brasil. Esse posicionamento não é unânime porque os mecanismos arrecadadores em relação às províncias eram deficientes, além das dificuldades nas comunicações e certos conflitos com normas legais, o que foram considerados os principais fatores que frustraram aquela lei orçamentária.

O regime do Estado Novo foi estabelecido de forma autoritária, instalou-se uma nova fase política no país, Getúlio Vargas anunciou a entrada em vigor de uma nova Carta Constitucional, o Congresso foi dissolvido e os parlamentares impedidos, pela polícia militar, de nele penetrarem.

Na fase da experiência democrática, iniciada em 1945, ocorreram as eleições, tendo sido eleito para o cargo de Presidente o general Dutra. Em janeiro de 1946, Dutra tomou posse e foi dado início aos trabalhos da nova Constituinte. A Constituição de 1946 optou novamente por ter um caráter liberal-democrático, tendo mais uma vez definido o Brasil como uma república federativa, com sistema de governo presidencialista, de forma que o Poder Executivo seria exercido pelo Presidente da República, eleito por voto direto e secreto por um período de cinco anos (FAUSTO, 2002). Essa possibilidade de o povo eleger os governantes e o Presidente da República abriu o processo de redemocratização no país. Nas palavras de Franco e Hees (2003, p. 124):

Com o fim do governo de Getúlio Vargas, que se estendeu, por 15 anos, de 1930 a 1945, iniciou-se uma nova fase na história do país, conhecida como o período da redemocratização. A partir de 1945, o povo passou novamente a eleger os governadores e o presidente da República.

Já Edgard Luiz de Barros (1991, p.18-20), discorrendo sobre a redemocratização, afirma que esse fenômeno ocorreu com a promulgação da Lei Constitucional n.º 09, fixando eleições gerais e estabelecendo que o Parlamento modificaria a Carta Magna outorgada em 1937:

Rompeu-se também a censura à imprensa e aos meios de comunicação. Uma impressionante campanha democrática varreu o país inteiro, provocando a concessão da anistia a todos os presos políticos, a organização de partidos políticos e candidaturas presidenciais, a rearticulação do movimento operário e culminando com a definição, em 28 de maio, da data das eleições presidenciais (2 de dezembro). A presença popular era, inegavelmente, o fato político novo na conjuntura da redemocratização. Através de movimentos de classe, as massas trabalhadoras surgiam dispostas a exigir uma efetiva representação. Também os intelectuais e as camadas médias exerciam forte participação no cenário político, marcando a luta ideológica com

propostas atuantes e intervindo no fortalecimento das mobilizações populares.

Além disso, na Constituição de 1946, o orçamento passou a ter a participação de ambos os Poderes, Executivo e Legislativo, cabendo ao Executivo elaborar o projeto de lei do orçamento e encaminhar para discussão e votação nas casas legislativas. Com o instituto das emendas, os legisladores co-participavam da elaboração orçamentária (GIACOMONI, 2000).

Em 1964 instalou-se no Brasil o regime militar. Foi o fim da experiência democrática que o país viveu entre os anos de 1945 e 1964. Mais uma vez<sup>57</sup> na história do Brasil os militares ocuparam o poder, estabelecendo um regime autoritário.

O movimento político de 1964 representou, de um lado, um golpe contra as reformas sociais que eram defendidas por amplos setores da sociedade brasileira e, de outro, representou um golpe contra a incipiente democracia política burguesa nascida em 1945, com a derrubada da ditadura do Estado Novo (TOLEDO, 1992).

Endossando esta tese, Florestan Fernandes (1980, p. 113) afirma que:

O que se procurava impedir era a transição de uma democracia restrita para uma democracia de participação ampliada [...] que ameaçava o início da consolidação de um regime democrático-burguês, no qual vários setores das classes trabalhadoras (mesmo de massas populares mais ou menos marginalizadas, no campo e na cidade) contavam com crescente espaço político.

Os militares, após conquistarem o poder, ignoraram os políticos, rejeitaram as instituições existentes, tais como o Congresso e o Judiciário, e abrigaram uma

---

<sup>57</sup> “Os militares tiveram bastante influência nos primeiros anos da República. O marechal Deodoro da Fonseca tornou-se chefe do Governo Provisório e algumas dezenas de oficiais foram eleitos para o Congresso Constituinte. Mais não constituíam um grupo homogêneo. Havia rivalidades entre o Exército e a Marinha: enquanto o Exército tinha sido o artífice do novo regime, a Marinha era vista como ligada à Monarquia” (FAUSTO, 2002, p. 139-140).

ditadura que ligeiramente transformou-se num sistema altamente repressivo (CHIAVENATO, 1994). Ao contrário, cerceado todo tipo de controle do poder público, como se verá a seguir, os atos de corrupção naquele período até aumentaram.

Os militares, quando no poder, introduziram na população a idéia de que eram uma corporação pura, incapaz de realizarem atos corruptos. Mas, na realidade, o que se observa do período militar é que a corrupção não deixou de existir.

A censura dos meios de comunicação e as liberdades tolhidas impediam o conhecimento da população dos casos de corrupção existente, os atos dos militares não podiam ser fiscalizados pelos órgãos da imprensa, o que permitia que agissem na certeza da impunidade. Além disso, a população não possuía mecanismos para coibir os abusos das ações corruptas.

É razoável esperar que durante o período militar a corrupção tenha aumentado, em razão da falta de transparência do regime autoritário. Nessa linha de entendimento, Sérgio Habib (1994, p. 42) assevera que “[...] a partir de 1964 o país ingressa no seu ciclo supremo de corrupção”. Não existiam limites para os atos de corrupção, uma vez que os membros do poder estavam protegidos pela forte autoridade do regime ditatorial. Dissertando, ainda, acerca da corrupção existente no período militar, Sérgio Habib (1994, p. 44) explica que:

[...] a novidade estava em que pela primeira vez os militares ocupariam o poder por tanto tempo – quase trinta anos – retornando-o aos civis com a nação inteiramente esfacelada, depauperada pela sangria de centenas de corruptos, cujas ações causaram prejuízos inestimáveis aos cofres públicos. [...] verificou-se o inchamento do Estado, seja pelo excessivo aumento do funcionalismo público, seja pela criação de empresas estatais ou pela consecução de obras faraônicas e de custo elevadíssimo para a economia nacional.

Em 1967, o Congresso, que tinha sido fechado, foi reconvocato para se reunir

extraordinariamente com o objetivo de aprovar um novo texto constitucional. A Constituição de 1967 incorporou as legislações do governo militar, ampliou os poderes do Executivo e enrijeceu ainda mais a situação política.

A Constituição de 1967 deu, ainda, relevância ao orçamento, disciplinado-o por meio de vários artigos e parágrafos, incorporando-se novas regras e princípios ao processo de elaboração e fiscalização orçamentária. A alteração mais significativa residiu na retirada de prerrogativas do Poder Legislativo quanto à iniciativa de leis ou emendas que criassem ou aumentassem despesas, inclusive emendas ao projeto de lei do orçamento, conforme o disposto do artigo 67, §1º daquela Constituição,<sup>58</sup> o que se justifica ante seu caráter autoritário.

Com essa redação, houve grande limitação ao exercício de emendas, ou em outras palavras, acabou com qualquer possibilidade de que emendas fossem apresentadas no âmbito legislativo. O papel desse Poder, portanto, passou a ser o de aprovar o projeto de lei oriundo do Poder Executivo, sem possibilidade de rejeitá-lo, já que nessa hipótese o governo não teria como iniciar seu exercício financeiro sem um orçamento.

No mesmo sentido veio a Emenda Constitucional n.º 01 de 1969, ao manter, no artigo 65, §1º, os dispositivos sobre orçamento, inclusive no que tange à limitação da capacidade de iniciativa do Poder Legislativo de leis que gerem despesas e à discussão do orçamento em emendas.

Com o processo de abertura política<sup>59</sup> do país, houve a derrocada da ditadura

---

<sup>58</sup> Art 67 - É da competência do Poder Executivo a iniciativa das leis orçamentárias e das que abram créditos, fixem vencimentos e vantagens dos servidores públicos, concedam subvenção ou auxílio, ou de qualquer modo autorizem, criem ou aumentem a despesa pública. § 1º - Não serão objeto de deliberação emendas de que decorra aumento da despesa global ou de cada órgão, projeto ou programa, ou as que visem, a modificar o seu montante, natureza e objetivo.

<sup>59</sup> Esse processo de abertura política após o fim da ditadura militar foi explicado no capítulo anterior, ao tratar da corrupção no processo histórico de formação do Brasil.



militar e o restabelecimento da democracia. Foram marcadas eleições para a Assembléia Nacional Constituinte, para o Congresso e para o governo dos Estados.

A Assembléia Nacional Constituinte iniciou seus trabalhos em fevereiro de 1987, sob a atenção de todo o país, que esperava a elaboração da nova Constituição. A nova Carta Constitucional foi promulgada em outubro de 1988 e tratou de diversos assuntos que tecnicamente não eram de natureza constitucional, procurando fixar o máximo de regras, com o intuito de dar maior garantia ao seu cumprimento.

Por meio da Constituição da República, de 1988, o Congresso Nacional recuperou muito dos poderes retirados pelas reformas constitucionais do período militar e conquistou novos poderes. Um deles, sem dúvida, foi a possibilidade de participar do processo orçamentário e do controle das finanças públicas.

Até 1988 o Congresso tinha pouco ou quase nenhuma influência nos detalhes do orçamento. O Congresso somente aprovava ou rejeitava as leis propostas pelo Poder Executivo. A participação do Congresso no processo orçamentário restringia-se à distribuição de recursos que o Executivo destinava às instituições de caridade e assistência social.

Na verdade, o que a Constituição da República de 1988 fez foi devolver ao Congresso Nacional os poderes orçamentários, aumentando o seu controle sobre os recursos públicos (DOWNES; ROSENN, 2000). No entanto, a maioria desses poderes seria fornecida pelo próprio Poder Executivo, instaurando-se uma política de trocas em cadeia: o Presidente ofereceria recursos públicos aos legisladores em troca de apoio a leis importantes; e os legisladores, por sua vez, ofereceriam recursos às lideranças em troca de apoio ao Presidente.

O que se observa é que a redefinição da participação do Poder Legislativo no orçamento, através da propositura de emendas, contribuiu para a expansão da corrupção.

Com isso, pode-se dizer que a própria Carta Magna de 1988 autorizou maiores ações dos parlamentares, uma vez que, se a corrupção era característica mais marcante do Poder Executivo, que era o responsável pela elaboração do projeto do orçamento, com a possibilidade de inserção de emendas pelo Poder Legislativo, amplia-se o foco de corrupção também para esse Poder.

O que se observa é que, com a imprensa livre, o acesso à informação e as eleições democráticas, aumentou-se a probabilidade de serem flagrados e punidos os casos de corrupção, tal como ocorreu no caso dos “anões do orçamento”.

O que se convencionou chamar de esquema do orçamento era uma estrutura de poder não institucional, que fora constituída para fraudar o orçamento, sendo composta por pessoas vinculadas tanto ao Poder Executivo quanto ao Poder Legislativo.

No Poder Executivo, a ação dos *lobbies*<sup>60</sup> – grupos organizados de interesse e pressão – no orçamento da União se iniciava quando da elaboração da proposta orçamentária pelos diversos Ministérios; prosseguia com a influência junto ao Departamento de Orçamento da União e, ao chegar o orçamento ao Ministério da Fazenda, em etapa imediatamente subsequente, já havia sofrido diversas “modelagens”, provocadas pelos grupos de pressão, e as continuava sofrendo enquanto o Ministério da Fazenda negociava cortes nas rubricas próprias de cada Ministério (RELATÓRIO..., 1994, v. III, p. 3).

Segundo informações da Folha de São Paulo (BONASSA, KRIEGER, 1994, p. A-6), o relatório da CPMI do Orçamento considerou “legítima” a existência de grupos de

---

<sup>60</sup> *Lobby* ou *Lobbying*, segundo a definição de Bobbio e Pasquino (2004, p. 563-564) “Trata-se de uma atividade, ou melhor, de um processo, mais do que uma organização. É o processo por meio do qual os representantes de grupos de interesse, agindo como intermediários, levam ao conhecimento dos legisladores ou dos *decision-makers* os desejos de seus grupos. *Lobbying* é portanto e sobretudo uma transmissão de mensagem do grupo de pressão aos *decision-makers*, por meio de representantes especializados (em alguns casos, como nos Estados Unidos, legalmente autorizados) que podem ou não fazer uso da ameaça de sanções”.

pressão para liberar verbas públicas – o chamado *lobby*. Para serem considerados ilegítimos, os *lobbies* deveriam atuar no sentido de obter vantagens pessoais ou em favor de "terceiros determinados", o que deu origem aos dois grandes esquemas de corrupção no Congresso: subvenções sociais e empreiteiras.

Os *lobbies*, por definição, realmente se constituem para defender interesses determinados e a CPMI pode até legitimar esse *lobby*, desde que não envolva propinas ou cartelização.

As empreiteiras, por exemplo, movimentavam seu poder de pressão com o objetivo de conseguir dinheiro para suas próprias obras, sem se preocupar necessariamente com interesse público,<sup>61</sup> resguardado por concorrência pública.<sup>62</sup>

O esquema funcionava da seguinte forma: os componentes da empresa negociavam a inclusão de emendas diretamente com os lobistas; esses lobistas se aproximavam dos parlamentares para conseguir a liberação de verbas públicas, oferecendo, para tanto, vantagens indevidas que eram recebidas da referida empreiteira; se a mencionada verba fosse liberada, os lobistas repassavam, em parte, para os parlamentares os valores que eram liberados para a empresa.

Essa situação demonstra que, embora o *lobby* se caracterize como uma ação legítima, acabou por se desvirtuar de sua verdadeira função, a partir do momento em que serviu ao esquema de corrupção, por isso, caracterizou-se como ação ilegítima.

---

<sup>61</sup> Interesse Público, ao contrário do particular, é o que assenta em fato ou direito de proveito coletivo ou geral. Está, pois, adstrito a todos os fatos ou a todas as coisas que se entendam de benefício comum ou para proveito geral, ou que se imponham por uma necessidade de ordem coletiva (SILVA, 1994).

<sup>62</sup> A concorrência pública é uma das modalidades de licitação prevista na Lei 8.666/93, especialmente no art. 22, §1º, que determina a ampla publicidade para assegurar a participação de quaisquer interessados que preencham os requisitos previstos no edital. Segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2001), do artigo citado decorrem as características básicas da concorrência pública, que são: ampla publicidade, para que todos os interessados possam ler e obter o texto integral, e universalidade, para possibilitar a participação de quaisquer interessados na fase inicial da licitação.

No âmbito do Congresso Nacional, o grupo de parlamentares que controlava a Comissão de Orçamento lutava para assumir alternadamente os postos-chaves de seu controle: Presidência e Relatoria-Geral. Posteriormente, influía para nomear, dentre aqueles que considerava como sendo “de confiança”, os relatores parciais, em áreas estratégicas para seus objetivos (RELATÓRIO..., 1994, v. III, p. 3).

As relatorias parciais de maior importância eram aquelas ligadas aos órgãos que centralizavam verbas de maior vulto, como, por exemplo, o Ministério da Ação Social – com seus recursos para habitação e saneamento – o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, a Fundação Nacional de Saúde, o Departamento Nacional de Estradas de Rodagem. Outras sub-relatorias, por movimentarem recursos menores, poderiam ficar sob o controle de parlamentares estranhos ao esquema para dar aparência de honestidade da atuação do Colegiado como um todo.

O componente vital do esquema era a chamada emenda de relator, que não se prendia às formalidades da publicação prévia. Era forte instrumento de poder do Relator-Geral, que centraliza todas as decisões até o término do prazo e apresentava seus pareceres para votação sempre às vésperas dos períodos de recesso parlamentar, ocasião em que o *quorum* era mínimo. A emenda de relator era tão forte que o ex-deputado Federal João Alves (PPR-BA), em 1990, conseguiu com elas dar destinação a Cr\$ 1,09 bilhão, de um total de Cr\$ 3,6 bilhões do Ministério da Ação Social.

Conforme relatou José Carlos Alves dos Santos à CPMI, os grupos de pressão – lobistas- garantiram a aprovação das emendas de interesse próprio mediante o oferecimento de vantagens indevidas. Cada sub-relator tinha a função de negociar com os parlamentares as emendas apresentadas. Quando se tratava de um dos integrantes do esquema, esse sub-relator participava diretamente das negociações, contactando empreiteiras e representantes dos grupos de pressão. E, ainda, para garantir o sucesso das negociações e a aprovação das emendas de seu interesse, o membro do esquema, que fazia às vezes de relator, assegurava a aprovação de

razoável número de emendas de outros parlamentares, conquistando-lhes o apoio.

Um outro fator que auxiliou para que todo o esquema de corrupção tivesse êxito foi a exigüidade do tempo. O projeto de orçamento era uma verdadeira caixa preta, conhecido e compreendido apenas pelos integrantes do esquema e por aqueles poucos parlamentares não leigos no assunto.

Além disso, conforme a conclusão obtida pela CPMI (RELATÓRIO..., 1994, v. III, p. 4), a complexidade do projeto e sua falta de transparência permitiam que fosse alterado até mesmo após a votação, quer ainda antes da publicação, quer já no Departamento de Orçamento da União (DOU). Chega a ser inacreditável tamanha ousadia, já que o esquema se permitia, inclusive, subtrair a própria função deliberativa do Poder Legislativo, com modificações posteriores às votações, sem passar pelo crivo dos congressistas.

Havia uma ação conjunta entre os lobistas, os Ministérios e o DOU para obterem a liberação das verbas, indicando o teor de emendas para apropriação dos valores, quando sabiam da existência de disponibilidade desses recursos; e o descontingenciamento da verba, quando já sabiam da existência da emenda.

Com isso, vê-se que o esquema não começava no Legislativo, apenas continuava nesse Poder, porque o orçamento chegava ao Congresso após ter sofrido várias intervenções dos grupos de pressão.

Não se discute aqui a atuação dos parlamentares ou dos grupos de pressão para obter recursos para suas regiões, mas, sim, a atuação para viabilizar a aferição de vantagens pessoais ou em favor de terceiro.

Nesse ínterim, imperioso se torna, desde logo, tecer algumas considerações acerca das relações de natureza pessoal que foram travadas durante o desenvolvimento

desse esquema de corrupção, bem como as confusões entre conceitos antagônicos de orientação de conduta, quais sejam, o público e o privado.

Embora o problema da corrupção tenha, ao menos no Brasil, sido agravado em razão do modelo de formação do Estado Brasileiro, segundo o patrimonialismo herdado de Portugal, como vimos no capítulo II, Maria Sylvia de Carvalho Franco (1983) evidencia que essa mistura entre a coisa pública e os negócios privados foi marcante no século XIX, no Brasil.

Nesse período, os gastos públicos eram mantidos imprescindivelmente para preservação dos bens e à continuidade dos serviços do Estado, portanto, mesmo quando os recursos oficiais eram escassos, compensava-se essa falta pelas incursões aos bolsos dos cidadãos e das autoridades.

Essa situação permitiu ao funcionário público ter a idéia de que ele detinha a propriedade da coisa pública. Isso significa que ele acreditava que era seu o dinheiro que pagava as obras; sua, a casa onde exercia as funções públicas. Enfim, foi a partir daí que surgiu a dúvida acerca da extensão do controle pessoal sobre o patrimônio do Estado. Maria Sylvia de Carvalho Franco (1983, p. 121-122) ensina:

[...] o homem que sustenta com recursos particulares e realizações próprias do governo, está subjetivamente pronto para considerar como seu o conjunto de bens públicos confiados a sua guarda. Por que não o faria? Porque não satisfaria aos próprios objetivos com dinheiros do governo se, não raro, as dificuldades deste último eram resolvidas com haveres seus, pessoais? Acaba por constituir-se de fato, nessas condições em que ficam completamente fluidos os limites entre o que é patrimônio da Administração e o que é propriedade do administrador, um fundo de 'bens comuns' cujos valores, indivisos entre os dois membros da associação formada, servem indistintamente ora a um, ora a outro.[...]

A idéia de manter relações pessoais se baseia no envolvimento de pessoas em práticas concebidas como corruptas, ao se vincular em distintas categorias de interesse pessoal, como parentesco, amizade, patronagem, entre outras. Duas questões (BEZERRA, 1995) devem ser ressaltadas no que tange às relações

personais: a identificação no interior dos poderes públicos de ações e condutas pautadas por laços de natureza pessoal e a obtenção de vantagens junto ao Estado.

Neste aspecto, verifica-se que a corrupção, no caso em tela, sem sombra de dúvidas, foi pautada, principalmente, nesse tipo de relação, como também nas distorções dos conceitos de público e privado. Essa afirmativa é possível, tendo em vista que todas as pessoas envolvidas, de certa forma, mantinham alguma ligação que auxiliava no bom funcionamento da quadrilha, seja internamente, para obtenção dos recursos públicos, seja externamente, com patrocínio de empresas, das quais os parlamentares recebiam um percentual em dinheiro equivalente a parte dos valores obtidos no plano governamental. Portanto, ao mesmo tempo em que dispunham da coisa pública nos negócios privados, aproveitavam-se das relações pessoais para atingir a finalidade desejada: fraudar o orçamento.

Nessa linha de raciocínio, a própria CPMI conclui que o núcleo articulado fazia a utilização espúria do poder, através da constatação dos elevadíssimos níveis de aprovação de emendas obtidos pelos integrantes do núcleo de poder; do acesso privilegiado a dotações globais, pela apropriação de subvenções sociais e alocação de verbas para localidades de interesse do membro do esquema; da apresentação de emendas, privilegiando empreiteiras; da articulação do esquema com funcionários do Poder Executivo e empresas de consultoria para a liberação de recursos; dos acordos para inclusão de dotações de interesse restrito; e da obtenção de níveis elevados de liberação de recursos. Todas essas relações corruptivas somente se tornaram possíveis, haja vista a estreita relação mantida entre os membros fraudadores do orçamento (RELATÓRIO..., 1994, v. III, p. 5).

Após essas investigações, verificou-se que a atuação da máfia do orçamento se configurava por meio de dois esquemas: o *esquema das empreiteiras* e o *esquema das subvenções*, que ocorriam em razão do poder decisório de alguns integrantes dos Poderes Legislativo e Executivo, a fim de buscar interesses próprios, aferir vantagens pessoais ou em favor de terceiros determinados, lesando escandalosamente os cofres públicos.

### 3.5 O ESQUEMA DAS EMPREITEIRAS

Inicialmente, cumpre destacar que o esquema das empreiteiras contava com a ampla participação de empresas da construção civil e com um grupo de parlamentares, que se assenhoreou dos postos-chave da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional para transformá-la num importante instrumento na lesão aos cofres públicos. (CARVALHOSA, 1995).

A primeira notícia do esquema das empreiteiras, segundo editorial da Folha de São Paulo (24 out. 1993, p. 1-12), foi trazida por José Carlos Alves dos Santos em seu depoimento à CPMI, na reunião de 20 de outubro de 1993. Disse Santos que as empreiteiras pagavam propinas aos parlamentares para que estes incluíssem no orçamento verbas para obras de sua responsabilidade.

Os sub-relatores do orçamento para as áreas de transportes e obras públicas faziam seus pareceres baseados em informações das próprias empreiteiras. Os lobistas asseguravam a aprovação das emendas junto aos “sete anões” da Comissão de Orçamento mediante o pagamento de uma comissão (de 5% a 20% do valor da obra). Um adiantamento era pago na aprovação da emenda e o restante quando o governo liberava a verba.

Um outro acerto funcionava dentro do próprio Executivo, pois o Ministério da Economia já incluía na proposta orçamentária enviada ao Congresso destinações de verbas de interesse dos deputados da Comissão de Orçamento, que tratavam apenas de defender a proposta do governo.

Conforme relatou José Carlos Alves dos Santos (RELATÓRIO..., 1994, v. I, p. 42), o sistema de apropriação funcionava de comum acordo com uma empreiteira, que



realizava obras e pagava comissão ao parlamentar, sob a forma de subvenções sociais ou dotação orçamentária:

O sistema de apropriação funcionava de comum acordo com uma empreiteira: o parlamentar aprovava uma emenda na lei orçamentária e exercia sua influência para que determinada empreiteira realizasse a obra, pagando uma comissão ao parlamentar; havendo duas maneiras de se auferir comissões, através das subvenções sociais e da dotação orçamentária global, a fundo perdido, o mais das vezes envolvendo o Ministério do Planejamento (na gestão Aníbal Teixeira), o Ministério da Ação Social e o Ministério da Educação, este na gestão de Carlos Chiarelli.

A Folha de São Paulo, em editorial, explicou que os deputados e os senadores poderiam incluir na proposta orçamentária as emendas que bem desejassem, mas o dano aos cofres públicos só se concretizava de fato quando a verba era liberada, e esta não era decisão do Congresso, mas sim do Poder Executivo. Logo, havia culpados tanto no Legislativo quanto no Executivo. As empresas privadas faziam parte do conluio nefasto que se expunha aos olhos do público.

Na verdade, embora se consiga traduzir o funcionamento do esquema das empreiteiras, este só ficou conhecido graças à apreensão de material de uma importante construtora envolvida, qual seja a Norberto Odebrecht.

A Folha de São Paulo (10 dez. 1993, p. 1-11) publicou detalhes sobre o caso Odebrecht, e pela matéria, é possível ter uma idéia concreta de como funcionava o esquema das empreiteiras.

O documento extraído de disquetes, denominado "Estratégias para obtenção de liquidez no Programa de Ação (PA) 92", mostrou que a Odebrecht previa receber em 1992 US\$ 100 milhões<sup>63</sup> com obras tocadas com recursos da Caixa Econômica Federal (CEF), o mesmo valor do que com obras previstas no orçamento. Esse

---

<sup>63</sup> Valor correspondente a Cr\$ 3,2 trilhões da moeda vigente à época. Todas as conversões de dólares para cruzeiros, moeda vigente à época, foram feitas com a data de 3 de maio de 1993, pelo valor de compra. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/>. Acesso em: 27 dez. 2004.

mesmo documento descrevia as "ações limite" para garantir a liberação do dinheiro: pressionar o governo através de parlamentares, prefeitos e governadores e fazer pressão direta através de lobistas junto aos ministérios.

A tabela de previsões de recursos da empresa para o ano de 1992 revelou que os lucros saíam praticamente todos dos cofres públicos (orçamento, CEF, Estados e Municípios), em um faturamento total projetado de US\$ 350 milhões,<sup>64</sup> sendo apenas 10% (US\$ 30 milhões)<sup>65</sup> do previsto de origem privada.

É por essa razão que a empresa Odebrecht concentrava todo seu poder de *lobby* em duas frentes: prefeitos e governadores, e ministérios e parlamentares.

Na primeira frente, a Odebrecht montava todo o processo para que Estados e Municípios conseguissem firmar convênios com a Caixa Econômica Federal (CEF) ou obter empréstimos para financiar obras da empresa. A própria Odebrecht fazia os estudos de capacidade de endividamento para Estados e Municípios, formalizava os pedidos, encaminhava e acompanhava a tramitação nos órgãos públicos.

A outra frente, os ministérios e os parlamentares, incluía no orçamento obras que interessassem à empreiteira. Nos ministérios, a Odebrecht conseguia incluir parte de suas obras diretamente no projeto de lei orçamentária do Executivo, antes do encaminhamento ao Congresso. Entre os parlamentares, a empreiteira garantia a aprovação dessas obras e a inclusão de outras, via emendas.

Essa empreiteira conseguiu, através de emendas de parlamentares e do relator, alcançar o total aprovado de US\$ 468 milhões.<sup>66</sup> US\$ 266,9 milhões<sup>67</sup> pelo

---

<sup>64</sup> Valor correspondente a Cr\$ 11, 4 trilhões da moeda vigente à época.

<sup>65</sup> Valores correspondente a Cr\$ 979,9 bilhões da moeda vigente à época.

<sup>66</sup> Valor correspondente a Cr\$ 15,2 quatrilhões da moeda vigente à época.

<sup>67</sup> Valor correspondente a Cr\$ 8,7 quatrilhões da moeda vigente à época.

Ministério da Infra-Estrutura, US\$ 92 milhões,<sup>68</sup> pela Agricultura e US\$ 45 milhões<sup>69</sup> pela Ação Social, sem incluir o dinheiro que saía através de convênios firmados por Estados e Municípios com Ação Social, Saúde e Educação, independente de destinação específica no orçamento.

Com todo o exposto, pode-se dizer que as empreiteiras<sup>70</sup> em geral eram as maiores lobistas e alimentavam a corrupção na Comissão Mista de Orçamento por meio de repasses de recursos aos parlamentares e demais envolvidos.

Existia um cartel de empreiteiras, que, definindo as obras de interesse de cada uma, promovia um verdadeiro rodízio de ganhadoras das licitações públicas, a fim de que, alternadamente, uma dessas empreiteiras vencesse a licitação da obra que quisesse, fraudando todo o processo licitatório. A empresa que vencesse a licitação retornava ao fim da fila esperando a sua vez novamente, de forma que o segundo e o terceiro colocados também eram sorteados. Essas eram as chamadas “[...] normas de consenso [...]”, expressão empregada por esse cartel. Segundo a conclusão do relatório da CPMI (v. III, p. 6), não havia real concorrência entre as empresas, que atribuíam às licitações os valores que bem entendiam, quase sempre provocando o superfaturamento, em flagrante lesão dos interesses coletivos.

Esse sistema de cartel, implantado por algumas grandes empreiteiras em todo o território nacional, foi denominado “[...] pacote fechado [...]” (CARVALHOSA, 1995, p. 14): uma empreiteira inventa uma obra qualquer, oferece-a ao prefeito já com promessa de financiamento da CEF, confeccionado, ainda, o edital de concorrência que lhe permitiria adjudicar a obra, com preços superfaturados, previsão de adiamentos e antecipações de pagamentos, prorrogações e extensão das obras. Fica por conta da empreiteira também a liberação dos recursos dentro do esquema

---

<sup>68</sup> Valor correspondente a Cr\$ 3 trilhões da moeda vigente à época.

<sup>69</sup> Valor correspondente a Cr\$ 1,4 trilhões da moeda vigente à época.

<sup>70</sup> Participaram do esquema de corrupção várias empreiteiras, além da Norberto Odebrecht, senão vejamos: Construtora Queiroz Galvão, Construtora OAS, Seval, Construtora Mendes Júnior, Engesolo, Engebrás e Servax, Lix da Cunha, entre outras. (RELATÓRIO..., v. I a v. V).

e infiltrações nos ministérios e instituições financeiras.

O processo licitatório também era fraudado com a troca de obras entre as grandes empresas. Num caso exemplar, a Construtora Norberto Odebrecht propôs à Construtora Queiroz Galvão responsabilizar-se pelas obras do Projeto Pirapama e entregar a esta última as obras de drenagem da Zona Sul de Natal, obras feitas conjuntamente pelas duas empresas. Em seguida, a primeira construtora citada entregava para a Construtora OAS as obras de Açailândia, Barra do Corda e Vargem Grande, no Maranhão, recebendo em troca parte das obras de Pirapama. Sendo assim, vê-se que não existiam verdadeiras concorrências entre as empresas de construção civil, já que atribuíram às licitações os valores que bem entendiam, notadamente superfaturados e depois dividiam entre si as obras, num esquema em que todos ganhavam.

Outro exemplo que ilustra o esquema das empreiteiras reportado na Folha de São Paulo (23 dez 1993, p. 1-2), trata do escândalo de doações de campanha feitas para Paulo Maluf por meio da empresa Paubrasil. O dono dessa empresa, João Carlos Martins, confirmou o recebimento de US\$ 19 milhões<sup>71</sup> em contribuições irregulares de empresas entre 1990 e 1992, e US\$ 1,3 milhão<sup>72</sup> para "ampliar a carteira de obras da empresa", fornecidos pelo diretor da construtora Mendes Júnior.

O próprio Jornal Folha de São Paulo (14 out. 1996, p. 1-12), por meio das informações colhidas à época, assim definiu o esquema:

1. Em 1972, o deputado João Alves (Arena-BA) passa a integrar a Comissão de Orçamento do Congresso. Passa a colaborar com o Executivo, impedindo que os parlamentares fizessem mudanças no projeto. Em troca, acertava a inclusão, entre os gastos oficiais, de verbas para seus redutos eleitorais.

2. A promulgação da nova Constituição, em 5 de outubro de 88, ampliou o poder do Congresso para alterar o orçamento. Com isso, o relator da

---

<sup>71</sup> Valor correspondente a Cr\$ 620,6 bilhões da moeda vigente à época.

<sup>72</sup> Valor correspondente a Cr\$ 42, 4 bilhões da moeda vigente à época.

comissão ganhou o poder de incluir novas despesas. Forma-se o grupo dos "sete anões", que, além de Alves, incluía outros integrantes da comissão.

3. Segundo as conclusões da CPI do Orçamento, o grupo era formado pelos então deputados Manoel Moreira (PMDB-SP), Cid Carvalho (PMDB-MA), Genebaldo Correia (PMDB-BA), José Geraldo Ribeiro (PMDB-MG), pelo senador Ronaldo Aragão (PMDB-RO). Outros deputados também estavam envolvidos.

4. O grupo dispunha de três fontes de recursos. A primeira era formada pelas propinas pagas pelos prefeitos para incluir uma obra no orçamento ou conseguir a liberação de uma verba já prevista. Para tanto, João Alves criou uma empresa, a Seval, que cobrava uma "taxa" para fazer o serviço.

5. Também cobravam propinas de empreiteiras para que os donos da Comissão de Orçamento incluíssem obras no Orçamento da União ou conseguissem que os ministérios liberassem recursos para obras que constavam do projeto.

6. Eram beneficiados ainda com a aprovação de subvenções sociais dos ministérios para entidades "fantasmas" registradas no Conselho Nacional do Serviço Social, controladas pelos próprios parlamentares, que serviam para financiar campanhas políticas.

7. O principal assessor dos "anões" era o economista José Carlos Alves dos Santos, que realizava os ajustes no projeto para incorporar as emendas dos congressistas. O número de emendas cresceu assim:

1989 - 2.604 emendas;

1990 - 13.000 emendas;

1991 - 15.638 emendas;

1992 - 76.000 emendas.

8. Para fazer a "lavagem" do dinheiro obtido ilegalmente, João Alves jogava na loteria. Apostando milhares de dólares em cada sorteio, ganhava vários prêmios. Perdia mais do que ganhava, mas conseguia assim legalizar parte do dinheiro das propinas.

Enfim, pela conclusão do relatório final da CPMI (v. III, p. 6), constatou-se que as empreiteiras atuavam da seguinte forma: sugeriam a realização de obras a prefeitos e governadores; posteriormente, as autoridades interessadas nessas obras passavam, então, a pressionar os ministérios para a liberação de verbas já previstas; em seguida, incluía-se a obra no orçamento geral da União diretamente no Diário Oficial da União, quando da elaboração da proposta orçamentária original, ou por emendas de parlamentares ligados ao esquema; por fim, aprovado no orçamento, o esquema agia nas licitações, nos moldes acima descritos, e na

liberação de recursos, junto ao Poder Executivo.

Vale acrescentar a notícia veiculada na Folha de São Paulo (24 out. 1993, p. 1-12) no que tange ao atraso na apresentação do projeto final, que era nada mais que o principal artifício para evitar o questionamento de emendas acertadas pelo grupo, pois ninguém tinha tempo de analisá-lo. Em 19 de dezembro de 1991, os parlamentares votaram o Orçamento do ano de 1992 sem ter nas mãos o relatório final. Em seu lugar, havia um amontoado de emendas e ninguém sabia o que estava votando.

Essa farsa havia sido preparada na própria Comissão de Orçamento, cujo relator era o deputado Ricardo Fiúza (PFL/PE). As alterações no orçamento prosseguiram depois que o texto já tinha sido aprovado. Um grupo de deputados, coordenados pelo também deputado Eraldo Tinoco (PFL-BA), decidia o que fazer com os pedidos de inclusão de emendas, o que resultou no acréscimo de 440 emendas ao projeto final.

Em um dos episódios, no dia 25 de novembro de 1991 (KRIEGER, 1993), o deputado José Carlos Vasconcellos (PRN-PE) enviou ao deputado Ricardo Fiúza (PFL-PE) um relatório sobre o orçamento, em que deixava clara a interferência das empreiteiras. Além de especificar as emendas, trazia anotações feitas à mão, relacionando-as às empreiteiras beneficiadas.

Vasconcellos (PRN-PE) listou 17 emendas que incorporou ao seu parecer, para atender diversos parlamentares, totalizando a soma o valor de Cr\$ 30 bilhões (valores de abril de 91). Ao lado das emendas, o documento listava os parlamentares e empreiteiras beneficiadas. A Tratex, empresa de construção civil, por exemplo, foi beneficiada com quatro obras, avaliadas em Cr\$ 5,1 bilhões; a Andrade Gutierrez, também do ramo de construção, recebeu dois projetos, num total de Cr\$ 3,5 bilhões na época. Os deputados José Luiz Maia (PPR-PI) e Flávio Derzi (PP-MS) também aparecem no documento, sendo Maia (PPR-PI) autor de

três emendas, no valor de Cr\$ 4,5 bilhões e Derzi (PP-MS) de uma emenda, no valor de Cr\$ 1 bilhão.

Desse esquema das empreiteiras, ficou demonstrada a participação de inúmeros deputados, conforme se verá a seguir.

O esquema das empreiteiras, embora tivesse a participação de vários parlamentares, não acontecia de forma centralizada. Na verdade, os deputados e senadores, muitas vezes integrantes da Comissão Mista de Orçamento, agiam em conjunto para fraudar o orçamento, mas não significa que na mesma atuação irregular estivessem presentes todos os parlamentares.

O que, de fato, pode-se verificar é que o esquema funcionava com a participação de um ou mais parlamentares na aprovação e elaboração de emendas, que beneficiavam as empreiteiras, geralmente do ramo da construção civil, permitindo que pudessem dar continuidade às obras.

Para que o esquema pudesse se concretizar, o deputado Cid Carvalho (PMDB-MA) promovia a aproximação entre os membros do Executivo e das empreiteiras, bem como de entidades que recebiam subvenções sociais. Num sistema de trocas, os parlamentares impediam que os seus colegas de casa legislativa fizessem mudanças no projeto, enquanto os ministros acertavam a inclusão das verbas entre os gastos oficiais.

Dessa forma, era necessário que se formasse um grande grupo coeso para que o esquema do orçamento realmente funcionasse. Para tanto, os parlamentares desviavam verbas para redutos eleitorais, distribuíam propinas e conseguiam até apoio de prepostos para que os valores advindos de repasse de verbas de empreiteiras com obras superfaturadas pudessem ser recebidos em suas contas-correntes. Enfim, realizavam todo e qualquer tipo de ato irregular para tornar a esconder a origem dos valores retirados dos cofres públicos e os utilizarem em

benefício próprio.

Nesse sentido, há fortes indícios de que em todos os níveis de atuação dos parlamentares as empreiteiras distribuíam participações, propinas, o salário da corrupção.

Em uma oportunidade, que exemplifica bem um caso de propina, o deputado João Alves (PPR-BA) criou uma empresa denominada Seval, que dava apoio para os Municípios conseguirem incluir uma obra no orçamento, cobrando por esse serviço uma “taxa”, que também é conhecida como propina.

A Folha de São Paulo (TREVISAN, 1993) informou que o inquérito aberto pela Polícia Federal realmente comprovou que Alves indicava a SEVAL,<sup>73</sup> empresa por ele criada, para municípios que queriam recursos federais. A empresa cobrava comissões de 3% a 5% sobre o valor liberado, como pagamento pela assessoria, ou melhor, como pagamento pelo *lobby*.

Essa empresa, segundo informações obtidas do inquérito da Polícia Federal concluído em junho de 1993, tinha a função precípua de intermediar a inclusão de verbas no orçamento da União.

No entanto, em depoimento à Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (RELATÓRIO..., 1994, v. II, p. 5-6), João Alves (PPR-BA) afirmou que não conhecia o escritório da Seval, bem como que o documento apreendido no escritório dessa empresa, com lista de 47 Municípios, era fruto de exploração de prestígio, além de não possuir sequer sua assinatura.

---

<sup>73</sup> A empresa Seval exercia a atividade de prestação de serviços de consultoria. Tinha como controlador de capital, o Sr. Normando Leite Cavalcante, e como única sócia, sua esposa. O deputado João Alves (PFL-BA) não era sócio, mas indicava a empresa para algumas prefeituras para elaboração de projetos, assim como também faziam outros parlamentares (FOLHA..., 21 out. 1993, p. 1-6).



Um dos fatos que pode exemplificar a relação dos parlamentares com empreiteiras está relacionado ao deputado Flávio Derzi (PP-MS), que foi acusado de cometer uma série de irregularidades na destinação e na aplicação de recursos federais, destinando cerca de Cr\$ 1 bilhão para a construção de uma escola no município de Aral Moreira-MS e Cr\$ 184 milhões para a construção, também de uma escola, em Eldorado-MS, sem conseguir explicar a razão da grande diferença entre os valores destinados, uma vez que esses municípios têm população equivalente e as obras eram semelhantes.

Também apresentou emenda destinando Cr\$ 3,2 bilhões para a canalização dos córregos Palmito e Cedro, em Cassilândia-MS, mas não conseguiu explicar porque a obra estava paralisada (RELATÓRIO..., 1994, v. IV, p. 49). Não soube esclarecer a destinação dada à verba de Cr\$ 100 milhões liberados para o Município de Bela Vista-MS, através de emenda de sua autoria, nem tampouco esclareceu sobre Cr\$ 94 milhões liberados, a seu pedido, pelo Ministério da Ação Social, em 4 de agosto de 1992.

Fato semelhante ocorreu com o senador Ronaldo Aragão (PMDB-RO), que estava relacionado a uma lista de prioridades visando pedidos de descontingenciamento para diversas obras,<sup>74</sup> conforme comprovado por documentos encontrados na residência do economista José Carlos Alves dos Santos.

Cita-se, como exemplo, o relatório intitulado “Orçamento Geral da União 1991-Pleitos” em que o nome do senador Ronaldo Aragão (PMDB-RO) figura junto ao do deputado José Geraldo (PMDB-MG) como interessado no descontingenciamento de recursos para dez obras no Ministério da Ação Social no Estado de Rondônia.

Além disso, o jornal Folha de São Paulo (23 jun. 1994, p. 1-8) noticiou que o referido senador recebeu da construtora Mendes Júnior US\$ 309 mil<sup>75</sup> em 1991, em

---

<sup>74</sup> Todas as diversas obras que foram listadas pela Subcomissão de Emendas podem ser encontradas no Relatório Final da CPMI, v. IV, p. 39-40.

<sup>75</sup> Valor correspondente a Cr\$ 10 bilhões da moeda vigente à época.

troca de destinar dinheiro do orçamento para obras da empreiteira.

Num outro episódio, o mesmo senador destinou emenda de sua autoria, visando à construção de um hospital regional e à implementação de saneamento ambiental em Cacoal (RO), cujas obras tiveram denúncias de superfaturamento ou de vícios no processo licitatório. Todavia, o parlamentar explicou que, embora as emendas fossem realmente dele, não era ele quem liberava os recursos.

Constata-se, portanto, que assim como ocorreu com os demais parlamentares mencionados, o senador se aproveitava da sua função pública de parlamentar para receber benefícios impróprios em troca da disposição do dinheiro público, ou seja, destinava valores às empreiteiras, e por esse serviço, recebia uma gratificação ou propina, que se revertia em sua totalidade para seu bolso. Era uma forma de transformar a verba pública disponibilizada pelo governo em dinheiro particular recebido de empresas.

Em outra parte do mesmo relatório, o nome do senador Ronaldo Aragão (PMDB-RO) aparece associado aos dos deputados Genebaldo Correia (PMDB-BA), José Geraldo (PMDB-MG), Cid Carvalho (PMDB-MA) e Pedro Irujo (PMDB-BA), solicitando descontingenciamento para obras nas rodovias do Estado do Pará, o que demonstra que o esquema funcionava com a atuação de mais de um parlamentar.

Essa situação permite que se chegue à conclusão de que, no esquema do orçamento, ante a destinação de verbas públicas, vários parlamentares poderiam estar envolvidos com as mesmas empreiteiras, para aumentar as chances de aprovação da emenda destinada a ela; ou, ainda, associados às mesmas obras, beneficiando um determinado Estado interessado em realizá-las.

Embora o esquema de fraudes fosse formado por um grupo, é oportuno ressaltar as relações de afinidade e confiança mantidas entre alguns membros. Num

determinado momento, Cid Carvalho (PMDB-MA) concedeu uma procuração a João Alves (PPR-BA), por meio da assinatura de ofício autorizando-o a representar a Comissão de Orçamento junto a órgãos do Poder Executivo, colaborando no uso de documento ideologicamente falso. Para justificar seu ato e demonstrar sua suposta honestidade, alegou que João Alves (PPR-BA) o procurou com a autorização já pronta e, num “gesto de delicadeza”, concordou em assiná-la, pois nunca pensou que aquilo fosse um caminho para liberações (RELATÓRIO..., 1994, v. II, p. 15).

Relações semelhantes à mantida entre esses dois deputados, também ocorria entre os demais parlamentares no momento em que faziam as liberações das verbas públicas, através das emendas.<sup>76</sup>

Na verdade, havia diferentes formas para as emendas serem feitas: poderiam ser elaboradas pelo parlamentar para empreiteiras de seu interesse, isto é, que lhe iriam render algum benefício econômico; ou então, por um parlamentar para beneficiar empreiteira relacionada a outros parlamentares, ajustando as relações pessoais.

A título de exemplificação, narra-se uma situação em que o deputado Cid Carvalho (PMDB-MA) conseguiu aprovação de emendas destinando milhões de dólares para beneficiar empreiteiras em obras no Maranhão, notadamente as construtoras Norberto Obedrecht, Serval e Tratex, todas atuantes do ramo da construção civil. No entanto, o parlamentar alegou não saber quais as empreiteiras encarregadas das obras beneficiadas, afinal, além de privilegiar empresas de seu interesse, também aprovava emendas de outros colegas parlamentares (RELATÓRIO..., 1994, v. II, p. 19).

Se não bastasse tudo isso, em alguns casos, através das emendas, eram destinadas verbas a determinadas obras, que eram executadas com recursos

---

<sup>76</sup> Em seu depoimento na reunião de 18/11/1993, o deputado Fábio Raunheitti (PTB-RJ) afirmou que provavelmente teria direcionado às instituições ligadas ao deputado Feres Nader (PTB-RJ), algumas de suas emendas (RELATÓRIO, v. II, p. 70).

públicas e fiscalizadas por empresas que têm em sua composição societária praticamente as mesmas pessoas, e quando não, pessoas com fortes e evidentes vínculos profissionais e pessoais.<sup>77</sup>

Num dos exemplos, na obra de canalização do Ribeirão Areias, no Município de Betim/MG, o deputado José Geraldo (PMDB-MG) gerenciava e fiscalizava as obras da ENGESOLO, empresa em que tinha participação acionária. Quando esta se desinteressou pela obra por terem minguados os recursos oriundos da CEF, assumiu a obra a empresa ENGEBRÁS, onde o parlamentar também tinha participação acionária. Verifica-se, portanto, que o parlamentar se utilizava de suas próprias empresas para beneficiar a si mesmo, transferindo verbas públicas entre elas.

No depoimento à CPMI, quando foi indagado sobre as várias obras que seriam executadas por empresas em que tinha participação, beneficiadas por suas próprias emendas, disse que “[...] não considera anti-ético ser acionista de empresas que recebem verbas do governo” (RELATÓRIO..., 1994, v. II, p. 25), ainda mais pelo fato de não exercer função gerencial.

Isso demonstra que o parlamentar achava natural misturar sua função pública de representante eleito pelo povo com sua função de empresário, pois não se incomodava em receber verbas públicas que seriam utilizadas em proveito próprio, ainda que indiretamente, já que, como acionista da empreiteira, tem direito aos lucros dela.

Esse exemplo é emblemático. Serve para evidenciar tudo o que se tem sustentado até aqui. O agente político não distingue o que é público do que é particular.<sup>78</sup> Também não se dá conta da falta de ética de seu comportamento, como não se dá

---

<sup>77</sup> Vários exemplos do esquema existente com empreiteiras podem ser encontrados no Relatório Final da CPMI, volume IV, páginas 24 e 25 do, no relato das ilicitudes praticadas pelo deputado José Geraldo (PMDB-MG).

<sup>78</sup> Fazendo uma analogia da relação público e privado, com a noção de aparência e realidade, reportamos-nos às lições de Celso Barroso Leite (1987): quando essa discrepância entre a

conta de ser ele próprio, individualmente, beneficiário de uma emenda sua, que só poderia ser inserida se motivada pelo interesse coletivo. Pior, de seu depoimento denota-se a naturalidade com que afirma considerar legítima sua atitude, pois “não exerce função gerencial” na empresa.

Faltam, pois, ao parlamentar, princípios éticos<sup>79</sup> que lhe permitam separar o público do privado, assim como senso crítico capaz de fazê-lo reprovar esse tipo de comportamento, ao invés de considerá-lo natural, numa evidente elasticidade de padrões morais.

Fato semelhante ocorreu com o deputado Manoel Moreira (PMDB-SP), que beneficiou a empreiteira SERVAX na obtenção de obras nos Municípios de Hortolândia/SP, Valinhos/SP e adjacências, tendo em vista o seu exercício na função de diretor, por ser meeiro na sociedade.

Com relação a esse episódio ocorrido com a SERVAX, o deputado disse em seu depoimento estar consciente de que essa empresa prestava serviços ao Município de Hortolândia/SP e que, embora fosse amigo do dono da empreiteira e tivesse lhe vendido um “flat”, isso não provava que ele tivesse feito emendas para aquela empresa.

Além disso, convivia com diversas empresas e empreiteiras, tendo ficado evidenciada no relatório da CPMI (v. IV, p. 29) sua estreita ligação com a Construtora e Pavimentadora Lix da Cunha, também beneficiada, mesmo tendo sido negado qualquer envolvimento com essa empreiteira.

---

aparência e a realidade vai além de limites aceitáveis, podemos muito bem estar diante de uma forma velada e insidiosa de corrupção, por isso mesmo difícil de identificar, combater, coibir.

<sup>79</sup> Discorrendo sobre o assunto, o autor Eduardo Giannetti (1993, p. 125) afirma que a ética funciona como um filtro entre o desejado, de um lado e o desejável, de outro lado, sendo que entre esses opostos está a opinião, ou seja, um juízo de valor que faz daquilo que se deseja algo merecedor do desejo. Por isso afirma: “[...] as coisas e imagens que espontaneamente, sem nos pedir licença, suscitam em nós o desejo e a ambição, nem sempre são aquelas que também merecem governar o nosso desejo e ambição. A diferença entre o desejado e o desejável ajuda a esclarecer a ambição material e o valor moral da riqueza”.

Mais uma vez é possível observar que o parlamentar não soube separar suas relações pessoais dos relevantes encargos de sua função pública, na medida em que mantinha um estrito vínculo de amizade com o diretor da empreiteira SERVAX, ao mesmo tempo em que facilitava a obtenção de recursos públicos para essa empresa.

Os discursos dos parlamentares perante a CPMI são convergentes. Procuraram, os participantes do esquema de corrupção, desobrigarem-se perante os atos praticados, e, em alguns momentos, demonstrar uma interpretação de que nada de ilegal existiu nas ações praticadas.

Diversos parlamentares procuraram justificar as fraudes realizadas utilizando-se da argumentação da relação de amizade existente entre eles. Afirmavam que propunham emendas para a liberação de verbas públicas sem critérios ou verificação da destinação do dinheiro, em razão da ligação de afinidade e confiança existente.

Exemplo claro desse tipo de justificativa encontra-se no discurso prestado pelo deputado Feres Nader (PTB-RJ) à CPMI, no qual admite ter assinado uma emenda para o deputado Fabio Raunheitti (PTB-RJ), de quem é amigo fraterno: “É muito comum entre nós a apresentação de uma emenda para que a assinemos. Nem costumamos olhar direito qual é a emenda pela confiança que depositamos no colega”.<sup>80</sup>

A relação de amizade existente entre os parlamentares ficou patente durante toda a apuração do grande esquema de corrupção. Verificou-se, por meio dos depoimentos prestados à CPMI, que existia, em razão da ligação de amizade e confiança, uma verdadeira troca de favores entre os parlamentares. A prática comum era a de um parlamentar propor emendas para outros colegas, tentando-se,

dessa forma, disfarçar o esquema para que não ficasse tão evidente o interesse do parlamentar beneficiado.

Essa prática política da troca, portanto, inspira a existência da corrupção e, cada vez mais, cria um afastamento entre o que o cidadão pretende e espera dos seus representantes e o que realmente eles têm a oferecer. A contínua troca de favores somente acentua as distorções existentes no país. Para a mudança desse perfil de representante faz-se necessário que haja um novo entendimento sobre o papel desempenhado pelo parlamentar dentro da estrutura do Poder Legislativo e, principalmente, que haja significativa mudança na relação existente entre o representante e seu eleitor.

Outra característica marcante dos discursos prestados pelos parlamentares é a indistinção existente entre o que é público e o que é privado. Em diversos momentos observa-se que os parlamentares utilizaram-se de verbas públicas para benefício próprio, podendo tal fato ser comprovado tanto no esquema mantido com as empreiteiras como no esquema da liberação de subvenções sociais.

O já citado discurso do deputado José Geraldo (PMDB-MG) foi muito contundente em demonstrar a dificuldade do parlamentar em separar a sua função pública dos seus interesses particulares, quando questionado sobre as emendas feitas por ele para beneficiar empresas em que possui participação acionária.

Pela argumentação do deputado, conclui-se que existe, na verdade, o uso da máquina pública apenas para satisfazer os interesses pessoais, quando, na realidade, os parlamentares foram eleitos para trabalharem pelo bem-estar da coletividade.

---

<sup>80</sup> Depoimento do deputado Feres Nader na reunião da CPMI de 23 de novembro de 1993.

### 3.6 O ESQUEMA DAS SUBVENÇÕES

O “esquema das subvenções” compreendia a atuação de deputados e senadores que criaram um sistema de patrocínio de entidades sociais por meio de toda a sorte de fraudes. Pela ousadia de seus atores, como adiante se verá, não há como fugir da seguinte pergunta: O que fazia os parlamentares pensar que tamanhas falcatruas ficariam às encobertas, ou não seriam reprováveis? A certeza da impunidade? Ou será que eles não viam como errado, porque se herdou a cultura dos favores, das trocas?

Segundo José Carlos Alves dos Santos (FOLHA..., 24 out 1993, p. 1-12), os parlamentares incluíam no orçamento da União diversas emendas para gastos "sociais", o que se denominou de subvenções sociais. Essas subvenções são verbas genéricas, sem destinatário declarado. Aprovado o orçamento, os parlamentares negociavam com o governo a liberação dessas verbas para entidades por ele indicadas. O ministro do Bem-Estar Social, que concentrava as verbas das subvenções sociais, que se destinavam a patrocinar obras de cunho social, recebia uma lista, feita pelo deputado João Alves (PPR-BA), determinando as entidades particulares ou prefeituras onde gastar esse dinheiro.

Em linhas mais detalhadas, o esquema não funcionava sem a ajuda do ministro, que liberava as verbas para as entidades indicadas por João Alves (PPR-BA), sendo que este recebia o dinheiro e devolvia uma porcentagem ao ministro, que dividia a propina com outros parlamentares.

Essas entidades eram controladas por pessoas intimamente ligadas aos parlamentares, que desviavam os recursos por meio de utilização de notas fiscais falsas, da utilização de fantasmas (pessoas físicas ou jurídicas inexistentes), bem como de falsos serviços sociais, que declaravam ter realizado. Os mesmos deputados e senadores encaminhavam aos ministérios envolvidos as listas das entidades a serem contempladas com subvenções e faziam a delegação a



funcionários em postos-chave que garantiam as liberações dos recursos.

Esse esquema era vinculado a alguns integrantes da Comissão Mista de Orçamento e funcionava da seguinte maneira (RELATÓRIO..., 1994, v. III, p. 7):

1 – o parlamentar criava, ou patrocinava a criação de entidades que eram inscritas no Conselho Nacional de Serviço Social - CNSS; 2 – essas entidades formavam 'holdings', controlando diversas outras, que também se credenciavam a receber dinheiro da União; 3 – as entidades eram controladas por pessoas intimamente ligadas aos parlamentares, seus familiares, empregados ou prepostos; 4 – o parlamentar integrante do esquema não raro alienava todo seu patrimônio em favor de 'holdings', para alegar, em caso de eventual necessidade, que não possuía fortuna pessoal; 5 – as entidades cometiam toda sorte de fraudes, a maioria já constadas pelo Tribunal de Contas da União - TCU, consistentes, principalmente, em desvio de recursos, utilização de notas fiscais falsas, emprego de 'fantasmas' para transferir numerário para os membros do esquema, inexistência dos serviços sociais que declaravam realizar; 6 – os parlamentares envolvidos praticavam 'troca' de emendas, apresentando uns aquelas de interesse de outros; 7 – o esquema enviava aos Ministérios listas de entidades a serem contempladas com subvenções, conseguindo o descontingenciamento das verbas. Nos Ministérios, funcionários em postos-chaves garantiam as liberações.

A Folha de São Paulo (BONASSA; KRIEGER, 1994), por sua vez, também descreveu a forma de atuação no esquema das subvenções sociais. Os parlamentares envolvidos com irregularidades criavam entidades filantrópicas, controladas por familiares ou testas-de-ferro. Depois garantiam para elas a destinação de recursos federais, a fundo perdido –as chamadas subvenções sociais. Algumas dessas entidades eram consideradas simplesmente "fantasmas" – porque não existiam – e toda verba era desviada. Outras desviavam apenas parte dos recursos, apresentando prestações de contas com notas fiscais frias. Em ambos os casos, o dinheiro ia parar nas mãos do próprio parlamentar.

Toda essa situação foi alvo de grandes críticas. Tasso Jereissati (25 nov 1993, p. 1-2), articulista do jornal A Folha de São Paulo, por meio da coluna Opinião, questionou o destino dos milhões de dólares gastos pelo Brasil sob a rubrica de "subvenções sociais", pois não se sabia exatamente para onde iriam esses recursos e quais os benefícios que seriam levados à comunidade, o que mais tarde

ficou comprovado que a maior parte deles era para entidades "fantasmas" ou mesmo para o bolso de alguns parlamentares. Nesse sentido, o articulista chegou à conclusão de que o Brasil precisava mudar suas estruturas e renovar os costumes e a prática política. Embora o comportamento de muitos homens públicos seja injustificável, há que se reconhecer que é fruto de uma cultura arcaica.

Tasso Jereissati (25 nov. 1993, p. 1-2) vê, ainda, no esquema das subvenções a existência de uma política de trocas: o parlamentar dá um favor pessoal em troca do voto. E complementa:

Não é difícil constatar que, nesse raciocínio torto, o bom político é aquele que consegue obter do poder central mais favores à sua clientela. Nesse mundo miúdo, perde-se de vista o todo, embaçam as prioridades do coletivo, impossibilitando iniciativas de cunho social abrangentes e transformadoras. Desse episódio, contudo, há que se tirar lições. É preciso um novo entendimento do papel do parlamentar dentro do Poder Legislativo e uma postura diferente do Legislativo em relação ao Executivo. E, em última instância, um novo relacionamento entre o deputado e seu eleitor. Esses problemas precisam ser resolvidos em dois tempos: um é a permanente luta contra a corrupção, e isso só terá sucesso no dia em que ficar claro que não há mais impunidade. O outro é a avaliação do episódio como uma revolução nos costumes e hábitos na política nacional. No dia em que o debate sobre os rumos da sociedade prevalecer ao hábito da troca de favores por votos, a legitimidade da representação não será mais questionada e o Brasil terá dado um passo para a moderna democracia.

A Folha de São Paulo (2 nov. 1993, p. 1-2) entende ser um absurdo o fato de os parlamentares colocarem à disposição uma verba pessoal para fazer doações a instituições beneficentes, pois além da promoção pessoal de alguns políticos, à custa de todos, esse esquema se prestou a diversas modalidades de fraudes que devem ser combatidas.

O parlamentar envolvido nesse esquema específico, de dois modos distintos, duplamente, tirava proveito pessoal dos recursos públicos: primeiro, porque na maioria das vezes era ele próprio quem ficava com o dinheiro; depois, quando não embolsava a verba, a distribuía a favorecidos seus, aliados políticos, que lhe

devolviam a graça por intermédio de apoio político, num sistema de retroalimentação que o mantinha no poder.

No esquema das subvenções destaca-se a participação de diversos parlamentares, que agiam em conjunto ou separadamente, com o intuito de desviar recursos públicos e receber, em troca, remuneração pelo trabalho.

De acordo com as denúncias feitas por José Carlos Alves dos Santos relativas ao esquema das subvenções, noticiadas na Folha de São Paulo, ficou demonstrado que o deputado João Alves (PPR-BA), membro que liderava o grupo dominador, era o responsável pela manipulação de verbas de subvenções sociais, uma entre as diversas irregularidades praticadas por ele (KRIEGER, 21 out. 1993, p. 1-10):

De acordo com as denúncias feitas na semana passada por Santos, entre as irregularidades supostamente praticadas por João Alves (PPR-BA), estava a manipulação de subvenções sociais. O esquema começava na elaboração do orçamento. Como relator, João Alves incluía no orçamento as subvenções deste tipo. A distribuição ficaria, em tese, a critério do governo. Só que, já no CNSS, o economista acertava a destinação das mesmas subvenções de acordo com o interesse dos deputados.

O deputado agia junto aos Ministérios da Ação Social, do Planejamento e da Educação, indicando a lista de entidades que deveriam receber as subvenções, ressaltando-se que geralmente eram as mesmas, pois o deputado sabia previamente da disponibilidade orçamentária para atendê-las. Além disso, captava e distribuía recursos aos demais deputados e a outras autoridades que concorreram para sua liberação.

O esquema, na verdade, iniciava-se na elaboração do orçamento, com a inclusão na lei orçamentária das subvenções sociais. A distribuição das subvenções deveria ser feita a critério do governo, entretanto, já no Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS), vinculado ao Ministério do Bem-Estar Social, o economista José Carlos Alves dos Santos acertava a destinação dessas subvenções de acordo com os interesses do deputado João Alves (PPR-BA), representante dos demais

parlamentares.

O CNSS tinha a função de distribuir os títulos de entidades filantrópicas e selecionar as prefeituras que receberiam as subvenções sociais. Essas entidades tinham isenções de impostos e podiam se credenciar para o recebimento de verbas públicas a fundo perdido.

No entanto, em seu depoimento à CPMI, João Alves (PPR-BA), afirmou desconhecer que o Conselho Nacional desse pareceres sobre subvenções sociais, mas reconheceu que sua função era a de registrar as entidades: “O Conselho Nacional de Serviço Social é para registro das entidades; não sabia que ele dava parecer” (RELATÓRIO..., 1994, v. II, p. 8).

Acontecia também de outros parlamentares criarem ou patrocinarem a criação de entidades inscritas nesse Conselho, já que, geralmente, estas eram controladas por pessoas intimamente ligadas a eles, seus familiares, prepostos ou mesmo empregados, inclusive funcionando em sedes improvisadas. Exemplo disso pode ser encontrado nas imputações contra o deputado Cid Carvalho (PMDB-MA), acusado de se beneficiar do desvio de subvenções destinadas à Fundação para o Desenvolvimento Comunitário – FUNDECO, que compreende diversas entidades assistenciais. Localizada em Imperatriz/Maranhão, essa fundação tem como endereço o do próprio escritório político do deputado e da Prefeitura Municipal de São Bento (MA). Todavia, o deputado alegou não ser ligado a nenhuma dessas entidades, negando, inclusive, que o endereço da FUNDECO fosse o mesmo de seu escritório político.

O referido deputado também teve envolvimento na negociação de desvios de recursos de Municípios, com a participação da empresa SEVAL, conforme noticiado pela Folha de São Paulo. Ele admitiu no inquérito que aconselhava aos prefeitos de seu reduto eleitoral que contratassem o *lobby* da Seval para contornar as "exigências burocráticas" na liberação das verbas (GODINHO, 1993, p. 1-9).

Segundo apurou o inquérito, Alves incluía no orçamento verbas para prefeituras e Cavalcante conseguia a liberação dos recursos. A Serval [sic] cobrava 3% da verba liberada como pagamento pelo lobby. Cavalcante foi indiciado no crime de 'exploração de prestígio'. O deputado Cid Carvalho (PMDB/MA) admitiu no inquérito que recomendava aos prefeitos de sua região eleitoral que contratassem o lobby da Serval para contornar as exigências burocráticas na liberação das verbas (GODINHO, 1993, p. 1-9).

Outra situação semelhante de criação de entidade foi praticada pelo deputado José Geraldo (PMDB-MG), ao participar do esquema da Comissão de Orçamento, fundando três entidades e as inscrevendo no Conselho Nacional de Serviço Social – CNSS, para que pudessem receber verbas oriundas de subvenções e dotações globais (RELATÓRIO..., 1994, v. IV, p. 22).

Associação Cultural Pampulha, Associação Cultural Caldas da Rainha e Associação Cultural Porto Velho. Suas sedes coincidem com os endereços das empresas de que o deputado José Geraldo (PMDB-MG) é proprietário ou acionista (ENGESOLO Engenharia S.A. e RLMG S.A. Participações e Empreendimentos) ou com o endereço de uma de sua irmã, Sr<sup>a</sup> Sônia Ribeiro, na localidade de Ponte Nova [...]. Logo após o registro no CNSS, as três associações receberam verbas do Ministério da Ação Social, liberadas pelo Ministro Ricardo Fiúza (PFL-PE), a pedido do deputado José Geraldo (PMDB-MG).

O que ocorreu foi que, logo após o registro no CNSS, cada uma das entidades recebeu suas subvenções, que nada mais eram do que verbas destinadas à realização dos programas de educação, saúde e assistência social, contrariamente ao depoimento dado à CPMI (RELATÓRIO, 1994, v. II, p. 24), quando o deputado afirmou que essas entidades tinham o objetivo de conseguir a concessão de canais para a retransmissão da imagem da TV Educativa, gerando programas culturais, educativos e informativos locais, bem como programação destinada à conscientização política da sociedade.

Fica evidente, portanto, que, ao criar tais entidades, a intenção do parlamentar era apenas apropriar-se das subvenções. Com efeito, os valores recebidos foram depois destinados à campanha eleitoral de 1992, confirmando suspeita de que houve montagens para justificar o uso de recursos públicos recebidos à conta do

Ministério da Ação Social (RELATÓRIO..., 1994, v. IV, p. 22-23).

Insta frisar, ainda, que os endereços das associações beneficiadas eram os mesmos da firma de que o deputado José Geraldo (PMDB-MG) era proprietário, a Engesolo, conforme admitiu o próprio parlamentar, que justificou o endereço único, como uma estratégia para economizar recursos.

Outro integrante do esquema de recursos orçamentários na aferição de subvenções foi o deputado Fábio Raunheiti (PTB-RJ), acusado por ter transferido recursos oriundos de subvenções sociais destinadas à Sociedade de Ensino Superior de Nova Iguaçu – SESNI,<sup>81</sup> complexo administrado diretamente por seus filhos, sobrinhos e demais membros de sua família. Essa entidade recebeu 16% de todas as subvenções sociais destinadas ao Rio (FOLHA..., 8 jun. 1997, p. 1-10), embora o parlamentar tenha dito que a entidade recebe esses recursos em montante que representa os mesmos 16%, desde 1981, só que do total de suas receitas.

Raunheiti afirmou em seu depoimento que é um dos fundadores da SESNI, mas se afastou da instituição desde o primeiro dia do seu mandato, em 1987. Por isso, não soube responder como as instituições conseguiam obter os recursos, mesmo diante das irregularidades nas prestações de contas, tendo afirmado que “[...] trouxe à CPMI as informações que pôde colher na Instituição, tendo-as buscado porque não teria condições de responder a questões referentes a uma entidade da qual está afastado” (RELATÓRIO..., 1994, v. II, p. 65).

A análise das subvenções recebidas pelo complexo SESNI leva a conclusões espantosas de que, naqueles últimos cinco anos, essa entidade recebeu dos cofres da União quantia quase vinte vezes (20) superior ao recebido pelo Estado do

---

<sup>81</sup> Complexo educacional composto de faculdades e institutos de apoio à sociedade, como o Hospital-Escola São José, a Unidade de Assistência Judiciária, a Sociedade de Proteção à Infância e à Maternidade de Mesquita e a Unidade de Odontologia. A administração desse complexo era feita por membros da

Amazonas (RELATÓRIO..., 1994, v. IV, p. 31). Nesse sentido o parlamentar ousou apenas lamentar o fato do Estado do Amazonas não conseguir receber sequer 5% da dotação que o SESNI recebeu.

Houve dificuldade em se apurar esse fato relativo às grandes cifras de subvenções sociais, tendo em vista que as subvenções sociais, assim como os serviços de contabilidade pessoal e material das diversas instituições abrangidas por esse complexo, foram centralizados em contas bancárias de titularidade da SESNI.

Ademais, vale ressaltar a irregularidade no que tange ao recebimento de renda (aluguéis e remuneração) de entidades contempladas com recursos vultosos de subvenções sociais oriundas do orçamento da União. Após a análise das provas, verificou-se que o deputado não influía apenas na liberação, mas também na destinação das subvenções para as entidades com as quais tinha ligação.

O que se observa é que o parlamentar tenta se eximir da responsabilidade pela má aplicação dos recursos públicos que destinou à entidade, simplesmente pelo fato de não ser o responsável pela aplicação desses recursos, o que, aliás, é óbvio, já que o deputado não poderia receber e ao mesmo tempo dar destinação ao dinheiro público da associação beneficiada.

O deputado Feres Nader (PTB-RJ) também criou entidade de cunho social com o intuito de receber recursos provenientes da União. Nesse esquema, o deputado foi acusado de receber vantagens no valor de aproximadamente US\$ 6 milhões,<sup>82</sup> em subvenções sociais destinadas a sua própria rede de faculdades, Sociedade Barramansense de Ensino Superior – SOBEU.<sup>83</sup> Esses recursos eram, ao final,

---

família do deputado. Ele recebeu mais de US\$ 14,9 milhões do orçamento para aplicação na SESNI e movimentou mais de US\$ 3,4 milhões em suas contas bancárias (RELATÓRIO..., 1994, v. II, p. 65).

<sup>82</sup> Valor correspondente a Cr\$ 195,9 bilhões da moeda vigente à época.

<sup>83</sup> Essa instituição é mantenedora de um vasto complexo de faculdades: a Faculdade de Enfermagem e Obstetrícia de Barra Mansa, da Faculdade de Comunicação Social de Barra Mansa,

transferidos da conta do Banco do Brasil para bancos privados e, posteriormente, destinados a aumentar o próprio patrimônio do deputado. Sobre essa irregularidade, alegou não ter conhecimento.

No entanto, o que, de fato, ficou demonstrado (RELATÓRIO..., 1994, v. IV, p.37-38) foi que o parlamentar recebia vantagens na forma de subvenções sociais, para serem utilizadas, na verdade, em benefício próprio, já que os recursos eram desviados da Sociedade para as contas do deputado.

Em seu depoimento à CPMI (RELATÓRIO..., 1994, v. II, p. 196), Nader afirmou que a SOBEU recebia verbas federais desde 1970, sem a sua intermediação, pois se tornou deputado federal somente 16 anos após a instituição ter recebido sua primeira verba federal. Acredita-se que a sociedade estava nas listas do deputado João Alves (PPR-BA), porque era contemplada diretamente pelo Poder Executivo, através dos ministérios.

Indagado sobre o recebimento de dinheiro proveniente de aluguéis pagos por uma instituição que recebia dinheiro público, Nader disse que a renda não era para o parlamentar, mas sim “[...] para um proprietário que tem um imóvel e precisa de rendimento do imóvel para sobreviver” (RELATÓRIO..., 1994, v. II, p. 197).

Novamente, o parlamentar não consegue desvincular sua propriedade particular do recebimento de dinheiro público relativo a aluguéis pagos com o próprio erário público. Ora, verifica-se que não há distinção entre a figura do deputado e a de dono do imóvel, porque, em qualquer caso, é a mesma pessoa quem está sendo beneficiada. Mais uma vez comprova-se a indistinção entre o público e o privado, como, aliás, em todo esse episódio.

---

da Faculdade de Ciência Administrativa de Barra Mansa, da Faculdade de Filosofia, Ciência e Letras de Barra Mansa e da Faculdade de Direito de Barra Mansa (RELATÓRIO..., 1994, v. II, p. 199).



Para comprovar seus gastos, Nader (PRTB-RJ) utilizou notas fiscais fraudadas. Além disso, afirmava que as subvenções eram para patrocínio de bolsas coletivas, sendo que grande parte dos alunos sequer existia.<sup>84</sup> A respeito do não-cumprimento da exigência de destinação de 20% de sua receita para financiar matrículas ou bolsas de estudos a estudantes carentes, disse não ter informações, embora a entidade tenha justificado que não cumpriu as exigências porque os estatutos sofreram diversas alterações.

Justificou, ainda, a cobrança de mensalidade dos alunos<sup>85</sup> da SOBEU alegando que as subvenções que a instituição recebia eram insuficientes para se manter, embora fosse caracterizada como beneficente.

No mesmo sentido agiu o senador Ronaldo Aragão (PMDB-RO), transferindo recursos por meio do Ministério da Ação Social a título de subvenções para a Associação J.R Aragão, em que tinha participação financeira. Tais recursos seriam utilizados na estruturação da referida associação, em vez de empregados nas despesas de custeio de bens de capital, às quais foram realmente destinados. Com uma agravante: não foi apresentada prestação de contas.

No depoimento à CPMI (RELATÓRIO..., 1994, v. II, p. 128) Aragão confessou que, com os recursos advindos das subvenções sociais, comprou uma caminhonete D-20, ano 1993, cabine dupla, mas não soube dizer se a direção da entidade foi advertida para o fato de que tal subvenção não poderia ser destinada a bens de capital, apenas de custeio, porque não fazia parte da direção na época.

---

<sup>84</sup> As auditorias realizadas pela Receita Federal e TCU constataram serem inverídicas as declarações do suplente Feres Nader (PTRB-RJ) em seu depoimento a esta CPMI a respeito da concessão de bolsas coletivas, isto é, as que consistiriam na redução global das mensalidades. Não havia essa condição e, pior ainda, muitos dos nomes dos agraciados com bolsas eram alunos que sequer existiam (RELATÓRIO..., 1994, v. IV, p. 37).

<sup>85</sup> O deputado afirmou que muitos estudantes têm dificuldade em pagar Cr\$ 13 mil, e que o aumento da mensalidade não permitiria que eles continuassem estudando (RELATÓRIO..., 1994, v. II, p. 200).

Outro exemplo de deputado que criou instituição social para ser beneficiada com recursos do erário público foi Paulo Portugal (PP-RJ), acusado de desviar aproximadamente US\$ 1,4 milhão<sup>86</sup> de subvenções sociais para a Sociedade de Proteção à Infância e Maternidade de Bom Jesus de Itabapoana, localizada no Rio de Janeiro e supostamente mantida com o auxílio de outras pessoas, que se diziam associadas à fundação. No depoimento à CPMI, o parlamentar alegou que a Sociedade é realmente filantrópica e foi fundada por ele e por seus sócios, na Casa de Saúde Aurora Avelino, com a intenção de recebê-la em doação.

A entidade criada pelo deputado Paulo Portugal (PP-RJ) recebeu da União o referido montante em subvenções sociais, no período de 1990 a 1993. O Tribunal de Contas da União constatou irregularidade na aplicação do dinheiro, o que foi confirmado pelo presidente da entidade, Aylton Avelino dos Santos, em depoimento à Comissão de Constituição e Justiça - CCJ da Câmara dos Deputados, quando afirmou ter pago propinas de 62% (sessenta e dois por cento) do dinheiro recebido da União (FOLHA..., 1 set. 1994, p. 1-4). Em sua defesa, o parlamentar reconheceu que os recursos foram aplicados de forma irregular, mas alegou que não tinha responsabilidade sobre a administração da entidade.

Além dos parlamentares que destinavam verbas públicas a entidades por eles criadas, havia também os parlamentares que estavam no corpo diretivo de empresas beneficiadas. Esse é o fato que ocorreu com a deputada Raquel Cândido (PTB-RO), uma das duas mulheres envolvidas no esquema (a outra foi Margarida Procópio, ministra do governo Fernando Collor de Mello da pasta de Ação Social). Cândido foi acusada de transferir subvenções sociais para o Instituto de Desenvolvimento Político e Social Eva Cândido, localizado no Estado de Rondônia, de cuja administração participa, no cargo de diretora. Chegou a receber recursos superiores a US\$ 800 mil,<sup>87</sup> num período de 3 (três) anos.

---

<sup>86</sup> Valor correspondente a Cr\$ 45, 7 trilhões da moeda vigente à época.

<sup>87</sup> Valor correspondente a Cr\$ 26,1 bilhões da moeda vigente à época.

No depoimento à CPMI, essa deputada foi questionada sobre o fato de apresentar emendas em favor do instituto, pedir liberação dos recursos orçamentários por intermédio da entidade e também administrar a própria aplicação desses recursos. Sua resposta é surpreendente:

Estranharia se no período da eleição eu gerisse esses recursos. O senhor pode ter certeza que toda vez que há eleição, afasto-me da Instituição, exatamente para que não tenha aquela conotação política. Não tenho outra solução, não tenho outra saída. Aliás, as duas vezes que tentei fazer isso, fui roubada e tive que repor o dinheiro porque tive de prestar conta dele. Ou presto conta daquele dinheiro que recebo, ou vou para o banco dos réus (RELATÓRIO..., 1994, v. II, p. 163).

A deputada Raquel Cândido (PTB-RO) repassava os valores recebidos dessas subvenções sociais a pessoas físicas ligadas ao Instituto, caracterizando destinação imprópria de recursos. Ou seja, para ela não havia diferença entre dinheiro público recebido de subvenções, enquanto pessoa jurídica e dinheiro particular, recebido como pessoa física, que poderia ser destinado para o que quisesse.

Se não bastasse tudo isso, algumas emendas eram propostas para empresas que sequer tinham sede própria ou algum registro contábil, o que permite concluir que eram entidades “fantasmas”, criadas apenas para dar ar de legalidade ao dinheiro público que saía dos cofres do governo.

Assim foi com o deputado Genebaldo Correia (PMDB-BA), acusado de beneficiar a Associação Comunitária e Beneficente dos Moradores de Cruz das Almas/BA. Foram identificadas disparidades entre a primeira e a segunda via das notas fiscais em posse dessa entidade e dos credores das notas, com discrepância quanto às datas e quanto à identificação do consumidor. Além disso, a subcomissão de subvenções sociais constatou que a entidade não possuía sede própria e nem registros contábeis, caracterizando uma empresa inexistente.

Nesse aspecto, Correia justificou que a responsabilidade pela aplicação do recurso

é do dirigente da entidade, e que “[...] por minha orientação ou a meu pedido, ele jamais terá praticado algum ato ilícito, nem para meu benefício” (RELATÓRIO..., 1994, v. II, p. 120). Afirmou, ainda, no seu depoimento, que a instituição funciona em instalações cedidas com sua própria intercessão, pela Via Férrea Federal Leste Brasileiro.

Outra situação perpetrada dentro do esquema era o suposto desvio de subvenções para entidades religiosas, como no caso do deputado João de Deus (PPR-RS), que destinou para a Ação Social Evangélica subvenções sociais do Ministério da Ação Social no valor de Cr\$ 200 milhões. Após ser creditado o valor na conta da entidade, diversos saques foram feitos e o dinheiro entregue ao deputado.

A prestação de contas do dinheiro gasto era feita com notas fiscais fornecidas pelo próprio parlamentar. Uma vez justificado o gasto, as notas fiscais retornavam ao gabinete do deputado João de Deus (PPR-RS).

O deputado justificou a destinação dessa subvenção social à Ação Social Evangélica por decorrência de solicitação que lhe foi feita. Afirmou que não tem conhecimento de que o dinheiro que lhe foi pago seria oriundo das subvenções e muito menos que proviesse de uma conta assistida também por subvenções (RELATÓRIO..., 1994, v. II, p. 90-91).

Além dessa situação, ocorreram outros casos em que determinados parlamentares conseguiram justificar a liberação de subvenções, pois, embora tenham feito o pedido de descontingenciamento de verbas para determinadas entidades, seu pedido não chegava a ser atendido. Foi exatamente o que aconteceu com o deputado Ézio Ferreira (PFL- AM), que se vinculou às obras de conclusão do prédio sede das varas cíveis e criminais (fórum de Manaus) e Rodovia 174/AM – trecho Manaus ao Km 180, em documento intitulado “Pleitos de Parlamentares e Autoridades de Governos Estaduais – Orçamento 1992”. Porém, não foi atendido em seu pedido de descontingenciamento.

Vale ressaltar que a elaboração do Orçamento Geral da União 1992 (OGU/1992) envolveu o denominado “acordo”, através do qual, valendo-se de entendimentos mantidos com a Comissão Mista de Orçamento do Congresso Nacional, o Poder Executivo obteve sua anuência para que a proposta de lei orçamentária originária daquele Poder não fosse alterada. No entanto, Ézio Ferreira (PFL-AM) disse não ter participado desse acordo.

Por fim, identifica-se nas matérias jornalísticas parte do esquema que envolvia a liberação de subvenções sociais para determinados Estados ou Municípios, no qual o parlamentar solicitante do descontingencimento mantinha estreitas relações com o chefe de algum dos poderes.

O exemplo trazido na Folha de São Paulo (24 maio 1994, p. 1-9) trata do envolvimento do deputado Daniel Silva Alves (PFL-MA), que se beneficiou de parte das subvenções sociais no valor de US\$ 86.640,10,<sup>88</sup> liberadas pelo Ministério da Ação Social para o Município de Imperatriz/MA, então governado por seu irmão, David Alves da Silva.

Uma parte do dinheiro recebido, correspondente a US\$ 29.281,00,<sup>89</sup> foi transferida para sua conta particular por meio de uma simulação entre a empresa Construmax Construtora Ltda, merecedora também de inúmeros créditos oriundos de subvenções sociais liberadas pelo Ministério do Bem-Estar Social, o Município de Imperatriz e o próprio parlamentar.

O esquema fica evidente também nas ações do deputado João Alves (PPR-BA), especialmente nas cidades onde concentrou sua campanha. Os documentos obtidos pela Folha de São Paulo (KRIEGER, 1993) mostram que Serra Dourada

---

<sup>88</sup> Valor correspondente a Cr\$ 2,8 bilhões da moeda vigente à época.

<sup>89</sup> Valor correspondente a Cr\$ 956, 4 milhões da moeda vigente à época.

(BA), cidade de Alves, onde o parlamentar tinha o apoio do prefeito, recebeu US\$ 278 mil<sup>90</sup> do CNSS para aplicar livremente; logo após a apuração confirmar a eleição de Alves, veio outra remessa, desta vez de US\$ 160 mil.<sup>91</sup>

As cidades de Eunápolis/BA e Nova Atarana/BA, onde os prefeitos deixaram o PMDB para apoiar João Alves (PPR-BA), são dois outros exemplos da manipulação. O Município de Eunápolis recebeu uma verba a fundo perdido de US\$ 418 mil,<sup>92</sup> sendo que para o Município de Nova Aratana foram destacados US\$ 209 mil.<sup>93</sup>

Ainda no funcionamento do esquema das subvenções sociais, parte dos parlamentares optavam por manter relações pessoais diretamente com os ministros, tanto com os responsáveis pela liberação das subvenções sociais, como também com aqueles que ocupavam outros ministérios, na tentativa de auxiliar, inclusive, outros colegas parlamentares na obtenção dos recursos, além de auferir benefícios próprios.

Essa situação pode ser refletida no exemplo do deputado Carlos Benevides (PMDB-CE), quando foi denunciado por entregar ao deputado João Alves (PPR-BA) relação<sup>94</sup> de entidades e prefeituras para receber subvenções, no montante equivalente à marca de US\$ 860 mil,<sup>95</sup> as quais eram concedidas mesmo sem a existência de um plano de aplicação desses recursos.

No depoimento, Benevides garantiu que todas as entidades para as quais destinou subvenções sociais existiam e estavam em pleno funcionamento. Além disso, disse

---

<sup>90</sup> Valor correspondente a Cr\$ 9, 1 bilhões da moeda vigente à época.

<sup>91</sup> Valor correspondente a Cr\$ 5, 2 bilhões da moeda vigente à época.

<sup>92</sup> Valor correspondente a Cr\$ 13, 6 bilhões da moeda vigente à época.

<sup>93</sup> Valor correspondente a Cr\$ 6, 8 bilhões da moeda vigente à época.

<sup>94</sup> O deputado Carlos Benevides (PMDB-CE) afirma que as entidades listadas tinham idoneidade, no entanto, acredita-se que ele teria inserido declaração falsa na carta dirigida ao Ministro da Ação Social ou que não conhecia as reais condições das instituições por ele indicadas.(RELATÓRIO, 1994, v. IV, p. 56).

<sup>95</sup> Valor correspondente a Cr\$ 28, 1 bilhões da moeda vigente à época.

ter estado por diversas vezes em gabinetes de ministros solicitando a liberação de recursos, citando, como exemplo, o pedido de subvenções ao ministro Jutahy Magalhães (PSDB-BA), o qual não foi atendido.

Ficou demonstrado também que o aludido parlamentar adulterou<sup>96</sup> a rubrica do orçamento, denominada “dotação global”, com prévio acordo dos membros do Parlamento, a fim de obter vantagem, já que essas dotações passavam a representar instrumento de ganho eleitoral.

Ao longo dos depoimentos, conclui-se que existia grande facilidade para manipulação das verbas públicas, sob o argumento de serem destinadas a obras e a instituições sociais quando, na verdade, direta ou indiretamente, os recursos beneficiavam aos próprios parlamentares, que possuíam participação acionária nas empreiteiras que eram encarregadas pelas obras ou eram fundadores das instituições sociais que recebiam subvenções sociais.

Comprovando a tese de que muitos parlamentares se beneficiavam das verbas destinadas a subvenções sociais, pode-se citar o caso do deputado Fábio Raunheiti (PTB-RJ), que disponibilizou dinheiro para uma instituição de ensino onde os administradores eram seus familiares. Em seu depoimento, o deputado afirmou que desde 1987, quando se elegeu deputado pela primeira vez, não participava da administração do complexo estudantil, e alegou desconhecer o modo como a instituição conseguia receber dinheiro público através de subvenções sociais.

Num contexto geral, observa-se que as atitudes praticadas pelos parlamentares não foram nada mais do que atos de corrupção, onde tentaram, de todas as formas, se beneficiar, utilizando-se das facilidades que a função pública lhes conferia.

---

<sup>96</sup> “Art. 299 - Omitir, em documento público ou particular, declaração que dele devia constar, ou nele inserir ou fazer inserir declaração falsa ou diversa da que devia ser escrita, com o fim de prejudicar direito, criar obrigação ou alterar a verdade sobre fato juridicamente relevante: Pena - reclusão, de um a cinco anos, e multa, se o documento é público, e reclusão de um a três anos, e multa, se o documento é particular. Parágrafo único - Se o agente é funcionário público, e comete o crime

Por fim, constatou-se, ainda, a participação do deputado Ibsen Pinheiro (PMDB-RS) na montagem do esquema de corrupção na Comissão de Orçamento e do recebimento de benefícios próprios na aprovação de emendas para vários municípios do Rio Grande do Sul, embora tenha ficado demonstrado que nada foi registrado com relação ao deputado.

À época, o jornal Folha de São Paulo (23 dez. 1993, p. 1-10) noticiou que o deputado garantia que não seria encontrada pela CPMI qualquer forma de participação dele no escândalo do orçamento. No entanto, foram encontradas algumas movimentações bancárias aparentemente sem lastro em suas contas.

No dia 22 de fevereiro de 90, ele tinha um saldo de US\$ 340 mil no Banrisul. Deste total, US\$ 160 mil foram parar em seis cadernetas de poupança abertas em 9 de março, seis dias antes do bloqueio do Plano Collor. Mais US\$ 117 mil teriam sido retirados do país na véspera do Plano. O destino teria sido a cidade de Rivera, no Uruguai. Além disso, recebeu depósitos de US\$ 1,2 milhões de dólares nas suas contas nos últimos cinco anos.

O então candidato à Presidência da República, que conduziu o processo de *impeachment* de Fernando Collor de Mello com postura de homem probo, diante desse episódio, teve declarada sua morte política, o que foi justificado depois,<sup>97</sup> praticamente o inocentando, embora isso seja divergente na imprensa nacional.<sup>98</sup>

---

prevalecendo-se do cargo, ou se a falsificação ou alteração é de assentamento de registro civil, aumenta-se a pena de sexta parte" (MIRABETE, 2001).

<sup>97</sup> Passados aproximadamente dez anos desse episódio narrado, a Revista Isto É (n. 1819, 18 ago. 2004) trouxe uma matéria com o título "Mascarado", trazendo uma revelação feita pelo jornalista Luis Costa Pinto, que obriga a revisão da história. O referido jornalista resolveu contar os bastidores da reportagem de capa da revista Veja de novembro de 1993, onde afirmava que a CPI descobrira que Ibsen movimentou US\$ 1 milhão em suas contas. Era uma falsa prova apresentada por Waldomiro Diniz, que exibiu sete boletos de depósitos bancários, já dolarizados, provando a transferência de US\$ 1 milhão de uma conta bancária de Ibsen Pinheiro de uma agência da Caixa Econômica Federal para uma agência do Banrisul. No entanto, na véspera de publicar a matéria editada, descobriu-se que a dolarização estava errada; ao invés de US\$ 1 milhão, era US\$ 1 mil, mas o então Deputado Benito Gama sustentou essa dolarização e a revista circulou o libelo acusatório contra Ibsen (PMDB-RS).

<sup>98</sup> A Folha de São Paulo (22 ago.2004, p. 1-2), ainda assim, afirmou que a verdade comprovável por documentos oficiais é que Ibsen Pinheiro não foi cassado por ter a CPMI considerado a transferência de US\$ 1 milhão de uma conta bancária de uma agência da CEF para a agência do Banrisul. O valor poderia ser qualquer um, o que se constatou foi que Ibsen transferiu seu dinheiro para o Uruguai, salvando-o do seqüestro das contas e das poupanças nas vésperas do Plano Collor.



Resumindo: o esquema de desvios de recursos começava no Departamento do Orçamento da União, na elaboração do projeto de Lei Orçamentária, no Departamento de Orçamento do Ministério do Planejamento, ainda dentro do Poder Executivo, onde eram incluídas as verbas de interesse do grupo. O que não pudesse ser inserido era colocado no orçamento pela Comissão de Orçamento do Congresso Nacional, portanto, no Poder Legislativo.

Depois da aprovação da Lei Orçamentária, os membros do Poder Executivo, ocupantes de postos privilegiados, voltavam a participar na liberação dos recursos. Fechava-se, assim, o ciclo, com a participação dos Poderes Legislativo e Executivo “[...] para o bom funcionamento do crime organizado contra a administração pública” (CARVALHOSA, 1995, p. 10).

Indaga-se o motivo pelo qual todo o esquema do orçamento foi montado em torno das empreiteiras e dos órgãos de cunho social. O que se pode verificar, de fato, após realizadas as presentes reflexões, é que essas entidades foram escolhidas pela facilidade em obter recursos públicos provenientes de verba governamental, tendo em vista sua constituição societária e a amplitude de seu leque de atuação.

A escolha das empreiteiras se justifica pelo fato de pertencerem ao ramo da construção civil, o que lhes garante maiores facilidades em se adaptarem às exigências dos parlamentares no que tange à edificação de qualquer tipo de obra, o que é difícil ocorrer em outro ramo empresarial.

Por isso, na seleção de empresas para compor a lista de entidades a serem beneficiadas, eram incluídas, preferencialmente, as de grande porte, ou seja, o tipo de empreendimento com um leque amplo de atuação, para abarcar todo e qualquer tipo de atividade; com grande quantidade de funcionários para promover rapidez na conclusão das obras e com mobilidade na constituição acionária, para permitir o ingresso de parlamentares em seu corpo social.

Não se pode deixar de frisar que essas grandes empresas também exerciam seu forte poder de pressão sobre os agentes políticos (parlamentares e membros do Poder Executivo), garantindo, muitas das vezes, como visto, suas escolhas como destinatários de obras e recursos públicos em razão de relações pessoais e vultosas propinas que pagavam. Assim, é razoável anotar que todo esquema deriva de relações de troca.<sup>99</sup>

As entidades sociais, por seu turno, eram grandes atrativos pela facilidade de criação e de patrocínio pelos próprios parlamentares que, muitas vezes, figuravam como sócios acionistas, outras vezes, como membros do corpo diretivo, ou nem mesmo apareciam na composição societária, deixando a administração a cargo da própria família.

Cumprir destacar que essas instituições eram consideradas filantrópicas, razão pela qual podiam se credenciar no CNSS para o recebimento de verbas públicas a fundo perdido, sendo que esse órgão governamental, responsável pela distribuição e liberação das verbas, era vinculado ao Ministério do Bem-Estar Social, órgão público, de fácil acesso para os parlamentares.

Além disso, ressalta-se que o membro do CNSS, que atuava diretamente na liberação das subvenções sociais era o denunciante do esquema José Carlos Alves dos Santos e agia de acordo com os interesses dos deputados, o que garantia a contemplação das entidades com as referidas subvenções, conseguindo o descontingenciamento das verbas.

Enfim, pode-se constatar que, a exemplo do esquema das empreiteiras, no esquema das subvenções, os membros dos Poderes Legislativo e Executivo também tinham participação efetiva.

---

<sup>99</sup> Segundo Marcos Otávio Bezerra (1995, p. 33), a idéia de corrupção envolve processos de troca baseados em lógicas específicas. "O que interessa é a afirmação de que essas trocam implicam espécies de relações entre pessoas ou grupos que podem variar marcadamente de uma forma de troca para outra".

### 3.7 A ANÁLISE DO CASO DOS “ANÕES DO ORÇAMENTO” SOB A ÓTICA HISTÓRICA

Como já se viu, a corrupção, maior responsável pela grande fraude no orçamento, já podia ser observada desde o período do Brasil-Colônia, conforme ficou evidenciado no capítulo dois. No entanto, foi com a Primeira Constituição Republicana, em 1891, quando o Brasil estruturou um regime eleitoral-representativo de base mais ampla do que a estrutura social construída no Império, que o sistema eleitoral começou a apresentar maiores índices de ações que, hoje, são consideradas corruptas, aquelas brechas deixadas pela indistinção entre o público e o privado a que se aludiu no capítulo anterior.

Deve-se lembrar que naquele momento, imperava a força político-militar dos grandes proprietários de terras, conhecidos também como coronéis, que subsistiam graças aos pilares de favores e obrigações.

A figura do coronel consistia em um líder político e econômico, embora não deixasse de ser reconhecido como um fazendeiro. Representava o poder, fazia a política e complementava a opinião pública das pessoas que faziam parte de seu reduto. Sua força era demonstrada pela quantidade de votos que ele conseguia obter.

Comentando acerca do coronelismo, Laura de Mello Souza (1999, p. 352), ensina que o coronel representava uma forma peculiar de delegação do poder público no âmbito privado:

O coronelismo se manifestaria num compromisso, numa troca de proveitos entre o chefe político e o governo estadual. As despesas ficavam geralmente a cargo do coronel, e a paga vinha sob forma do emprego

público, trazendo como consequência o governismo inveterado dos coronéis.

O raciocínio que se pretende alcançar através da análise do caso dos “anões do orçamento” é que esse sistema, relativo ao coronelismo, ainda subsiste atualmente como uma herança trazida daquela época, mas vista sob uma ótica contemporânea. É preciso, porém, tecer alguns paralelos, relativizando as comparações que podem ser feitas entre os respectivos momentos históricos.

Desde logo há que se deixar evidente que o coronelismo era um modelo político legítimo e aceito na época em que foi instituído e se desenvolveu. Transplantado para os padrões políticos, culturais e morais de hoje, ainda que apenas assemelhadamente, é que encontrará reprovação no que concerne à invasão privada no âmbito dos negócios públicos.

Os parlamentares, por vezes, faziam o mesmo papel que os coronéis dos primeiros anos da República no que tange à troca de proveitos. Essa troca de favores podia ocorrer entre o parlamentar e um subordinado que ocupa um cargo público a fim de facilitar seus planos de fraude internamente; ou entre o congressista e uma empresa ou entidade social, que pagavam propina ao parlamentar para que este conseguisse liberação de verbas públicas para investimento particular.

Deve-se esclarecer, todavia, que, embora haja semelhança de assistencialismo entre o coronelismo e os “anões”, no primeiro caso, não era considerado crime, fazia parte do jogo de Poder – era uma face do jogo político republicano. Ou seja, os coronéis possuíam uma importante moeda de troca, que era a influência quase absoluta que detinham sobre a vontade e os destinos de todos aqueles cujas vidas dependiam de suas grandes propriedades rurais.

Na realidade, o coronel acaba se transformando num elo de ligação entre o poder estadual e os eleitores, pois, embora estivesse no comando da vontade popular, também era dependente dos favores do governo para empreender obras, construir

estradas e pontes, conseguir energia elétrica, enfim, obter recursos para o povo que dependia de suas propriedades.

Os atos de corrupção praticados pelos parlamentares envolvidos na fraude do esquema do orçamento, quando não eram tipificados como crime segundo a lei penal, eram caracterizados como atos incompatíveis com o decoro parlamentar,<sup>100</sup> provocando a perda do mandato de deputado ou senador.

Não se pode dizer que havia, nesse caso, um jogo de poder, já que o poder era utilizado de forma corrompida, infringindo os dispositivos legais do ordenamento jurídico. Por essa razão, embora houve assistencialismo dos parlamentares envolvidos com outros parlamentares, com o próprio Poder Executivo ou mesmo com empreiteiras e entidades sociais, eram utilizados meios ilegais, cujos atos poderiam acarretar ilícitos civis, administrativos e até mesmo penais.

### **3.8 VERBAS PÚBLICAS, BENEFÍCIOS PRIVADOS**

Afinal, o esquema do orçamento, compreendendo tanto o esquema das empreiteiras como o das subvenções sociais, foi estruturado de forma tão complexa, que somente após um estudo aprofundado da atuação dos seus “anões” protagonistas é que se torna possível dimensioná-lo inteiramente. O elemento principal modelador desse esquema foi a corrupção.<sup>101</sup>

---

<sup>100</sup> Decoro parlamentar é comportamento, é imagem pública, é honra, é dignidade. Decoro parlamentar é obrigação de conteúdo moral e ético que não se confunde com aspectos criminais, embora deles possa decorrer (RELATÓRIO..., v. I, p. 12).

<sup>101</sup> A corrupção é analisada, nesse contexto, sob o aspecto de fato social, pois na medida em que a modernidade avança, é preciso compreender a despatrimonialização da coisa pública. No entanto, a corrupção não inquina a funcionalidade do sistema, pelo contrário, ao manter a presunção do comportamento conforme a norma, cria um acesso à vantagens públicas, em benefício próprio ou de terceiro, de forma disfarçada (CARVALHOSA, 1995).

As discussões a respeito da corrupção em geral se restringem ao entendimento da questão eminentemente moral, entendida como o comportamento desviante de pessoas que se uniram para se apossar do Estado, sem levar em consideração os princípios éticos (BEZERRA, 1995). É nesse aspecto, de definição de novos padrões morais, que se deposita a esperança em minimizar a corrupção no país, embora não se possa esquecer das condições sociais que contribuem para a existência de práticas corruptivas.

É necessário, então, refletir sobre as relações sociais que estruturam essas práticas, enfocando os princípios e obrigações sociais que caracterizam as relações pessoais, tendo em vista a associação destas com a corrupção (BEZERRA, 1995).

Conforme argumenta Marcos Otávio Bezerra (1995), a obtenção de recursos materiais e institucionais do Estado de forma corrupta funda-se em relações pessoais e mecanismos sociais. O que se observa é que os benefícios corruptos não são obtidos através de troca de curto prazo, mas, sim, se estendem no tempo, inserindo-se num ciclo maior de transações que se efetuam entre as pessoas, baseando-se em relações de caráter pessoal, como o segredo, a lealdade e a confiança.

Da mesma forma, as obrigações sociais não se dissolvem no tempo, porque continuam presentes na consciência das pessoas. Recorrer aos parentes, amigos e aliados políticos a fim de que sejam recebidos certos benefícios é algo que faz parte das trocas entre as pessoas vinculadas,<sup>102</sup> tal qual no período da implantação da colônia no Brasil,<sup>103</sup> revelando a longa duração do modelo braudeliano.

---

<sup>102</sup> Como sustentado no capítulo II, isso faz parte da cultura de trocas herdada do modelo ibérico. Conforme narra Sérgio Habib, a corrupção no Brasil teve suas raízes históricas remontadas à época do descobrimento, decorrente de um processo de dominação do colonialismo português. Os primeiros casos de corrupção surgiram justamente da relação estabelecida entre a Coroa portuguesa e o governo colonial (HABIB, 1994).

<sup>103</sup> Segundo Eni de Mesquita Samara (1986), desde o início da colonização, as condições locais favoreceram o estabelecimento de uma estrutura econômica de base agrária, o que provocou a instalação de uma sociedade do tipo paternalista, onde as relações de caráter pessoal assumiram vital importância, pois estimulava a dependência na autoridade paterna e a solidariedade entre parentes. Para

Por isso, afirma-se que as relações pessoais<sup>104</sup> podem determinar também a realização de trocas entre a pessoa que exerce função pública e as que se relacionam com ela, fortalecendo ainda mais o vínculo existente.

Analisando o caso concreto, afirma-se que a ação dos parlamentares atuantes no grupo organizado, especialmente dos sete principais atores, esteve permeada por relações pessoais corruptivas como também por distorções acerca dos conceitos do que venha a ser público ou privado, ou melhor, o parlamentar, na verdade, não abstraía a pessoa que lhe pedia favor, pertencente ao seu grupo de relações pessoais, de sua vida pública, das funções que exercia.

Não significa que, mesmo no exercício da função pública, os parlamentares não possam atender pedido de uma pessoa de seu meio social, até mesmo porque, muitas vezes, atendem pedidos de pessoas estranhas ao seu convívio. Todavia, deve-se observar a finalidade precípua: buscar o que for melhor para o bom funcionamento da máquina estatal e o interesse público.

No esquema das empreiteiras, os parlamentares desviavam verbas para redutos eleitorais, distribuía propinas e conseguia até apoio de prepostos para que os valores advindos de repasse de verbas de obras superfaturadas pudessem ser recebidos. Enfim, utilizavam-se de relações pessoais para a prática de qualquer tipo de ato irregular, a fim de tornar lícitos os valores retirados dos cofres públicos e os utilizarem em benefício próprio.

Essa afirmativa se torna evidente na análise do caso em que o parlamentar destinava verba a determinada obra, que era executada com recursos públicos e fiscalizada por empresas diferentes, mas tendo em sua composição societária

---

o patriarca era importante a manutenção da família, que significava projeção política em um tipo de sociedade em que o prestígio era medido pela quantidade de pessoas sob sua influência.

<sup>104</sup> Para aprofundar sobre o tema da corrupção institucional e das relações sociais, ver: BEZERRA, Marcos Otávio (1995).

praticamente as mesmas pessoas, e quando não, pessoas com fortes e evidentes vínculos profissionais e pessoais com o próprio parlamentar.

Nesse contexto, pode-se analisar a corrupção como uma troca de caráter privado que se efetua no interior de relações interpessoais de natureza particular, no entanto, o objeto de negociação é justamente o dinheiro público, que não faz parte do patrimônio particular de ninguém.

Cria-se, então, uma rede pessoal (BEZERRA, 1995), ou seja, contatos diretos e indiretos de uma pessoa, fundados em relações de caráter pessoal, em que se incluem as relações de parentesco, amizade, patronagem, alianças pessoais. Marcos Antônio Bezerra (1995, p. 34), discorrendo sobre o assunto, complementa:

A percepção de que os vínculos pessoais podem conduzir a um tratamento positivamente especial junto aos órgãos públicos faz com que autores elaborem uma qualificação das práticas corruptas baseados na distinção entre as trocas que estão fundadas em obrigações sociais originadas dessas relações e aquelas cujos ganhos pecuniários são a sua razão principal.

Um exemplo de relação pessoal de parentesco pode ser demonstrada pelo envolvimento do deputado Daniel Silva Alves (PFL-MA) no esquema da corrupção, em virtude de ter se beneficiado de parte das subvenções sociais no valor de US\$ 86.640,10<sup>105</sup> liberadas pelo Ministério da Ação Social para o Município de Imperatriz/MA então governado por seu irmão, David Alves da Silva.

Marcos Otávio Bezerra (1995, p. 43), ao discorrer acerca da relação de patronagem, assim se manifestou:

O favorecimento de parentes não se reduz à condução destes a cargos específicos ou a cargos que foram criados exclusivamente para que sejam

---

<sup>105</sup> Valor correspondente a Cr\$ 2.8 bilhões da moeda vigente à época.



ocupados por estas pessoas; parece, antes, estar associado às oportunidades que se tem ou que são criadas para que se atenda aos interesses dos parentes que conservam, inclusive, uma expectativa quanto a benefícios que podem ser obtidos pelo fato de se ter uma pessoa próxima ocupando um cargo público.

Embora o esquema de fraudes fosse formado por um grupo, cada qual com seus interesses particulares, devem ser ressaltadas as relações de afinidade e de confiança mantidas entre seus membros. Essa situação é explicitada no momento em que Cid Carvalho (PMDB-MA) estabelece uma procuração a João Alves (PPR-BA), por meio da assinatura de ofício autorizando-o a representar a Comissão de Orçamento da Câmara dos Deputados junto a órgãos do Poder Executivo. O próprio Carvalho classifica seu ato como honesto, em função da relação de amizade que mantinha com o deputado João Alves (PPR-BA). Esse foi, aliás, o motivo alegado para assinar a procuração.

A troca de favores é um elemento importante na relação de amizade, por isso, o parlamentar lembra que “[...] recusar-se a atender a solicitação de um amigo é pôr em risco a própria relação. Diante do auxílio de um amigo, de ajuda, espera-se que o amigo se empenhe para atendê-lo” (BEZERRA, 1995, p. 43). O mesmo tipo de condescendência era observado entre os demais parlamentares no momento em que faziam as liberações das verbas públicas, seja para o esquema das empreiteiras, seja para o esquema das subvenções sociais.

A patronagem, numa análise geral, por encerrar uma troca de bens e serviços entre patrão e cliente e, portanto, de débitos e créditos (BEZERRA, 1995), pode ser encontrada nas relações que as empreiteiras mantinham com os parlamentares. Embora não houvesse vínculo empregatício explícito, capaz de caracterizar efetivamente uma relação patrão e empregado, de certa forma, as empreiteiras ocupavam uma situação de comando, na medida em que repassavam o dinheiro recebido aos parlamentares. Estes, por sua vez, dependiam das empresas para poder receber as verbas liberadas, numa situação de dependência, já que, muitas vezes, eram sócios ou membros do corpo diretivo, ou nem tinham nenhuma relação

contratual, mas a ela se vinculavam taticamente.

Ainda, segundo Marcos Otávio Bezerra (1995), a relação de patronagem envolve pessoas posicionadas de forma assimétrica. A desigualdade de poder que existe entre elas pode repousar em distinções econômicas, prestígio ou acesso a recursos. Em uma oportunidade que exemplifica bem a relação de patronagem, o deputado João Alves (PPR-BA) criou uma empresa denominada Seval (portanto era sócio dela), que dava apoio para os Municípios conseguirem incluir uma obra no orçamento, cobrando por esse “serviço” uma “taxa”, também conhecida como propina. Após conseguir a inclusão da obra no orçamento, por intermédio dos parlamentares, a empresa repassava parte do valor recebido para esses mesmos parlamentares que tinham participado da inclusão.

Enfim, o funcionamento da máquina de troca de favores era garantido pelo fato de cada pessoa estar vinculada a outras pessoas por relações de parentesco, amizade ou outras categorias. Essas relações podiam vincular uma pessoa a fins diversos, e essa mesma pessoa ser mobilizada para atender a fins de outras pessoas às quais está vinculada direta ou indiretamente, podendo atuar, inclusive, como mediador. Por meio dessa rede de ligações, era possível o acesso a bens, serviços, informações e pessoas, o que permitiu a formação desse grande esquema de corrupção.

### **3.9 DESFECHO DO CASO DOS “ANÕES DO ORÇAMENTO”**

Aproximando-se o prazo para as conclusões dos trabalhos de investigação, a CPMI verificou que não havia tempo hábil para analisar as acusações contra 14 (quatorze) dos 43 (quarenta e três) parlamentares acusados de envolvimento no esquema do orçamento.

Tentando evitar que não houvesse a devida apuração das supostas irregularidades praticadas e, conseqüentemente, que ficassem impunes os parlamentares, o relator da CPMI, deputado Roberto Magalhães (PFL-PE), sugeriu a continuidade das investigações, a serem realizadas pelas Mesas da Câmara ou do Senado ou pelo Ministério Público, de acordo com a Casa Legislativa do parlamentar. Dos 14 (quatorze) parlamentares, 13 (treze) eram deputados e 1 (um) senador (RELATÓRIO..., 1994, v. I a V).

No esquema do orçamento, como já se viu, o parlamentar recebia dinheiro para apresentar emenda ao orçamento, mas, para que o círculo da fraude se fechasse, era necessária, senão a participação ativa, ao menos a conivência de membros do Poder Executivo. Isso, mais uma vez, revela o modelo de aparelho burocrático evidenciado no capítulo anterior,<sup>106</sup> que vem desde o período republicano, quando os agentes da corrupção que participavam da máquina pública estavam envolvidos numa prática de favores concedidos pelo Estado, reforçando o clientelismo.

Nesse campo do Poder Executivo, as investigações da CPMI não foram extensas, limitando-se a investigar apenas 3 (três) governadores<sup>107</sup> (RELATÓRIO..., 1994, v. IV, p. 94-98) e 3 (três) ministros<sup>108</sup> (RELATÓRIO..., 1994, v. IV, p. 105-111).

Vale ressaltar que a continuidade das investigações não era obrigatória, pois a CPMI apenas propunha esta providência, cabendo a decisão final às Mesas da Câmara e do Senado e ao Ministério Público.

No entanto, a maioria dos parlamentares foi investigada por supostas ligações com o esquema de corrupção do orçamento. Dos 14 (quatorze), conforme noticiado no

---

<sup>106</sup> Para esse tema, indica-se a leitura de Sônia Draibe (1985).

<sup>107</sup> Governador Edison Lobão (PFL-MA), Governador João Alves Filho (PFL-SE), Governador Joaquim Roriz (PP-DF).

<sup>108</sup> Ministro Carlos Chiarelli, Ministra Margarida Procópio e Ministro Henrique Hargreaves.

Jornal Folha de São Paulo,<sup>109</sup> 8 (oito) foram citados em documentos apreendidos na casa do diretor da Odebrecht, Ailton Reis. Em todos os casos de citação em documentos da Odebrecht, era sugerida a continuidade de investigações pela Casa respectiva (Câmara ou Senado), com exceção do deputado Messias Góis, em relação ao qual o relatório propôs apenas o envio dos dados ao Ministério Público para apuração de eventuais ilícitos jurídico-fiscais.

Problemas com a Receita Federal também justificaram o pedido de continuidade de investigações em relação aos deputados Gastone Righi (PTB-SP) e Roberto Jefferson (PTB-RJ) (RELATÓRIO..., 1994, v. IV, p. 68 e 83). Embora não se tenham constatado vinculações com o esquema de corrupção do orçamento, verificaram-se problemas com o Imposto de Renda em relação a esses parlamentares.

As investigações também continuaram em relação aos deputados Paes Landim (PFL-PI), José Carlos Vasconcelos (PRN-PE), Jesus Tajra (PFL-PI) e Uldurico Pinto (PSB-BA). Eles estavam fora dos documentos da Odebrecht, mas as investigações não provaram sua total desvinculação do esquema de manipulação de verbas orçamentárias.

Em 21 de janeiro, já no final dos trabalhos, a CPMI propôs a cassação dos mandatos de 18 (dezoito) parlamentares, sugeriu o aprofundamento de investigações sobre outros 14 (quatorze) e afirmou não haver provas contra 11 (onze) acusados. Dos 18 (dezoito) parlamentares que tiveram pedido de cassação pela CPMI, 8 (oito) foram inocentados, 6 (seis) foram cassados e 4 (quatro) renunciaram aos seus mandatos para fugir do julgamento.<sup>110</sup>

---

<sup>109</sup> Os deputados José Luiz Maia (PPR-PI); Jorge Tadeu Mudalen (PMDB-SP); José Carlos Aleluia (PFL-BA); Mussa Demes (PFL-PI); Pedro Irujo (PMDB-BA); Pinheiro Landim (PMDB-CE) e Messias Góis (PFL-SE) e o senador Dario Pereira (PFL-RN) (FOLHA..., 22 jan. 1994, p. Especial-A).

<sup>110</sup> Inocentados: Ricardo Fiúza (PFL-PE), Aníbal Teixeira (PP-MG), Paulo Portugal (PP-RJ), Flávio Derzi (PP-MS), Daniel Silva Alves (PFL-MA), Ézio Ferreira (PFL-MA), senador Ronaldo Aragão (PMDB-RO). Cassados: Ibsen Pinheiro (PMDB-MS), Carlos Benevides (PMDB-CE), Raquel Cândido

Na verdade, a CPMI do Orçamento, ao investigar esses parlamentares envolvidos no esquema do orçamento, teve em suas mãos uma oportunidade de mudança que não surge muitas vezes na história: fazer o mínimo possível face a um caso dessa magnitude, e prosseguir sem maiores alterações na rota da mediocridade que vem trilhando há algum tempo – talvez apenas com um punhado de corruptos a menos, mas muitos outros prontos a tomar-lhes o lugar. Ou, por outro lado, tentar mudar de rota, fazendo não o mínimo, mas o máximo possível, investigando com grande rigor todas as denúncias e reformando as estruturas apodrecidas que tornaram a corrupção quase que institucional no Brasil. (FOLHA..., 28 nov. 1993, p. 1-2).

---

(PTB-RO), Feres Nader (PTB-RJ), Fábio Raunheiti (PTB-RJ); José Geraldo (PMDB-MG). Mandato Renunciado: João Alves (PFL-BA), Cid Carvalho (PMDB-BA), Genebaldo Correia (PMDB-BA), Manoel Moreira (PMDB-SP).

## 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pretendeu-se, neste livro, compreender a problemática da corrupção política no Brasil e porque pessoas enveredam por esse caminho, ignorando os limites entre o público e o privado. Nesse sentido, constatou-se que pessoas honestas, por vezes, agem desonestamente e, com esse ato de desonestidade, contribuem para a permanência das desigualdades sociais no país, impedindo-o de ser mais igualitário.

No caso do Brasil, verificou-se que a corrupção já se tornou endêmica, levando-se em consideração os grandes valores por ela consumidos, o que torna mais difícil o acesso de camadas menos favorecidas da população aos bens comuns, aumentando o grau de insatisfação social. Essa situação decorre, principalmente, do processo histórico de formação do Estado brasileiro, iniciando-se no período colonial, herdeiro da cultura Patrimonialista do Estado Português.<sup>111</sup>

A indistinção entre o público e o privado e o conseqüente assenhoreamento dos recursos públicos em benefício de apenas pequena parcela da população (os corruptos e os corruptores), decorrem, portanto, desse modelo de Estado. Diz-se aqui pequena parcela, o que pode parecer contraditório quando se afirma que o Brasil herdou (todo ele) uma cultura que leva à indistinção entre o público e o privado. Resta perguntar: por que, então, não somos todos corruptos?

Como visto quando abordados aspectos teóricos sobre a corrupção e seus conceitos, algumas pessoas, embora honestas, permitem uma elasticidade em seus padrões morais e admitem como certas determinadas práticas que, submetidas a um controle moral mais rígido, seriam reprováveis (LEITE, 1987).

---

<sup>111</sup> Naquele modelo de Estado, o monarca, para afirmar-se como tal e ampliar seus domínios, distribuía bens e ofícios àqueles que o serviam, numa relação de troca, de favores recompensados, gerando a cultura de utilização do Estado como meio de acumulação de fortuna. Esse modelo foi transplantado para a Colônia (Brasil) e, embora com as transformações particulares de cada época da história brasileira esteve presente também no Brasil, Império e, posteriormente, na República.

Ora, se não se chega a praticar atos de corrupção, ao menos esse tipo de afrouxamento moral conduz a uma aceitação, ainda que tácita, por parte da população, de práticas corruptivas, como quando se admite um político que “rouba mas faz” ou, noutro exemplo, quando alguém pleiteia, num concurso, seu favorecimento. Perpetuam-se práticas hoje reprováveis, quando se leva em consideração o atual conceito de moralidade pública.<sup>112</sup>

Admissibilidades a pedidos desse tipo realimentam a cultura de troca de favores, assistencialista, que marcou a política brasileira no passado, mas que pode ser presenciada também nos dias atuais. Foi esse tipo de clientelismo que ensejou o caso dos “anões do orçamento”, ou seja, o grande esquema armado dentro do Congresso Nacional com a cooperação do Poder Executivo, de empreiteiras e das entidades civis, para corromper o orçamento público.

Os atos de corrupção praticados nesse esquema evidenciaram a absoluta falta de controle social e político, bem como de fiscalização sobre o processo orçamentário, em razão de a matéria ser extremamente técnica e complexa, o que incentivou, ainda mais, as práticas corruptivas.

A partir da divulgação do esquema pelo economista José Carlos Alves dos Santos, na Revista Veja, foi instaurada a Comissão Parlamentar Mista de Inquérito para apuração dos fatos denunciados. À medida que avançavam os trabalhos da CPMI do orçamento, solidificava-se a impressão de que operava no país uma poderosa rede de corruptores que vinham sabendo manter-se impunes, apesar da sucessão de escândalos.

O que se comentava nos bastidores era que o motivo que tinha provocado a exposição dos escândalos foi a ganância do grupo que se instalou no poder, a partir da eleição de Fernando Collor de Mello. Se a taxa média de corrupção tivesse permanecido nos patamares históricos, talvez nada tivesse ocorrido (FOLHA..., 9

---

<sup>112</sup> Sobre moralidade pública indica-se a obra de CAMMAROSANO (1997).

nov. 1993).

A função da CPMI, portanto, diante do esquema do orçamento, era a de apurar a relação dos parlamentares, dos membros do governo e de representantes de empresas envolvidas, no desvio de recursos dos cofres públicos. Dessa forma, ainda que não fosse possível a punição dessas pessoas pelo próprio Congresso Nacional, por questão de competência, seria uma oportunidade para tornar transparentes as contas públicas. Ao analisar essa questão, o jornal Folha de São Paulo (2 nov. 2003, p. 1-2) assim manifestou seu entendimento:

Se a exemplar punição dos responsáveis é um imperativo ao qual o Congresso não pode se furtar, sob pena de macular a imagem da instituição, é preciso que o Parlamento tome outras medidas no sentido de tornar mais transparentes as contas públicas, diminuindo o amplo espaço hoje aberto para a corrupção.

De fato, verificou-se que o “esquema de vampirismo” orçamentário extrapolou os limites do Congresso Nacional e se ramificou também para o Poder Executivo e parte do setor privado. Assim, todos os lados do triângulo teriam de ser investigados a fundo “[...] sob pena de deixar impune parte da camarilha que vinha parasitando o bolso do contribuinte brasileiro” (FOLHA..., 29 nov. 1993, p. 1-2). Entretanto, era necessário que cada órgão competente levasse à frente as investigações, já que o Congresso Nacional estava adstrito apenas à punição de seus próprios integrantes, e, ainda assim, quanto ao aspecto criminal, deveria requerer providências ao Ministério Público, como também em relação aos demais envolvidos.

Analisando essa fase de investigações num contexto mais amplo, o jornal lamentou pelo país ter desperdiçado uma oportunidade única de garantir um padrão minimamente ético na política, ao passar por esse período de profunda depuração. Era necessário que as apurações pela CPMI tivessem se aprofundado, envolvendo todos os lados do “[...] abominável monstro devorador do dinheiro do contribuinte em que se transformou a corrupção no país” (FOLHA..., 28 nov 1993, p. 1-2).



Conclui-se, então, que caberia à opinião pública exercer severo acompanhamento e pressão, cobrando a total transparência nos atos praticados pela CPMI. Era a maior garantia de que as apurações pudessem chegar às últimas conseqüências.

Sabe-se que, no sistema democrático, os cidadãos exigem, ou pelo menos tendem a exigir, em geral, maior eficiência e disciplina por parte daqueles que executam as escolhas públicas. Mesmo assim, ao longo das investigações, a população teve uma grande decepção com esse regime, na medida em que os modos escusos de atuação dos parlamentares, que eram escolhidos justamente pelo povo, iam sendo mostrados à sociedade. Isso, provavelmente, leva a uma relativa apatia da população, porque se tem a sensação de que todos estão envolvidos, não há em quem confiar.

A população, segundo pesquisa publicada pelo Jornal Folha de São Paulo (19 dez. 1993, p. 1-2), começou a ver o Congresso Nacional como descartável, tendo a instituição atingido o auge de insatisfação na opinião pública.

Ao se examinar a curva evolutiva do desprestígio do Congresso, verifica-se nitidamente que o auge do desencanto com o Congresso surge em conseqüência do escândalo do orçamento. Foi só em novembro, depois de divulgadas as denúncias de falcaturas, que a maioria absoluta (56% em novembro, 55% em dezembro) passou a avaliar como 'ruim/péssimo' o desempenho dos congressistas. Até então, a maioria era apenas relativa, embora já muito preocupante.

José Serra (1993, p. 1-2), articulista do jornal, comentando os resultados da pesquisa publicada pela Folha de São Paulo, afirmou que a mesma mostrou o despreço decepcionante da população para com o regime democrático, com a conseqüente desmoralização dos políticos diante de uma opinião pública indignada. Sobre o assunto, o articulista manifestou-se da seguinte forma:

Não há dúvida de que a CPI tem tido um efeito imediato e importante, embora reflita também um aspecto saudável da democracia e uma atitude corajosa do Congresso de investigar e punir membros de seu próprio corpo. Em todo caso, o castigo pelos pecados descobertos não anula, diante da população, o choque causado pela descoberta. [...] Na verdade,

por trás desse sentimento preocupante há outra questão mais profunda, relacionada com o fracasso econômico do regime de liberdades que sucedeu à fase autoritária.

Apesar da herança, no Brasil, do modelo patrimonialista português, demonstrou-se que a corrupção causou estranheza, provocando clamores e cobranças. É verdade que se tem um certo grau de tolerância. No entanto, cabe enfatizar que a população não assistiu absolutamente passiva ao caso dos “anões”. Embora as manifestações públicas contrárias ao episódio tenham sido muito mais tímidas que as mobilizações pelas “diretas já” ou os “caras-pintadas” contra o ex-presidente Collor, por exemplo, já podem ser consideradas o primeiro passo, contrário a essa prática, pelo fato de ter havido reações ao esquema de fraude, o que evidencia a construção do processo de conscientização da população para o grave problema da corrupção. A Folha de São Paulo (9 nov. 1993, p. 1-2), em seu editorial, registrou:

É alentadora, nesse sentido, a manifestação pela ética na política feita no domingo no Rio de Janeiro, com a participação de mais de 20 mil pessoas. Embora as experiências históricas tenham sido frustrantes –derrota das diretas, não punição dos envolvidos no Collorgate etc.–, não está escrito em lugar algum que o Brasil está fadado a ser, eternamente, uma pobre Dinamarca hamletiana, império de corrupção e de depravação. Uma excelente oportunidade para mudar os rumos da história do país se apresenta hoje com a reunião entre representantes do Executivo, Legislativo, Judiciário para discutir como acabar com a impunidade, já clássica. O que a opinião pública espera desse encontro é que finalmente se decida aplicar a lei no Brasil, para todos.

Intelectuais também manifestaram suas opiniões, cobrando punição, o que evidencia que, mesmo embrionária, há uma ruptura com a mencionada postura de admissibilidade da corrupção: “Queremos um Congresso depurado para apurar o processo democrático [...]”, conforme cobrou Herbert de Souza, o Betinho, sociólogo, anunciando a manifestação do dia 7 de novembro de 1993, domingo, no Rio de Janeiro (FOLHA..., 29 out. 1993, p. 1-2).

Foi esperançosa também a manifestação havida no Rio Grande Sul, registrada pela Folha de São Paulo (21 jan. 1994, p. especial A-7):

Ibsen foi chamado de 'corrupto' em ato público realizado em seu Estado. Cartazes reproduzindo lápides, com o nome de Ibsen ao lado da palavra 'corrupto', foram exibidos em uma manifestação que percorreu vários pontos de Porto Alegre, da manhã até a tarde de ontem. O ato foi organizado por várias entidades e partidos políticos, liderados pela CUT, PT e Movimento Sem-Terra. Os cerca de 120 manifestantes, na avaliação da PM, se concentraram na chamada 'esquina democrática', no centro da cidade. Os demais parlamentares com cassação prevista também tiveram seus nomes escritos em cartazes durante o 'enterro da corrupção', como o ato foi denominado pelos seus organizadores. Eles condenaram os 'corruptores' e atacaram a revisão constitucional.

Conclui-se, então, que as manifestações populares e o trabalho da imprensa na divulgação da corrupção do orçamento trouxeram a consciência da necessidade de mudança nas bases dos Poderes Legislativo e Executivo, já que reforçam, na sociedade, a conscientização da gravidade da prática dos atos criminosos de corrupção e de malversação do dinheiro público, o que traz a exigência de criação de mecanismos mais eficientes de controle, sob pena de se estimular a corrupção.

Esse sistema de controle deve estar direcionado à garantia de transparência e de participação dos diversos setores da sociedade nas discussões e na definição dos programas e projetos a serem beneficiados com dinheiro público, bem como, ao questionamento dos métodos e dos processos de funcionamento da máquina governamental. Sobre a necessidade de fortalecimento desses sistemas de controle, a CPMI se manifestou (RELATÓRIO..., 1994, v. III, p. 14):

Em primeiro lugar, pela impunidade; em segundo, porque as irregularidades cometidas podem se revestir de pretensa legalidade, através de pareceres dos órgãos fiscalizadores que, por conveniência ou inapetência para com suas funções precípuas, pronunciam-se pela regularidade das contas analisadas.

Dessa forma, na tentativa de demonstrar a posição dos parlamentares diante da impunidade que imperava no Congresso Nacional com relação a alguns colegas, o deputado José Dirceu (PT-SP) apresentou projeto legislativo, votado e aprovado em 18 de janeiro de 1994, com a proposta de impedir que os parlamentares acusados de improbidade escapassem do julgamento pelo Poder Legislativo e assim da pena de inelegibilidade ao abdicarem de seus mandatos. A intenção

desse parlamentar era reverter a imagem do Poder Legislativo no cenário nacional. Nesse sentido, o jornal Folha de São Paulo (28 mar. 1994, p. 1-2) registrou:

Em um país onde grassa a impunidade, não se pode deixar de reconhecer o mérito das iniciativas que venham a coibi-la. A perigosa sensação de que os crimes contra o patrimônio público são crimes sem conseqüências ameaça corroer o tecido social. Sobretudo em um momento no qual a situação econômica exige sacrifícios, assumem grande importância as atitudes que contribuam para restaurar a confiança da população na Justiça.

Neste aspecto a Folha toca um ponto crucial: a impunidade. Vários doutrinadores são enfáticos ao afirmar que a impunidade é uma das molas propulsoras da corrupção, como de fato o é para qualquer outro tipo de crime. Antônio Evaristo de Moraes Filho (1987), por exemplo, afirma que a impunidade não resulta apenas do caráter sigiloso de tratativas escusas, pois os fatores externos, inclusive de natureza política, também alimentam no servidor ímprobo a fundada esperança de não vir a ser descoberto e punido. Essa audácia dos corruptores e dos corruptos somente chegou ao extremo pela certeza da impunidade.

Dessa forma, a esperada punição dos parlamentares envolvidos no escândalo do orçamento só faria bem ao país. Quatro deputados – Genebaldo Correia (PMDB - BA), João Alves (sem partido - BA), Cid Carvalho (PMDB - MA) e Manoel Moreira (PMDB - SP) - utilizaram a renúncia como expediente para evitar a cassação e a conseqüente inelegibilidade. Assim, poderiam concorrer novamente à cargo eletivo já nas eleições seguintes.

Todavia, a sociedade deve reprová-los. Essa reprovação deve alcançar nível bastante para resultar em repulsa a políticos corruptos, relegando-os ao completo ostracismo, não os freqüentando nem os convidando para freqüentar quaisquer solenidades ou atos sociais, isolando-os, num evidente sinal que a fortuna ilicitamente conquistada não lhes garantirá *status* social.

Além disso, é fundamental entender que as regras básicas que orientam a ação

dos agentes dentro do Estado são a Constituição e as leis de controle sobre a ação do homem público. A lei existe para limitar e orientar, no âmbito da administração pública, o comportamento dos agentes públicos na direção do cumprimento do interesse social.

A Constituição, as instituições e as leis são fundamentais para que sejam definidas as regras de atuação dentro do Estado e da Administração Pública, de forma a minimizar os desvios do Estado no atendimento do interesse da sociedade em geral, tudo à luz do devido processo legal.

Da mesma forma, conforme afirma Marcos Fernandes Gonçalves da Silva (2001, p. 100) “[...] o combate à corrupção exige um esforço de guerra e um profundo engajamento civil e comunitário”. Ou seja, é necessário que haja maior controle por parte da população sobre o comportamento de seus representantes. A sociedade precisa estar realmente disposta a modificar profundamente a maneira pela qual se relaciona com o governo, engajando-se mais no combate à corrupção política.

Depois do *impeachment* do ex-presidente Fernando Collor, nada mais saudável e necessário do que prosseguir no processo de depuração das instituições públicas. Afinal, delas depende o Estado democrático e não se pode permitir que o crime de alguns poucos venha a desmoralizá-las.

O que se pode tirar de lição diante de tantas irregularidades com o dinheiro público é que não basta que se chegue aos culpados pelas irregularidades de anos anteriores, como de fato fez a CPMI do orçamento, em relação a alguns dos envolvidos. O mais importante é estabelecer barreiras para evitar que elas se repitam eternamente. É evidente que não se podia esperar que o Brasil se transformasse no único país a eliminar a corrupção, mas é razoável querer que se criem mecanismos capazes de impor barreiras que pelo menos a desestimule ou minimize.

Sob esse aspecto, a editoria Opinião da Folha de São Paulo (24 nov. 1993, p. 1-2) faz uma crítica a atuação do Estado, ante o esquema de corrupção ora analisado:

Punir os corruptos é uma necessidade imperiosa, mas deixar impunes os corruptores seria frustrante para a opinião pública e abriria as portas para que, cedo ou tarde, os esquemas clandestinos se repetissem, mudando apenas parte dos personagens. Volta-se, nesse ponto, à questão do Estado. Gigante no tamanho, mas anêmico na sua capacidade de ação e fiscalização, precisa ser redimensionado por inteiro. Da mesma forma, é indispensável corrigir todos os inúmeros vícios que hoje infestam o sistema político-partidário. O dilema do Legislativo, portanto, é claro. Deve escolher entre autopurificar-se e, ao mesmo tempo, purificar todo o sistema político-eleitoral ou sucumbir ao desgaste acumulado ao longo dos anos e que chegou agora ao paroxismo. A democracia brasileira agradecerá a escolha certa.

Deve-se ressaltar, aqui, que mudanças na legislação eleitoral e na Constituição são grandes responsáveis pelo aumento da probabilidade de corrupção porque diminuíram a capacidade do Poder Executivo para forjar coalizões estáveis e assegurar a fidelidade de seus seguidores no Congresso; e aumentaram o poder do Congresso, favorecendo práticas corruptas e clientelistas (DOWNES; ROSENN, 2000, p. 56-57):

O enfraquecimento da capacidade política do executivo criou fortes incentivos para barganhar benefícios materiais por apoio no Congresso. A deterioração das condições econômicas forçou os ocupantes de cargos executivos a exercerem liderança política, contudo, o alto custo para os parlamentares, de apoiar medidas econômicas impopulares criou problemas insuperáveis para o presidente que tentava criar uma base estável de apoio no Congresso.

No que tange ao aumento do poder no Congresso, as mudanças nas regras eleitorais e constitucionais interferiram diretamente na disputa por um cargo eletivo, e conseqüentemente, para o aumento da corrupção:

[...] se o que impede os homens públicos de se enriquecerem à custa do dinheiro público é o receio de que suas chances de reeleição diminuam caso sejam flagrados, então a corrupção aumentará na medida em que diminua a probabilidade de reeleição (DOWNES ; ROSENN, 2000, p. 57).

Em linhas gerais, certas características<sup>113</sup> do sistema político brasileiro favorecem a tradicional dependência das máquinas políticas e são também grandes responsáveis pelo nível tradicional da corrupção. Um exemplo ocorre com o Poder Executivo, que no sistema presidencial, deve garantir apoio suficiente aos parlamentares para aprovar leis importantes. O problema ganha vulto quando o partido do presidente não controla o Legislativo ou quando o partido do presidente é pequeno, caso em que os parlamentares pedem um preço mais alto, em termos de bens públicos e particulares, pelo seu apoio a leis importantes (GEDDES; RIBEIRO NETO, 2000). Essa situação respalda a tradicional política clientelista no Brasil e reafirma a corrupção.

Por fim, revela-se que ao final de todas as investigações, a Comissão Parlamentar Mista de Inquérito propôs diversas modificações na estrutura do Poder, tanto no âmbito Legislativo, quanto no âmbito da própria organização do Executivo Federal, por meio de uma nova sistemática de elaboração orçamentária, tendo em vista a modernização do Estado.

Foi proposta a elaboração conjunta do orçamento entre o Poder Executivo e o Congresso Nacional, com mais poderes para o segundo, na tentativa de assegurar a transparência e ampla participação de todos os congressistas e o crescente engajamento dos setores da sociedade. A idéia, segundo o relatório da CPMI (v. III, p. 10), é buscar melhor entrosamento entre o Executivo e o Legislativo, mediante a conjugação de suas responsabilidades, no sentido de melhor dividi-las e torná-las solidárias. Assim, pretendeu a CPMI dar maior ênfase ao papel do Legislativo, através da maior participação das comissões técnicas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal na elaboração do orçamento e na fiscalização da execução financeira.

---

<sup>113</sup> Segundo Bárbara Geddes e Artur Ribeiro Neto (2000, p. 60), a intervenção estatal é uma das características responsáveis pelo aumento da corrupção: “[...] tanto os bens públicos quanto a maioria dos benefícios particulares que cimentam as relações nas redes clientelistas são produtos da intervenção estatal na economia. A intervenção estatal cria oportunidades para que funcionários tirem proveito de sua função de alocar bens escassos. Tais proveitos, juntamente com recursos tais como empregos e contratos, extraídos diretamente do próprio Estado, são bens que os políticos oferecem em troca de apoio político”.

Foram propostas, ainda, a extinção da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, por sua ineficiência ao longo dos anos; a reinstalação das comissões de fiscalização e controle da Câmara e do Senado, para acompanhar a execução do orçamento, dentre outras.

A CPMI propôs ainda a limitação do poder de emendar como uma das recomendações de modernização do Estado, contrariamente ao que está inserido na Constituição da República de 1988. Através de emendas de parlamentares, vários desmandos políticos foram praticados, favorecendo entidades supostamente beneficentes, que escondiam o interesse material do parlamentar que as havia instituído.

Acolher a limitação ao poder de emendar significa o fim das emendas individuais de parlamentares, permitindo-se somente emendas de autoria de comissões, partidos políticos e bancadas. Isso seria o que Susan Rose-Ackerman (2002, p. 87) chama de “[...] eliminação de programas eivados de corrupção” Ou seja, elimina a causa da corrupção para que esta também possa ser extinta, caso contrário pode-se ter, novamente, outro escândalo de corrupção na estrutura dos Poderes. Nesse sentido, recentemente, Elio Gaspari (2005, p. A-8), ao comentar sobre a escolha do presidente da Câmara dos Deputados, afirmou em sua coluna no jornal Folha de São Paulo:

Pode parecer exagero, mas na disputa para a Presidência da Câmara estão os ingredientes básicos da receita que poderá servir ao país a próxima CPI do Orçamento. Na última CPI, em 1993, celebrizaram-se os ‘Anões do Orçamento’. A reprise poderá trazer ‘Os Gigantes’.

No entanto, embora se considere essa alternativa de combate à corrupção, não se pode esquecer de que a própria CPMI afirma que tal medida não se mostra satisfatória para coibir os casos de ingerência sobre a lei orçamentária, uma vez que a criação de comissões não limita a possibilidade de emprego irregular da prerrogativa de emendar a referida lei.



Embora se leve em consideração as sugestões da CPMI para o combate à corrupção, especialmente, no âmbito do Congresso Nacional, não se pode olvidar que todo o esquema de investigação da CPMI, para surtir os efeitos desejados pela sociedade, reclamavam vigilância e fiscalização constantes da própria postura da Comissão, pois o *esprit de corps* do Poder Legislativo é notório e arraigado. Portanto, sabendo que pode haver proteção da corporação para com o parlamentar envolvido e com o próprio Poder institucional, é natural analisar com cautela as propostas da CPMI, porque poderiam não ter efeito prático algum, servindo tão somente a conter os avanços da época.

Isso pode ser verificado, inclusive, pela reportagem do Jornal Folha de São Paulo (2 nov. 1993, p. 1-2), ao afirmar que, se com o desenrolar dos acontecimentos ficasse claro que a CPMI não tinha condições de apurar a relação de envolvidos desonestos com os cofres públicos, colocando em dúvida a atuação da CPMI, então o Legislativo deveria criar uma comissão especial para acompanhar a ação dos corruptores.

Nesse sentido também se manifestou o Presidente da CPMI do orçamento, senador Jarbas Passarinho (PPR-PA), ao defender a criação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito específica para apurar a fundo eventuais irregularidades na atuação das empreiteiras e nos seus vínculos com o poder público. A justificativa para esse posicionamento era que as CPMI's têm escopo e duração determinados, sendo a instauração de novas comissões a alternativa mais adequada. Embora não substituam o trabalho da Justiça, as CPMI's são mais ágeis e transparentes do que outras instâncias, obedecendo assim aos requisitos indispensáveis colocados pela profunda crise.

Mesmo que as CPMI's sejam formadas pelos próprios parlamentares, a Folha de São Paulo (17 nov. 1993, p. 1-2) se manifestou no sentido de que, ainda assim, é importante o trabalho dessas comissões:

Que se abram tantas CPIs quantas forem necessárias para eliminar todos os focos do vampirismo que vêm há tempos sugando recursos de todos e de cada um de nós.

Gilberto Dimenstein (1993c, p. 1-2), outro articulista da Folha de São Paulo, analisando essa questão, afirmou que não interessa a muita gente colocar ordem, fiscalizar, informatizar, pois muito da corrupção no Brasil é apenas por falta de procedimentos razoáveis combinados à frágil fiscalização. E complementa o autor:

Nota-se que a corrupção segue a lógica da covardia social: sofre mais quem pode menos. Ou seja, tem menos condições de pressionar e fiscalizar. A CPI está mostrando a roubalheira nas subvenções sociais, dinheiro que iria para seres no extremo da marginalidade. Dessa forma, impedir-se-á as práticas danosas de inclusão obscura e ilegítima de projetos e atividades de interesse restrito de grupos econômicos e políticos, que usam do dinheiro público de forma antidemocrática e sem observância aos verdadeiros interesses sociais.

Destarte, o que se verifica, por uma visão geral, é que não falta no país órgão de fiscalização e controle, ou mesmo leis, constitucionais e infraconstitucionais, cujo objetivo é prevenir e punir os atos de corrupção. Inclusive, existe a possibilidade de a população exigir a investigação, independentemente do Poder Legislativo, sobre as suspeitas de atos de corrupção. Todavia, pouco se vê em termos de controle e punição, ao contrário, a regra, como já se disse, é a impunidade.

O que deve haver, portanto, é vigilância dos órgãos encarregados da fiscalização. A construção da consciência de repúdio reclama, nesse momento, transparência absoluta de todos os órgãos de controle, inclusive o Poder Judiciário, que necessita criar uma melhor interlocução com a sociedade.

O sistema de controle e fiscalização é ineficiente, a maior parte dos casos de corrupção no Brasil não são investigados ou, quando existe algum tipo de investigação, os culpados, via de regra, não sofrem nenhuma penalidade ou punição. Portanto, necessário se torna que os atos praticados pelos agentes públicos sejam revistos, no sentido de garantir a efetiva punição dos envolvidos nos esquemas de corrupção, inibindo, conseqüentemente, novas ações danosas ao

dinheiro e ao interesse público.

Nesse mesmo sentido se manifesta Celso Barroso Leite (1987, p. 33):

De resto, precisam ser mais ativados, no Brasil, os mecanismos de controle e de punição, como os Tribunais de Contas, os Conselhos Fiscais, as leis que autorizam o seqüestro de bens em caso de enriquecimento ilícito, o Estatuto dos Funcionários, o Código Penal e o de Processo Penal. [...] Entretanto, mais que uma efetiva punição dos corruptos, é imperativa, entre nós, uma profunda mudança da estrutura sócio-econômica e a conseqüente reformulação dos valores culturais.

Os fatos levantados com o escândalo de corrupção no orçamento e as propostas oferecidas pela CPMI indicam que, apesar de todas as deficiências do sistema político e legislativo do país e das necessidades de mudança e reforma, é possível o controle da corrupção, dentro do sistema democrático.

Mostra-se fundamental o avanço da democracia e das instituições no país, de modo a oferecerem as condições necessárias e suficientes para o controle e combate<sup>114</sup> da corrupção política dentro das esferas do governo. É preciso, portanto, criar uma consciência de repúdio da sociedade brasileira, reeducando-a à luz de valores éticos,<sup>115</sup> a fim de se alcançar a mudança de comportamento político e social tão almejada, para oprimir as ações corruptivas. A atuação contínua e persistente de grupos organizados da sociedade, bem como a disposição do Poder Judiciário de agir com firmeza na punição dos envolvidos, são fatores fundamentais para o combate à corrupção.

Faz-se necessário dilacerar a apatia e a passividade com que a população observa os casos de corrupção. Deve haver o rompimento com a tolerância, o empenho no combate à corrupção, bem como a criação de processos eficazes e eficientes de imputabilidade aos políticos que praticarem atos corruptos. Com a participação

---

<sup>114</sup> Para se obter maiores informações sobre os caminhos que se pode trilhar no combate à corrupção, indicam-se as obras: CHIZZOTTI, Antônio et al. (2003) e KLITGAARD, Robert (1994).

<sup>115</sup> Obviamente, pautados pela ética das virtudes, clássica, sob pena de não se poder reprovar o comportamento dos atores desse processo, se baseada a análise na ética finalista.

ativa da população, o fortalecimento da democracia e, principalmente, pela disseminação das informações, cria-se um ambiente propício para as mudanças sociais necessárias no Brasil. Aqui, inclui-se, necessariamente, o papel a ser desempenhado pela imprensa no esclarecimento da população, bem como no sentido de colocar o assunto na pauta dos graves problemas a serem enfrentados no país.

Vê-se, então, que a democracia,<sup>116</sup> fortalecida com a possibilidade de participação do Legislativo em esferas de decisões sobre destinação dos recursos públicos, também estará aviltada por escândalos que a comprometem, casos que impedem acesso de todos, da coletividade, a recursos públicos que, na verdade, vão para as mãos de alguns poucos. Com isso, o processo democrático perde legitimidade,<sup>117</sup> abrindo-se brechas para o retrocesso político, cuja memória, deplorável, deve servir para evitá-lo.<sup>118</sup>

Combater a corrupção, portanto, é um imperativo para legitimação e sustentação da democracia, e importa em garantir, à maioria, recursos capazes de promover investimentos sociais assegurados no próprio texto constitucional, atenuando-se, deste modo, o abismo social experimentado no Brasil.

---

<sup>116</sup> A teoria contemporânea da democracia foi fundada em três grandes tradições do pensamento político: a teoria clássica ou teoria aristotélica; a teoria medieval, de origem romana e a teoria moderna ou teoria de Maquiavel. Segundo Norberto Bobbio (2000), a teoria aristotélica traça algumas formas de democracia: ricos e pobres participam do Governo em condições paritárias; os cargos públicos são distribuídos com base num censo muito baixo; todos os cidadãos são admitidos aos cargos públicos e a soberania da massa e não da lei, quaisquer que sejam os direitos políticos.

<sup>117</sup> Segundo Dantas (2002), a legitimidade é a justificação do poder, é se dizer que o poder é o que o poder deve ser.

<sup>118</sup> Dantas (2002) afirma que todo regime democrático tem evidente necessidade de justificar o poder, muito embora esta não seja indispensável para caracterizar um ordenamento como jurídico ou não. Tal exigência decorre do fato de que no regime democrático o poder pertence ao povo e deve ser exercido em seu interesse e de acordo com sua vontade, real ou presumida; logo, a justificação do poder democrático, sua legitimação, se expressa pelos princípios da soberania popular e da participação política. A legitimidade, além de ser inerente ao processo democrático, é fator marcante e, sua evolução. Com efeito, essa exigência é vetor de incorporação dos novos valores da sociedade, pois a democracia pressupõe um poder justo ou aos mesmos justificado.

## 5 REFERÊNCIAS

- 1 ABBAGNANO, Nicola. **Dicionário de filosofia**. São Paulo: Editora Martins Fontes, 2003.
- 2 AIKIN, Charles. Corrupção (Corruption). In: SILVA, Benedito (Coord.). **Dicionário de ciências sociais**. Rio de Janeiro: FGV, 1987. 270-282.
- 3 ARIÈS, Philippe; CHARTIER, Roger (Org.). **História da vida privada 3: da renascença ao século das luzes**. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.
- 4 ARISTÓTELES. **Política**. São Paulo: Editora Martins Fontes, 1991.
- 5 \_\_\_\_\_. **Ética a nicômano**. São Paulo: Martin Claret, 2003.
- 6 ASSIS, José Carlos. **Os mandarins da república: anatomia dos escândalos na Administração Pública**. 9. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984.
- 7 AVRITZER, Leonardo. O conflito entre a sociedade civil e a sociedade política no Brasil pós-autoritário: uma análise do impeachment de Fernando Collor de Mello. In: DOWNES, Richard; ROSENN, Keith (Org.), 2000. **Corrupção e reforma política no Brasil: o impacto do impeachment de Collor**. Rio de Janeiro: FGV, 2000. p. 160-176.
- 8 AZEVEDO, Luiz; REIS, Adacir. **Roteiro da impunidade**. São Paulo: Indústria Gráfica e Editora, 1994.
- 9 BALANDIER, Georges. **A desordem: elogio do movimento**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1997.
- 10 BARBOSA, Livia. **O jeitinho brasileiro: a arte de ser mais igual que os outros**. 9. ed. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1999.

- 11 BARBOZA FILHO, Rubem. **Tradição e artifício**: iberismo e barroco na formação americana. Belo Horizonte/Rio de Janeiro: Ed. UFMG/IUERJ, 2000.
- 12 BARROS, Edgard Luiz de. **O Brasil de 1945 a 1964**: o populismo e a democracia liberal. 2. ed. São Paulo: Contexto, 1991.
- 13 BASTOS, Maria Helena Câmara. Espelho de papel: a imprensa e a história da educação. In: ARAUJO, José Carlos de Souza; GATTI JUNIOR, Décio. **Novos temas em história da educação brasileira**: instituições escolares e educação na imprensa. Campinas-SP/Uberlândia/MG: Autores Associados/EDUFE, 2002. p. 151-174.
- 14 BERNS, Laurence. Thomas Hobbes (1588-1679). In: STRAUSS, Leo; CROPSEY, Joseph (comp.). **Historia de la filosofia política**. México: Fondo de Cultura Económica, 1996, p. 377-399.
- 15 BEZERRA, Marcos Otávio. **Corrupção**: um estudo sobre poder público e relações pessoais no Brasil. Rio de Janeiro: Relume-Dumará/ANPOCS, 1995.
- 16 BICALHO, Maria Fernanda Baptista. As câmaras ultramarinas e o governo do Império. In: FRAGOSO, João Luis. **O antigo regime nos trópicos**: a dinâmica imperial portuguesa (séculos XVI-XVIII). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001. p. 186-221.
- 17 BOBBIO, Norberto. **Teoria geral da política**: a filosofia política e as lições dos clássicos. Rio de Janeiro: Editora Campus, 2000.
- 18 BOBBIO, Norberto; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. v. 2. Brasília: Editora UnB, 2004.
- 19 BONASSA, Elvis César; KRIEGER, Gustavo. Lobby é criticado mas considerado "legítimo". **Folha de São Paulo**, São Paulo, 22 jan. 1994. p. A-6.
- 20 BRASIL. **Código Penal Brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2002.
- 21 BRASIL. Constituição (1988). **Constituição [da] República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

- 22 BRAUDEL, Fernand. **O mediterrâneo e o mundo mediterrâneo na época de Filipe II**. São Paulo: Editora Martins Fontes, 1983.
- 23 BRUNO, Deusa da Cunha. **Brasil República: o jogo do poder oligárquico**. Niterói: EDUFF, 1995.
- 24 BUENO, Ricardo. **Escândalos financeiros no Brasil: vinte histórias exemplares**. Petrópolis: Vozes, 1981.
- 25 BUESCU, Ana Isabel. **Imagens do príncipe: discurso normativo e representação (1525-49)**. Lisboa: Edições Cosmos, 1996.
- 26 CAMMAROSANO, Márcio. **O princípio constitucional da moralidade e o exercício da função administrativa**. 1997. Tese (Doutorado em Direito) – Departamento de Direito do Estado, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 1997.
- 27 CAMPOS, Adriana Pereira. **Nas barras dos tribunais: direito e escravidão no Espírito Santo, século XIX**. 2003. Tese (Doutorado em História Social) – Programa de Pós-Graduação em História Social, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2003.
- 28 CAPELATO, Maria Helena Rolin. **Imprensa e história do Brasil**. São Paulo: Contexto/EDUSP, 1994.
- 29 CARONE, Edgard. **A república velha I: instituições e classes sociais**. Rio de Janeiro: Difel, 1978.
- 30 CARVALHO, Getúlio. Da contravenção à cleptocracia. In: LEITE, Celso Barroso (Org). **Sociologia da corrupção**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1987. p. 36-48.
- 31 CARVALHO, José Murilo. **A formação das almas: o imaginário da república no Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 1990.

- 32 CARVALHO, José Murilo. **Desenvolvimento de la ciudadanía en Brasil**. México: Impresora y Encuadernadora Progreso, 1994.
- 33 \_\_\_\_\_. **A construção da ordem**: a elite política imperial. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, Relume-Dumará, 1996.
- 34 CARVALHO, José Murilo et al. **Quatro autores em busca do Brasil**. Rio de Janeiro: Rocco, 2000.
- 35 CARVALHOSA, Modesto (Org.). **O livro negro da corrupção**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.
- 36 CASTRO, Luiz Paulo V. de. Juízes, fraudes e genocídio. **Jornal O Globo**, Rio de Janeiro, p. 32, 25 fev. 2002.
- 37 CAVALCANTI, Pedro. **A corrupção no Brasil**. São Paulo: Siciliano, 1991.
- 38 CHIAVENATO, Julio José. **O golpe de 64 e a ditadura militar**. São Paulo: Moderna, 1994.
- 39 CHIZZOTTI, Antônio et al. **O combate à corrupção nas prefeituras do Brasil**. São Paulo: Ateliê Editorial, 2003.
- 40 CONSELHO PERMANENTE DA ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Comissão sobre gestão de cúpulas interamericanas e participação da sociedade civil nas atividades da OEA**. Dez. 2003. Disponível em: <[www.oas.org/consejo/pr/CUMBRES/documentos/cp12112p04.doc](http://www.oas.org/consejo/pr/CUMBRES/documentos/cp12112p04.doc)>. Acesso em: 20-3-2004.
- 41 DANTAS, Frederico Wilson da Silva. A corrupção e a democracia brasileira: considerações sobre a questão da corrupção na formação social brasileira e sua repercussão no regime democrático. **Revista da Escola Superior da Magistratura do Estado de Alagoas**, n. 1, p. 129-146, dez. 2002.
- 42 DEZEN JÚNIOR, Gabriel. **Curso completo de direito constitucional**. Brasília: VEST-CON EDITORA, 2004.



- 43 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2001.
- 44 DICIONÁRIO de história de Portugal. Porto: Livraria Figueirinha, 1985. v. 4.
- 45 DICIONÁRIO HOUAISS da língua portuguesa. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001
- 46 DIMENSTEIN, Gilberto. **A república dos padrinhos**. 6. ed. São Paulo: Brasiliense, 1988.
- 47 \_\_\_\_\_. A CPI vai bem. **Folha de São Paulo**. São Paulo, 23 out. 1993a. p. 1-2.
- 48 \_\_\_\_\_. Polícia investiga conexão drogas-corrupção. **Folha de São Paulo**. São Paulo, 25 out. 1993b. p. 1-8.
- 49 \_\_\_\_\_. Seria um recorde mundial? **Folha de São Paulo**. São Paulo, 11 dez. 1993c. p. 1-2.
- 50 DOWNES, Richard; ROSENN, Keith S. (Org.) **Corrupção e reforma política no Brasil: o impacto do impeachment de Collor**. Rio de Janeiro, FGV, 2000.
- 51 DRAIBE, Sônia. **Rumos e metamorfoses: Estado e industrialização no Brasil (1930/1960)**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.
- 52 DUBY, Georges. Poder privado, poder público. In: \_\_\_\_\_ (Org.). **História da vida privada 2: da Europa feudal à renascença**. São Paulo: Companhia das Letras, 1990. p. 19-44.
- 53 ECO, Umberto. **Metodologia: como de faz uma tese**. 15. ed. São Paulo: Ed. Perspectiva, 2000.
- 54 EIGEN, Peter. A corrupção no país não diminui e Brasil fica na 59ª posição. **A GAZETA**, Vitória, 23 out. 2004. p. 23.
- 55 ELLIOTT, Kimberly Ann (Org.). **A corrupção e a economia global**. Brasil: Editora Universidade de Brasília, 2002.

- 56 FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**: a formação do patronato político brasileiro. São Paulo: Globo, 2001.
- 57 FAUSTO, Boris. **A revolução de 1930**: historiografia e história. São Paulo: Editora Brasiliense, 1995.
- 58 \_\_\_\_\_. **História concisa do Brasil**. São Paulo: Edusp, 2002.
- 59 \_\_\_\_\_. **História do Brasil**. São Paulo: Edusp, 1996.
- 60 FERNANDES, Florestan. **Brasil, em compasso de espera**. São Paulo: Hucitec, 1980.
- 61 FERRATER MORA, José. **Dicionário de filosofia**. Lisboa: Publicações Dom Quixote, 1982.
- 62 FERREIRA, Marieta de Moraes. Uma história do tempo presente é possível? **Revista Nossa História**, ano 2. n. 14, p. 92-98, dez. 2004.
- 63 FILGUEIRAS, Sônia; VALE, Antônia Márcia. Mantidos os segredos dos anões: desvio de verbas do orçamento fez o congresso cortar a própria carne, mas ainda há impunidade. **Revista Isto É – Memória**. Disponível em: <[www.terra.com.br/istoe/1721/brasil/1721.htm](http://www.terra.com.br/istoe/1721/brasil/1721.htm)>. Acesso em: 6-9-2003.
- 64 FLORENTINO, Manolo; FRAGOSO, João. **O arcaísmo como projeto**: mercado atlântico, sociedade agrária e elite mercantil no Rio de Janeiro. 3. ed. Rio de Janeiro: Sette Letras, 1998.
- 65 FOLHA DE SÃO PAULO. São Paulo, 24-10-1993 a 23-09-1994.
- 66 FONTES, Virgínia Maria; MENDONÇA, Sonia Regina de. **História do Brasil recente**: 1964-1980. São Paulo: Ática, 1988.
- 67 FRAGOSO, João Luís Ribeiro et al. **O antigo regime nos trópicos**: a dinâmica imperial portuguesa (séculos XVI-XVIII). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

- 68 FRAGOSO, João Luís Ribeiro. **Homens de grossa aventura: acumulação e hierarquia na praça mercantil do Rio de Janeiro (1790-1830)**. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1998.
- 69 FRANCO, Maria Sylvia de Carvalho. **Homens livres na ordem escravocrata**. 3.ed. São Paulo: Kairós Livraria, 1983.
- 70 FRANCO, Sebastião Pimentel; HEES, Regina Rodrigues. **A república no Espírito Santo**. Vitória: Multiplicidade, 2003.
- 71 FURTADO, Júnia Ferreira. **Chica da Silva e o contratador de diamantes: o outro lado do mito**. São Paulo: Companhia das Letras, 2003.
- 72 GASPARI, Elio. **Folha de São de São Paulo**. São Paulo, 6 fev. 2005. p. A-8.
- 73 GEDDES, Bárbara; RIBEIRO NETO, Artur. A economia do bem comum e a formação da elite senhorial no Rio de Janeiro no Império Português (séculos XVI e XVII). **Dimensões Revista de História da UFES**, Vitória, v. 13, p. 14-27, 2001.
- 74 \_\_\_\_\_. Fontes institucionais da corrupção no Brasil. In: DOWNES, Richard; ROSENN, Keith S. (org.) **Corrupção e reforma política no Brasil: o impacto do impeachment de Collor**. Rio de Janeiro, FGV, 2000.
- 75 GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 9 ed. São Paulo: Atlas, 2000.
- 76 GIANNETTI, Eduardo. **Vícios privados, benefícios públicos?: a ética na riqueza das nações**. São Paulo: Companhia das Letras, 1993.
- 77 GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1994.
- 78 GODINHO, Fernando. STF quebra sigilo bancário de João Alves. **Folha de São Paulo**, São Paulo, p. 1-9, 19 out. 1993.
- 79 GOMES, Ângela Maria de Castro. **Burguesia e trabalho: política e Legislação social no Brasil (1917-1937)**. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

- 80 GREEN, S. J. D. Bem-estar social. In: OUTHWAITE, William; BOTTOMORE, Tom (Ed.). **Dicionário do pensamento social do século XX**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1996. p. 455.
- 81 GUIMARÃES, Ulysses. **Constituição cidadã**. 2003. Disponível em: <[www.fugpmdb.org.br/c\\_cidada.htm](http://www.fugpmdb.org.br/c_cidada.htm)>. Acesso em: 31 jan. 2005.
- 82 HABIB, Sérgio. **Brasil: quinhentos anos de corrupção - enfoque sócio-histórico-jurídico-penal**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1994.
- 83 HESPANHA, António Manuel. A constituição do Império português. Revisão de alguns enviesamentos correntes. In: FRAGOSO, João Luis. **O antigo regime nos trópicos: a dinâmica imperial portuguesa (séculos XVI-XVIII)**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001. p. 165-181.
- 84 HOLANDA, Sérgio Buarque de (Org.). **História geral da civilização brasileira: Época Colonial**. São Paulo: Difel, 1976. Tomo I, v. I. e v. II
- 85 \_\_\_\_\_. **História geral da civilização brasileira**. 4. ed. São Paulo: Difel, 1985. Tomo II, v. VII.
- 86 JEREISSATI, Tasso. Modelo anacrônico. **Folha de São Paulo**. São Paulo, p. 1-2, 25 nov. 1993.
- 87 JOHNSTON, Michel. O paradoxo da corrupção: efeitos grupais sistêmicos. In: LEITE, Celso Barroso (Org.). **Sociologia da corrupção**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1987. p. 138-152.
- 88 KLITGAARD, Robert E. **A corrupção sobre controle**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1994.
- 89 KRIEGER, Gustavo. Alves manipulava verbas a fundo perdido. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 21 out. 1993. p. 1-10.
- 90 LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina A. de. **Fundamentos da metodologia científica**. São Paulo: Atlas, 1994.

- 91 LEAL, Vítor Nunes. Coronelismo, enxada e voto. In: MOTA, Lourenço Dantas. **Introdução ao Brasil**: um banquete no trópico. São Paulo: Editora Senac, 1999. p. 46-64.
- 92 LEITE, Celso Barroso (Org.). **Sociologia da corrupção**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1987.
- 93 LEITE, Marcelo. Esperneia João. **Folha de São Paulo**. São Paulo, 25 out. 1993. p. 1-2.
- 94 LOPES, Marcos Antônio (Org.). **Fernand Braudel**: tempo e história. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.
- 95 LYOTARD, Jean-François. **A condição pós-moderna**. Lisboa: Gradiva, 1989.
- 96 MAQUIAVEL, Nicolau. **O príncipe**. São Paulo: Editora Martins Fontes, 1988.
- 97 MARAM, Sheldon. Juscelino Kubitscheck e a política presidencial. In: GOMES, Ângela de Castro (Org.). **O Brasil de JK**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002. p. 150-170.
- 98 MATTOSO, José (dir.). **História de Portugal**: no alvorecer da Modernidade (1480-1620). Editorial Estampa, v. III.
- 99 MENDONÇA, Sonia Regina de. Estado e sociedade: a consolidação da república oligárquica. In: LINHARES, Maria Yedda (Org.). **História geral do Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1990. p. 229-242.
- 100 MESSEMBERG, Débora. **A elite parlamentar do pós-constituente**: atores e práticas. São Paulo: Brasiliense, 2002.
- 101 MIRABETE, Julio Fabbrini. **Código Penal interpretado**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2001.
- 102 MONTESQUIEU. **O espírito das leis**. Tradução de Fernando Henrique Cardoso e Leôncio Martins Rodrigues. São Paulo: Abril Cultural, 1978.

- 103 MORAES FILHO, Antônio Evaristo de. O círculo vicioso da corrupção. In: LEITE, Celso Barroso (Org.). **Sociologia da corrupção**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1987. p. 21-34.
- 104 MORAES, Antônio Carlos Robert. Geopolítica da instalação portuguesa no Brasil. **Revista Histórica** (Arquivo do Estado), São Paulo, v. 1, p. 32-41.
- 105 MORSE, Richard M. **O espelho de próspero: cultura e idéias nas Américas**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- 106 MOTA, Lourenço Dantas. **Introdução ao Brasil: um banquete no trópico**. São Paulo: Editora senac, 1999.
- 107 MOURA, Maria Lúcia Siedl de; FERREIRA, Maria Cristina; PAINE, Patrícia A. **Manual de elaboração de projetos de pesquisa**. Rio de Janeiro: Eduerj, 1998.
- 108 OLIVEIRA, Olga Maria B. Aguiar. **Monografia jurídica: orientações metodológicas para o trabalho de conclusão de curso**. 3. ed. Porto Alegre: Síntese, 2003.
- 109 OUTHWAITE, William; BOTTOMORE, Tom (Ed.). **Dicionário do pensamento social do século XX**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1996.
- 110 PÉREZ, Jesús Gonzáles. **Administración pública y moral**. Madrid: Civitas, 1995.
- 111 PISTONE, Swergio. Razão de estado. In: BOBBIO, Norberto; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. Brasília: Editora UnB, 2004. v. 2 L-Z.
- 112 PLATÃO. **A república**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1996.
- 113 RELATÓRIO FINAL DA COMISSÃO PARLAMENTAR MISTA DE INQUÉRITO (CPMI) DO CONGRESSO NACIONAL. Congresso Nacional. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1994. v. I, II, III, IV e V.
- 114 REVISTA ISTO É, n. 1819, 18 ago. 2004.

- 115 ROBLES, Gregório. **Los derechos fundamentales y la ética en la sociedad actual**. Madri: Cuadernos Civitas, 1992.
- 116 RODRIGUES, Fernando. João Carlos foi a peça defeituosa do esquema. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 21 jan. 1994. p. A-8.
- 117 ROSE-ACKERMAN, Susan. A economia política da corrupção. In: ELLIOTT, Kimberly Ann (Org). **A corrupção e a economia global**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002. p. 70-89.
- 118 SÁ, Luís Filipe Vellozo de. Índice de percepção da corrupção em 2002. In: SIMÕES, Rafael Cláudio (Org.). **Transparência refletida**. Espírito Santo, 2004.
- 119 SADEK, Maria Tereza. Nicolau Maquiavel: o cidadão sem fortuna, o intelectual de *virtú*. In: WEFFORT, Francisco C. (Org.). **Os clássicos da política**. São Paulo: Ática, 1991, v. I.
- 120 SAMARA, Eni de Mesquita. **A família brasileira**. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1986.
- 121 SAMPAIO, Antônio Carlos Jucá. Os homens de negócio do Rio de Janeiro e sua atuação nos quadros do império português (1701-1750). In: FRAGOSO, João et al. (Org.). **O antigo regime nos trópicos: a dinâmica imperial portuguesa (séculos XVI-XVIII)**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001. p. 13-22.
- 122 \_\_\_\_\_. Antônio Carlos Jucá. **Na encruzilhada do império: hierarquias sociais e conjunturas econômicas no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Arquivo nacional, 2003.
- 123 SANTOS, Boaventura de Souza. **Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade**. São Paulo: Cortez Editora, 1996.

- 124 SCHIERA, Pierangelo. Estado Moderno. In: BOBBIO, Norberto; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. Brasília: Editora UnB, 2004. v. 1 A-k.
- 125 SCHWARTZ, Cleonara Maria. **Tradicional instituição e ensino de qualidade**: representação e imagem da Escola Normal D. Pedro II nos anos de 1950 – Vitória (ES). 2004. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004.
- 126 SERRA, José. Economia e democracia. **Folha de São Paulo**, São Paulo, p. 1-2, 23 nov. 1993.
- 127 SILVA, De Plácido e. **Vocabulário jurídico**. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1994. v. I e II.
- 128 SILVA, Ilse Gomes. **Democracia e participação na “reforma” do Estado**. São Paulo: Cortez, 2003.
- 129 SILVA, Marcos Fernandes Gonçalves. **A economia política da corrupção no Brasil**. São Paulo: Editora Senac, 2001.
- 130 SILVEIRA, Maria Cristina Santiago da. Ação humanitária: direito ou dever de ingerência?”. **CSONline - Revista Eletrônica de Ciências Sociais**, Ano I, n. 1, jul./dez. 2001. Disponível em: <[www.csonline.ufjf.br/csoiex.htm](http://www.csonline.ufjf.br/csoiex.htm)>. Acesso em: 6 set. 2003.
- 131 SKDIMORE, Thomas E. **Uma história do Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998.
- 132 SOARES, Renato Viana. **Retrato escrito**: a reconstrução da imagem dos professores através da mídia impressa (1945/1995). 1999. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1999.



- 133 SOLA, Lourdes. O Golpe de 37 e o Estado Novo. In: MOTA, Carlos Guilherme (Org.). **Brasil em perspectiva**. São Paulo: Difel, 1976. p. 256-282.
- 134 SOUZA, Laura de Mello. Os donos do poder. In: MOTA, Lourenço Dantas. **Introdução ao Brasil: um banquete no trópico**. São Paulo: Editora Senac, 1999. p. 350-368.
- 135 STRAUSS, L.; CROPSEY, J. (Comp.). **Historia de la filosofia política**. México: Fondo de Cultura Económica, 1996.
- 136 STUKART, Herbert Lowe, **Ética e corrupção: os benefícios da conduta ética na vida pessoal e empresarial**. São Paulo: Nobel, 2003.
- 137 SUETH, José Cândido. **Espírito Santo, um estado satélite na primeira república: de Moniz Freire a Jerônimo Monteiro (1892-1912)**. 2004. Dissertação (Mestrado em História Social) – Programa de Pós-graduação em História Social, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2004.
- 138 TEBET, Ramez. **Os quinze anos da Constituição cidadã**. 2003. Disponível em: <[www.fugpmdb.org.br/r2003rtebet.htm](http://www.fugpmdb.org.br/r2003rtebet.htm)>. Acesso em: 29 fev. 2004.
- 139 TOLEDO, Caio Navarro de. 1964: o golpe contra as reformas e a democracia. **Revista Brasileira de História**, v. 24, n. 47, p. 13-28, jan./jun. 2004.
- 140 TORRINHA, Francisco. **Dicionário latino português**. Porto: Gráficos Reunidos, 1986.
- 141 TREVISAN, Cláudia. CEF investiga premiações de João Alves. **Folha de São Paulo**, São Paulo, p. 1-7, 25 out. 1993.
- 142 TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas: 1987.
- 143 UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO. Biblioteca Central. **Guia para normalização de referências: NBR 6023:2002**. 2 ed. Vitória: A Biblioteca, 2002.

- 144 VASCONCELLOS, João Gualberto. **A invenção do coronel**. Vitória: SPDC UFES, 1995.
- 145 WEBER, Max. **A ética protestante e o espírito do capitalismo**. 3. ed. São Paulo: Livraria Pioneira: São Paulo, 1983.
- 146 WEFFORT, Francisco. **O populismo na política brasileira**. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1980.

## **ANEXO – OS PRINCIPAIS ENVOLVIDOS NO ESQUEMA DOS “ANÕES DO ORÇAMENTO”**

Carlos Benevides (PMDB-CE), em 7 anos de mandato jamais pertenceu aos quadros da Comissão Mista de Orçamento, apenas como suplente da Comissão, no ano de 1992. Elegeu-se como deputado federal pelo Estado do Ceará (RELATÓRIO..., 1994, v. II, p. 122).

Cid Carvalho (PMDB-MA) assumiu seu primeiro mandato de deputado federal em 1955, tendo sido cassado em 1967 e retornado na legislatura de 1983. Foi membro da Comissão Mista do Orçamento entre os anos de 1983 e 1988. Elegeu-se deputado federal pelo Estado do Maranhão (RELATÓRIO..., 1994, v. II, p. 14).

Ézio Ferreira (PFL-AM) foi membro suplente da Comissão Mista de Orçamento em 1989, e membro titular da Comissão em 1991. Elegeu-se deputado federal pelo Estado do Amazonas (RELATÓRIO..., 1994, v. II, p. 191).

Fabío Raunheitti (PTB-RJ) participou da Comissão de Orçamento nos períodos de 1988 a 1992, tendo desempenhado a função de Sub-relator, examinando propostas do Ministério da Ação Social. Elegeu-se deputado federal pelo Estado do Rio de Janeiro (RELATÓRIO..., 1994, v. II, p. 65).

Feres Nader (PTB-RJ) foi deputado federal uma única vez no período de 1986/1980, e pelo fato de não ter sido eleito, exerceu o mandato na condição de suplente do deputado Fábio Raunheitti por pouco mais de 6 meses, pelo Estado do Rio de Janeiro (RELATÓRIO..., 1994, v. II, p. 196).

Flávio Derzi (PP-MS) elegeu-se deputado federal em 1990, pelo Estado do Mato Grosso do Sul, e já no primeiro ano de seu mandato foi indicado como suplente da Comissão do Orçamento. Em 1992 e 1993 foi indicado como membro titular da mesma Comissão Mista. Antes desse período, exerceu a função de secretário

estadual do Mato Grosso do Sul na Secretaria de Agricultura, Pecuária e Abastecimento e na Secretaria da Fazenda (RELATÓRIO...,1994, v. II, p. 80).

Genebaldo Correia (PMDB-BA) iniciou sua vida política como secretário de dois prefeitos no Município de Santo Amaro (BA) , onde depois foi prefeito, e posteriormente, eleito deputado estadual. Em 1983, chegou à Câmara dos Deputados, concentrando seu trabalho na Comissão de Economia como vice-presidente e depois como presidente daquele órgão. Reeleito em 1987 participou da Assembléia Nacional Constituinte e, em 1991, após mais um mandato, assumiu a presidência do PMDB. Elegeu-se como deputado federal pelo Estado da Bahia (RELATÓRIO..., 1994, v. II, p. 38).

Ibsen Pinheiro (PMDB-RS), Jornalista e promotor público, começou tarde a sua vida parlamentar. Foi o vereador mais votado do MDB em Porto Alegre em 76, com 16.119 votos. Comentarista esportivo da TV Gaúcha tinha muita popularidade no Estado. Dois anos mais tarde foi eleito deputado estadual pelo MDB. Foi eleito à Câmara dos Deputados em 82 e estava no terceiro mandato. Sua vida política começou na década de 50. Filho de pai espanhol e mãe uruguaia, passou a infância em São Borja (terra natal de Getúlio Vargas), onde nasceu. Com a morte do pai, foi para Porto Alegre, onde a sua mãe, Lilia Valls Pinheiro, montou uma pensão para estudantes. Foi desta convivência com os estudantes que surgiu o gosto pela política. Com 17 anos já militava no PCB, fazendo jornais para sindicatos. Quando candidato a vereador e deputado, anos mais tarde, teve o apoio do partido, mas já não era militante. Era o líder o PMDB, quando começou sua amizade com os “sete anões”, por isso, indicou para as sub-relatorias da Comissão Mista de Orçamento os deputados Genebaldo Correia, Cid Carvalho, Manoel Moreira (PMDB-SP), José Geraldo Ribeiro (PMDB-MG), atendendo as bancadas regionais, de acordo com um sistema de cotas distribuídas por partido e por região. (FOLHA..., 23 dez. 1993, p. 1-10).

João Alves (PPR-BA), com aproximadamente 30 anos de atividade parlamentar, foi Presidente e Vice-Presidente da Comissão Mista de Orçamento por muitos anos, inclusive durante o regime militar. Elegeu-se deputado federal pelo Estado da Bahia

(RELATÓRIO..., 1994, v. II, p. 3).

José Geraldo (PMDB-MG) foi membro efetivo da Comissão de Orçamento nos anos de 1989 e 1990 como sub-relator da Companhia Vale do Rio Doce, e 1991 como sub-relator do Fundo Nacional de Desenvolvimento. Elegeu-se deputado federal pelo Estado de Minas Gerais (RELATÓRIO..., 1994, v. II, p. 24).

José Luiz Maia (PPR-PI) entrou na Comissão de Orçamento em 1989, ainda suplente, mas foi alçado à condição de titular em outubro do mesmo ano e eleito o 3º Vice-Presidente. Em 1992, após a votação do orçamento afastou-se da Comissão. Elegeu-se deputado federal pelo Estado do Piauí (RELATÓRIO..., 1994, v. II, p. 102).

Manoel Moreira (PMDB-SP) foi relator parcial na Comissão de Orçamento por duas vezes. Elegeu-se deputado federal pelo Estado de São Paulo (RELATÓRIO..., 1994, v. II, p. 50).

Paulo Portugal (PP-RJ) foi indicado para a Comissão Mista do Orçamento no período de 1991/1992, pelo PDT, por sua experiência como prefeito. Começou sua carreira política como prefeito de Bom Jesus do Itabapoana-RJ entre 1983 e 1987; antes, no entanto, exercia atividades de empresário e médico cirurgião. Elegeu-se deputado federal pelo Estado do Rio de Janeiro (RELATÓRIO..., 1994, v. II, p. 171).

Raquel Cândido (PTB-RO) na época do escândalo do orçamento, contava com 18 anos de vida parlamentar. Elegeu-se deputada federal pelo Estado de Rondônia. (RELATÓRIO..., 1994, v. II, p. 162).

Ronaldo Aragão (PMDB-RO), senador, foi titular de relatorias parciais na Comissão do Orçamento de 4 de outubro de 1989 a 15 de fevereiro de 1992 e ocupou a presidência da Comissão quando da elaboração do Orçamento Geral da União de 1991 (RELATÓRIO..., 1994, v. IV, p. 39).