

SÉRIE ANTROPOLOGIA

387

**ÉTICA E POLÍTICA:
VELHAS QUESTÕES, NOVOS ATORES?**

Carla Costa Teixeira

**Brasília
2005**

Ética e Política: velhas questões, novos atores?¹

Carla Costa Teixeira
Departamento de Antropologia
Universidade de Brasília
Pesquisadora CNPq

Apresentação

O debate público sobre a ética na política com frequência tem se dado em contextos de denúncias de práticas corruptas e corruptoras das relações e instituições centrais à forma de existência legítima da vida política. Nestas ocasiões a discussão sobre ética e, mais frequentemente, ética parlamentar se instaura no calor da troca de acusações entre contendores de ocasião, quando então cada posicionamento e cada idéia apresentada inevitavelmente são enquadrados na lógica de ataque e defesa deste ou daquele político ou prática política em questão.

Por outro lado, livre de contextos imediatos, o pensamento pode tender à reflexão desenraizada, na qual a ética transformar-se-ia em puro “dever ser”, no bojo do qual cada indivíduo em sua humanidade irreduzível seria um sujeito moral portador de direitos e deveres universais. Neste caso o debate teria como foco definir que valores ou condutas deveriam ser incluídos, ou não, no patamar universal do humano – um embate que, mais do que desafios filosóficos, pode instaurar impasses de difícil mediação, semelhante a toda luta entre princípios, nas quais cada um, em última instância, se pretende portador de uma verdade absoluta e inegociável.

No intuito de evitar a dicotomia entre “imediatismo” e “universalismo” - que por razões diferentes impõem limites estreitos para o campo discursivo sobre a ética -, proponho como ponto de partida a compreensão do dispositivo regimental que referencia o embate entre acusação e defesa na guerra de classificação dos procedimentos não éticos no Congresso Nacional. Espero que ao trilhar este caminho – que enraíza a reflexão ética em dispositivos concretos da vida política, mas sem focalizar um evento específico – consiga iluminar ângulos pouco explorados na compreensão desta temática.

Ética e Decoro

A conduta ética na vida parlamentar brasileira encontra-se intrinsecamente relacionada a uma categoria que a engloba e dá sentido. Na Constituição Federal (Art. 55), bem como nos Regimentos Internos da Câmara (Art. 244) e do Senado (Cap. VI) podemos observar a redação que vincula a *ética* e o *decoro*, sendo o próprio código de ética denominado *Código de Ética e Decoro Parlamentar*. Seria tal denominação plural mero artifício retórico ou haveria diferença entre esses termos na taxonomia moral de nossa vida política? Ainda, se há diferença, qual a importância de se considerar tal especificidade?

¹ Este trabalho trata-se originalmente de uma palestra proferida na Universidade Federal do Rio Grande do Norte em 8/12/2005, por ocasião da *V Semana de Antropologia: Antropologia, Poder e Política*, com o título de “Representação, Decoro e Ética Parlamentar”.

Uma breve consulta a qualquer dicionário da língua portuguesa já pode indicar significados distintos a um leitor mais atento. Se no verbete sobre ética encontramos variações em torno da seguinte definição: ética é ciência geral sistemática da conduta certa e errada, ciência da moral; já em decoro lemos sinônimos tais como: decência, dignidade moral, nobreza, brio e honradez. De um lado, observamos a ênfase em sistematizar e construir padrões gerais de avaliação de comportamento; de outro, encontramos substantivos que expressam qualidades pessoais decorrentes de uma certa valoração ou reconhecimento social. É claro que no dia a dia estes termos são muitas vezes usados indiferentemente, mas sugiro que devamos levar a sério a diferença que a permanência de ambos os termos preservam quando estamos considerando documentos que, como no caso dos textos legislativos, têm a redação escrutinada e discutida tão minuciosamente.

Desde 1993 venho realizando investigações no Congresso Nacional e em outras ocasiões tive a oportunidade de discutir a forma como o dispositivo da incompatibilidade com o decoro parlamentar foi interpretado e aplicado em diferentes processos de cassação de mandato na Câmara dos Deputados (Teixeira 1998, 1999, 2001). Foi ao longo destas investigações que pude avançar na compreensão da complexidade processual e normativa da função do representante parlamentar, cuja tensão parece residir em tornar compatíveis avaliações de conteúdo específico à responsabilidade da função e procedimentos regimentais democráticos e universalistas.

Dito de outra forma, tratar-se-ia de traduzir em *regras impessoais* de aplicação abrangente – como a noção de ética exige – a responsabilidade de sujeitos que, como a noção de decoro sugere, gozam de uma certa *distinção* por sua inserção diferenciada na hierarquia política que a representação instaura. Como atribuir deveres e responsabilidades qualificadas aos que participam privilegiadamente nas decisões sobre os destinos da coletividade, sem com isto instituir privilégios? Eis a questão a qual a vinculação entre ética e decoro parlamentar evoca.

A figura do decoro parlamentar surgiu pela primeira vez nas Constituições brasileiras em 1946, sob influência norte-estadunidense. Faço um breve parêntese para citar o parágrafo específico que serviu de referência à Constituição de 1946:

Each House may determine the rules of its proceedings, punish its members for disorderly behaviour, and, with concurrence of two thirds, expel a member (Parágrafo 2^o da Seção Quinta do Artigo 1^o da Constituição dos Estados Unidos da América).

A caracterização específica do decoro parlamentar, estabelecida nos anos 40, seria modificada apenas pela Constituição de 1988 e permanece em vigor até o presente. Em seu art. 55 a atual Constituição definiu o procedimento incompatível com o decoro parlamentar como sendo o abuso das prerrogativas constitucionais e o recebimento de vantagens indevidas; e deu autoridade aos regimentos internos da Câmara e do Senado para tipificarem outros procedimentos indecorosos. Os Regimentos Internos acrescentaram mais um tipo de incompatibilidade (irregularidade grave no desempenho do mandato), estabeleceram medidas disciplinares que vão desde censura à perda de mandato e remeteram aos respectivos Códigos de Ética e Decoros Parlamentar o direito de também definirem outras infrações e penalidades.

Ao longo do processo de elaboração dos Códigos de Ética e Decoros Parlamentar, um evento teve grande influência sobre a tipificação das condutas indecorosas passíveis de sustentar um processo de perda de mandato. Embora os Códigos mantenham a “preservação da dignidade do mandato parlamentar” como missão maior, a chamada CPI do Orçamento, instaurada na primeira metade dos anos 90 para investigar esquemas

de corrupção na Comissão Parlamentar Mista de Orçamento e que resultou na cassação de vários deputados federais, foi decisiva à focalização do bom desempenho da função política na garantia do não recebimento de vantagens ilícitas.

Assim, nós podemos ler no Art. 5^o do Código de Ética e Decoro Parlamentar do Senado a “percepção de vantagens indevidas” (prevista na Constituição Federal, art. 55, parágrafo 1^o) traduzida como “doações, benefícios ou cortesias de empresas, grupos econômicos ou autoridades públicas, ressalvados brindes sem valor econômico”. Ou seja, podemos verificar a redução do entendimento do que sejam “vantagens indevidas” ao sentido de vantagens materiais indevidas. Ainda neste mesmo artigo, a prática de irregularidades graves no desempenho do mandato é especificada da seguinte maneira:

Parágrafo único. Incluem-se entre as irregularidades graves para fins deste artigo:

- I- a atribuição de dotação orçamentária, sob a forma de subvenções sociais, auxílios ou qualquer outra rubrica, a entidades ou instituições das quais participe o Senador, seu cônjuge, companheira ou parente, de um ou de outro, até o terceiro grau, bem como pessoa jurídica direta ou indiretamente por eles controladas, ou ainda, que aplique os recursos recebidos em atividades que não correspondam rigorosamente às suas finalidades estatutárias;
- II- a criação ou autorização de encargos em termos que, pelo seu valor ou pelas características da empresa ou entidade beneficiada ou contratada, possam resultar em aplicação indevida de recursos públicos.

Sem dúvida, tal detalhamento de condutas deu maiores condições ao Poder Legislativo para resguardar e defender as virtudes relativas a sua existência nas democracias representativas, quando estas estiverem ameaçadas internamente por condutas corruptas dos próprios parlamentares². Contudo, ao enfatizar o combate à corrupção no âmbito pessoal traduzida em ganho monetário, direta ou indiretamente através de parentes ou de instituições a eles vinculadas, as normas parlamentares podem terminar por estreitar a compreensão da excelência do mandato parlamentar, cuja razão de ser confundir-se-ia com o seu exercício honesto.

Tal ênfase veio somar-se a um consenso que parece atravessar grandes parcelas da sociedade brasileira, para quem a *honestidade* passou a ser o critério central de julgamento de valor da política e dos políticos. Em 1994, por exemplo, a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), instituição de reconhecida atuação pelos direitos democráticos no Brasil, lançou, nacionalmente, a “Campanha da cidadania pela valorização do voto”. Em que consistiu esta campanha de valorização do voto? A divulgação de um conjunto de palavras de ordem composto pela ordem *não vote* precedida de termos como *ganância*, *trambique*, *corrupção*, *conchavo* etc. Quase dez anos depois em pesquisa entre os procuradores na Procuradoria Regional da República da 1^a Região³, Maia (2005) averiguou, por meio de questionários, uma forte adesão (88,24%) à concepção de que a *principal tarefa do Ministério Público é defender a*

² Cabe lembrar que muitos parlamentares tiveram seus mandatos cassados durante o regime militar, mas nesta ocasião o argumento era a chamada “segurança nacional” e a cassação dava-se independente do próprio Legislativo.

³ No Brasil existem cinco Regiões da Justiça Federal, sendo a 1^a Região a que congrega o maior número de unidades da Federação: Minas Gerais, Goiás, Mato Grosso, Acre, Amazonas, Tocantins, Pará, Bahia, Piauí, Maranhão, Amapá, Rondônia, Roraima e, também, o Distrito Federal.

sociedade, mas para entendermos o que vem a ser esta defesa da sociedade é preciso recorrer às entrevistas:

Então essa fórmula encontrada pelo constituinte para criar esse Ministério Público com certa força, eu acho que ela vem sendo veiculada positivamente para a sociedade. A sociedade, creio, tem no Ministério Público a crença de que ele possa contribuir para diminuir a corrupção, que é um mal crasso por essas sociedades todas, mas que não é um problema [só] nosso (ACS, homem, 15 anos de MPF). (Maia 2005:99)

Deste modo, na vida política brasileira, seja na luta pela qualidade da representação legislativa ou na chamada defesa da sociedade, tem se dado prioridade à retidão pública e à penalização de sua quebra. Caberia refletir sobre o lugar específico destes valores no desempenho do mandato parlamentar e, em termos mais abrangentes, no processo de desenvolvimento da democracia no Brasil. Afinal, é o próprio relatório da CPI do Orçamento [que precipitou a ênfase no combate à corrupção financeira] que, em sua fundamentação, alerta para o fato de que “Decoro 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” (V. I – 12). Considerando este entendimento de decoro, alguns sujeitos políticos têm apontado para a necessidade de se aliar a punição dos indivíduos à tradução de padrões de moralidade coletiva em procedimentos institucionais éticos. Desta perspectiva, a responsabilidade institucional englobaria a honra pessoal e a ética estaria prioritariamente vinculada à transformação de princípios em padrões de responsabilização das autoridades.

Neste sentido, a tipificação possível quando se trata de moralidade pública parece enfrentar o desafio de ir além da especificação de atos individuais relacionados à obtenção de lucros materiais pessoais. Os procedimentos impróprios ao exercício do mandato não se esgotariam em atos característicos dos chamados “casos de polícia”. Os parlamentares têm responsabilidades diferenciadas dos cidadãos comuns. Seria o não cumprimento de seus deveres fundamentais menos grave do que a obtenção de vantagem material indevida? Imaginemos as seguintes situações:

- A) Um parlamentar na função de relator da Comissão Parlamentar Mista de Orçamento recebe a autorização dos demais parlamentares da Comissão para, diante da exigüidade do tempo, processar e corrigir os destaques e emendas já acordados. Portador de tal atribuição, o parlamentar assim o faz e o Orçamento da União é votado no prazo. Tempos depois surgem acusações de que o relator teria extrapolado a missão que lhe havia sido delegada, acrescentando emendas ao Orçamento já votado a pedido de aliados e correligionários;
- B) Um parlamentar, por solicitação do prefeito de um município onde tradicionalmente obtém muitos votos, dirige-se ao Ministério competente buscando “agilizar” a liberação dos recursos de uma emenda de sua autoria. Com tal objetivo, aciona suas redes políticas e logra, por tal procedimento, intervir na ordem dos processos a serem liberados, colocando o seu projeto como prioridade em relação aos demais;
- C) Um parlamentar aceita, para viabilizar sua campanha eleitoral, recursos que não pode declarar ao Tribunal Eleitoral;
- D) Um parlamentar aproveita a votação de um projeto de grande interesse para o Executivo para negociar a liberação de verbas para uma emenda orçamentária de sua autoria.

Mesmo que possam existir boas intenções dos envolvidos nestas quatro situações, tudo indica que houve a quebra de um dos deveres centrais dos parlamentares segundo as normas vigentes: “zelar pelo aprimoramento da ordem constitucional e legal do País, particularmente das instituições democráticas e representativas (...)” (*Resolução nº 20, de 1993*). Mas como atuar nestes casos, quando as fronteiras entre o uso legítimo da função parlamentar e o uso ilegítimo parecem definir uma zona de permeabilidade ou, melhor dizendo, de nebulosidade? Afinal tais condutas guardam continuidade com concepções do exercício legítimo do mandato parlamentar, mais especificamente: (i) com a confecção final do Orçamento da União pelo Congresso Nacional (na qual a Relatoria possui atribuições fundamentais na gestão deste processo); (ii) com a defesa dos interesses dos estados e municípios pelos quais o parlamentar foi eleito; e (iii) com a continuidade de um projeto político partidário através da manutenção do mandato parlamentar.

A reflexão que se impõe a partir destes casos foi sintetizada por Dennis Thompson (1995), em suas investigações sobre o Congresso dos Estados Unidos, nas seguintes indagações: A ética no Congresso requer apenas que os legisladores atuem segundo princípios básicos da ética pessoal? Basta que tenham boas intenções, que a causa seja justa e que não obtenham lucros pessoais? E quando o ganho é político, o procedimento é impróprio segundo as regras daquela função de modo que compromete a própria integridade do processo democrático?

Nestes casos, a dimensão ética parece ficar comprometida não pelo resultado final do procedimento, mas pelo próprio proceder *per se*; podendo colocar em dúvida a validade dos processos institucionais e, desta forma, a existência mesma da instituição legislativa. A gravidade deste tipo de corrupção (cujo lucro é político) pode ficar mais patente se levarmos em conta, por um lado, que a corrupção em qualquer lugar só funciona se encontra apoio em objetivos mais amplos que o puro enriquecimento pessoal (Bezerra 1999); e, por outro, que os dispositivos regimentais para lidar com as práticas corruptas têm como foco os sujeitos políticos e não os mecanismos institucionais.

Ao longo das últimas décadas, constatamos que a figura do “decoro parlamentar” é de considerável agilidade processual e eficácia na punição dos protagonistas das condutas indecorosas. Mas não se pode afirmar o mesmo para a dimensão institucional dos procedimentos que faltam à ética e ao decoro, ou seja, no que concerne ao dismantelamento da dinâmica e dos mecanismos propiciadores destas ações no Poder Legislativo. Através do Código de Ética e de Decoro Parlamentar, os parlamentares faltosos podem ser em um breve período de tempo cassados, mas o procedimento que levou às expulsões não necessariamente é proscrito, em geral, perpetuando-se como antes ou sofrendo leves transformações⁴.

A expulsão ágil do parlamentar, ao eliminar apenas a dimensão individual da falta de ética e decoro, pode estar sendo favorável à sua perpetuação institucional. Vão-se os indivíduos, mas não necessariamente as práticas. Aqui vale mencionar o fato de que o mecanismo parlamentar de declaração de perda de mandato no Brasil é talvez um dos mais rigorosos do mundo democrático – seja em sua dimensão processual, seja quanto ao uso do procedimento de expulsão. Vejamos alguns dados comparativos entre Brasil e EUA.

No Brasil, (1) não é permitido ao deputado ou senador renunciar uma vez instaurado o processo parlamentar por conduta incompatível com o decoro parlamentar;

⁴ Cabe destacar nas mudanças ocorridas no processo orçamentário após a CPI do Orçamento o fim das subvenções sociais e a definição de um limite para a apresentação de emendas individuais e coletivas.

(2) a expulsão traz automaticamente a inelegibilidade do parlamentar punido por um período de oito anos; (3) o processo de investigação é de acesso público; e (4) já foram cassados cerca de 20 parlamentares no Congresso Nacional ao longo de nossa relativamente curta história democrática. Já nos EUA, observamos praticamente o quadro oposto, pois lá é freqüente a renúncia dos acusados e não há impedimento normativo para tal; a expulsão não tem como consequência qualquer ônus para os direitos políticos do punido, que não se torna inelegível; e este mecanismo só foi utilizado cinco vezes nos dois séculos de democracia norte-estadunidense, sendo que, é importante destacar, três parlamentares foram expulsos durante a Guerra Civil sob acusação de traição. Em ambas democracias, contudo, há dificuldades em combater a corrupção institucional; não havendo, assim, relação entre maior ou menor agilidade para punir pessoas e capacidade para banir práticas corruptoras.

Não se trataria, portanto, de dar ênfase à busca de aperfeiçoar os procedimentos de expulsão de políticos faltosos em nosso país. Este talvez seja um desafio para a democracia norte-estadunidense que, em 2002, enfrentou o risco de ver reeleito o recém expulso deputado de Ohio (cujo nome sugestivo é James Traficant), apesar de ter sido cassado e estar cumprindo sentença em prisão federal.

No Brasil, a reflexão prioritária parece se delinear em outra direção. Se a punição máxima que pode advir da quebra de padrões de conduta ética e decorosa é a decretação da perda do mandato parlamentar, fica a indagação sobre as possibilidades de se constituir um dispositivo normativo que seja eficaz também no que se refere ao desmantelamento de padrões de procedimentos institucionais aéticos e indecorosos. Ainda, restaria saber se tal dispositivo seria parte do Código de Ética e Decoro Parlamentar, pois talvez as próprias concepções que sustentam as noções de ética e decoro sejam por demais individualistas para comportarem normas e punições que tenham como foco procedimentos institucionais.

Contudo, o Conselho de Ética e Decoro Parlamentar pode se constituir no lugar privilegiado para o mapeamento de tais procedimentos. Afinal, o modo como os parlamentares envolvem-se em práticas consideradas corruptas está diretamente ligado ao próprio funcionamento das instituições, que em sua existência legítima podem estar engendrando práticas alimentadoras de circuitos de corrupção.

Um bom exemplo deste potencial das investigações sobre conduta indecorosa é a discussão a respeito (i) do caráter autorizativo do Orçamento da União votado no Congresso Nacional e sancionado pela Presidência da República; e (ii) da existência das chamadas emendas parlamentares individuais. A articulação destes dois elementos do processo de construção e de execução orçamentária, inegavelmente, encontra-se entre as principais preocupações sobre a corrupção institucional atualmente no Brasil.

O fato do Executivo não ser obrigado a executar a Lei Orçamentária Anual (LOA) e a possibilidade dos deputados e senadores fazerem até 20 emendas individuais ao Projeto de Lei Orçamentária (no valor máximo de R\$ 2.500.000,00 cada uma em 2005⁵) constituem um forte elemento no jogo de barganhas entre Executivo e parlamentares⁶. Na opinião de alguns consultores legislativos da Comissão de Orçamento estas emendas seriam mesmo de interesse maior para o Executivo, operando-se, assim, uma verdadeira inversão:

⁵ Informação extraída do Manual da Lei Orçamentária 2005 disponível no sítio http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/orca_orca.asp (consulta feita em 31/01/2006).

⁶ Vale destacar que este limite de emendas por parlamentar foi estabelecido em 1995, sendo uma das consequências da já mencionada CPI do Orçamento (Carneiro 2006).

A proliferação de emendas individuais, hoje, atende muito mais ao interesse do Executivo, que usa a liberação – ou, melhor dito, a retenção – dos respectivos recursos como meio de pressão para cooptar os parlamentares, garantindo que votem segundo o seu interesse imediato e exclusivo, ainda que muitos congressistas possam ter posições distintas em relação às matérias enviadas pelo Executivo ou preferissem manter sua independência, hipóteses em que nunca conseguiriam descontingenciar as dotações ou liberar os recursos correspondentes às emendas que apresentaram (Piscitelli e Freitas apud Carneiro 2006:116).

Sem entrar no mérito de quem teria maior interesse na manutenção das emendas individuais, pode-se verificar que na execução orçamentária a maior parte dos recursos para investimento é liberada apenas em dezembro: 66,9% em 1999, 66% em 2000 e 74,1% em 2001, ou seja, menos de um terço dos investimentos é feito ao longo dos demais onze meses (Carneiro 2006:133). A protelação dos investimentos por parte das instituições do governo federal indica fortemente o uso deste expediente para pressionar os parlamentares durante quase todo o ano legislativo.

Para se ter uma idéia do montante de recursos envolvendo tais emendas individuais e da prioridade que podem adquirir na agenda política orçamentária julgo importante pô-lo em perspectiva. O gasto máximo com emendas parlamentares individuais em 2005 poderia atingir o valor de R\$ 1.485.000.000,00 (um bilhão, quatrocentos e oitenta e cinco milhões de reais⁷), o que comparado aos R\$ 1.606.403.171.042,00 (um trilhão, seiscentos e seis bilhões, quatrocentos e três milhões, cento e setenta e um mil, quarenta e dois reais) da despesa total fixada neste mesmo ano pode não parecer muito. Contudo, se considerarmos que a dotação destinada ao CNPq em 2005 foi de apenas R\$ 60.000.000,00 (sessenta milhões de reais), podemos concluir que 24 parlamentares poderiam ter equivalido a todo o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) – visto que o Executivo estava autorizado a gastar este volume de recursos com as emendas individuais.

Estes procedimentos parecem ser a versão legal da prática de negociação política que hoje está sendo chamada de “esquema do mensalão”, ou seja, o pagamento aos partidos políticos em troca de apoio aos projetos governistas no Congresso Nacional, que se encontra atualmente sob investigação de três Comissões Parlamentares Mistas de Inquérito e já levou, somente no ano passado, à cassação de dois deputados federais (Roberto Jefferson, PTB/RJ e José Dirceu, PT/SP) e à renúncia de outros três (Waldemar Costa Neto, PL/SP; Paulo Rocha, PT/PA; e José Borba, PMDB/PR), antes que fossem abertos os seus processos de cassação.

Se haveria um largo consenso em torno do efeito perverso engendrado pelo caráter autorizativo da Lei Orçamentária Anual, o mesmo não se pode dizer com relação às emendas individuais. Sua legitimidade remete tanto ao direito do Congresso Nacional participar da Lei Orçamentária Anual, quanto ao modelo de representação parlamentar majoritário entre os políticos profissionais e os ocasionais (eleitores). Refiro-me à relação entre os representantes e suas “bases” tão bem analisada por Bezerra (1999) e que atravessa diferentes legendas partidárias e pertencas regionais.

Em entrevista ao *Correio Braziliense*, o então candidato “dissidente” à presidência da Câmara pelo Partido dos Trabalhadores Virgílio Guimarães (PT/MG) propôs uma composição em que parte das emendas individuais teria caráter impositivo, numa argumentação insuspeita alguns anos atrás:

⁷ Valor calculado pela multiplicação do número de parlamentares (513 deputados e 81 senadores) pelo valor máximo das emendas individuais em 2005 (R\$ 2.500.000,00).

As emendas individuais são um direito dos parlamentares e representam para o orçamento federal o que o Orçamento Participativo, um projeto do PT, representa para o orçamento municipal. Elas aproximam muito o orçamento daquilo que as comunidades efetivamente precisam e que são prioridade para elas. Minha proposta é estabelecer na LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias) prioridade para uma parcela das emendas individuais que os deputados têm direito de apresentar. Essa parcela ficaria fora do contingenciamento e, portanto, teria aplicação imediata a partir de janeiro. Esta é uma solução efetiva e não uma promessa vazia. (*Correio Braziliense*, 9 de fevereiro de 2005)

A analogia entre emendas individuais ao Orçamento da União e o orçamento participativo é bastante elucidativa da força deste dispositivo e da sua capacidade de se metamorfosear em diferentes registros ideológicos. Nesta metáfora o poder dos legisladores interferirem na construção do texto orçamentário é colocado *como se fosse* uma nova modalidade de participação social: aquela em que a participação popular na definição de políticas públicas não se encerra no processo de eleição do governante. Assim, os deputados federais e senadores se constituíam em porta-vozes das “comunidades” que os elegeram, possibilitando – em relação à administração pública federal – o que o orçamento participativo realiza no âmbito municipal. Uma vez que a participação direta central às experiências municipais, mesmo que de realização problemática, surge aqui apenas como simulacro - os parlamentares federais estariam para o executivo federal assim como os cidadãos para o executivo municipal, numa retórica que mascara a alienação intrínseca a toda delegação de representação a outrem - , o que este argumento, por um jogo de deslocamentos, parece revelar é a *natureza paroquial* das emendas individuais. A leitura destas emendas, de fato, confirma esta conclusão, pois são em grande parte projetos de pequenas obras urbanas como, por exemplo, quadras poliesportivas.

Novos Atores

O entendimento das questões relativas à ética e decoro parlamentar ficaria bastante comprometido se não considerássemos outros sujeitos políticos além dos próprios deputados federais e senadores. Refiro-me especialmente aos consultores legislativos de orçamento e procuradores do Ministério Público que têm, desde a década de 90, assumido papel de destaque nos episódios que envolvem suspeita de corrupção política.

A consultoria legislativa em matéria de orçamento ganhou visibilidade no cenário político por ocasião das denúncias que culminaram na CPI do Orçamento em 1993⁸. Naquela ocasião a consultoria do Senado foi envolvida, através do consultor José Alves dos Santos, no cerne dos procedimentos que ficaram conhecidos na imprensa como “o esquema dos sete anões”, tendo sua imagem bastante prejudicada. Devido em parte a este desgaste, os consultores da Câmara dos Deputados adquiriram prestígio nos trabalhos da CPI do Orçamento, assessorando os deputados e também os senadores - a consultoria do Senado sequer participou da confecção do relatório final da CPI. Foi, porém, no momento imediatamente posterior ao término desta CPI que a Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira (COFF) da Câmara consolidou sua centralidade frente à do Senado que, embora renovada e reabilitada, não voltou a concentrar os trabalhos de assessoria ao processo orçamentário. Ao consultarmos o texto que define a “missão” da COFF disponível no *site* da Câmara encontramos:

⁸ Parte considerável dos dados primários que analiso aqui, [foram publicados em Carneiro (2006)] para tecer as reflexões sobre os consultores legislativos em orçamento.

Sua missão é oferecer, de *forma neutra e apartidária*, consultoria técnica às Comissões da Câmara e do Congresso Nacional, e adequado assessoramento aos Deputados Federais, na tomada de decisões relacionadas ao processo orçamentário federal, ao exame do impacto orçamentário e financeiro da legislação (que altera a receita e a despesa pública) e ao controle e fiscalização financeira exercido pelo Poder Legislativo no âmbito de suas funções de controle externo. (Grifo meu)

Sob a égide do argumento técnico que predomina na fala oficial destes funcionários, reside em verdade um posicionamento engajado e altamente reflexivo sobre sua importância para o aprimoramento dos processos do “ciclo orçamentário” e, conseqüentemente, para a diminuição das brechas para práticas corruptas nestes processos. Os consultores em orçamento publicam artigos sobre o tema⁹, participam de eventos onde apresentam suas posições e há cerca de três anos participaram da organização do Seminário Internacional de Assessoria e Consultoria Institucional do Poder Legislativo, na Câmara dos Deputados. No texto de apresentação deste Seminário fica claro a representação que os consultores legislativos em seu conjunto têm da sua importância política:

Da mesma forma que não há democracia sem a instituição do Parlamento, tampouco há Paramentos viáveis sem a presença de instrumentos que dêem aos seus membros informação técnica precisa. *Tal informação constitui o pilar, por excelência, da atuação de qualquer Poder Legislativo fundamentada no princípio da separação e do equilíbrio entre os poderes de uma democracia.* Tal informação constitui a base da deliberação responsável e consciente dos representantes de um povo. (Grifo meu)¹⁰

Se tal postura está presente entre as demais consultorias legislativas, como a citação acima indica, creio poder afirmar que entre os consultores do orçamento encontramos-na mais acentuada, pela importância política do combate à corrupção em nosso país e pela própria história recente de transformação do processo orçamentário. As entrevistas obtidas por Carneiro parecem confirmar esta conclusão:

(...) Incomodava a má fama do Orçamento, entendeu, que era inclusive aqui dentro e depois eu discuti e vim *buscar alianças políticas*. Assim que deputado chegava com parecer que estava interessado em discutir para ganhar processo e tal, um momento perigoso porque você acaba atropelando. (Grifo meu) (2006:95)

Nós fomos criando soluções internas, a maior parte delas não aparecendo para o público porque era mais elemento de controle meu, coordenador técnico. (Grifo meu) (2006:98)

Avanços institucionais, entendeu, o processo técnico e braçal, físico de preparação do Orçamento, *está permanentemente à frente do processo político*. (Grifo meu) (2006:98)

⁹ Para os interessados indico consultar o periódico *Cadernos Aslegis*, uma publicação da Associação dos Consultores Legislativos e de Orçamento e Fiscalização da Câmara, existente desde 1997.

¹⁰ Texto retirado do *site* da Câmara dos Deputados.

A relação entre técnica e política, entre políticos e burocracia ganha uma singularidade impossível de ser contemplada nos tipos ideais weberianos¹¹. Tratar-se-ia de uma função técnica sim, mas profundamente eivada de princípios e ideais e, ainda, dotada de uma autorepresentação que não apenas coloca os que a exercem como agentes políticos. A última entrevista transcrita acima lhes atribui um papel de vanguarda no processo político, sendo a técnica e o funcionário muito mais do que ferramentas para a vida política. Verificamos assim um fenômeno que pode se configurar em uma politização da burocracia ou, somente uma investigação mais focada será capaz de responder, uma tecnificação da política.

*

Foi também nas Comissões Parlamentares de Inquérito do início da década de 90, as chamadas CPI do Collor e CPI do Orçamento, que o Ministério Público começou a ser relevante para a dinâmica parlamentar brasileira. Se neste momento o Ministério Público era posto como a instituição responsável por transformar a punição política em punição judicial – tendo ambos os relatórios finais destas Comissões listado um conjunto de recomendações ao Ministério Público –, vimos desde a CPI do Judiciário em 1999 os procuradores tomarem a dianteira do processo político, produzindo provas e conduzindo investigações próprias. Refiro-me tanto à agência que tiveram no processo que culminou na cassação do primeiro senador brasileiro, o senador Luiz Estevão (PMDB, DF) em junho de 2000, quanto no pedido de renúncia dos senadores Antonio Carlos Magalhães (PFL, BA) e José Roberto Arruda (ex-PSDB, DF). Se a participação do Ministério Público no processo de Luiz Estevão poderia levar à conclusão de que seria apenas consequência do seu envolvimento na CPI do Judiciário, as renúncias de Antonio Carlos Magalhães e Arruda a desautorizam. A denúncia que desencadeou as investigações da violação do painel de votação, responsável pela renúncia de ambos, foi a reportagem publicada pela revista *Istoé*, em 27 de fevereiro de 2001, na qual constam as fitas gravadas pelo procurador da República no Distrito Federal, Luiz Francisco de Souza, onde o senador Antônio Carlos Magalhães (PFL-BA), em encontro com procuradores, diz saber como votaram os senadores na cassação de Luiz Estevão. Aqui não há precedência de investigações no judiciário no decorrer da quais fossem envolvidos, sem intenção prévia, alguns parlamentares.

Ao tomar a sério o que poderia ter sido considerado uma bravata, o procurador Luiz Francisco criou o fato político que culminou na renúncia dos senadores e revelou a fragilidade do sistema de votação secreta do Senado, constituindo, assim, o que seria o segundo caso de recomendação de perda de mandato por questões éticas não envolvendo vantagem material indevida na história do Congresso Nacional - o primeiro ocorreu em 1946 contra o deputado federal Barreto Pinto (Teixeira 1998).

Os argumentos centrais usados no relatório final do processo contra Antônio Carlos e Arruda foram: (1) “prática de irregularidade grave no desempenho dos encargos decorrentes do mandato” entendido como, na melhor das hipóteses, um comportamento omissivo; e (2) “violação dos princípios da Administração Pública, notadamente dos deveres de honestidade, legalidade e lealdade às instituições”. Assim, diferente do processo contra Barreto Pinto - calcado em acusações de sensacionalismo pessoal, como, por exemplo, “palhaço” e “soldado da desmoralização” -, agora a

¹¹ Agradeço aos colegas Luís Augusto C. Gusmão e Eurico Antônio G. Cursino dos Santos do Departamento de Sociologia (UnB) pela oportunidade de compartilhar e enriquecer as reflexões sobre esta temática quando da minha participação na Banca de defesa de Dissertação de Mestrado de Mônica de Castro M. Carneiro.

denúncia ressaltava a *função institucional* e não os atributos pessoais daqueles que nela estivessem.

Como veio a se constituir o Ministério Público, esta instituição cuja natureza híbrida salta aos olhos? Já se tornou senso comum, dentro e fora da instituição, afirmar que seu novo perfil foi definido na Constituição de 1988. Contudo, tal afirmação não consegue resistir a uma investigação mais cuidadosa do processo de construção institucional do Ministério Público desde sua institucionalização na Constituição de 1934. Em seus estudos, Aragão (2000) demonstra que entre 1988 e as legislações anteriores sobre o Ministério Público – com exceção do período do Estado Novo em que foi esvaziado de função – existiriam mais continuidades que rupturas:

Antes mesmo da eleição para o Congresso Constituinte, em 1986, e com menos de um ano de retorno ao governo civil, com José Sarney, os principais elementos desse novo Ministério Público já estavam dados: fiscal da constitucionalidade das leis e atos normativos dos Poderes políticos desde o início do regime militar, guardião do interesse público ampliado desde 1973, definido como instituição permanente e essencial à prestação jurisdicional desde 1981 e, finalmente, agente principal da defesa dos interesses difusos e coletivos pela Lei da Ação Civil Pública de 1985 (2000:51).

De sua perspectiva, o processo de construção do atual Ministério Público seria uma história de sucesso na ampliação e expansão de sua atuação na esfera cível. No processo que culminaria na independência do Ministério Público em 1988, destacam-se dois momentos: a redefinição do significado de “interesse público” em 1973 e a conquista da primazia da sua representação em 1985.

Se na ditadura militar o interesse público era o interesse do Estado e o Ministério Público, principalmente na figura do Procurador Geral da República, era o responsável pelo controle da administração pública, no combate à corrupção e na garantia da obediência dos princípios constitucionais ditados pelo regime¹², com o Código do Processo Civil em 1973 a noção de “público” sofreu um deslocamento crucial. Tratava-se a partir de então da defesa dos direitos individuais indisponíveis, ou seja, aqueles que a sociedade estabelece, mas não é forte o suficiente para garanti-los, e da defesa dos indivíduos considerados incapazes. Assim, o interesse público não mais se confundiria com o interesse do poder público, mas sim com os interesses da sociedade. O “público” tornara-se “social”.

Foi, contudo, na lei da Ação Civil Pública em 1985 (lei 7347/85) que o Ministério Público, sob a liderança do Ministério Público de São Paulo, conquistou o lugar de defensor primordial desses interesses públicos que seriam cada vez mais ampliados sob a legitimidade da categoria de “direitos coletivos e difusos”, derrotando, no processo que antecedeu a aprovação desta lei, a proposta de criação do *Ombudsman* e, simultaneamente, regulando de modo restritivo o acesso dos grupos intermediários, ou seja, das associações da sociedade civil, à Justiça¹³. Isto se deu não tanto pela exigência de que as associações devem ter um tempo de existência de no mínimo seis meses, mas, principalmente, pelo fato de o Ministério Público poder instaurar inquérito

¹² Vale destacar que a Emenda Constitucional no. 1, de 1969, estabelecia que o Procurador Geral da República poderia requerer a suspensão do exercício do mandato parlamentar, até a decisão final do Supremo Tribunal Federal, nos processos relativos a crimes contra a Segurança Nacional (Art. 32, parágrafo 5º)

¹³ O trabalho de Aragão (2000) é uma referência valiosa para os interessados no processo de consolidação do Ministério Público brasileiro.

civil, ou seja, poder requisitar informações e documentos para instruir suas ações e penalizar por crime aqueles que se negarem a colaborar em tempo hábil. Tal conquista deixou claro, por um lado, a pertença do Ministério Público ao aparelho de Estado e, por isso, sua investidura do monopólio do uso legítimo da violência; e, por outro, consolidou a sua inegável superioridade em relação às associações civis na defesa dos interesses sociais.

Deste modo, observamos no bojo do fortalecimento do Ministério Público em sua vocação de responsável pela defesa da cidadania um movimento paradoxal: a afirmação da natureza social do ordenamento jurídico e, ao mesmo tempo, da incapacidade e fragilidade da sociedade. Como vitorioso na luta pela tutela dos interesses sociais, o fortalecimento do Ministério Público teria se dado em detrimento do fortalecimento da própria sociedade civil.

A Constituição de 1988, por sua vez, garantiu a independência do Ministério Público dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e, principalmente, a independência funcional de seus membros. É freqüente lemos nos textos jurídicos que os procuradores

(...) não estão subordinados a nenhum órgão ou poder (...) submetendo-se apenas à sua consciência e aos limites imperativos da lei (Mazzilli 1998:31).

A nova constituição consolidou, assim, um tipo de sujeito político que parece encarnar a judicialização da vida política¹⁴ em sua expressão mais radical, pois não se trataria apenas de uma ampliação do poder dos membros do sistema judiciário de arbitrar conflitos políticos ou de definirem políticas públicas ou, como nos casos aqui abordados, de pautarem a agenda legislativa. Os procuradores são definidos em diferentes textos jurídicos como um “*agente político da lei*” (Mazzilli 1998:31) que só encontra na própria lei, ou na sua consciência (seja lá o que isto signifique), os delimitadores para sua atuação. Os perigos desta representação não estão ausentes das reflexões feitas pelos próprios procuradores, que a remetem tanto à agência individual quanto à estrutura institucional:

Na história política do Brasil, os brasileiros sempre quiseram um poder moderador, como já houve, inclusive, um com esse nome. Como os políticos não prestam, a ideologia diz: “vamos criar uma instituição acima do bem e do mal”. Em todas as eras no Brasil, nas ditaduras... Atualmente essa instituição é o Ministério Público. Mas evidentemente, quando essa instituição assume esse papel ela também se politiza, então fica como outras instituições políticas. Também se sujeita ao tráfico de influências, a preferências pessoais, etc. (Maia 2005:99)

Essa autonomia decorre de o Ministério Público brasileiro não ter propriamente uma hierarquia no que diz respeito às atuações funcionais. Então, cada um atua rigorosamente de acordo com sua consciência e com a lei, fazendo o que quer. Então, isso faz com que cada gabinete seja um ofício do Ministério Público, com total independência. Isso não é assim na maioria dos Ministérios Públicos pelo mundo afora. Sempre existe uma espécie de hierarquia funcional, uma chefia que não seja meramente administrativa, mas que traça diretrizes.

¹⁴ É farta a literatura sobre judicialização da política, mas uma obra de referência para este campo de reflexão é a coletânea organizada por Tate e Vallinder (1995).

Só que essa autonomia, evidentemente, pode ser levada a extremos e a extremos que praticamente desintegram a instituição. Todos os esforços para uma ação unificada são muito difíceis. (Maia 2005:132)

Como lidar com esta nova interface entre o sistema político e o jurídico, na qual as instituições jurídicas vêm ganhando poder político sem estar sujeitas aos dispositivos políticos de controle? Em especial, na ação do Ministério Público onde vemos as representatividades parlamentar e social sendo deslocadas em prol da representação legal da sociedade pelos procuradores? Em relação ao que estamos tratando aqui, o Ministério Público passou a exercer um papel fundamental após a aprovação da Lei de Improbidade Administrativa (1992), pois cabe a ele propor a ação por improbidade e quando não o fizer (em função da pessoa jurídica interessada ter tomado a iniciativa) deverá atuar “obrigatoriamente, como fiscal da lei, sob pena de nulidade” do processo (Art. 17, parágrafo 4º, Lei 8.429/92).

Considerando que o fortalecimento do Ministério Público se desenvolveu no reforço da fragilidade das associações da sociedade, pode-se inferir que agora não se tratariam mais de indivíduos incapazes, seria a própria sociedade (este coletivo em nome do qual atuam) o sujeito moral incapaz de garantir direitos. Ainda, tendo a questão da corrupção política a importância que vimos argumentando ao longo deste trabalho, urge observar que, diferente dos parlamentares, o cargo de procurador possui estabilidade e independência funcional, é parte do aparelho do Estado, mas se coloca contra ele na defesa dos interesses sociais, pode agir a revelia da vontade dos sujeitos concretos envolvidos, possuindo, assim, um tipo de legitimidade de porta voz que não advém de qualquer procedimento de delegação democrática, emanaria apenas da lei ou ainda do chamado Estado de Direito. É como se eles adquirissem o valor da força moral da coletividade, esvaziando-a de autonomia de ação a partir dos seus representantes políticos (partidários ou associativos). Embora tenham desempenhado um papel positivo em vários contextos da luta por direitos, é preciso refletir sobre esta instituição que, sendo parte do sistema jurídico, se fortalece como sujeito político, e falando em nome da sociedade, enfraquece-a.

Considerações finais

Numa breve sistematização, correndo o risco de simplificação que tal empreendimento sempre comporta, considero para fins desta reflexão que a política seria por excelência o espaço decisório do [grupo] ou sobre o grupo social; em outras palavras, o domínio onde se exercita o poder. Um poder que advém, justamente, do acesso diferenciado aos instrumentos de tomada de decisão entre políticos profissionais e aqueles que somente participam politicamente de modo ocasional, por exemplo, em eleições e plebiscitos. Este diferencial de participação no poder [que não é possível analisar nesta ocasião] foi instituído em um longo processo histórico de especialização e monopolização dos recursos políticos em diferentes contextos e momentos.

Assim, as deliberações geradas nas instituições políticas têm efeito legal e força de realização, são portadoras em princípio de credibilidade e sua legitimidade, mesmo que não abrangente, é portadora de autoridade. Os políticos encontram-se no centro ordenador da sociedade e suas ações têm sempre consequências para questões fundamentais da vida coletiva. Nisso consiste, para Weber (1974), a natureza trágica da ação política: se toda ação humana está sujeita à tragédia de ver o mal advir de intenções absolutamente corretas, a conduta política maximizaria esta possibilidade.

Dessa perspectiva, a ética na ação política, seja de representantes parlamentares, consultores legislativos ou de procuradores do Ministério Público, dificilmente pode ser reduzida à lógica e aos critérios que a noção de crime pressupõe. Tampouco a ética política se confundiria com proibidade (individual ou institucional) no uso dos recursos públicos, caso contrário estaria desconsiderando uma dimensão essencial da política que, já mencionada nesse trabalho, ficou como que tangenciando a reflexão. Refiro-me ao poder de definir o mundo a ser compartilhado que se insinua em noções como “consenso”, “interesse público” e “defesa da sociedade”, entre outras. O entendimento da ética política como sendo o combate à corrupção parece expressar o entendimento compartilhado no momento, mas este não deve ser reificado.

Com relação especificamente aos novos atores aqui abordados, fica a indagação sobre o que significam para a história recente da cidadania em nosso país. Se, por um lado, consultores e procuradores têm atuado concretamente na obtenção de conquistas democráticas: aprimoramento técnico do processo de construção do orçamento nacional, defesa de direitos coletivos e difusos e investigações que resultaram em perda (por cassação ou renúncia) de mandatos parlamentares; por outro, eles estão, a meu ver, consolidando um novo processo institucional de expansão do poder do Estado, no sentido de máquina administrativa de dominação cotidiana. Afinal, os consultores legislativos lograram, sendo membros não eleitos do Legislativo, reduzir a possibilidade de manobra técnica para desvio de recursos públicos para fins privados (políticos ou não) no “ciclo orçamentário”; e os procuradores concentraram em si (funcionários de uma instituição que, embora não faça parte de nenhum dos três Poderes da República, insere-se no sistema judiciário) a atuação no combate à corrupção e na defesa da cidadania. Assim, apesar dos ganhos sociais substantivos, estes funcionários vêm a reforçar a autoridade do Estado, de cuja potência compartilham, em detrimento do fortalecimento de outros instrumentos para a garantia das regras e dos direitos.

Devido à natureza ligeira do estilo narrativo oral, cujo tom aberto e provocador escolhi manter, o que busquei trazer nesta reflexão foi como, a meu ver, a perspectiva antropológica pode contribuir para o desentranhar de processos, normas, atores e dilemas constitutivos desta visão de mundo que, embora enraizada em instituições políticas específicas, transborda autoridade e legitimidade para além de suas fronteiras. O combate à corrupção aliada ao desenvolvimento de uma burocracia dotada de destacada ação na arena política parece dar nova vida ao mito da “boa” autoridade que Reis (1998) observou quando investigou o Programa Nacional de Desburocratização, indicando que as possibilidades deste mito vão muito além de contextos políticos autoritários.

Bibliografia:

- ARANTES, Rogério Bastos. *Ministério Público e Política no Brasil*. Tese de Doutorado, Universidade de São Paulo, 2000.
- BEZERRA, Marcos Otávio. *Em nome das "bases". Política, favor e dependência pessoal*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1999.
- CARNEIRO, Mônica de Castro M. *Um Toque de Midas. Transformações observadas na Comissão de Orçamento no período de 1988 a 2003*. Dissertação de Mestrado, Departamento de Sociologia, Universidade de Brasília, 2006.
- MAIA, Juliana Capra. *Contra Moinhos de Vento? Sobre procuradores e corruptos*. Dissertação de Mestrado, Departamento de Sociologia, Universidade de Brasília, 2005.
- MAZZILLI, Hugo Nigro. *Introdução ao Ministério Público*. São Paulo: Saraiva, 1998.
- REIS, Elisa Pereira. *Processos e Escolhas. Estudos de sociologia política*. Rio de Janeiro: Contra Capa, 1998.
- TATE, Neal C. & VALLINDER, Torbjörn (ed.). *The Global Expansion of Judicial Power*. New York: New York University Press, 1995.
- TEIXEIRA, Carla Costa. *A honra da política. Decoro parlamentar e cassação de mandato no Congresso Nacional*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1998.
- TEIXEIRA, Carla Costa. "O preço da honra". *Série Antropologia*, 235. Brasília: Universidade de Brasília.
- TEIXEIRA, Carla Costa. "Das bravatas: mentira ritual e retórica da desculpa na cassação de Sérgio Naya". In: Mariza Peirano (org.) *O dito e o feito*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2001.
- THOMPSON, Dennis. *Ethics in Congress. From individual to institutional corruption*. Washington: The Brookings Institution, 1995.
- WEBER, Max. "A política como vocação". In: Max Weber, *Ensaio de Sociologia*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1974.