

CONSTITUIÇÃO, DEMOCRACIA E CORRUPÇÃO¹

Ana Carolina Borges de Oliveira²

Resumo: Trata-se de Trabalho de Iniciação Científica sobre a análise do fenômeno da corrupção política sob a ótica do Direito Constitucional e da teoria democrática, para verificar se a ordem constitucional é causa de estímulo ou inibição de práticas políticas corruptas. Nesse sentido, com o objetivo de instrumentalizar a presente pesquisa, é realizado um estudo sobre a eleição e o governo do Presidente argentino, Fernando De La Rúa (Outubro de 1999 a dezembro de 2001), para debater sobre o arranjo institucional adotado pelo país e sua relação com a corrupção ocorrida durante esse período. Assim, para fundamentar o presente estudo, a pesquisa analisa o modelo de separação de poderes, desenvolvido por Montesquieu e adotado nos Estados Unidos, para, posteriormente, analisar sua adoção nos países latino-americanos, tendo como referencial o modelo argentino.

Palavras-chave: corrupção, separação de poderes, Argentina.

Résumé: Il s'agit d'un travail d'initiation scientifique sur l'analyse du phénomène de la corruption politique vue par le Droit Constitutionnel et par la théorie démocratique, pour vérifier si l'ordre constitutionnel entraîne la stimulation ou l'inhibition de pratiques politiques corruptives. Dans ce sens, ayant pour but de mettre en contexte la recherche suivante, une étude sur l'élection et le gouvernement du Président argentin, Fernando De La Rúa (Octobre 1999 à décembre 2001) a été accomplie, pour débattre sur un modèle institutionnel adopté par le pays et son rapport avec la corruption survenue pendant cette période. Ainsi, pour justifier l'étude suivante, la recherche analyse le modèle de la séparation de pouvoirs, développé par Montesquieu et adopté aux Etats-Unis, pour, ensuite, analyser son adoption aux pays latino-américains, ayant pour référence le modèle argentin.

Mot-clé: corruption, séparation de pouvoirs, Argentine

¹ O presente artigo decorreu de trabalho de pesquisa realizado pela autora no 6º Projeto de Iniciação Científica do Centro Universitário de Brasília, Cota Institucional do CNPq sob o título "Constituição, Democracia e Corrupção", sob a orientação do Professor Doutor Roger Stiefelmann Leal.

² Graduanda em Direito pelo Centro Universitário de Brasília. Foi pesquisadora bolsista no 5º Projeto de Iniciação Científica do UniCEUB, hoje é bolsista do PIBIC/CNPq/UniCEUB. É membro do grupo de pesquisa "Internacionalização do Direito", vinculado ao Mestrado em Direito e Políticas Públicas do UniCEUB, sob a coordenação do Professor Dr. Marcelo Dias Varela.

CONSTITUIÇÃO, DEMOCRACIA E CORRUPÇÃO

Ana Carolina Borges de Oliveira³

Resumo: Trata-se de Trabalho de Iniciação Científica sobre a análise do fenômeno da corrupção política sob a ótica do Direito Constitucional e da teoria democrática, para verificar se a ordem constitucional é causa de estímulo ou inibição de práticas políticas corruptas. Nesse sentido, com o objetivo de instrumentalizar a presente pesquisa, é realizado um estudo sobre a eleição e o governo do Presidente argentino, Fernando De La Rúa (Outubro de 1999 a dezembro de 2001), para debater sobre o arranjo institucional adotado pelo país e sua relação com a corrupção ocorrida durante esse período. Assim, para fundamentar o presente estudo, a pesquisa analisa o modelo de separação de poderes, desenvolvido por Montesquieu e adotado nos Estados Unidos, para, posteriormente, analisar sua adoção nos países latino-americanos, tendo como referencial o modelo argentino.

Palavras-chave: corrupção, separação de poderes, Argentina.

Résumé: Il s'agit d'un travail d'initiation scientifique sur l'analyse du phénomène de la corruption politique vue par le Droit Constitutionnel et par la théorie démocratique, pour vérifier si l'ordre constitutionnel entraîne la stimulation ou l'inhibition de pratiques politiques corruptives. Dans ce sens, ayant pour but de mettre en contexte la recherche suivante, une étude sur l'élection et le gouvernement du Président argentin, Fernando De La Rúa (Octobre 1999 à décembre 2001) a été accomplie, pour débattre sur un modèle institutionnel adopté par le pays et son rapport avec la corruption survenue pendant cette période. Ainsi, pour justifier l'étude suivante, la recherche analyse le modèle de la séparation de pouvoirs, développé par Montesquieu et adopté aux Etats-Unis, pour, ensuite, analyser son adoption aux pays latino-américains, ayant pour référence le modèle argentin.

Mot-clé: corruption, séparation de pouvoirs, Argentine

³ Graduanda em Direito pelo Centro Universitário de Brasília. Foi pesquisadora bolsista no 5º Projeto de Iniciação Científica do UniCEUB, hoje é bolsista do PIBIC/CNPq/UniCEUB. É membro do grupo de pesquisa "Internacionalização do Direito", vinculado ao Mestrado em Direito e Políticas Públicas do UniCEUB, sob a coordenação do Professor Dr. Marcelo Dias Varela.

1. Introdução

A presente pesquisa possui como objeto de estudo o fenômeno da corrupção política. Pouco tratada no âmbito do Direito Constitucional e Administrativo, a corrupção política é considerada fator de deturpação do regime democrático, além de grave desvio moral e causa de relevantes problemas econômicos⁴.

Segundo Manoel Gonçalves Ferreira Filho, a corrupção na democracia pode ocorrer de duas formas: no processo eleitoral, ou seja, no processo de escolha dos governantes e no processo governamental, naquele de atuação dos governantes⁵. Com base nisso, o presente estudo irá focar a corrupção política no processo governamental, analisando quais razões levam os governantes a praticar corrupção.

Assim, o trabalho analisa o fenômeno da corrupção política sob a ótica do Direito Constitucional e da teoria democrática, para verificar se a ordem constitucional é causa de estímulo ou inibição de práticas políticas corruptas.

Esta linha de pesquisa destina-se a aferir a influência dos diversos modelos constitucionais e – especificamente – dos sistemas políticos contemporâneos na prática da corrupção.

Nesse sentido, com o objetivo de instrumentalizar a presente pesquisa, é realizado um estudo sobre a eleição e o governo do Presidente argentino, Fernando De La Rúa (Outubro de 1999 a dezembro de 2001), para debater sobre o arranjo institucional adotado pelo país e sua relação com a corrupção ocorrida durante esse período.

O quadro em estudo pode ser assim resumido: com a renúncia de De La Rúa, cinco presidentes chegaram ao cargo em apenas doze dias, são eles:

- 20 de dezembro de 2001 – renúncia de Fernando De La Rúa

- 21 de dezembro de 2001: *Ramón Puerta, 50, é empossado como presidente temporário, como designa a Constituição. Puerta é o presidente do Senado,*

⁴ Cf. Manoel Gonçalves Ferreira Filho – “Corrupção e democracia”. *O regime democrático e a questão da corrupção política*. São Paulo: Atlas, 2004, p. 18; também Mark E. Warren – “What does corruption mean in a democracy?”. *American Journal of Political Science*, v.48, n.2, Apr/2004, pp.328 e segs.

⁵ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. “Corrupção e democracia”. *O regime democrático e a questão da corrupção política*. São Paulo: Atlas, 2004, p. 05.

*condição que o transforma no sucessor natural do presidente, já que o vice, Carlos "Chacho" Álvarez, renunciara em outubro de 2000;*⁶

- 22 de dezembro de 2001: Adolfo Rodríguez é escolhido pela Assembléia Legislativa como o novo presidente provisório argentino e assumiu o cargo 60 dias no dia seguinte;⁷

- 30 de dezembro de 2001: Adolfo Rodríguez Saá renuncia ao cargo. O presidente do Senado Ramón Puerta volta a assumir a presidência, mas por apenas 15 minutos, pois também renuncia;⁸

- 31 de dezembro de 2001: peronista Eduardo Camaño, presidente da Câmara, assume como presidente interino da Argentina, como designa a Constituição para os casos de renúncia do presidente do Senado;⁹

- 01 de janeiro de 2002: Assembléia Legislativa escolhe o senador peronista Eduardo Duhalde, 60, como novo presidente do país. Ele assume o cargo hoje (2 de janeiro) para governar até dezembro de 2003, cumprindo o mandato deixado por De la Rúa.¹⁰

Com essa breve explanação, verifica-se que o estudo desse caso possibilita analisar se a crise de (in)governabilidade que aconteceu na Argentina realmente decorreu do sistema constitucional adotado pelo país, ou seja, permite estudar as causas e conseqüências da corrupção durante o período presidido por Fernando de la Rúa, bem como identificar possíveis soluções para a crise.

⁶ FOLHA DE SÃO PAULO, dia 22/01/01. Disponível em www.folha.com.br. Acesso em 11 de julho de 2008.

⁷ Ibidem.

⁸ Ibidem.

⁹ Ibidem.

¹⁰ Ibidem.

2. Objetivos

2.1. Objetivo geral

O objetivo principal da presente pesquisa é **estudar se o modelo político adotado por um país é fator de inibição ou indução da prática de corrupção política**, ou seja, averiguar se determinado modelo constitucional de organização política contribui para certas práticas de corrupção.

Assim, pretende-se analisar quais as causas, origens da corrupção, confrontando as teses defendidas pela teoria moralista com a teoria constitucional.

2.2. Objetivos específicos

- estudar o princípio da separação de poderes: a composição dos poderes, a partilha das funções e sua finalidade;
- analisar a influência da separação de poderes na ordem política latino-americana;
- analisar as funções típicas do Poder Executivo;
- averiguar a organização do Poder Legislativo
- avaliar a relação entre os sistemas eleitorais e a composição do Parlamento;
- verificar o sistema de minoria e oposição no Parlamento;
- examinar os arranjos político-institucionais – particularmente os sistemas presidencialistas, parlamentaristas e mistos;
- estudar o caso da corrupção política na Argentina;
- desenvolver um conceito de corrupção política;
- examinar a teoria moralista sobre corrupção;
- conceituar teoria constitucional, bem como democracia;
- buscar determinar quais fatores inibem e induzem a prática de corrupção política.

3. Desenvolvimento

3.1. A Corrupção Política

O presente capítulo tem por objetivo estudar a corrupção política em geral e, após isso, estabelecer a relação entre corrupção e democracia, que servirá de base para o estudo do caso da Argentina, bem como averiguar se determinado modelo constitucional de organização política contribui para certas práticas de corrupção.

3.1.1. Aspectos gerais da corrupção

O estudo sobre corrupção política se inicia com o estabelecimento do conceito de corrupção, passando ao estudo sobre a importância da análise das origens da corrupção, quais as formas de prevenção da corrupção, quais são seus efeitos na sociedade, especificamente, na economia de um país.

Inicialmente, cumpre tratar do conceito¹¹ de corrupção. Conforme explica Susan Rose-Ackerman, um dos maiores problemas no estudo da corrupção é sua conceituação, já que *o devido elo entre o dinheiro e política é profundo e recebe tratamento diferenciado dos diversos países*.¹²

Dessa maneira, explica a autora, que o estudo sobre a corrupção deve se focar quando há pagamento, de um indivíduo ou de uma organização de iniciativa privada, com a finalidade de obter benefícios particulares do governo.¹³

Em termos gerais, a corrupção pode ser definida como *um comportamento que se desvia dos deveres formais inerentes a um papel público*.¹⁴

Montesquieu, nesse contexto, explica que *a corrupção de cada governo começa quase sempre pela corrupção dos princípios*.¹⁵ Para ele, ocorrerá

¹¹ Sobre essa denominação, cumpre citar o Luis Fernando Barzotto que explica a diferença entre conceito e concepção, baseado na obra de Ronald Dworkin. Segundo o Luis Fernando Barzotto, *o conceito é representado por 'proposições mais genéricas e abstratas' sobre um fenômeno, ao passo que as concepções consistem em 'refinamentos mais concretos ou subinterpretações dessas proposições mais abstratas*. BARZOTTO, Luis Fernando. *A Democracia na Constituição*. São Leopoldo: Unisinos, 2003.

¹² ELLIOTT, Kimberly Ann (Org.). *A Corrupção e a economia global*. Trad. Marsel Nascimento Gonçalves de Souza. Brasília: UnB, 2002, p. 59.

¹³ *Ibidem*, p. 62.

¹⁴ BURKE, Peter. *Uma história social do conhecimento*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003.

¹⁵ MONTESQUIEU. *O espírito das leis*. São Paulo: Martin Claret, 2007, p. 124.

corrupção do espírito da democracia quando o princípio da igualdade for perdido ou apoderado por cada qual.¹⁶

Assim, Michael Johnston define corrupção como *abuso de função ou de recursos públicos, ou como o uso de meios ilegítimos de influencia política por membros das esferas pública e privada*.¹⁷

Manoel Gonçalves Ferreira Filho explica que corrupção é *todo ato que envolver uma retribuição material, ou seja, dinheiro para obter algo lícito*. Assim, segundo ele, há corrupção, seja quando se usa desse recurso para a obtenção do poder, seja quando se utiliza do poder para lograr proveito financeiro; sendo que, no primeiro caso, o dinheiro é um meio ilícito para obter fim lícito e, no segundo, dinheiro é o objetivo ilícito de uma conduta¹⁸.

Ainda nesse sentido, o autor ressalta que *há corrupção toda vez que o instrumento ou o móvel é uma vantagem – mesmo não monetária – indevida*¹⁹. Tal ressalva é de extrema importância para o presente estudo, uma vez que será analisado caso em que se utiliza de dinheiro para obter votos para aprovação de uma lei, mas também existirão casos em que se fornecerão cargos no governo, por exemplo, para obter apoio político²⁰.

Tais conceituações ilustram, portanto, a relação entre a política e a corrupção, uma vez que haverá corrupção política quando os recursos públicos forem utilizados pelo governo em benefício de seus interesses.

Configura-se, dessa maneira, a importância do estudo sobre a corrupção política, já que, ao envolver o mau uso dos recursos públicos, a corrupção contribui para a má distribuição de renda na população, bem como para empobrecimento da mesma e para a fragilidade da democracia.

¹⁶ MONTESQUIEU. *O espírito das leis*. São Paulo: Martin Claret, 2007, p. 124.

¹⁷ ELLIOTT, Kimberly Ann (Org.). *A Corrupção e a economia global*. Trad. Marsel Nascimento Gonçalves de Souza. Brasília: UnB, 2002, p. 105.

¹⁸ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Corrupção e democracia. O regime democrático e a questão da corrupção política* (coord. Fernando Aurélio Zilveti; Sílvia Lopes). São Paulo: Atlas, 2004, p. 19.

¹⁹ *Ibidem*, p. 19.

²⁰ Manoel Gonçalves Ferreira Filho, entretanto, conclui que *a corrupção que se há de combater na democracia é aquela que envolve retribuição material*, pois, segundo ele, *estender o conceito (de corrupção) até os casos em que uma vantagem não é material é o estímulo ou a meta da conduta política pode coadunar-se com o modelo ideal apontado, mas contraria a natureza – certamente imperfeita – do ser humano. Atuar na política, sem atender aos “justos” reclamos do eleitorado, ou sem retribuir ao apoio dado ou pretendido, é impossível, sendo o homem como é*. Cf FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Corrupção e democracia. O regime democrático e a questão da corrupção política* (coord. Fernando Aurélio Zilveti; Sílvia Lopes). São Paulo: Atlas, 2004, p. 20. Assim, o presente trabalho entende que a eventual compra de votos ou a compra de uma base parlamentar para aprovar projetos de lei de interesse do governo, seja mediante dinheiro, seja por meio de cargos políticos, constitui práticas corruptas.

E, finalmente, cumpre tratar da relação entre corrupção e economia que servirá de base para o estudo do caso da Argentina, uma vez que, nesse caso, um problema de cunho econômico ensinou a prática de corrupção por parte do governo.

Susan Rose-Ackerman, nesse sentido, explicita que a análise econômica da corrupção *pode isolar incentivos a propinas para agentes do governo, avaliar suas conseqüências e sugerir reformas*²¹. Entretanto, a autora ressalta, com base em estudos do Banco Mundial, que a corrupção é comum tanto em países em desenvolvimento quanto nos industrializados e, por outro lado, países com fama de muito corruptos, tiveram altas taxas de crescimento econômico²². Qual seria, assim, a explicação a isso?

Segundo a autora, apesar de países obterem um elevado crescimento econômico juntamente com elevada corrupção, *correm o risco de cair em uma espiral decrescente*²³. *A corrupção pode virar uma bola de neve de modo que produza comissões ilegais mais elevadas até que o crescimento seja comprometido*²⁴, além de que a corrupção, ao distorcer a alocação dos benefícios econômicos, pode levar a uma distribuição de renda menos igualitária.²⁵

Ainda nesse aspecto, Michael Johnston explica que a *corrupção suscita questões políticas importantes acerca das relações entre o Estado e a sociedade, e entre a riqueza e o poder*²⁶ e, por isso, a *corrupção tende a surgir quando ocorrem mudanças políticas e econômicas bruscas*,²⁷ como é o caso da Argentina, a ser avaliado posteriormente.

São essas, portanto, as razões que determinam a importância de estudar a corrupção, bem como o meio para combatê-la, tendo como base o estudo sobre suas causas, que será realizado nos próximos capítulos.

²¹ ELLIOTT, Kimberly Ann (Org.). A Corrupção e a economia global. Trad. Marsel Nascimento Gonçalves de Souza. Brasília: UnB, 2002, p. 59.

²² Ibidem, p. 61.

²³ Ibidem, p. 61.

²⁴ Ibidem, p. 61.

²⁵ Ibidem, p. 61.

²⁶ ELLIOTT, Kimberly Ann (Org.). A Corrupção e a economia global. Trad. Marsel Nascimento Gonçalves de Souza. Brasília: UnB, 2002, p. 103.

²⁷ Ibidem, p. 103.

3.2. A análise do caso da Argentina

Com base nos estudos realizados no capítulo anterior, sobre a corrupção política, o presente capítulo tem por objeto a análise da crise política²⁸ da Argentina, ocorrida durante o mandato do Presidente da República Fernando de la Rúa, com a finalidade de estabelecer uma relação entre a crise em questão e a teoria constitucional de organização dos poderes, a ser elaborada no próximo capítulo.

3.2.1. Os Fatos²⁹

Fernando de la Rúa foi eleito Presidente da Argentina no dia 10 de dezembro de 1999, candidato opositorista, após um período menemista de 10 anos. Foi a primeira vez na história argentina que um assumiu um governo de coalizão, pois De La Rúa representou o partido Aliança formado pela união entre a União Cívica Radical (UCR) e a Frepaso, uma frente de partidos de esquerda e centro-esquerda, cujo núcleo é o Movimento pela Democracia e pela Justiça Social, uma dissidência do Partido Justicialista, de Carlos Menem.

Assim, de início, verifica-se que o grande desafio da democracia argentina seria manter a coesão necessária para garantir a governabilidade dessa aliança, uma vez que o partido De La Rúa, ao qual estava aliado há poucos anos, possuía ideologias opostas à sua.

Além disso, o problema maior enfrentado pelo Presidente Fernando de la Rúa se refere à sua situação em relação ao Parlamento, já que a maioria do Senado é

²⁸ O presente estudo abordará apenas os aspectos que dizem respeito à crise política enfrentada pela Argentina, não abordando, portanto, a crise econômica e social que também contribuíram para a renúncia do Presidente Fernando de la Rúa. Uma vez que o objetivo de tal análise diz respeito à teoria constitucional adotado pelo país e sua relação com as práticas de corrupção.

²⁹ Cumpre ressaltar que a maioria dos dados e das notícias obtidas para o estudo do presente capítulo estão baseadas em notícias de jornais, revistas e internet.

do Partido Justicialista e esta Casa só teve renovação em 2001, dois anos após a eleição de De La Rúa. Por essa razão, estudiosos argentinos, como Felix Luna, afirmaram que tal governo é sem dúvida mais frágil que os anteriores, necessitando, portanto, de criação de consensos para facilitar sua governabilidade³⁰.

A fragmentação do poder político nesse período, além da maioria oposicionista no Senado, também foi marcada pela presença da oposição na Suprema Corte Argentina, em que o Partido Justicialista, de Menem, possuía 05 dos 09 juízes.

Já nas eleições para a Câmara dos Deputados, de um total de 257 cadeiras, a Aliança obteve 124, 07 a menos que a maioria absoluta. E nas eleições para governo da Província de Buenos Aires, como fato inédito, o governador eleito de Buenos Aires, Carlos Ruckauf – ex vice-Presidente, não era do mesmo partido do Presidente da República.

Entretanto, mesmo antes de tomar posse, Fernando De La Rúa, aumentou seus contatos informais, buscando diálogo com os principais líderes do Partido Justicialista que tinha o controle de dois terços das Províncias, da maioria absoluta do Senado e da maioria da Suprema Corte, segundo informações da Folha de São Paulo.

Também antes de sua posse, os assessores jurídicos e econômicos começaram a estudar a criação de um imposto sobre lucros extraordinários de ex-estatais. Desta feita, tal anúncio acabou gerando a ameaça de afastar da base de apoio do governo, a bancada da Câmara liderada por Domingo Cavallo, ex-ministro da Economia de Menem e terceiro colocado na referida eleição presidencial. Tal divergência ocasionou o afastamento da bancada de Cavallo, formada por 11 deputados, número de cadeiras que seria essencial para o governo garantir a maioria na Câmara.

³⁰ FOLHA DE SÃO PAULO. Governo de coalizão seria fato inédito na história da Argentina. 24/10/99. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz2410199901.htm>. Acesso em 05 de fevereiro de 2008.

Assim, com o quadro político já fragmentado, conforme demonstrado acima, o governo foi marcado por uma grave crise de corrupção envolvendo o Presidente da República e os senadores, pois houve denúncias de que este pagou propina a senadores do Partido Justicialista e da UCR para aprovarem a reforma trabalhista em abril de 2000. Tal reforma implicaria em uma flexibilização do mercado de trabalho, decorrente de um acordo entre a Argentina e o Fundo Monetário Internacional – FMI³¹.

Portanto, diante dessas denúncias, a Justiça argentina, em uma decisão sem precedentes na história do país, conforme noticiam os jornais, pediu *a suspensão da imunidade parlamentar de sete senadores peronistas - Eduardo Bauzá, Ramón "Palito" Ortega, Emilio Cantarero, Angel Pardo, Remo Constanzo, Alberto Tell e Ricardo Branda - e do senador governista Javier Meneghini, da União Cívica Radical (UCR)*³².

Além disso, a Justiça também ordenou a quebra do sigilo bancário de 67 senadores. E ainda, conforme noticiam os jornais, apenas dois senadores não tiveram a quebra de seus sigilos decretada, sendo exatamente aqueles que denunciaram os colegas à Justiça. Isso, por sua vez, acabou ocasionando a renúncia dos líderes das duas maiores bancadas do Senado.

Diante dessa crise, o Presidente da República embarcou em uma viagem para o exterior por duas semanas, deixando o governo para o vice-Presidente, Carlos Chaco Alvarez, pois, conforme dispõe a Constituição da Argentina, o vice-Presidente da República é também o Presidente do Senado³³. Diante disso, o vice-Presidente afirmou que iria assumir pessoalmente o comando das investigações sobre as

³¹ ISTO É. Disponível em http://www.terra.com.br/istoe/1615/internacional/1615eu_pago_tuvotas.htm. Acesso em 15 de agosto de 2008.

³² JORNAL JOINVILLE, 02 de setembro de 2000. Disponível em <http://www1.an.com.br/2000/set/02/0mun.htm>. Acesso 23 de março de 2008

³³ Cf Art. 57.- El vicepresidente de la Nación será presidente del Senado; pero no tendrá voto sino en el caso que haya empate en la votación³³. ARGENTINA. *CONSTITUIÇÃO DE LA NACIÓN ARGENTINA*. 2.ed. Buenos Aires: Ediciones La Rocca, 1998.

denúncias de corrupção, causando na imprensa local impressão de que tal atitude teve o objetivo de dar maior atenção ao escândalo sobre suborno, para *ofuscar o burburinho sobre seu relacionamento extraconjugal com a irmã do prefeito de Buenos Aires, a vereadora Vilma Ibara*.³⁴

Sobre as denúncias de seu relacionamento extraconjugal, o vice-Presidente acusou Fernando de Santibãnes, chefe da Secretaria de Inteligência e Defesa Estratégica (Side, serviço secreto argentino)³⁵, de ser o responsável pela espionagem de sua vida pessoal; uma vez que tal denúncia se deve ao fato de Santibãnes ser um dos principais suspeitos de ter subornado os senadores³⁶.

Nesse cenário, o juiz federal Carlos Liporaci denunciou a ocorrência da realização de suborno, afirmando que houve sérios e graves indícios de corrupção e acatou o pedido de suspensão da imunidade parlamentar de sete senadores a pedido do promotor Eduardo Freiler. Após isso, conforme consta na notícia da Revista de Joinville:

“Os senadores peronistas Eduardo Bauzá, Angel Pardo e Ricardo Branda renunciaram à sua imunidade parlamentar. Horas depois, no entanto, o governista Raúl Galván uniu-se à decisão de outros dois senadores - estes, os peronistas Eduardo Menem, irmão do ex-presidente Carlos Menem, e Jorge Yoma - da província de La Rioja, de renunciar a suas cadeiras no Congresso em razão das suspeitas que pairam sobre o Senado”.

E, em decorrência do possível envolvimento de Fernando de Santibãnes, chefe do serviço secreto que tem a competência de investigar as contas

³⁴ Veja on line VELA ON LINE. Disponível em http://veja.abril.com.br/130900/p_052.html. Acesso em 15 de julho de 2008.

³⁵ ISTO É. Disponível em http://www.terra.com.br/istoe/1615/internacional/1615eu_pago_tuvotas.htm. Acesso em 15 de agosto de 2008.

³⁶ VELA ON LINE. Disponível em http://veja.abril.com.br/130900/p_052.html. Acesso em 15 de julho de 2008.

bancárias, a Justiça também ordenou que tal investigação ficaria a cargo da Polícia Federal argentina.

Diante disso, pressionado, Santibães pediu demissão de seu cargo, após a renúncia do vice-Presidente, Carlos Alvarez, em resposta à reforma ministerial anunciada pelo Presidente Fernando de la Rúa. Além deles, também renunciaram o Secretário-Geral da Presidência, Alberto Flamarique, o senador, então Presidente do Senador José Genoud.

E, finalmente, em dezembro de 2001, o Presidente da República Fernando de la Rúa renunciou, juntamente com Domingo Cavallo, o Ministro das Finanças, diante da grave crise política enfrentada. Em entrevista a BBC Mundo, de la Rúa acusou o FMI pelos problemas ocorridos durante o tempo que esteve no exercício do mandato e também confessou ter sido vítima de um grupo político que desejava interromper o seu governo para assumir o poder, bem como afirmou que não houveram tais subornos³⁷.

Ora, diante desse cenário político exposto, restam algumas questões a serem discutidas sobre as razões que levaram à necessidade dos supostos subornos feitos pelo Presidente Fernando de la Rúa para os senadores, na tentativa de comprar votos para aprovar a reforma trabalhista.

3.2.2. Análise da crise

Após o período militar, as instituições políticas argentinas passaram por experiências inéditas: em 1983 ocorreu a primeira derrota peronista nas eleições, de 1989 a 1999, as primeiras alternâncias da Argentina moderna³⁸ e, por último, a mais

³⁷ BBC. Disponível em www.bbc.co.uk. Acesso em 10 de junho de 2008

³⁸ SIGAL, Silvia. Argentina 2003: la cortie de l'ambê? In Problèmes D'Amérique Latine – *Argentine, après la tourmente*, v. 51. Paris: Reveu, 2003, p. 09.

grave crise da história da Argentina foi enfrentada por Fernando De La Rúa de 1999 a 2001.

É, portanto, como já sabido, essa última experiência o objeto de análise do presente estudo.

Nas eleições presidenciais de 1999, De La Rúa obteve 48,6% dos votos e, conforme explica Silvia Sigal, esse resultado deve à sua luta contra a corrupção governamental, ocorrida nos governos anteriores, conforme denunciada pela mídia³⁹.

Além disso, conforme explica Oscar Raúl Cardozo, Fernando De La Rúa foi eleito pela população que queria se livrar da experiência liberal de Carlos Menen, mas, em termos econômicos, o que se teve foi um governo de direita⁴⁰.

Já as eleições da Câmara dos Deputados, desse mesmo ano, se caracterizaram pela mudança da maioria da casa, já que a Aliança, partido de De La Rúa, passou a ter a maioria das cadeiras, 127 assentos⁴¹, enquanto o Partido Justicialista ficou reduzido a 101 assentos⁴². É importante ressaltar que no Senado, a bancada majoritária era do Partido Justicialista e, nesse ano – 1999, não houve eleições para essa casa. Além disso, o Partido Justicialista deteve a maioria do governo das Províncias, contando com 14 dessas; enquanto a Aliança possuía o governo de apenas 08 Províncias.

Tal quadro político fragmentado acabou limitando a capacidade de decisão dos novos dirigentes, já que o Partido Justicialista detinha a maioria no Senado,

³⁹ SIGAL, Silvia. Argentina 2003: la cortie de l'ambie? In Problèmes D'Amérique Latine – *Argentine, après la tourmente*, v. 51.Paris: Reveu, 2003, p. 09.

⁴⁰ FOLHA DE SÃO PAULO, dia 22/01/01. Disponível em www.folha.com.br. Acesso em 11 de julho de 2008.

⁴¹ Em reportagem publicada pela Folha de São Paulo, em 22 de Janeiro de 2001, a Aliança possui 115 assentos na Câmara dos Deputados, de um total de 257 parlamentares.

⁴² SIGAL, Silvia. Argentina 2003: la cortie de l'ambie? In Problèmes D'Amérique Latine – *Argentine, après la tourmente*, v. 51.Paris: Reveu, 2003, p 10.

na Corte Suprema e nas Províncias, principalmente nas três mais importantes: Buenos Aires, Córdoba e Santa Fé⁴³.

Com base nisso, explica Silvia Segal que nos dois anos de gestão, a balança do Presidente Fernando De La Rúa ficou profundamente decepcionante e a situação política se tornou, por sua vez, degradante, tendo em vista as repercussões do escândalo de corrupção, jamais esclarecido, ocorrido no Senado em outubro de 2000⁴⁴. Também como já estudo, esse escândalo envolvia dirigentes do governo acusados de terem comprado votos a favor do projeto de reforma da legislação trabalhista, causando a demissão, conseqüentemente, do vice-Presidente, líder da Frepaso (uma das coligações que se uniu para formar a Aliança)⁴⁵.

Assim, a Aliança acabou se decompondo, gerando a perda de 13 cadeiras que havia conquistado da UCR e 09 da Frepaso, o que intensificou ainda mais a dificuldade do Presidente da República de manter apoio no parlamento. Nesse sentido, para o Executivo, a possível expansão de facções como essa podia trazer sérios comprometimentos, já que em outubro desse anos houve eleições para renovar o Senado e metade das cadeiras da Câmara e uma derrota da Aliança acabaria tornando o país ingovernável para De La Rúa⁴⁶.

3.3. Teoria da separação de poderes

Após o estudo sobre a corrupção política e o caso da Argentina, esse último capítulo irá tratar da relação destas com a Teoria da Separação de Poderes, consagrada por Montesquieu, embora iniciada por John Locke. Isso se deve ao fato de

⁴³ SIGAL, Silvia. Argentina 2003: la cortie de l'ambîe? In Problèmes D'Amérique Latine – *Argentine, après la tourmente*, v. 51. Paris: Reveu, 2003, p. 10/11.

⁴⁴ Ibidem, p. 11.

⁴⁵ Ibidem, p. 11.

⁴⁶ FOLHA DE SÃO PAULO, dia 22/01/01. Disponível em www.folha.com.br. Acesso em 11 de julho de 2008.

que o principal fundamento sobre as origens da corrupção política nos sistemas constitucionais da América Latina, especificamente na Argentina, decorre da deturpação sofrida pela teoria clássica de separação de poderes nesses países.

3.3.1. A Teoria da Separação de Poderes nos Estados Unidos

A teoria da separação de poderes de Montesquieu atribui três funções distintas: executiva, legislativa e judicial. Assim, Montesquieu afirma: *há em cada Estado, três espécies de poderes: o poder legislativo, o poder executivo das coisas que dependem dos direitos das gentes, e o executivo das que dependem do direito civil*⁴⁷ e, segundo o autor, para que o homem não abuse do poder, é necessário que *o poder freie o poder*.⁴⁸

Com base na organização política da Inglaterra, *Montesquieu, diferentemente de Locke, não se restringe a descrever a realidade da organização política de seu país, mas propõe, ainda que implicitamente, uma organização ideal, aplicável em cada Estado*⁴⁹.

Tendo em vista que a origem do pensamento de Montesquieu foram as revoluções liberais, que objetivaram restringir o absolutismo, por meio da divisão em diversos órgãos das funções estatais, diminuindo, dessa forma, com a concentração de poderes no Rei. Consequentemente, segundo Montesquieu, somente a lei pode limitar a liberdade dos cidadãos, pois afirma que *a liberdade é o direito de fazer tudo o que as leis permitem*⁵⁰.

⁴⁷ MONTESQUIEU. *O espírito das leis*. Trad. Fernando Henrique Cardoso e Leôncio Martins Rodrigues. 2.ed. Brasília: Editora UnB, 2001, p. 118.

⁴⁸ *Ibidem*, p. 118.

⁴⁹ *Ibidem*, p. 118.

⁵⁰ *Ibidem*, p. 118.

Dessa forma, a lei é fruto do acordo entre o Rei, a nobreza e o povo, que representam, respectivamente, o poder Executivo e o Legislativo. Percebe-se, então, que tais poderes têm interesses diversos e, por vezes, conflitantes, razão pela qual o entendimento entre os três é raro e, conseqüentemente, a produção legislativa torna-se praticamente nula.

Com a pequena elaboração de leis, a atuação do Estado também fica reduzida, levando, por sua vez, ao travamento do sistema, já que não há produção de leis e também não há intervenção estatal. É esse, portanto, o objetivo de Montesquieu: se não há leis, não há, também, atuação do Estado, gerando, finalmente, mais liberdade às pessoas.

Logo, esse é um dos fundamentos do sistema inglês, o *commom law*, já que a partilha de funções entre os poderes, leva ao não fazimento de leis e, conseqüentemente, a uma maior liberdade, surgindo, assim, o Liberalismo.

Tal modelo, portanto, de separação de poderes foi implantado nos Estados Unidos, inicialmente, nos *Federalist Papers*, durante o processo de ratificação da Constituição estadunidense. Nesse sentido, explica Gabriel Negretto que as primeiras constituições das colônias estadunidenses foram zelosas em delinear com precisão as funções de cada ramo do poder, com o objetivo principal de fortalecer as assembléias legislativas frente o executivo⁵¹.

Verifica-se, portanto, nitidamente, que a idéia da separação de poderes implica em um mecanismo de freios e contrapesos, já estudado por Montesquieu, em que as funções devem ser partilhadas entre os poderes, para haver a limitação entre os poderes. Explica Gabriel Negretto que o meio de prevenir a usurpação consistiu em

⁵¹ HAMILTON, Alexander. *O Federalista*. Trad. Hiltomar Martins Oliveira. Belo Horizonte: Ed. Líder, 2003, p. 300.

ortogar a cada uma das autoridades estatais um poder de veto que servisse ao mesmo tempo como arma de defesa e instrumento de controle sobre as demais⁵².

Por fim, tal modelo gera a paralisia legislativa, pois torna-se mais difícil encontrar um acordo entre os interesses diferenciados defendidos por cada ramo do poder. Portanto, a idéia central desse sistema foi proteger o *status quo*, possibilitando o acordo legislativo apenas por meio de amplas coligações, deixando o interesse minoritário praticamente fora.

3.2. A Teoria da Separação de Poderes na América Latina

Após o estudo da Teoria da separação de poderes nos Estados Unidos, enfatizando sua origem, seus principais fundamentos e seu funcionamento, passa-se à análise da influência desse princípio nos países latino-americanos que adotaram tal modelo.

Assim, o modelo de separação de poderes dos Estados Unidos foi consolidado nas constituições latino-americanas, se fundando em dois aspectos centrais: por um lado, evitando o surgimento de governos divididos com representação de interesses distintos na presidência e no Congresso e, por outro, outorgando ao presidente forte poderes para promover acordos legislativos, ante a ausência de um apoio legislativo majoritário⁵³.

Dito isso, já é possível identificar algumas distorções que tal sistema gerou na sua implantação na América Latina: a paralisia gerada pelo sistema de freios e

⁵² NEGRETTO, Gabriel L. Hacia una nueva visión de la separación de poderes em América Latina. In CARBONELL, Miguel, OROZCO, Wistano e VÁZQUEZ, Rodolfo (Coord.) *Estado de derecho: conceptos, fundamento y democratización em América Latina*. México: siglo XXI editores, 2002, p. 301.

⁵³ *Ibidem*, p. 301.

contrapesos acabou ocasionando a utilização de benefícios fiscais, incremento do gasto público e inclusive a compra direta de votos para obter um acordo legislativo⁵⁴.

É por isso que uma das formas de suprimir o conflito entre os poderes é evitar que o partido do presidente conte com uma representação minoritária no Congresso⁵⁵, pois, caso isso ocorra, o exercício da função governamental pelo Presidente acaba sendo inviabilizada pelo legislativo, que possui a função de aprovar leis para implantação das políticas públicas.

Para evitar, portanto, que isso ocorra, Shugart e Carey defendem a aplicação de três mecanismos. O primeiro é suprimir o mecanismo de eleições não concorrentes de Presidente e legisladores, para obter uma maior congruência entre os interesses representados por esses dois poderes. O segundo é adotar a eleição direta para presidência, por meio do sistema majoritária, reduzindo, dessa forma, o número de partidos que competem para eleição presidencial. E, por último, a adoção do sistema proporcional para eleição dos deputados, para haver a elaboração de listas de candidatos que acumulem os votos obtidos nas mãos do partido, objetivando fortalecer cada partido internamente⁵⁶.

Apesar, da existência de tais mecanismos em vários sistema políticos da América Latina, ainda encontram-se governos divididos e maiorias presidenciais pouco coesas, reduzindo, assim, a capacidade de bloqueio entre os ramos dos poderes. Tal redução decorre, principalmente do fato de que a adoção do sistema de freios e

⁵⁴NEGRETTO, Gabriel L. Hacia una nueva visión de la separación de poderes em América Latina. In CARBONELL, Miguel, OROZCO, Wistano e VÁZQUEZ, Rodolfo (Coord.) *Estado de derecho: conceptos, fundamento y democratización em América Latina*. México: siglo XXI editores, 2002, p. 311.

⁵⁵ NEGRETTO, Gabriel L. Hacia una nueva visión de la separación de poderes em América Latina. In CARBONELL, Miguel, OROZCO, Wistano e VÁZQUEZ, Rodolfo (Coord.) *Estado de derecho: conceptos, fundamento y democratización em América Latina*. México: siglo XXI editores, 2002, p. 312.

⁵⁶ Apud NEGRETTO, Gabriel L. Hacia una nueva visión de la separación de poderes em América Latina. In CARBONELL, Miguel, OROZCO, Wistano e VÁZQUEZ, Rodolfo (Coord.) *Estado de derecho: conceptos, fundamento y democratización em América Latina*. México: siglo XXI editores, 2002, p. 313.

contrapesos nesses países, implicou também na paralisia legislativa e, conseqüentemente, ocasionou a pouca atuação do Presidente da República.

Assim, explica Negretto que, para tentar aumentar o poder do Presidente, em casos mais extremos, algumas constituições (Brasil, Chile, Argentina, Colômbia, Peru) dotam o presidente da capacidade de introduzir mudanças legislativas por meio de decretos com força de lei, normalmente limitados a circunstancias de urgência e sujeitos à aprovação posterior, expressa ou tácita, do Congresso⁵⁷.

Essa é, pois, uma das evidências de que o sistema norte-americano de separação de poderes teve que sofrer algumas adaptações à realidade dos países latino-americanos, como forma de garantir a governabilidade ou evitar a ingovernabilidade, criando um sistema que evite a probabilidade de conflito entre os ramos do governo.

Outra evidência dessa deturpação é verificada quando o Presidente eleito não detém a maioria no Congresso, uma vez que, mesmo por meio da utilização de decretos com força de lei, o exercício do governo acaba tornando-se inviável. Isso decorre, portanto, do sistema político adotado que conduz a uma grande diversidade de interesses entre o Legislativo e o Executivo.

4. Conclusões

A partir da análise realizada da teoria de separação de poderes de Montesquieu, bem como sua aplicação nos Estados Unidos e na América Latina, é possível aferir que a corrupção política observada nos sistemas institucionais, especificamente na Argentina, decorre do modelo constitucional adotado pelos países.

⁵⁷ NEGRETTO, Gabriel L. Hacia una nueva visión de la separación de poderes em América Latina. In CARBONELL, Miguel, OROZCO, Wistano e VÁZQUEZ, Rodolfo (Coord.) *Estado de derecho: conceptos, fundamento y democratización em América Latina*. México: siglo XXI editores, 2002, p. 314.

Dessa forma, conforme se verificou na análise do princípio da separação de poderes, este foi desenvolvido com base nos ideais liberais do século XVIII, que pretendiam acabar com o Absolutismo.

Isso significa que o objetivo de tal modelo era criar um mecanismo em que, uma vez distribuídos em diversos órgãos, os poderes passariam a se controlar, evitando possíveis abusos de um poder sobre o poder.

Conclui-se, portanto, que o princípio da separação de poderes *pretende sobretudo assegurar o pluralismo de centros de poder, de centros de decisão autônoma dentro do próprio Estado.*⁵⁸

Dito isso, torna-se problemático a adoção de um sistema tendente a evitar a elaboração de leis, já que é difícil ocorrer o acordo entre Executivo e Legislativo, em países que o Estado precisa atuar para assegurar as liberdades individuais.

A principal conclusão foi a de que a corrupção política é originada em decorrência do sistema constitucional adotado por um país, uma vez que os países latino-americanos, ao importarem o sistema de freios e contrapesos adotado pelos Estados Unidos, adotaram também a forma de governo – o sistema Presidencialista.

Dessa forma, a teoria moralista sobre a corrupção não é capaz de justificar a corrupção ocorrida durante o governo de Fernando De La Rúa, uma vez que observou-se que tal desarranjo decorreu do sistema político-constitucional adotado pelo país e não por causa da moral de cada político.

E, assim, indaga-se: qual seria a solução adotada pelo Presidente ao se defrontar com tal situação?

⁵⁸ PIÇARRA, Nuno. *A separação dos poderes como doutrina e princípio constitucional*. Coimbra: Editora Coimbra, 1989, p. 150.

Nesse sentido, uma solução mais adequada à realidade dos países latino-americanos que sofreram o choque entre um modelo constitucional fundado sobre a Democracia Liberal com o Estado Social é a adoção do parlamentarismo, pois *este é o único sistema que permite a estruturação de um arranjo institucional adequado à ação estatal intensa, porém planejada, coordenada e eficiente*⁵⁹.

Dessa maneira, a adesão do Parlamento aos planos de ação governamentais, permite obter, pela via institucional ordinária, o apoio às iniciativas do Governo de modo permanente e por dever de ofício da maioria dos integrantes da Casa Legislativa, ao invés de ter tal apoio, caso a caso, votação a votação, ao custo de nomeações inadequadas, de remanejamentos orçamentários contrários ao interesse público⁶⁰.

Outra solução possível para auxiliar na prevenção da corrupção seria a descentralização política, à medida que aproxima os governantes dos governados, tornando mais simples e direto o controle da implementação das políticas públicas⁶¹.

Por fim, essa análise inicial buscou demonstrar que tal importação resultou em sérios problemas políticos e institucionais, gerando, por conseguinte a corrupção política.

⁵⁹ RAMOS, Elival da Silva. "Ética e política". *O regime democrático e a questão da corrupção política*. São Paulo: Atlas, 2004, p. 93.

⁶⁰ RAMOS, Elival da Silva. "Ética e política". *O regime democrático e a questão da corrupção política*. São Paulo: Atlas, 2004, p. 93.

⁶¹ *Ibidem*, p. 94.

5.Referências Bibliográficas

ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel. *Sistemas políticos de América Latina*. 3.ed. Madrid: Editorial Tecnos, 2003.

ARGENTINA. *CONSTITUIÇÃO DE LA NACIÓN ARGENTINA*. 2.ed. Buenos Aires: Ediciones La Rocca, 1998.

BARZOTTO, Luis Fernando. *A Democracia na Constituição*. São Leopoldo: Unisinos, 2003.

BBC. Disponível em www.bbc.co.uk. Acesso em 10 de junho de 2008.

BITTAR, Eduardo Carlos Bianca. *Metodologia de pesquisa jurídica*. São Paulo: Saraiva, 2001.

BOBBIO, Norberto, MATTTEUCCI, Nicola e PASQUINO, Gianfranco. Trad. Carmen C. Varriale, Gaetano Lo Mônaco, João Ferreira, Luiz Guerreiro Pinto Caçais e Renzo Dini. *Dicionário de política*. 5.ed. Brasília: UnB.

CENTRO UNIVERSITÁRIO DE BRASÍLIA. Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais. Curso de Direito. Manual de elaboração de monografias. Brasília, 2002.

ELLIOTT, Kimberly Ann (Org.). *A Corrupção e a economia global*. Trad. Marsel Nascimento Gonçalves de Souza. Brasília: UnB, 2002.

FAGUNDES, Miguel Seabra – “Instrumentos institucionais de combate à corrupção”. In *Revista de Direito Público*. São Paulo: RT, nº 71, jul/set de 1984.

FERRAZ, Anna Candida da Cunha. *Conflito entre poderes*. São Paulo: RT, 1994.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Constituição e governabilidade: ensaio sobre a (in)governabilidade brasileira*. São Paulo: Saraiva, 1995.

_____. *Corrupção e democracia. O regime democrático e a questão da corrupção política* (coord. Fernando Aurélio Zilveti; Sílvia Lopes). São Paulo: Atlas, 2004.

_____. *Curso de Direito Constitucional*. 33.ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

FOLHA DE SÃO PAULO, dia 22/01/01. Disponível em www.folha.com.br. Acesso em 11 de julho de 2008.

HAMILTON, Alexander. *O federalista*. Trad. Hiltomar Martins Oliveira. Belo Horizonte: Ed. Líder, 2003.

ISTO É. Disponível em http://www.terra.com.br/istoe/1615/internacional/1615eu_pago_tuvotas.htm. Acesso em 15 de agosto de 2008.

JORNAL JOINVILLE, 02 de setembro de 2000. Disponível em <http://www1.an.com.br/2000/set/02/0mun.htm>. Acesso 23 de março de 2008

LEAL, Roger Stiefelmann. *O efeito vinculante na jurisdição constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2006.

MALBERG, Carré de. *Teoría General del Estado*. México: Fondo de Cultura Económica, 1998.

MEDUAR, Odete. Ética e política. *O regime democrático e a questão da corrupção política* (coord. Fernando Aurélio Zilveti; Sílvia Lopes). São Paulo: Atlas, 2004.

MONTESQUIEU. *O espírito das leis*. Trad. Fernando Henrique Cardoso e Leôncio Martins Rodrigues. 2.ed. Brasília: Editora UnB, 2001.

NEGRETTO, Gabriel L. Hacia una nueva visión de la separación de poderes em América Latina. In CARBONELL, Miguel, OROZCO, Wistano e VÁZQUEZ, Rodolfo (Coord.) *Estado de derecho: conceptos, fundamento y democratización em América Latina*. México: siglo XXI editores, 2002.

PIÇARRA, Nuno. *A separação dos poderes como doutrina e princípio constitucional*. Coimbra: Editora Coimbra, 1989.

RAMOS, Elival da Silva – “Ética e política”. *O regime democrático e a questão da corrupção política*. São Paulo: Atlas, 2004.

ROSE-ACKERMAN, S. *La corrupción y los gobiernos. Causas, consecuencias y reforma*. Madrid: Siglo XXI de Argentina Editores. 2001. 366 p. (Sociología y política)

SIGAL, Silvia. Argentina 2003: la cortie de l’ambê? In Problèmes D’Amérique Latine – *Argentine, après la tourmente*, v. 51. Paris: Reveu, 2003.

SOUSA JÚNIOR, Cezar Saldanha – Direito constitucional e a corrupção política. *O regime democrático e a questão da corrupção política*. São Paulo: Atlas, 2004.

WARREN, M. E. What does corruption mean in a democracy? *American Journal of Political Science*, v.48, n.2, Apr2004, p.328-343. 2004.



Centro Universitário de Brasília - UniCEUB

PROJETO DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA –
PIBIC/CNPQ

ANA CAROLINA BORGES DE OLIVEIRA

CONSTITUIÇÃO, DEMOCRACIA E CORRUPÇÃO

Prof. Dr. Roger Stiefelmann Leal

Brasília – DF

2008

ANA CAROLINA BORGES DE OLIVEIRA

CONSTITUIÇÃO, DEMOCRACIA E CORRUPÇÃO

Relatório final do 6º Projeto de Iniciação Científica, apresentado como requisito para conclusão do programa do Projeto de Iniciação Científica – PIBIC/CNPq - Cota Institucional do CNPq.

Centro Universitário de Brasília –
UniCEUB

Curso: Direito.

Orientador: Prof. Dr. Roger
Stiefelmann Leal

Brasília – DF

2/2008

*Ao Mestre de sempre, meu orientador
Professor Dr. Roger Stiefelmann Leal,
com admiração e respeito.*

À Pessoa que me ensinou a amar.

*“O mundo comum acaba quando é visto
somente sob um aspecto e só se lhe
permite uma perspectiva.”*

(Hannah Arendt, A condição humana)

Resumo

(Introdução) Trata-se de Trabalho de Iniciação Científica sobre a análise do fenômeno da corrupção política sob a ótica do Direito Constitucional e da teoria democrática, para verificar se a ordem constitucional é causa de estímulo ou inibição de práticas políticas corruptas. Nesse sentido, com o objetivo de instrumentalizar a presente pesquisa, é realizado um estudo sobre a eleição e o governo do Presidente argentino, Fernando De La Rúa (Outubro de 1999 a dezembro de 2001), para debater sobre o arranjo institucional adotado pelo país e sua relação com a corrupção ocorrida durante esse período. Assim, para fundamentar o presente estudo, a pesquisa analisa o modelo da separação de poderes desenvolvido por Montesquieu e adotado nos Estados Unidos, para, posteriormente, analisar sua adoção nos países latino-americanos, tendo como referencial o modelo argentino. **(Metodologia)** A metodologia utilizada para esse trabalho de pesquisa é a analítico-dogmático. Na dimensão analítica se estuda os conceitos jurídicos do presente tema, tais como, corrupção, teoria constitucional, princípio da separação de poderes, controle parlamentar. Para, finalmente, construir e aperfeiçoar a estrutura do sistema jurídico, segundo a ótica da dimensão dogmática. Assim, a análise dogmática-instrumental é baseada na doutrina e norma. Nesse âmbito, a pesquisa pode ser dividida na análise das três fontes do direito: doutrina - momentos de realizar revisão bibliográfica dos autores indicados, principalmente dos que tratam do princípio da separação de poderes, sua origem e sua aplicação nos Estados Unidos e na América Latina; norma - nesse aspecto os dispositivos normativos relevantes para o estudo serão os contidos nas Constituições dos países, principalmente na da Argentina. **(Conclusão)** A principal conclusão extraída foi a de que a corrupção política é originada em decorrência do sistema constitucional adotado por um país. Por fim, essa análise buscou demonstrar que a importação do modelo norte-americano pela Argentina resultou em sérios problemas políticos e institucionais, gerando, por conseguinte a corrupção política.

Palavras-chave: corrupção, separação de poderes, Argentina

Résumé

(Introduction) Il s'agit d'un travail d'initiation scientifique sur l'analyse du phénomène de la corruption politique vue par le Droit Constitutionnel et par la théorie démocratique, pour vérifier si l'ordre constitutionnel entraîne la stimulation ou l'inhibition de pratiques politiques corruptives. Dans ce sens, ayant pour but de mettre en contexte la recherche suivante, une étude sur l'élection et le gouvernement du Président argentin, Fernando De La Rúa (Octobre 1999 à décembre 2001) a été accomplie, pour débattre sur un modèle institutionnel adopté par le pays et son rapport avec la corruption survenue pendant cette période. Ainsi, pour justifier l'étude suivante, la recherche analyse le modèle de la séparation de pouvoirs, développé par Montesquieu et adopté aux Etats-Unis, pour, ensuite, analyser son adoption aux pays latino-américains, ayant pour référence le modèle argentin. **(Méthodologie)** La méthodologie utilisée pour ce travail de recherche est l'analytique-dogmatique. Dans la dimension analytique on étudie les concepts juridiques de cette recherche, tels que corruption, théorie constitutionnelle, principe de la séparation des pouvoirs, contrôle parlementaire. Pour, finalement, bâtir et perfectionner la structure du système juridique, selon le regard de la dimension dogmatique. Ainsi, l'analyse dogmatique-instrumentale est fondée sur la doctrine et législation. Dans ce domaine, la recherche peut être divisée en l'analyse des deux sources du droit: doctrine - moment de faire une révision bibliographique des auteurs, surtout ceux qui traitent du principe de la séparation de pouvoirs, son origine et sa mise en place aux Etats- Unis et en Amérique Latine et législation – dans cet aspect les dispositifs législatifs pertinents à l'étude seront ceux des Constitutions des pays, surtout celle d'Argentine. **(Conclusion)** La principale conclusion parvenue de cette recherche est celle que la corruption politique provient du système constitutionnel adopté par un pays. Finalement, cette analyse a cherché à démontrer que l'importation du modèle nord américain par l'Argentine a

débouché dans de sérieux problèmes politiques et institutionnels, engendrant, par la suite la corruption politique.

Mot-clé: corruption, séparation de pouvoirs, Argentine

SUMÁRIO

| | |
|--|-----------|
| Introdução da Pesquisa..... | 9 |
| Problema de pesquisa/ Justificativa do tema..... | 10 |
| Objetivos..... | 17 |
| Revisão bibliográfica/Fundamentação Teórica..... | 19 |
| Metodologia..... | 32 |
| Desenvolvimento | |
| Capítulo 01. A Corrupção Política..... | 35 |
| 1.1. Aspectos gerais da corrupção..... | 35 |
| 1.2. Corrupção e democracia..... | 41 |
| Capítulo 02. O estudo do caso da Argentina..... | 45 |
| 2.1. Os fatos..... | 45 |
| 2.2. Análise da crise..... | 52 |
| Capítulo 03. Teoria da separação de poderes | 56 |
| 3.1. A Teoria da separação de poderes nos Estados Unidos..... | 56 |
| 3.2. A Teoria da separação de poderes na América Latina..... | 62 |
| Resultado da Análise/Conclusões..... | 65 |
| Plano das atividades desenvolvidas 2º/2007-1º/2008..... | 68 |
| Anexos..... | 69 |
| Referências Bibliográficas..... | 71 |

Introdução da Pesquisa

A presente pesquisa possui como objeto de estudo o fenômeno da corrupção política. Pouco tratada no âmbito do Direito Constitucional e Administrativo, a corrupção política é considerada fator de deturpação do regime democrático, além de grave desvio moral e causa de relevantes problemas econômicos¹.

Segundo Manoel Gonçalves Ferreira Filho, a corrupção na democracia pode ocorrer de duas formas: no processo eleitoral, ou seja, no processo de escolha dos governantes e no processo governamental, naquele de atuação dos governantes². Com base nisso, o presente estudo irá focar a corrupção política no processo governamental, analisando quais razões levam os governantes a praticar corrupção.

Assim, o trabalho analisa o fenômeno da corrupção política sob a ótica do Direito Constitucional e da teoria democrática, para verificar se a ordem constitucional é causa de estímulo ou inibição de práticas políticas corruptas.

¹ Cf. Manoel Gonçalves Ferreira Filho – “Corrupção e democracia”. *O regime democrático e a questão da corrupção política*. São Paulo: Atlas, 2004, p. 18; também Mark E. Warren – “What does corruption mean in a democracy?”. *American Journal of Political Science*, v.48, n.2, Apr/2004, pp.328 e segs.

² FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. “Corrupção e democracia”. *O regime democrático e a questão da corrupção política*. São Paulo: Atlas, 2004, p. 05.

Problema de pesquisa/ Justificativa do tema

Esta linha de pesquisa destina-se a aferir a influência dos diversos modelos constitucionais e – especificamente – dos sistemas políticos contemporâneos na prática da corrupção. O trabalho examina, desse modo, se determinados arranjos político-institucionais consubstanciam-se em facilitadores ou inibidores da corrupção política, bem como se determinadas práticas guardam relação com certas estruturas de poder.

Nesse sentido, com o objetivo de instrumentalizar a presente pesquisa, é realizado um estudo sobre a eleição e o governo do Presidente argentino, Fernando De La Rúa (Outubro de 1999 a dezembro de 2001), bem como sobre a crise que se instala na Argentina após sua eleição, para debater sobre o arranjo institucional adotado pelo país e sua relação com a corrupção ocorrida durante esse período.

O quadro em estudo pode ser assim resumido: com a renúncia de De La Rúa, cinco presidentes chegaram ao cargo em apenas doze dias, são eles:

- 24 de outubro de 1999 – eleito Fernando De La Rúa
- 20 de dezembro de 2001 – renúncia de Fernando De La Rúa
- 21 de dezembro de 2001: *Ramón Puerta, 50, é empossado como presidente temporário, como designa a Constituição. Puerta é o presidente do Senado, condição que o transforma no sucessor natural do*

*presidente, já que o vice, Carlos "Chacho" Álvarez, renunciara em outubro de 2000;*³

- 22 de dezembro de 2001: Adolfo Rodríguez é escolhido pela Assembléia Legislativa como o novo presidente provisório argentino e assumiu o cargo 60 dias no dia seguinte;⁴

- 30 de dezembro de 2001: Adolfo Rodríguez Saá renuncia ao cargo. O presidente do Senado Ramón Puerta volta a assumir a presidência, mas por apenas 15 minutos, pois também renuncia;⁵

- 31 de dezembro de 2001: peronista Eduardo Camaño, presidente da Câmara, assume como presidente interino da Argentina, como designa a Constituição para os casos de renúncia do presidente do Senado;⁶

- 01 de janeiro de 2002: Assembléia Legislativa escolhe o senador peronista Eduardo Duhalde, 60, como novo presidente do país. Ele assume o cargo hoje (2 de janeiro) para governar até dezembro de 2003, cumprindo o mandato deixado por De la Rúa.⁷

Com essa breve explanação, verifica-se que o estudo desse caso possibilita analisar se a crise de (in)governabilidade que aconteceu na Argentina decorreu do sistema constitucional adotado pelo país, ou seja, permite estudar as causas e conseqüências da corrupção ocorrida durante o período presidido por Fernando de la Rúa, bem como identificar possíveis soluções para a crise.

³ FOLHA DE SÃO PAULO, dia 22/01/01. Disponível em www.folha.com.br. Acesso em 11 de julho de 2008.

⁴ Ibidem.

⁵ Ibidem.

⁶ Ibidem.

⁷ Ibidem.

Além disso, o estudo da corrupção política com base no modelo constitucional-político possibilita, ainda, desenvolver um estudo acerca do debate *moralista* sobre corrupção política. Tal enfoque, por sua vez, defende que os desvios perpetrados por agentes políticos são derivados da natureza humana. Nesse sentido, a corrupção seria uma falha de caráter ligada ao homem⁸, uma vez que fatores externos ou institucionais não concorreriam propriamente para a prática da corrupção.

Explica Fritz F. Heimann que *discussões acerca do pecado original ou da diversidade cultural não levam a lugar nenhum*⁹, como meio eficiente para combater a corrupção. E, complementa, afirmando que é *aconselhável que essas duas questões sejam evitadas por aqueles que tiverem interesse em fazer avançar as reformas*.¹⁰

Nesse contexto, a presente pesquisa confronta a teoria moralista com a teoria político-constitucional, tendo como base o modelo argentino durante o mandato do Presidente Fernando De La Rúa, para analisar o que é corrupção e quais as formas de controle, inibição e prevenção.

Dessa forma, o trabalho nega centralidade à questão ética do indivíduo para agregar, no mínimo, como causa concorrente da corrupção política, elementos institucionais, decorrentes do sistema político constitucional adotado. Assim, para a teoria constitucionalista, são as condições do sistema

⁸ Cf. Manoel Gonçalves Ferreira Filho. *Constituição e governabilidade: ensaio sobre a (in)governabilidade brasileira*. São Paulo: Saraiva, 1995, p. 111.

⁹ ELLIOTT, Kimberly Ann (Org.). *A Corrupção e a economia global*. Trad. Marsel Nascimento Gonçalves de Souza. Brasília: UnB, 2002, p. 222.

¹⁰ *Ibidem*, p. 222.

político introduzidas pela Constituição, que facilitam ou obstam práticas de corrupção¹¹.

Após a exposição do tema de estudo, a presente pesquisa analisa o modelo de freios e contrapesos, *checks and balances*, desenvolvido por Montesquieu e adotado nos Estados Unidos, para, posteriormente, analisar sua adoção nos países latino-americanos, tendo como referencial o modelo argentino.

Tal explanação permite analisar a influência do princípio da separação de poderes na América Latina, especificamente na Argentina, averiguando as transformações causadas pela transposição desse sistema tripartite e estudar se tais mudanças podem ser causas de inibição ou estímulo à corrupção política.

Nesse contexto, já em 1933, Mirkin-Guetzevitch analisava a crise pela qual as democracias latino-americanas atravessavam. Segundo ele, trata-se de uma crise de crescimento em que *as nações que proclamaram em seus estatutos políticos os mais elevados princípios (...), não de alcançar sua estabilidade política e estabelecer o regime de liberdade*¹².

Além disso, o autor também aponta uma profunda desconfiança no regime presidencial da América Latina, bem como o problema da opinião pública¹³.

¹¹ Cf. Elival da Silva Ramos. *Ética e política. O regime democrático e a questão da corrupção política*. São Paulo: Atlas, 2004, p. 93; também Cezar Saldanha Souza Júnior – “Direito constitucional e a corrupção política”. *O regime democrático e a questão da corrupção política*. São Paulo: Atlas, 2004, p. 80.

¹² GUETZÉVITCH, Mirkin. *As novas tendências do direito constitucional*. São Paulo: Companhia Editorial Nacional, 1933, p. 17.

¹³ *Ibidem*, p. 18.

É, então, nesse breve contexto histórico que a presente pesquisa estuda quais os fatores de deturpação das democracias latino-americanas, tendo como enfoque o problema da corrupção política na Argentina durante o mandato do Presidente Fernando De La Rúa.

Tal preocupação se deve, principalmente, ao fato de que os países latino-americanos, ao importarem o sistema de freios e contrapesos adotado pelos Estados Unidos, adotaram também sua forma de governo – o sistema Presidencialista.

Nesse sentido, explica Gabriel Negretto que os regimes presidencialistas latino-americanos se fundaram originariamente em uma versão do conceito de separação de poderes da Constituição estadunidense.¹⁴

Muito debatido pelos doutrinadores¹⁵, o sistema Presidencialista ao concentrar em uma só pessoa, no Presidente da República, as funções de chefia do governo e de Estado, *representa uma violação ao princípio da divisão do trabalho e da especialização das funções*¹⁶.

Sobre o sistema presidencialista, Bruce Ackerman explica que o fator principal desse sistema é que constitui um *mecanismo por meio do qual o líder máximo pode ser 'levado ao poder' ou 'se conduzir ao poder', por conta*

¹⁴ NEGRETTO, Gabriel L. Hacia una nueva visión de la separación de poderes em América Latina. In CARBONELL, Miguel, OROZCO, Wistano e VÁZQUEZ, Rodolfo (Coord.) *Estado de derecho: conceptos, fundamento y democratización em América Latina*. México: siglo XXI editores, 2002, p. 299.

¹⁵ Nesse sentido, SOUSA JÚNIOR, Cezar Saldanha. *A crise da democracia no Brasil: aspectos políticos*. Rio de Janeiro: Forense, 1978. NEGRETTO, Gabriel L. Hacia una nueva visión de la separación de poderes em América Latina. In CARBONELL, Miguel, OROZCO, Wistano e VÁZQUEZ, Rodolfo (Coord.) *Estado de derecho: conceptos, fundamento y democratización em América Latina*. México: siglo XXI editores, 2002. FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 33.ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

¹⁶ SOUSA JÚNIOR, Cezar Saldanha. *A crise da democracia no Brasil: aspectos políticos*. Rio de Janeiro: Forense, 1978.

própria.¹⁷ Com isso, a partir desse sistema presidencialista, surge um outro problema para as novas constituições latino-americanas – a relação entre o Executivo e o Legislativo.

Nesse aspecto, segundo Anna Cândida da Cunha Ferraz, o essencial da doutrina da separação de poderes de Montesquieu, em prol de se constituir um Estado respeitoso das liberdades, é mister dividir o exercício do poder, estabelecendo um sistema de freios e contrapesos¹⁸; ou seja, trata-se de um arranjo jurídico-institucional que propicia a interferência de um poder sobre o outro para impedir abusos e *propiciar a harmonia no relacionamento entre os poderes*.¹⁹

Carré de Malberg explica que a separação de poderes, como desenvolvida por Montesquieu, é irrealizável, porque, ao exigir que cada função material de poder seja concedida em sua totalidade a um órgão, implicaria numa divisão de poderes que, não só paralisaria a atuação do Estado, mas também arruinaria sua unidade.²⁰

Entretanto, cumpre ressaltar que é esse o objetivo da teoria de Montesquieu, já que, quanto menor a atuação do Estado, mais liberdade os homens terão, ou seja, *a liberdade é o direito de fazer tudo o que as leis permitem*.²¹

Essa é razão pela qual o modelo tripartite foi facilmente adotado pelos Estados Unidos, embora com algumas diferenças – como o

¹⁷ ACKERMAN, Bruce. *Nós, o povo soberano. Fundamentos do Direito Constitucional*. Trad. Mauro Raposo de Mello. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p. xliiii.

¹⁸ FERRAZ, Anna Candida da Cunha. *Conflito entre poderes*. São Paulo: RT, 1994, p. 13.

¹⁹ *Ibidem*, p. 14.

²⁰ MALBERG, Carré de. *Teoría General del Estado*. México: Fondo de Cultura Económica, 1998, p. 833.

²¹ MONTESQUIEU. *O espírito das leis*. São Paulo: Martin Claret, 2007, p. 118.

sistema presidencialista; os Federalistas, ou os Fundadores, acreditavam no destino da liberdade individual nos Estados Unidos, retratada com a promulgação da Constituição de 1789.

Dessa maneira, é possível aferir que o modelo de separação de poderes foi criado para um Estado Liberal, em que a atuação do governo seja mínima. Assim, quando esse modelo é transplantado para países que não possuem tradição liberal, tal estrutura acaba criando anomalias nos regimes presidencialistas latino-americanos.

E, por fim, nesse sentido, Gabriel Negretto explica que, por um lado essa divisão de poderes cria um sistema eleitoral que induz em cada ramo do governo uma representação de interesses de forma muito diversificada e, por outro lado, possibilita a distribuição de poderes permitindo que cada um dos agentes estatais bloqueie as decisões dos outros, na ausência de acordo entre os mesmos.²²

É esse, portanto, o problema a ser enfrentado: tendo como referencial teórico o princípio de separação de poderes de Montesquieu, buscase averiguar quais suas implicações no sistema presidencialista da América Latina, a partir da análise de um caso concreto ocorrido na Argentina, para relacionar como problema da corrupção política.

²² NEGRETTO, Gabriel L. Hacia una nueva visión de la separación de poderes em América Latina. In CARBONELL, Miguel, OROZCO, Wistano e VÁZQUEZ, Rodolfo (Coord.) *Estado de derecho: conceptos, fundamento y democratización em América Latina*. México: siglo XXI editores, 2002, p. 299.

Objetivos

Objetivo geral

O objetivo principal da presente pesquisa é **estudar se o modelo político adotado por um país é fator de inibição ou indução da prática de corrupção política**, ou seja, averiguar se determinado modelo constitucional de organização política contribui para certas práticas de corrupção.

Assim, pretende-se analisar quais as causas, origens da corrupção, confrontando as teses defendidas pela teoria moralista com a teoria constitucional.

Objetivos específicos

- estudar o princípio da separação de poderes: a composição dos poderes, a partilha das funções e sua finalidade;
- analisar a influência da separação de poderes na ordem política latino-americana;
- analisar as funções típicas do Poder Executivo;
- averiguar a organização do Poder Legislativo
- avaliar a relação entre os sistemas eleitorais e a composição do Parlamento;
- verificar o sistema de minoria e oposição no Parlamento;
- examinar os arranjos político-institucionais – particularmente os sistemas presidencialistas, parlamentaristas e mistos;
- estudar o caso da corrupção política na Argentina;
- desenvolver um conceito de corrupção política;

- examinar a teoria moralista sobre corrupção;
- conceituar teoria constitucional, bem como democracia;
- buscar determinar quais fatores inibem e induzem a prática de corrupção política.

Revisão bibliográfica/Fundamentação Teórica

Após a explanação do objeto de estudo, bem como de seus objetivos e sua justificativa, passa-se ao desenvolvimento do tema, para analisar as principais referências bibliográficas sobre o assunto, bem como sua fundamentação teórica.

Primeiramente, antes de analisar o objeto da pesquisa propriamente dito, cumpre ressaltar que o presente tema está estritamente relacionado com a ética. Segundo Odete Medauar, como o político envolve atividade entre Estado e cidadãos ou governantes e governados, tais relações sempre devem estar revestidas pelo caráter ético.²³ Dessa forma, a corrupção, seja em qualquer forma de manifestação, provoca um rompimento com a moral e a ética; o que, conseqüentemente, enfraquece a democracia e o direito.²⁴

Nesse contexto, tendo em vista que o trabalho tem como enfoque a corrupção política, especificamente no âmbito de atuação dos poderes Executivo e Legislativo, tratar-se-á da corrupção nos sistemas democráticos, uma vez que esse Estado²⁵ se consolida com o constitucionalismo.

²³ MEDUAR, Odete. Ética e política. *O regime democrático e a questão da corrupção política* (coord. Fernando Aurélio Zilveti; Sílvia Lopes). São Paulo: Atlas, 2004, p. 199.

²⁴ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Corrupção e democracia. O regime democrático e a questão da corrupção política* (coord. Fernando Aurélio Zilveti; Sílvia Lopes). São Paulo: Atlas, 2004, p. 18.

²⁵ O conceito de democracia adotado pelo presente trabalho é o desenvolvido por Norberto Bobbio, em que este a conceitua como um *sistema de poder no qual as decisões coletivas, isto é, as decisões que interessam a toda a coletividade (grande ou pequena que seja) são tomadas por todos os membros que a compõem.*²⁵ BOBBIO, Norberto, MATTTEUCCI, Nicola e PASQUINO, Gianfranco. Trad. Carmen C. Varriale, Gaetano Lo Mônaco, João Ferreira, Luiz Guerreiro Pinto Caçais e Renzo Dini. *Dicionário de política*. 5.ed. Brasília: UnB.

A Teoria da Separação de Poderes

O constitucionalismo, explica Roger Stiefelmann Leal, *surgiu como reação aos regimes autocráticos que imperavam na Europa durante os séculos XVII e XVIII.*²⁶ Assim, a Constituição foi criada para definir *as regras da organização fundamental do Estado*²⁷.

Dessa forma, um Estado só será constitucional, se permitir que os indivíduos *usufruem de liberdade, segurança e propriedade e desde que o poder esteja distribuído por diversos órgãos.*²⁸

Essa foi a base da tese desenvolvida por Montesquieu²⁹, ao elaborar o princípio da separação de poderes, com fundamento no modelo institucional da Inglaterra. Sua obra, *O espírito das leis*, escrita na metade do século XVIII, nasceu com o objetivo de frear ou, até mesmo, acabar com o Absolutismo, já que a finalidade precípua da divisão do poder em mais de um órgão ou titular *reside em adotar organização política apta a obstar o seu uso arbitrário ou abusivo.*³⁰

Assim, conforme Roger Stiefelmann Leal, *o pensador francês aponta a Inglaterra como a única nação do mundo que tem como objeto direto*

²⁶ LEAL, Roger Stiefelmann. *O efeito vinculante na jurisdição constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 13.

²⁷ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 33.ed. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 03.

²⁸ MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional*. Coimbra: Coimbra Editora, Tomo VI, 2001, p. 17.

²⁹ Cumpre ainda ressaltar que Montesquieu não cria um modelo político, ele mostra como é o modelo inglês. Assim, para ele, Constituição é o fato, é o modo de organização de um Estado, já que na Inglaterra não há uma constituição escrita. Ainda nesse aspecto, Roger Stiefelmann Leal explica que *embora se noticie que as primeiras Constituições escritas – editadas pelas ex-colônias inglesas após a proclamação de sua independência – fossem consubstanciadas em apenas um ato solene, é de salientar que uma Constituição escrita admite ser estruturada em mais de um documento*. LEAL, Roger Stiefelmann. *O efeito vinculante na jurisdição constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 14.

³⁰ LEAL, Roger Stiefelmann. *O efeito vinculante na jurisdição constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 05.

de sua constituição a liberdade política.³¹ Tal liberdade política, dessa forma, é o objetivo final da teoria da separação de poderes, segundo Montesquieu.

De tal modo, para ele, *a liberdade é o direito de fazer tudo o que as leis permitem*³², ou seja, somente a lei pode limitar a liberdade. Entretanto, não basta que exista liberdade, é necessário também que haja o governo moderado³³ e que, nesse último, não se abuse do poder; já que o poder precisa de limites.³⁴

Tal raciocínio³⁵ pode ser observado no artigo 19 da Constituição da Argentina, que assim expressa:

*“Art. 19. (...) Ningún habitante de la Nación será obligado a hacer lo que no manda la ley, ni privado de lo que ella no proíbe.”*³⁶

Consequentemente, tal estruturação de poder só é possível na democracia representativa, já que, segundo Montesquieu, *num Estado livre, todo homem que supõe ter uma alma livre deve governar a si próprio, é necessário que o povo, no seu conjunto, possua o poder legislativo.*³⁷

Assim, o princípio de separação de poderes não é um sistema de especialização de funções, ou seja, cada poder não corresponde a uma

³¹ LEAL, Roger Stiefelmann. *O efeito vinculante na jurisdição constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 06.

³² MONTESQUIEU. *O espírito das leis*. São Paulo: Martin Claret, 2007, p. 118.

³³ A noção de governo moderado, para Montesquieu, deriva da combinação das três formas puras de governo de Aristóteles, são elas: monarquia, aristocracia e república.

³⁴ MONTESQUIEU. *O espírito das leis*. São Paulo: Martin Claret, 2007, p. 118.

³⁵ Vide também Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, art. 5º, II: *Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: II - ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei*. BRASIL. Constituição brasileira, 05 de outubro de 1988. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em 05/03/2008.

³⁶ ARGENTINA. *CONSTITUIÇÃO DE LA NACIÓN ARGENTINA*. 2.ed. Buenos Aires: Ediciones La Rocca, 1998, p. 33.

³⁷ MONTESQUIEU. *O espírito das leis*. São Paulo: Martin Claret, 2007, p. 120.

função. Ele significa que, se as funções estão divididas entres os poderes, é possível que um poder interfira no outro para evitar os abusos.

Em decorrência desse funcionamento e tendo em vista que o Estado só atua por meio da lei,³⁸ verifica-se que esta é fruto do entendimento entre os nobres, o povo e o Rei³⁹, ou seja, entre o Executivo e entre o Legislativo.⁴⁰

Dessa forma, se os poderes sofrem interferências dos outros poderes, é possível aferir que essa relação torna-se conflituosa e, conseqüentemente, não é provável que haja a elaboração de leis.

Isso, por sua vez, acarreta na não atuação do Estado, ou melhor, na diminuição da sua atuação e também na não imposição de limites aos cidadãos. Nesse sentido Montesquieu afirma:

“Num Estado livre, isto é, numa sociedade em que há leis, a liberdade não pode consistir senão em poder fazer o que se deve

³⁸ Tendo em mente que o presente trabalho estuda o princípio da separação de poderes à luz da defesa pela liberdade, adotar-se-á o conceito de lei disposto no artigo 6º da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão: *A lei é a expressão da vontade geral. Todos os cidadãos têm o direito de concorrer, pessoalmente ou através de mandatários, para a sua formação. Ela deve ser a mesma para todos, seja para proteger, seja para punir. Todos os cidadãos são iguais a seus olhos e igualmente admissíveis a todas as dignidades, lugares e empregos públicos, segundo a sua capacidade e sem outra distinção que não seja a das suas virtudes e dos seus talentos.*

Disponível

em http://www.direitoshumanos.usp.br/counter/Doc_Histo/texto/Direitos_homem_cidad.html.

Acesso em 19/02/2008.

³⁹ Segundo Montesquieu, o poder Legislativo é bicameral, pois é dividido em duas casas, conforme explica: *o poder legislativo será confiado tanto à nobreza como ao corpo escolhido para representar o povo (...)*. MONTESQUIEU. *O espírito das leis*. São Paulo: Martin Claret, 2007, p. 121.

⁴⁰ O poder Judiciário, para Montesquieu, não tem força política, já que ele *deve ser exercido por pessoas extraídas do corpo do povo, num certo período do ano, de modo prescrito pela lei* (grifo nosso). Isso não significa que ele seja um poder inferior em relação aos demais e sim que ele não interfere no jogo político, uma vez que o autor explica que o poder de julgar, torna-se, então, *invisível e nulo*. MONTESQUIEU. *O espírito das leis*. São Paulo: Martin Claret, 2007, p. 119.

querer e em não ser constrangido a fazer o que não se deve desejar.”⁴¹

Assim, conclui-se que o princípio da separação de poderes torna-se condição do Liberalismo, em que a supremacia da lei e a idéia de soberania popular acabam por confundir-se com a soberania do legislador⁴². Com isso, observa-se que a *balança dos poderes ou os checks and balances possui um efeito claramente limitativo ou moderador do poder estadual*,⁴³ o que permite uma *proteção jurídico-institucional dos direitos fundamentais de liberdade-autonomia*.⁴⁴

Assim, nas palavras de Nuno Piçarra, a separação de poderes possibilitava que *quanto mais o poder estadual estivesse limitado e impedido de atuar contra a esfera de autonomia dos sujeitos privados*⁴⁵, maior seria a proteção às liberdades individuais.

Além disso, a partir do estudo sobre o princípio da separação de poderes é possível analisar a relação entre o Executivo e o Legislativo, para explicitar se a interferência exercida de um poder no outro tem sido benéfica ou prejudicial – análise a ser realizada posteriormente.

⁴¹ MONTESQUIEU. *O espírito das leis*. São Paulo: Martin Claret, 2007, p. 117/118.

⁴² PIÇARRA, Nuno. *A separação dos poderes como doutrina e princípio constitucional*. Coimbra: Editora Coimbra, 1989, p. 146.

⁴³ PIÇARRA, Nuno. *A separação dos poderes como doutrina e princípio constitucional*. Coimbra: Editora Coimbra, 1989, p. 146.

⁴⁴ *Ibidem*, p. 146.

⁴⁵ *Ibidem*, p. 146.

A Corrupção e a Teoria da Separação de Poderes

Inicialmente, cumpre tratar do conceito⁴⁶ de corrupção. Conforme explica Susan Rose-Ackerman, um dos maiores problemas no estudo da corrupção é sua conceituação, já que o *devido elo entre o dinheiro e política é profundo e recebe tratamento diferenciado dos diversos países*.⁴⁷

Dessa maneira, explica a autora, que o estudo sobre a corrupção deve se focar quando há pagamento, de um indivíduo ou de uma organização de iniciativa privada, com a finalidade de obter benefícios particulares do governo.⁴⁸

Em termos gerais, a corrupção pode ser definida como *um comportamento que se desvia dos deveres formais inerentes a um papel público*.⁴⁹

Montesquieu, nesse contexto, explica que *a corrupção de cada governo começa quase sempre pela corrupção dos princípios*.⁵⁰ Para ele, ocorrerá corrupção do espírito da democracia quando o princípio da igualdade for perdido ou apoderado por cada qual.⁵¹

Também buscando um conceito para corrupção, Agustín Gordillo explicita que:

⁴⁶ Sobre essa denominação, cumpre citar o Luis Fernando Barzotto que explica a diferença entre conceito e concepção, baseado na obra de Ronald Dworkin. Segundo o Luis Fernando Barzotto, *o conceito é representado por 'proposições mais genéricas e abstratas' sobre um fenômeno, ao passo que as concepções consistem em 'refinamentos mais concretos ou subinterpretações dessas proposições mais abstratas*. BARZOTTO, Luis Fernando. *A Democracia na Constituição*. São Leopoldo: Unisinos, 2003.

⁴⁷ ELLIOTT, Kimberly Ann (Org.). *A Corrupção e a economia global*. Trad. Marsel Nascimento Gonçalves de Souza. Brasília: UnB, 2002, p. 59.

⁴⁸ *Ibidem*, p. 62.

⁴⁹ BURKE, Peter. *Uma história social do conhecimento*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003.

⁵⁰ MONTESQUIEU. *O espírito das leis*. São Paulo: Martin Claret, 2007, p. 124.

⁵¹ *Ibidem*, p. 124.

*La Convención Interamericana Contra la Corrupción, al condenar tanto penal como administrativamente diversos comportamientos corruptos o propensos a la corrupción, constituye también un catálogo de ejemplos de actos de objeto inmoral y desde luego prohibido por corrupción.*⁵²

Assim, Michael Johnston define corrupção como *abuso de função ou de recursos públicos, ou como o uso de meios ilegítimos de influencia política por membros das esferas pública e privada.*⁵³

E Manoel Gonçalves Ferreira Filho explica que corrupção é *todo ato que envolver uma retribuição material, ou seja, dinheiro para obter algo lícito.* Assim, segundo ele, há corrupção, seja quando se usa desse recurso para a obtenção do poder, seja quando se utiliza do poder para lograr proveito financeiro; sendo que, no primeiro caso, o dinheiro é um meio ilícito para obter fim lícito e, no segundo, dinheiro é o objetivo ilícito de uma conduta⁵⁴.

Ainda nesse sentido, o autor ressalta que *há corrupção toda vez que o instrumento ou o móvel é uma vantagem – mesmo não monetária – indevida*⁵⁵. Tal ressalva é de extrema importância para o presente estudo, uma vez que será analisado caso em que se utiliza de dinheiro para obter votos

⁵² GORDILLO, Agustín. *Tratado de Derecho Administrativo*, 3. tomo. 6.ed. Belo Horizonte: Del Rey e Fundación de Derecho Administrativo, 2003, p. VIII-22.

⁵³ ELLIOTT, Kimberly Ann (Org.). *A Corrupção e a economia global*. Trad. Marsel Nascimento Gonçalves de Souza. Brasília: UnB, 2002, p. 105.

⁵⁴ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Corrupção e democracia. O regime democrático e a questão da corrupção política* (coord. Fernando Aurélio Zilveti; Sílvia Lopes). São Paulo: Atlas, 2004, p. 19.

⁵⁵ *Ibidem*, p. 19.

para aprovação de uma lei, mas também existirão casos em que se fornecerão cargos no governo, por exemplo, para obter apoio político⁵⁶.

Tais conceituações ilustram, portanto, a relação entre a política e a corrupção, uma vez que haverá corrupção quando os recursos públicos forem utilizados em benefício de certa pessoa ou empresa privada.

Por isso, é possível afirmar que a corrupção pode derivar de um arranjo político conflituoso e, conseqüentemente, acarretar na incapacidade dos atores políticos na condução da política, derivada de desenhos institucionais errôneos, estabelecendo um marco generalizado de ineficácia econômica e amplo mal-estar social.⁵⁷

Tal desenho institucional defeituoso pode ser verificado na América Latina, com a adoção do modelo de separação de Montesquieu. Conforme dito nos tópicos anteriores, o sistema tripartite foi desenvolvido para romper com o sistema político do Absolutismo, estabelecendo a idéia de Estado Liberal.

Nas palavras de Nuno Piçarra, *a idéia de um Estado mínimo perante a autonomia privada (...), é de providencia anglo-saxônica, sobretudo*

⁵⁶ Manoel Gonçalves Ferreira Filho, entretanto, conclui que *a corrupção que se há de combater na democracia é aquela que envolve retribuição material*, pois, segundo ele, *estender o conceito (de corrupção) até os casos em que uma vantagem não é material é o estímulo ou a meta da conduta política pode coadunar-se com o modelo ideal apontado, mas contraria a natureza – certamente imperfeita – do ser humano. Atuar na política, sem atender aos “justos” reclamos do eleitorado, ou sem retribuir ao apoio dado ou pretendido, é impossível, sendo o homem como é.* Cf FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Corrupção e democracia. O regime democrático e a questão da corrupção política* (coord. Fernando Aurélio Zilveti; Sílvia Lopes). São Paulo: Atlas, 2004, p. 20. Assim, o presente trabalho entende que a eventual compra de votos ou a compra de uma base parlamentar para aprovar projetos de lei de interesse do governo, seja mediante dinheiro, seja por meio de cargos políticos, constitui práticas corruptas.

⁵⁷ ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel. *Sistemas políticos de América Latina*. 3.ed. Madrid: Editorial Tecnos, 2003, p. 12.

*norte-americana, em que se minimiza o poder político-estadual em nome da garantia dos direitos fundamentais de liberdade.*⁵⁸

Dessa forma, a partir do momento que tal modelo liberal é seguido por sistema político marcado pelo Estado do bem-estar social, tais como nos países latino-americanos, em que a *liberdade de todos só pode ser obtida pela ação do Estado*;⁵⁹ conclui-se que tal adoção é o oposto do modelo político do princípio da separação de poderes.

Isso permite indagar como um modelo de organização de poderes que tende à paralisia, ou seja, à limitação da atuação do Estado, pode funcionar em países em que o Estado precisa agir para garantir a liberdade humana?

Há, portanto, um conflito entre o modelo institucional adotado e as verdadeiras necessidades daquela sociedade ocasionando, assim, meios de soluções “extra-jurídicos”, nas palavras de Roger Stiefelmann Leal, como, por exemplo, com a corrupção.

Em decorrência do funcionamento desse sistema torna-se necessário examinar a corrupção à luz do princípio da separação, uma vez que, os processos e os resultados políticos são também influenciados pelo conflito de interesses, ou seja, pelas relações entre os três poderes descritos por Montesquieu.⁶⁰

⁵⁸ PIÇARRA, Nuno. *A separação dos poderes como doutrina e princípio constitucional*. Coimbra: Editora Coimbra, 1989, p. 149.

⁵⁹ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 33.ed. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 103.

⁶⁰ ELLIOTT, Kimberly Ann (Org.). *A Corrupção e a economia global*. Trad. Marsel Nascimento Gonçalves de Souza. Brasília: UnB, 2002, p. 101.

Assim como a máquina estatal precisa caminhar, ou nas palavras de Montesquieu, *os três poderes são obrigados a caminhar de acordo*;⁶¹ nos países que não possuem uma idéia de liberdade oriunda do *commom law*, esse caminhar se tornará tumultuoso, acarretando o travamento do sistema político.

A Teoria da Separação de Poderes na América Latina

A análise do presente tópico, tendo em vista a elaboração do presente relatório parcial, busca contextualizar a Argentina no regime de separação de poderes adotado pela maioria dos países latino-americanos, estabelecendo uma linha comum a esses países, qual seja, a origem do sistema político.

Em primeiro lugar, como foi dito nos itens anteriores, a teoria da separação de poderes de Montesquieu foi desenvolvida com base no modelo inglês, tendo repercussão nos Estados Unidos em decorrência da colonização inglesa⁶², bem como do modelo do *commom law* adotado por esses dois países.

Nesse aspecto, cumpre ressaltar que o objetivo primordial da separação de poderes é diminuir a atuação do Estado, estabelecendo um arranjo político que dificulte a elaboração de leis.

⁶¹ MONTESQUIEU. *O espírito das leis*. São Paulo: Martin Claret, 2007, p. 124.

⁶² É importante salientar que, conforme Manoel Gonçalves Ferreira Filho, a teoria de separação de poderes *não foi invenção genial de um homem inspirado, mas sim é o resultado empírico da evolução constitucional inglesa, qual a consagrou o Bill of Rights de 1689*. FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 33.ed. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 135.

Segundo Manoel Gonçalves Ferreira Filho, *a separação de poderes é o princípio fundamental da organização política liberal*,⁶³ uma vez que tal divisão surgiu para limitar a atuação do rei absolutista. Assim, *a gloriosa revolução pôs no mesmo pé a autoridade real e a autoridade do parlamento*⁶⁴, para defender os direitos naturais e imprescritíveis do homem: a liberdade, a prosperidade, a segurança e a resistência à opressão.⁶⁵

Por outro lado, a vigência desse modelo é limitada na América Latina, conforme Gabriel Negretto:

*Dado que la mayoría de los regímenes constitucionales de la región o bien han limitado la representación de intereses diversos em cada rama de poder o bien han moderado sus capacidades de bloqueo mutuo, sobre todo concentrando em el Ejecutivo el poder de promover câmbios de legislación.*⁶⁶

Dessa forma, verifica-se que o estudo sobre a realidade política latino-americana em relação à estrutura interna de organização de cada país, permite verificar que a corrupção está estritamente ligada a depreciação do sistema democrático.

Nesse aspecto, explica Bruce Ackerman que o *tráfico de influência burocrático*, ou seja, os meios que as burocracias desenvolvem de auto-preservação para agir em defesa de seus interesses, é *particularmente*

⁶³ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 33.ed. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 135.

⁶⁴ *Ibidem*, p. 135

⁶⁵ Cf. artigo 2º da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão. Disponível em http://www.direitoshumanos.usp.br/counter/Doc_Histo/texto/Direitos_homem_cidad.html.

Acesso em 05/03/2008.

⁶⁶ NEGRETTO, Gabriel L. Hacia una nueva visión de la separación de poderes em América Latina. In CARBONELL, Miguel, OROZCO, Wistano e VÁZQUEZ, Rodolfo (Coord.) *Estado de derecho: conceptos, fundamento y democratización em América Latina*. México: siglo XXI editores, 2002, p. 299.

*grave na república moderna, na qual o governo ativista intervém amplamente em nome do interesse público.*⁶⁷

Tal raciocínio pode ser aplicável para os regimes políticos da América Latina, uma vez que esses países são formados por pluralidade de interesses, necessitando, portanto, de acordos e compromissos para equilibrá-los.⁶⁸ Além disso, o princípio da separação de poderes sofre outra mutação na América Latina em decorrência da adoção do regime presidencialista.

Nesse sentido, Manoel Gonçalves Ferreira Filho explica que, *apesar dos riscos que traz para países onde não existe sólida tradição democrática, o presidencialismo é o único praticável em face da multiplicidade partidária excessiva.*⁶⁹

Assim, essa diversidade de interesses acaba contribuindo para a dificuldade de um acordo, ao lado de um modelo de separação de poderes que já tende à paralisia, ao desacordo.

Consequentemente, e em decorrência da existência de uma democracia enfraquecida, a corrupção acaba sendo uma solução em que um grupo privado, com maior poder aquisitivo, acaba buscando atingir seus interesses, por meio do suborno.

Além disso, em decorrência da democracia representativa adotada pelos países da América Latina, esse pluralismo acaba se refletindo

⁶⁷ ACKERMAN, Bruce. *Nós, o povo soberano. Fundamentos do Direito Constitucional*. Trad. Mauro Raposo de Mello. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p. 345.

⁶⁸ NEGRETTO, Gabriel L. Hacia una nueva visión de la separación de poderes em América Latina. In CARBONELL, Miguel, OROZCO, Wistano e VÁZQUEZ, Rodolfo (Coord.) *Estado de derecho: conceptos, fundamento y democratización em América Latina*. México: siglo XXI editores, 2002, p. 300.

⁶⁹ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 33.ed. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 145.

na composição do Parlamento. Dessa forma, o Presidente da República contará com uma representação minoritária no Congresso, tornando o sistema político ainda mais conflituoso, pois como o governo irá conseguir aprovar suas políticas públicas senão obtiver o apoio congressual?

Explica Gabriel Negretto que uma das soluções adotadas por alguns países latino-americanos como tentativa de solucionar o problema da distribuição dos poderes, consiste em permitir ao Presidente da República a capacidade de introduzir mudanças legislativas por meio de decretos com força de lei, normalmente limitados a circunstâncias de urgência e sujeitos a aprovação pelo Congresso.⁷⁰

Há, também, outros meios de soluções para esse problema e a corrupção seria uma delas. A denominada “compra de votos” consiste em uma saída para a não-formação da maioria congressual, realizada pelo Executivo.

Por fim, essa análise buscou demonstrar que a importação do modelo de freios e contrapesos pela maioria dos países latino-americanos, resultou em sérios problemas políticos e institucionais, gerando, por conseguinte a corrupção política.

⁷⁰ NEGRETTO, Gabriel L. Hacia una nueva visión de la separación de poderes em América Latina. In CARBONELL, Miguel, OROZCO, Wistano e VÁZQUEZ, Rodolfo (Coord.) *Estado de derecho: conceptos, fundamento y democratización em América Latina*. México: siglo XXI editores, 2002, p. 314.

Metodologia

Tipo de pesquisa:

A metodologia utilizada para esse trabalho de pesquisa é a analítico-dogmático⁷¹. Na dimensão analítica estão sendo analisados os conceitos jurídicos do presente tema, tais como, corrupção, teoria constitucional, princípio da separação de poderes, controle parlamentar. Para, finalmente, construir e aperfeiçoar a estrutura do sistema jurídico, segundo a ótica da dimensão dogmática.

Assim, na dimensão dogmática⁷², o presente trabalho busca estudar o tema da corrupção, suas causas e seus efeitos sob o ponto de vista da teoria constitucional, para buscar aplicação do direito às situações cotidianas.

Em decorrência desse método, a pesquisa está situada no ramo do Direito, especificamente no âmbito do Direito Público, com ênfase no Direito Constitucional.

Assim, essa pesquisa resultará em um trabalho dogmático, em decorrência da utilização de métodos racionais e sistêmicos, como os apresentados acima, abordando um tema específico,⁷³ que resultará na

⁷¹ Apud, SILVA. Christine Oliveira Peter. *A pesquisa científica e a graduação em Direito*. Disponível em www.christine.peter.nom.br. Acesso em 29/04/2006.

⁷² BITTAR, Eduardo Carlos Bianca. *Metodologia da pesquisa jurídica*. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 155.

⁷³ Apud SILVA. Christine Oliveira Peter. *A pesquisa científica e a graduação em Direito*. Disponível em www.christine.peter.nom.br. Acesso em 29/04/2006.

elaboração de um relatório final de pesquisa, com a elaboração de novas proposições.

Assim, a análise dogmática-instrumental será baseada na doutrina e norma.

Nesse âmbito, a pesquisa pode ser dividida na análise das duas fontes do direito:

- doutrina: momentos de realizar revisão bibliográfica dos autores indicados, principalmente dos que tratam do princípio da separação de poderes, sua origem e sua aplicação nos Estados Unidos e na América Latina.

- norma: nesse aspecto os dispositivos normativos relevantes para o estudo serão os contidos nas Constituições dos países, principalmente a da Argentina.

Além disso, também são realizados estudos comparativos, recorrendo às fontes doutrinárias, para confrontar as teorias constitucional e sociológica sobre a corrupção e obter uma nova linha de solução, considerando as diferenças políticas e institucionais existentes na doutrina.

Nesse sentido, o professor Jean Rivero esclarece que “o método comparativo é um instrumento de conhecimento dos direitos estrangeiros”, pois é “um meio de descoberta do direito nacional e é um elemento essencial da cultura jurídica”.⁷⁴

⁷⁴RIVERO, Jean. *Curso de Direito Administrativo Comparado*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995, p. 20.

Técnicas de pesquisa:

As técnicas de pesquisa bibliográfica e documental são as utilizadas, tendo em vista que a análise do tema precisa ser desenvolvida a partir de estudos já realizados pela doutrina.

Conseqüentemente, a partir do recolhimento dos dados doutrinários, parte-se para a investigação jurisprudencial em que serão avaliadas quais as repercussões dessas teorias nas decisões concretas, realizadas pelo Poder Judiciário. Nessa perspectiva, também serão consultadas as legislações que dispõem do referido objeto de estudo.

Além disso, o estudo de caso, a instabilidade política na Argentina, permite desenvolver um estudo epistemológico, possibilitando um estudo crítico sobre o caso prático argentino.

Etapas da pesquisa:

Esse confronto entre a teoria e a prática é importante, no sentido de poder criar novas soluções para os casos concretos, caso, as atuais resoluções não sejam eficazes. Assim, a pesquisa passará por duas etapas. Inicialmente, haverá a etapa descritiva, compreendendo o momento em que estudarão as diferentes manifestações doutrinárias, as razões que levaram os autores a conduzirem suas teses no sentido e quais as diferenças entre as opiniões. E depois, a etapa explicativa, que decorre da análise da feita durante a etapa descritiva, em que se pretende apresentar conclusões tomadas pelo estudo das fontes doutrinárias e suas aplicações em casos concretos.

1. Capítulo 01. A Corrupção Política

O presente capítulo tem por objetivo estudar a corrupção política em geral e, após isso, estabelecer a relação entre corrupção e democracia, que servirá de base para o estudo do caso da Argentina, bem como para averiguar se determinado modelo constitucional de organização política contribui para certas práticas de corrupção.

1.1. Aspectos gerais da corrupção

O estudo sobre corrupção política se inicia com o estabelecimento do conceito de corrupção, passando ao estudo sobre a importância da análise das origens da corrupção, quais as formas de prevenção da corrupção, quais são seus efeitos na sociedade, especificamente, na economia de um país.

Explica Miguel Seabra Fagundes que *a corrupção, na prática dos serviços do Estado, situa-se, como problema, em todas as organizações político-administrativas*⁷⁵, já há uma tendência do poder político ao abuso, pela violência e pelo desfrute⁷⁶. Assim, continua o autor, que tal problema, na América Latina, nas altas esferas do poder, tem se mostrado endêmica; já que a maioria dos países passou por momentos de ditaduras militares ou personalistas, demonstrando a fragilidade da organização política desses

⁷⁵ FAGUNDES, Miguel Seabra. Instrumentos institucionais de combate à corrupção. In *Revista de Direito Público*. São Paulo: RT, nº 71, jul/set de 1984, p. 15.

⁷⁶ *Ibidem*, p. 15.

países e, conseqüentemente, uma maior sujeição à *improbidade na gerência da coisa pública*⁷⁷.

Inicialmente, cumpre tratar do conceito⁷⁸ de corrupção. Conforme explica Susan Rose-Ackerman, um dos maiores problemas no estudo da corrupção é sua conceituação, já que o *devido elo entre o dinheiro e política é profundo e recebe tratamento diferenciado dos diversos países*.⁷⁹

Dessa maneira, explica a autora, que o estudo sobre a corrupção deve se focar quando há pagamento, de um indivíduo ou de uma organização de iniciativa privada, com a finalidade de obter benefícios particulares do governo.⁸⁰

Em termos gerais, a corrupção pode ser definida como *um comportamento que se desvia dos deveres formais inerentes a um papel público*.⁸¹

Montesquieu, nesse contexto, explica que *a corrupção de cada governo começa quase sempre pela corrupção dos princípios*.⁸² Para ele, ocorrerá corrupção do espírito da democracia quando o princípio da igualdade for perdido ou apoderado por cada qual.⁸³

⁷⁷ FAGUNDES, Miguel Seabra. Instrumentos institucionais de combate à corrupção. In *Revista de Direito Público*. São Paulo: RT, nº 71, jul/set de 1984, p. 15.

⁷⁸ Sobre essa denominação, cumpre citar o Luis Fernando Barzotto que explica a diferença entre conceito e concepção, baseado na obra de Ronald Dworkin. Segundo o Luis Fernando Barzotto, *o conceito é representado por 'proposições mais genéricas e abstratas' sobre um fenômeno, ao passo que as concepções consistem em 'refinamentos mais concretos ou subinterpretações dessas proposições mais abstratas*. BARZOTTO, Luis Fernando. *A Democracia na Constituição*. São Leopoldo: Unisinos, 2003.

⁷⁹ ELLIOTT, Kimberly Ann (Org.). *A Corrupção e a economia global*. Trad. Marsel Nascimento Gonçalves de Souza. Brasília: UnB, 2002, p. 59.

⁸⁰ *Ibidem*, p. 62.

⁸¹ BURKE, Peter. *Uma história social do conhecimento*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003.

⁸² MONTESQUIEU. *O espírito das leis*. São Paulo: Martin Claret, 2007, p. 124.

⁸³ *Ibidem*, p. 124.

Também buscando um conceito para corrupção, Agustín Gordillo explicita que:

*La Convención Interamericana Contra la Corrupción, al condenar tanto penal como administrativamente diversos comportamientos corruptos o propensos a la corrupción, constituye también un catálogo de ejemplos de actos de objeto inmoral y desde luego prohibido por corrupción.*⁸⁴

Michael Johnston define corrupção como *abuso de função ou de recursos públicos, ou como o uso de meios ilegítimos de influencia política por membros das esferas pública e privada.*⁸⁵

E Manoel Gonçalves Ferreira Filho explica que corrupção é *todo ato que envolver uma retribuição material, ou seja, dinheiro para obter algo lícito.* Assim, segundo ele, há corrupção, seja quando se usa desse recurso para a obtenção do poder, seja quando se utiliza do poder para lograr proveito financeiro; sendo que, no primeiro caso, o dinheiro é um meio ilícito para obter fim lícito e, no segundo, dinheiro é o objetivo ilícito de uma conduta⁸⁶.

Ainda nesse sentido, o autor ressalta que *há corrupção toda vez que o instrumento ou o móvel é uma vantagem – mesmo não monetária – indevida*⁸⁷. Tal ressalva é de extrema importância para o presente estudo, uma vez que será analisado um caso (Argentina), em que se utiliza de dinheiro para

⁸⁴ GORDILLO, Agustín. *Tratado de Derecho Administrativo*, 3. tomo. 6.ed. Belo Horizonte: Del Rey e Fundación de Derecho Administrativo, 2003, p. VIII-22.

⁸⁵ ELLIOTT, Kimberly Ann (Org.). *A Corrupção e a economia global*. Trad. Marsel Nascimento Gonçalves de Souza. Brasília: UnB, 2002, p. 105.

⁸⁶ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Corrupção e democracia. O regime democrático e a questão da corrupção política* (coord. Fernando Aurélio Zilveti; Sílvia Lopes). São Paulo: Atlas, 2004, p. 19.

⁸⁷ *Ibidem*, p. 19.

obter votos para aprovação de uma lei, mas também existirão casos em que se fornecerão cargos no governo, por exemplo, para obter apoio político⁸⁸.

Tais conceituações ilustram, portanto, a relação entre a política e a corrupção, uma vez que haverá corrupção política quando os recursos públicos forem utilizados em benefício de certa pessoa ou empresa privada.

Configura-se, dessa maneira, a importância do estudo sobre a corrupção política, já que, ao envolver o mau uso dos recursos públicos, a corrupção contribui para a má distribuição de renda na população, bem como para empobrecimento da mesma e para a fragilidade da democracia.

Para aprofundar o estudo sobre a corrupção política, Cezar Saldanha Sousa Júnior buscou fazer a distinção entre ética, política e direito, descrevendo seis dimensões do existir humano. A primeira dimensão é a econômica, em que o homem cria riqueza para realizar suas necessidades econômicas. A segunda, política, é uma ordem que estabelece um mínimo de convivência pacífica; a dimensão estética, por sua vez, é aquela que depende da emoção, dos sentidos e a dimensão do conhecimento é responsável pela preservação da espécie humana, pois apenas o homem é capaz de produzir

⁸⁸ Manoel Gonçalves Ferreira Filho, entretanto, conclui que *a corrupção que se há de combater na democracia é aquela que envolve retribuição material*, pois, segundo ele, *estender o conceito (de corrupção) até os casos em que uma vantagem não é material é o estímulo ou a meta da conduta política pode coadunar-se com o modelo ideal apontado, mas contraria a natureza – certamente imperfeita – do ser humano. Atuar na política, sem atender aos “justos” reclamos do eleitorado, ou sem retribuir ao apoio dado ou pretendido, é impossível, sendo o homem como é.* Cf FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Corrupção e democracia. O regime democrático e a questão da corrupção política* (coord. Fernando Aurélio Zilveti; Sílvia Lopes). São Paulo: Atlas, 2004, p. 20. Assim, o presente trabalho entende que a eventual compra de votos ou a compra de uma base parlamentar para aprovar projetos de lei de interesse do governo, seja mediante dinheiro, seja por meio de cargos políticos, constitui práticas corruptas.

conhecimento. A dimensão ética é a necessidade que o ser humano tem de ser feliz e, por último, a dimensão religiosa é aquela que busca o sentido da vida⁸⁹.

Com base nisso, Cezar Saldanha explica, ao estudar as relações entre essas dimensões, que a teoria dos fundamentalistas⁹⁰, ao não aceitar a autonomia dessas dimensões, acaba tornando inviável a distinção de qual fundamentalismo se está tratando. Assim, para ele, *o grande esforço que devemos fazer hoje é buscar a redescoberta das autonomias das instâncias, sem as quais não há civilização*⁹¹.

Por isso, é importante buscar a harmonia entre as dimensões por meio do Direito, pois este *procura conciliar a ética e a política para tornar obrigatória na sociedade uma pauta mínima de relações, sem as quais não haverá uma ordem política, econômica...*⁹². É, portanto, nesse contexto que se insere o presente estudo, uma vez que o problema da corrupção envolve economia social, ética na sociedade e instituições, uma vez que esses três acabam produzindo uma circulação viciosa⁹³.

Dessa forma, para romper com esse círculo vicioso, o ponto de partida é a reforma das instituições que, nesse estudo, terá como base a

⁸⁹ SOUSA JÚNIOR, Cezar Saldanha – Direito constitucional e a corrupção política. *O regime democrático e a questão da corrupção política*. São Paulo: Atlas, 2004, p. 73/74.

⁹⁰ O autor também trata da teoria que defende a independência completa entre as dimensões e da teoria que diz que as seis dimensões são autônomas. Cf SOUSA JÚNIOR, Cezar Saldanha – Direito constitucional e a corrupção política. *O regime democrático e a questão da corrupção política*. São Paulo: Atlas, 2004, p. 74.

⁹¹ SOUSA JÚNIOR, Cezar Saldanha – Direito constitucional e a corrupção política. *O regime democrático e a questão da corrupção política*. São Paulo: Atlas, 2004, p. 75.

⁹² *Ibidem*, p. 77.

⁹³ *Ibidem*, p. 80.

análise do sistema político-constitucional (especificamente o da Argentina), enfrentando os desarranjos institucionais do país que promovem a corrupção⁹⁴.

E, finalmente, cumpre tratar da relação entre corrupção e economia que servirá de base para o estudo do caso da Argentina, uma vez que, nesse caso, f um problema de cunho econômico acabou ensejando a prática de corrupção por parte do governo.

Susan Rose-Ackerman, nesse sentido, explicita que a análise econômica da corrupção *pode isolar incentivos a propinas para agentes do governo, avaliar suas conseqüências e sugerir reformas*⁹⁵. Entretanto, a autora ressalta, com base em estudos do Banco Mundial, que a corrupção é comum tanto em países em desenvolvimento quanto nos industrializados. Mas, por outro lado, países com fama de muito corruptos, tiveram altas taxas de crescimento econômico⁹⁶. Qual seria, assim, a explicação a isso?

Segundo a autora, apesar de países obterem um elevado crescimento econômico juntamente com elevada corrupção, *correm o risco de cair em uma espiral decrescente*⁹⁷. *A corrupção pode virar uma bola de neve de modo que produza comissões ilegais mais elevadas até que o crescimento seja comprometido*⁹⁸, além de que a corrupção, ao distorcer a alocação dos benefícios econômicos, pode levar a uma distribuição de renda menos igualitária.⁹⁹

⁹⁴ SOUSA JÚNIOR, Cezar Saldanha – Direito constitucional e a corrupção política. *O regime democrático e a questão da corrupção política*. São Paulo: Atlas, 2004, p. 80.

⁹⁵ ELLIOTT, Kimberly Ann (Org.). *A Corrupção e a economia global*. Trad. Marsel Nascimento Gonçalves de Souza. Brasília: UnB, 2002, p. 59.

⁹⁶ *ibidem*, p. 61.

⁹⁷ *ibidem*, p. 61.

⁹⁸ *ibidem*, p. 61.

⁹⁹ *ibidem*, p. 61.

Ainda nesse aspecto, Michael Johnston explica que a *corrupção suscita questões políticas importantes acerca das relações entre o Estado e a sociedade, e entre a riqueza e o poder*¹⁰⁰ e, por isso, a *corrupção tende a surgir quando ocorrem mudanças políticas e econômicas bruscas*,¹⁰¹ como foi o caso da Argentina, a ser avaliado posteriormente.

São essas, portanto, as razões que determinam a importância de estudar a corrupção, bem como o meio para combatê-la, tendo como base o estudo sobre suas causas, que será realizado nos próximos capítulos.

1.2. Corrupção e democracia

Após isso, parte-se para um breve estudo sobre as formas de prevenção da corrupção, com o objetivo de explicitar se tais mecanismos são insuficientes ou não e, portanto, qual seria uma solução mais adequada, bem como estabelecer a relação da corrupção com a Democracia.

Elival da Silva Ramos trata o fenômeno da corrupção política, no que diz respeito ao combate à degeneração da prática política, sob dois enfoques distintos: o repressivo e o preventivo¹⁰². No enfoque repressivo, *pretende-se combater a politicagem mediante a imposição de sanções político-administrativas, penais, civis e disciplinares aos que forem responsabilizados por atos dessa natureza e que impotarem a transgressão de normas do*

¹⁰⁰ ELLIOTT, Kimberly Ann (Org.). A Corrupção e a economia global. Trad. Marsel Nascimento Gonçalves de Souza. Brasília: UnB, 2002, p. 103.

¹⁰¹ Ibidem, p. 103.

¹⁰² RAMOS, Elival da Silva. "Ética e política". *O regime democrático e a questão da corrupção política*. São Paulo: Atlas, 2004, p. 91.

*ordenamento positivo*¹⁰³. Já no enfoque preventivo, busca-se uma análise sobre as causas dos atos de corrupção na esfera pública, já que tem-se como base que a Democracia *é um sistema político que se assenta sobre elementos diversos, de natureza cultural, social, econômica e institucional, que podem contribuir decisivamente para seu sucesso ou fracasso*¹⁰⁴.

É, portanto, no enfoque preventivo que o presente estudo está fundamentado, uma vez que busca-se estudar a corrupção política tendo em vista os fatores institucionais de um sistema político. Surge assim, a ligação entre corrupção, democracia e constituição; demonstrando que uma possível deturpação do sistema político-constitucional vigente pode causar a corrupção, bem como degradar a democracia.

Assim, o problema da não adequação dos países latino-americanos ao sistema vigente decorre do fato de que *após a Segunda Guerra Mundial firmou-se a percepção de que o bem comum exige a presença de um Poder Público atuante e, mais do que isso, eficiente*¹⁰⁵; marcando, dessa maneira, o surgimento da Democracia Social.

Por outro lado, tais países desenvolveram seus arranjos político-institucionais com base no modelo liberal da separação de poderes, que propugna por uma mínima intervenção estatal. Daí a razão das crises institucionais de ingovernabilidade nesses países, já que vive-se sob um sistema que propugna pela dificuldade na aprovação de leis e, ao mesmo tempo, requer-se uma maior participação do Governo.

¹⁰³ RAMOS, Elival da Silva. "Ética e política". *O regime democrático e a questão da corrupção política*. São Paulo: Atlas, 2004, p. 91.

¹⁰⁴ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Constituição e governabilidade: ensaio sobre a (in)governabilidade brasileira*. São Paulo: Saraiva, 1995, p. 91.

¹⁰⁵ *Ibidem*, p. 92.

Dessa maneira, cumpre tratar do que é governabilidade para, posteriormente examinar o que poderia levar à ingovernabilidade e conseqüentemente à degeneração da Democracia. Segundo Manoel Gonçalves Ferreira Filho, *governabilidade é a possibilidade de ação governativa eficaz, ou seja, traduz a aptidão de um Estado determinado realizar os objetivos a que se propõe – a sua missão -, não em abstrato, mas em face de um quadro concreto*¹⁰⁶.

Dessa forma, continua Ferreira Filho explicando que a *governabilidade de um país depende, por um lado, das condições políticas, econômicas e sociais que o mesmo apresenta num determinado e, por outro, da adequação da máquina governamental aos objetivos almejados*¹⁰⁷.

Assim, se verifica que, se um país, visando a realização de políticas públicas, possuir um sistema constitucional que leva à não produção legislativa, está-se diante de uma crise de ingovernabilidade, já que a máquina governamental apresenta-se inepta para atender, de modo eficiente, a todas as tarefas¹⁰⁸. Tem-se, portanto, a crise (político-) institucional, objeto de estudo do presente trabalho.

Daí deriva que a governabilidade está relacionada ao poder democrático, na medida em que *a governabilidade consiste na capacidade de obtenção dos resultados*¹⁰⁹ almejados por um Estado e necessita de poder para realizar tais objetivos. E esse poder, quando democrático, é aquele

¹⁰⁶ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Constituição e governabilidade: ensaio sobre a (in)governabilidade brasileira. São Paulo: Saraiva, 1995, p. 03.

¹⁰⁷ Ibidem, p. 04.

¹⁰⁸ Ibidem, p. 04.

¹⁰⁹ Ibidem, p. 09.

escolhido livremente pelo povo, acarretando, assim, na facilidade a obediência dos governados que escolheram os governantes¹¹⁰.

Por sua vez, quando o governante não consegue o apoio da população, direta ou indiretamente, ocorre a ingovernabilidade e, conseqüentemente, o enfraquecimento da democracia, o que pode resultar na adoção de meios “extra-jurídicos” para tornar eficaz a implantação das leis e das políticas públicas do Governo. Tem-se aí o surgimento da corrupção, como um meio para tentar obter legitimidade democrática em um sistema que está em crise de governabilidade.

Esses meios “extra-jurídicos” são, portanto, a corrupção na qual o Executivo, ao utilizar-se do pagamento de propina, busca a aprovação de suas metas de governo pelo Legislativo, representante do domínio da representação popular. Assim, conclui Manoel Gonçalves Ferreira Filho que é pela extensão do voto e da elegibilidade que se democratiza a política e é a Constituição, uma instituição política voltada para a limitação do poder político, que se garante a participação do povo por meio da democracia representativa¹¹¹.

¹¹⁰ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Constituição e governabilidade: ensaio sobre a (in)governabilidade brasileira. São Paulo: Saraiva, 1995, p. 12.

¹¹¹ Ibidem, p. 17.

2. Capítulo 02. A análise do caso da Argentina

Com base nos estudos realizados no capítulo anterior, sobre os aspectos gerais da corrupção, o presente capítulo tem por objeto a análise da crise política¹¹² ocorrida na Argentina, durante o mandato do Presidente da República Fernando de la Rúa, com a finalidade de estabelecer uma relação entre a crise em questão e a teoria constitucional de organização dos poderes, a ser elaborada no próximo capítulo.

2.1. Os Fatos¹¹³

Fernando de la Rúa foi eleito Presidente da Argentina no dia 10 de dezembro de 1999, candidato opositorista, após um período menemista de 10 anos. Foi a primeira vez na história argentina que assumiu um governo de coalizão, pois de la Rúa representou o partido Aliança pelo Trabalho, Justiça e Educação formado pela união entre a União Cívica Radical (UCR) e a Frepaso, uma frente de partidos de esquerda e centro-esquerda, cujo núcleo é o Movimento pela Democracia e pela Justiça Social, uma dissidência do Partido Justicialista, de Carlos Menem¹¹⁴. Apesar de sua imagem paritária, o predomínio no seio da Aliança da UCR foi muito forte, tanto é que impuseram o

¹¹² O presente estudo abordará apenas os aspectos que dizem respeito à crise política enfrentada pela Argentina, não abordando, portanto, as crises econômica e social que também contribuíram para a renúncia do Presidente Fernando de la Rúa; uma vez que o objetivo de tal análise diz respeito à teoria constitucional adotado pelo país e sua relação com as práticas de corrupção.

¹¹³ Cumpre ressaltar que a maioria dos dados e das notícias obtidas para o estudo do presente capítulo estão baseadas em notícias de jornais, revistas e internet, bem como na doutrina.

¹¹⁴ FOLHA DE SÃO PAULO. Argentina elege De La Rúa presidente. 25/10/99. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft2510199904.htm>. Acesso em 11 de fevereiro de 2008.

seu candidato para concorrer às eleições presidenciais (Fernando De La Rúa), como também possuíam a maioria na constituição do governo¹¹⁵.

Assim, de início, verifica-se que o grande desafio da democracia argentina seria manter a coesão necessária para garantir a governabilidade dessa aliança, uma vez que o partido de De La Rúa, ao qual estava aliado há poucos anos, possuía ideologias opostas à sua, além de que o Presidente teria que atender interesses das duas agremiações que formaram a Aliança¹¹⁶.

Além disso, o problema maior enfrentado pelo Presidente Fernando de la Rúa se refere à sua situação em relação ao Parlamento, já que a maioria do Senado era do Partido Justicialista e esta Casa só teve renovação em 2001, dois anos após a eleição de De La Rúa. Por essa razão, estudiosos argentinos, como Felix Luna, afirmaram que tal governo é sem dúvida mais frágil que os anteriores, necessitando, portanto, da criação de consensos para facilitar sua governabilidade¹¹⁷.

A fragmentação do poder político nesse período, além da maioria oposicionista no Senado, também foi marcada pela presença da oposição na Suprema Corte Argentina, pois o Partido Justicialista, de Menem, possuía 05 dos 09 juízes.

Já nas eleições para a Câmara dos Deputados, de um total de 257 cadeiras, a Aliança obteve 124, 07 a menos que a maioria absoluta. E nas eleições para governo da Província de Buenos Aires, como fato inédito, o

¹¹⁵ ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel. *Sistemas políticos de América Latina*. 3.ed. Madrid: Editorial Tecnos, 2003, p. 49.

¹¹⁶ FOLHA DE SÃO PAULO. Governo de coalizão seria fato inédito na história da Argentina. 24/10/99. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz2410199901.htm>. Acesso em 05 de fevereiro de 2008.

¹¹⁷ Ibidem.

governador eleito de Buenos Aires, Carlos Ruckauf – ex vice-Presidente - não era do mesmo partido do Presidente da República¹¹⁸.

Assim, Fernando De La Rúa foi eleito com 48,50% dos votos contra 38,09% dos votos a favor de Duhalde, do Partido Justicialista¹¹⁹.

Entretanto, mesmo antes de tomar posse, Fernando de la Rúa, aumentou seus contatos informais, buscando diálogo com os principais líderes do Partido Justicialista que tinha o controle de dois terços das Províncias, da maioria absoluta do Senado e da maioria da Suprema Corte, segundo informações da Folha de São Paulo.

Também antes de sua posse, os assessores jurídicos e econômicos começaram a estudar a criação de um imposto sobre lucros extraordinários de ex-estatais. Desta feita, tal anúncio acabou gerando a ameaça de afastar da base de apoio do governo, a bancada da Câmara liderada por Domingo Cavallo, ex-ministro da Economia de Menem e terceiro colocado na referida eleição presidencial. Tal divergência ocasionou o afastamento da bancada de Cavallo da Base de apoio, composta por 11 deputados, número de cadeiras que seria essencial para o governo garantir a maioria na Câmara.

Assim, com o quadro político já fragmentado, conforme demonstrado acima, o governo de De La Rúa foi marcado por uma grave crise de corrupção envolvendo o Presidente da República e senadores, pois houve denúncias de que De La Rúa pagou propina a senadores do Partido Justicialista e da UCR para aprovarem a reforma trabalhista em abril de 2000.

¹¹⁸ FOLHA DE SÃO PAULO. A Eleição Argentina. 24/10/99. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz2410199901.htm>. Acesso em 05 de fevereiro de 2008.

¹¹⁹ Conforme Tabela 01, em anexo, página 69.

Tal reforma implicava em uma flexibilização do mercado de trabalho, decorrente de um acordo entre a Argentina e o Fundo Monetário Internacional – FMI¹²⁰.

Portanto, diante dessas denúncias, a Justiça Federal argentina, em uma decisão sem precedentes na história do país, conforme noticiam os jornais, pediu a *suspensão da imunidade parlamentar de sete senadores peronistas - Eduardo Bauzá, Ramón "Palito" Ortega, Emilio Cantarero, Angel Pardo, Remo Constanzo, Alberto Tell e Ricardo Branda - e do senador governista Javier Meneghini, da União Cívica Radical (UCR¹²¹)*.

Além disso, a Justiça Federal também ordenou a quebra do sigilo bancário de 67 senadores. E ainda, conforme noticiam os jornais, apenas dois senadores não tiveram a quebra de seus sigilos decretada que, conforme a imprensa, foram exatamente aqueles que denunciaram os colegas à Justiça. Isso, por sua vez, acabou ocasionando a renúncia dos líderes das duas maiores bancadas do Senado¹²².

Diante dessa crise, o Presidente da República embarcou em uma viagem para o exterior por duas semanas, deixando o governo para o vice-Presidente, Carlos Chaco Alvarez; pois, conforme dispõe a Constituição da Argentina, o vice-Presidente da República é também o Presidente do Senado¹²³. Diante disso, o vice-Presidente afirmou que iria assumir pessoalmente o comando das investigações sobre as denúncia de corrupção,

¹²⁰ ISTO É. Disponível em http://www.terra.com.br/istoe/1615/internacional/1615eu_pago_tuvotas.htm. Acesso em 15 de agosto de 2008.

¹²¹ JORNAL JOINVILLE, 02 de setembro de 2000. Disponível em <http://www1.an.com.br/2000/set/02/0mun.htm>. Acesso 23 de março de 2008.

¹²² JORNAL DO COMÉRCIO. Disponível em <http://www2.uol.com.br/JC/2000/0409/in0409a.htm>. Acesso em 10 de julho de 2008.

¹²³ Cf Art. 57.- El vicepresidente de la Nación será presidente del Senado; pero no tendrá voto sino en el caso que haya empate en la votación¹²³. ARGENTINA. *CONSTITUIÇÃO DE LA NACIÓN ARGENTINA*. 2.ed. Buenos Aires: Ediciones La Rocca, 1998.

causando na imprensa local impressão de que tal atitude teve o objetivo de dar maior atenção ao escândalo sobre suborno, para *ofuscar o burburinho sobre seu relacionamento extraconjugal com a irmã do prefeito de Buenos Aires, a vereadora Vilma Ibara*.¹²⁴

Sobre as denúncias de seu relacionamento extraconjugal, o vice-Presidente acusou Fernando de Santibãnes, chefe da Secretaria de Inteligência e Defesa Estratégica (Side, serviço secreto argentino)¹²⁵, de ser o responsável pela espionagem de sua vida pessoal; uma vez que tal denúncia se deve ao fato de Santibãnes ser um dos principais suspeitos de ter subornado os senadores¹²⁶.

Nesse cenário, o juiz federal Carlos Liporaci denunciou que ocorreu a prática de suborno, afirmando que houve sérios e graves indícios de corrupção e acatou o pedido de suspensão da imunidade parlamentar de sete senadores a pedido do promotor Eduardo Freiler. Após isso, conforme consta na notícia da Revista de Joinville:

“Os senadores peronistas Eduardo Bauzá, Angel Pardo e Ricardo Branda renunciaram à sua imunidade parlamentar. Horas depois, no entanto, o governista Raúl Galván uniu-se à decisão de outros dois senadores - estes, os peronistas Eduardo Menem, irmão do ex-presidente Carlos Menem, e Jorge Yoma - da província de La Rioja, de renunciar a suas cadeiras no Congresso em razão das suspeitas que pairam sobre o Senado”.

E, em decorrência do possível envolvimento de Fernando de Santibãnes, chefe do serviço secreto que tem a competência de investigar as

¹²⁴ VELA ON LINE. Disponível em http://veja.abril.com.br/130900/p_052.html. Acesso em 15 de julho de 2008.

¹²⁵ ISTO É. Disponível em http://www.terra.com.br/istoe/1615/internacional/1615eu_pago_tuvotas.htm. Acesso em 15 de agosto de 2008.

¹²⁶ VELA ON LINE. Disponível em http://veja.abril.com.br/130900/p_052.html. Acesso em 15 de julho de 2008.

contas bancárias, a Justiça também ordenou que tal investigação ficaria a cargo da Polícia Federal argentina.

Diante disso, pressionado, Santibães pediu demissão de seu cargo, após a renúncia do vice-Presidente, Carlos Alvarez, em resposta à reforma ministerial anunciada pelo Presidente Fernando de la Rúa. Além deles, também renunciaram o Secretário-Geral da Presidência, Alberto Flamarique e o senador, então Presidente do Senador, José Genoud.

E, finalmente, em dezembro de 2001, o Presidente da República Fernando De La Rúa renunciou, juntamente com Domingo Cavallo, o Ministro das Finanças, diante da grave crise política enfrentada. Em entrevista a BBC Mundo, De La Rúa acusou o FMI pelos problemas ocorridos durante o tempo que esteve no exercício do mandato e também confessou ter sido vítima de um grupo político que desejava interromper o seu governo para assumir o poder, bem como afirmou que não houveram tais subornos¹²⁷.

Sua renúncia decorreu também de uma crise popular, resultando na morte de diversos manifestantes que protestavam contra o Presidente de la Rúa. E, após sua renúncia, durante as duas semanas seguintes, foram instituídos quatro presidentes, que também renunciaram. São eles:

- 21 de dezembro de 2001: *Ramón Puerta, 50, é empossado como presidente temporário, como designa a Constituição. Puerta é o presidente do Senado, condição que o transforma no sucessor natural do*

¹²⁷ BBC. Disponível em www.bbc.co.uk. Acesso em 10 de junho de 2008.

*presidente, já que o vice, Carlos "Chacho" Álvarez, renunciara em outubro de 2000;*¹²⁸

- 22 de dezembro de 2001: Adolfo Rodríguez é escolhido pela Assembléia Legislativa como o novo presidente provisório argentino e assumiu o cargo 60 dias no dia seguinte;¹²⁹

- 30 de dezembro de 2001: Adolfo Rodríguez Saá renuncia ao cargo. O presidente do Senado Ramón Puerta volta a assumir a presidência, mas por apenas 15 minutos, pois também renuncia;¹³⁰

- 31 de dezembro de 2001: peronista Eduardo Camaño, presidente da Câmara, assume como presidente interino da Argentina, como designa a Constituição para os casos de renúncia do presidente do Senado;¹³¹

E, finalmente, em 01 de janeiro de 2002 foi eleito Eduardo Duhalde pelo Congresso, que permaneceu no poder até o término do mandato do ex-Presidente Fernando de la Rúa.

Ora, diante desse cenário político exposto, restam algumas questões a serem discutidas sobre as razões que levaram à necessidade dos supostos subornos feitos pelo Presidente Fernando de la Rúa aos senadores, na tentativa de comprar votos para aprovar a reforma trabalhista.

¹²⁸ FOLHA DE SÃO PAULO, dia 22/01/01. Disponível em www.folha.com.br. Acesso em 11 de julho de 2008.

¹²⁹ Ibidem.

¹³⁰ Ibidem.

¹³¹ Ibidem.

2.2. Análise da crise

Após o período militar, as instituições políticas argentinas passaram por experiências inéditas: em 1983 ocorreu a primeira derrota peronista nas eleições e de 1989 a 1999, as primeiras alternâncias da Argentina moderna¹³² e, por último, a mais grave crise da história da Argentina enfrentada por Fernando De La Rúa de 1999 a 2001.

É, portanto, como já sabido, essa última experiência o objeto de análise do presente estudo.

Nas eleições presidenciais de 1999, De La Rúa obteve 48,5% dos votos e, conforme explica Silvia Sigal, esse resultado deve à sua luta contra a corrupção governamental, ocorrida nos governos anteriores, conforme denunciada pela mídia¹³³. Assim, De La Rúa se elegeu com base no discurso em defesa do emprego, segurança e moralidade, tendo como umas das metas investigar e combater a corrupção ocorrida durante o governo de Menen.

Além disso, conforme explica Oscar Raúl Cardozo, Fernando De La Rúa foi eleito pela população que queria se livrar da experiência liberal de Carlos Menen; mas, em termos econômicos, o que se teve foi um governo de direita¹³⁴.

Já as eleições da Câmara dos Deputados, desse mesmo ano, se caracterizaram pela mudança da maioria da casa, já que a Aliança, partido de De La Rúa, passou a ter a maioria das cadeiras, 127 assentos¹³⁵, enquanto

¹³² SIGAL, Silvia. Argentina 2003: la cortie de l'ambîe? In Problèmes D'Amérique Latine – *Argentine, après la tourmente*, v. 51. Paris: Reveu, 2003, p. 09.

¹³³ Ibidem, p. 09.

¹³⁴ FOLHA DE SÃO PAULO, dia 22/01/01. Disponível em www.folha.com.br. Acesso em 11 de julho de 2008.

¹³⁵ Em reportagem publicada pela Folha de São Paulo, em 22 de Janeiro de 2001, a Aliança possui 115 assentos na Câmara dos Deputados, de um total de 257 parlamentares.

o Partido Justicialista ficou reduzido a 101 assentos¹³⁶. É importante ressaltar que no Senado, a bancada majoritária era do Partido Justicialista e, nesse ano – 1999¹³⁷, não houve eleições para essa casa. Além disso, o Partido Justicialista deteve a maioria do governo das Províncias, contando com 14 dessas; enquanto a Aliança possuía o governo de apenas 08 Províncias.

Tal quadro político fragmentado acabou limitando a capacidade de decisão dos novos dirigentes, já que o Partido Justicialista detinha a maioria no Senado, na Corte Suprema e nas Províncias, principalmente nas três mais importantes: Buenos Aires, Córdoba e Santa Fé¹³⁸.

Com base nisso, explica Silvia Segal que nos dois anos de gestão, a balança do Presidente Fernando De La Rúa ficou profundamente decepcionante e a situação política se tornou, por sua vez, degradante, tendo em vista as repercussões do escândalo de corrupção, jamais esclarecido, ocorrido no Senado em outubro de 2000¹³⁹. Também como já estudado, esse escândalo envolvia dirigentes do governo acusados de terem comprado votos a favor do projeto de reforma da legislação trabalhista, causando a demissão, conseqüentemente, do vice-Presidente, líder da Frepaso (uma das coligações que se uniu para formar a Aliança)¹⁴⁰.

Assim, a Aliança acabou se decompondo, gerando a perda de 13 cadeiras que havia conquistado da UCR e 09 da Frepaso, o que intensificou ainda mais a dificuldade do Presidente da República de manter apoio no parlamento. Nesse sentido, para o Executivo, a possível expansão de facções

¹³⁶ SIGAL, Silvia. Argentina 2003: la cortie de l'ambíe? In Problèmes D'Amérique Latine – *Argentine, après la tourmente*, v. 51.Paris: Reveu, 2003, p. 09.

¹³⁷ Conforme Tabela 02, em anexo, página 70.

¹³⁸ Ibidem, p. 10/11.

¹³⁹ Ibidem, p. 11.

¹⁴⁰ Ibidem, p. 11.

como essa podia trazer sérios comprometimentos, já que em outubro desse anos houve eleições para renovar o Senado e metade das cadeiras da Câmara¹⁴¹ e uma derrota da Aliança acabaria tornando o país ingovernável para De La Rúa¹⁴².

Portanto esse escândalo contaminou seriamente as instituições políticas durante vários meses, afetando não apenas o Poder Legislativo e seus mecanismos de funcionamento, como também o próprio Poder Executivo¹⁴³.

Percebe-se, dessa forma, que, com base no conceito de corrupção explicitado no capítulo introdutório, verificou-se que um ato de um governante, no caso – dos senadores – decorreu do recebimento de um ‘estímulo’, que é um presente¹⁴⁴, no caso, dinheiro. Caracteriza-se, dessa

¹⁴¹ Conforme dispõe a Constituição argentina, a eleição para a Câmara dos Deputados é feita de modo alternado, pois renova-se a metade a cada dois anos e os deputados são eleitos para um mandato de quatro anos. E no Senado, o mandato dos senadores é de seis anos, sendo sua renovação de 1/3 a cada dois anos. Cf ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel. *Sistemas políticos de América Latina*. 3.ed. Madrid: Editorial Tecnos, 2003. Nesse sentido: “**Art.46.-** Los diputados para la primera Legislatura se nombrarán en la proporción siguiente: por la provincia de Buenos Aires doce: por la de Córdoba seis: por la de Catamarca tres: por la de Corrientes cuatro: por la de Entre Ríos dos: por la de Jujuy dos: por la de Mendoza tres: por la de La Rioja dos: por la de Salta tres: por la de Santiago cuatro: por la de San Juan dos: por la de Santa Fe dos: por la de San Luis dos: y por la de Tucumán três”. “**Art. 47.-** Para la segunda Legislatura deberá realizarse el censo general, y arreglarse a él el número de diputados; pero este censo sólo podrá renovarse cada diez años. **Art. 50.-** Los diputados durarán en su representación por cuatro años, y son reelegibles; pero la Sala se renovará por mitad cada bienio; a cuyo efecto los nombrados para la primera Legislatura, luego que se reúnan, sortearán los que deban salir en el primer período”. **Art. 56.-** Los senadores duran seis años en el ejercicio de su mandato, y son reelegibles indefinidamente; pero el Senado se renovará a razón de una tercera parte de los distritos electorales cada dos años. Cf ARGENTINA. *CONSTITUIÇÃO DE LA NACIÓN ARGENTINA*. 2.ed. Buenos Aires: Ediciones La Rocca, 1998.

¹⁴² Folha, dia 21/01/01

¹⁴³ ¹⁴³ ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel. *Sistemas políticos de América Latina*. 3.ed. Madrid: Editorial Tecnos, 2003, p. 51.

¹⁴⁴ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Corrupção e democracia. O regime democrático e a questão da corrupção política* (coord. Fernando Aurélio Zilveti; Sílvia Lopes). São Paulo: Atlas, 2004, p. 19.

forma, *corrupção no exercício do poder*¹⁴⁵, conforme denominação de Manoel Gonçalves Ferreira Filho.

Tal conduta se insere na situação em que um governante, com o objetivo de criar base de sustentação, compra os votos de que necessita para executar uma política governamental¹⁴⁶.

Além disso, essa crise institucional na Argentina repercutiu nas eleições legislativas de 2001, pois houve um significativo aumento do voto branco¹⁴⁷ (*voto bronca* que representa a soma dos votos nulos e em branco¹⁴⁸), que, segundo Manuel Alcântara, em numerosas circunscrições chegou a superar a quarta parte do eleitorado. Dessa forma, houve o triunfo da oposição justicialista que passava a ser de novo a principal força política do país e a controlar ambas as casas do Congresso¹⁴⁹.

¹⁴⁵ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Corrupção e democracia. O regime democrático e a questão da corrupção política* (coord. Fernando Aurélio Zilveti; Sílvia Lopes). São Paulo: Atlas, 2004, p. 19.

¹⁴⁶ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Corrupção e democracia. O regime democrático e a questão da corrupção política* (coord. Fernando Aurélio Zilveti; Sílvia Lopes). São Paulo: Atlas, 2004, p. 19.

¹⁴⁷ Ver tabela 03, em anexo, página 70.

¹⁴⁸ BASSET, Yann. Las elecciones em la Argentina: entre dispersión política y voto bronca. *Revista de Comunicação, Cultura e Política*: Rio de Janeiro. V. 03, n. 06, jan/jun, 2003.

¹⁴⁹ ¹⁴⁹ ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel. *Sistemas políticos de América Latina*. 3.ed. Madrid: Editorial Tecnos, 2003, p. 53.

Capítulo 03. Teoria da separação de poderes

Após o estudo sobre a corrupção política e o caso da Argentina, esse último capítulo irá tratar da relação destas com a Teoria da Separação de Poderes, consagrada por Montesquieu, embora iniciada por John Locke. Isso se deve ao fato de que o principal fundamento sobre as origens da corrupção política nos sistemas constitucionais da América Latina, especificamente na Argentina, decorre da deturpação sofrida pela teoria clássica de separação de poderes.

Dessa forma, o presente capítulo abordará, primeiramente, o sistema de separação de poderes nos Estados Unidos, local de sua primeira aplicação e, depois, analisará tal sistema nos países latino-americanos, já que a maioria desses países adotou um sistema muito semelhante ao implantado nos Estados Unidos.

3.1. A Teoria da Separação de Poderes nos Estados Unidos

Para iniciar o estudo sobre o princípio da separação de poderes¹⁵⁰, cumpre tratar sobre a teoria desenvolvida por John Locke em sua obra *Segundo Tratado sobre o Governo*¹⁵¹. John Locke (1632-1704), mais

¹⁵⁰ É importante ressaltar que Anna Cândida da Cunha Ferraz realizou um estudo sobre a diferença entre a doutrina da separação de poderes e o princípio da separação de poderes, especificamente nas Constituições presidencialistas. Cf. FERRAZ, Anna Candida da Cunha. *Conflito entre poderes*. São Paulo: RT, 1994. Entretanto, o presente trabalho adotará como sinônimos as expressões “princípio da separação de poderes” e “teoria da separação de poderes”.

¹⁵¹ John Locke não foi o primeiro teorizador da teoria da separação de poderes, conforme explica Manoel Gonçalves Ferreira Filho, e sim Aristóteles, que, em sua obra *Política*, reparte as funções do Estado em deliberante, executivo e judiciária, sem cuidar de sua separação, sem

conhecido como Pai do Liberalismo escreveu, dentre outras obras, o Tratado sobre o Governo Civil, dividido em duas partes. Será obra de estudo, no presente momento, apenas a segunda parte dessa obra: O Segundo Tratado sobre o Governo.

Conforme o autor, os poderes estão divididos em legislativo, executivo e federativo da comunidade¹⁵². O poder legislativo, para o autor, é o poder de elaborar as leis e deve ser realizado por diversas pessoas que se reúnem com o propósito de elaborá-las que, depois se separarão e ficarão sujeitas às leis que fizeram, caracterizando, assim, a rotatividade dos legisladores¹⁵³. Tal organização decorre do fato de que o poder legislativo é o poder supremo, sagrado e inalterável da comunidade, pois a lei é o grande instrumento garantidor da fruição da propriedade em paz e em segurança pelo homem na sociedade¹⁵⁴.

Assim, para que as leis alcancem esse objetivo, é necessário que a mesma decorra da sanção do legislativo escolhido e nomeado pelo público, ou seja, *sendo o poder legislativo derivado do povo por concessão ou instituição positiva e voluntária, o qual importa somente em fazer leis e não em fazer legisladores, o legislativo não terá o poder de transferir a própria autoridade*¹⁵⁵.

Em decorrência disso, como *as leis elaboradas têm força constante e duradoura*, é necessário que *exista um poder permanente que*

sugerir, ainda que de longe, a atribuição de cada uma delas a órgão independente e especializado. Por essa razão, o presente estudo partirá da análise da obra de John Locke, pois sua teoria se aproxima mais da desenvolvida por Montesquieu, tanto cronologicamente como fundamentalmente. Cf. FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 33.ed. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 136.

¹⁵² LOCKE, John. *O Segundo Tratado sobre o Governo*. Trad. E. Jacy Monteiro. São Paulo: IBRASA, 2005, p. 91.

¹⁵³ *Ibidem*, p. 91.

¹⁵⁴ *Ibidem*, p. 83.

¹⁵⁵ *Ibidem*, p. 90.

acompanhe a execução das leis, para garantir que o legislativo e o executivo fiquem separados. E, aqui, se observa a presença do princípio da separação de poderes de John Locke, uma vez que o poder executivo, embora subordinado ao legislativo, deve ser mantido afastado dele.

Além desses dois poderes, ainda há a função federativa que *consiste em manter relações com outros Estados, especialmente por meio de alianças*¹⁵⁶, conforme Manoel Gonçalves Ferreira Filho. Assim, Ferreira Filho explica que John Locke *chega mesmo a recomendar uma separação entre a função legislativa, de um lado, e as funções executiva e federativa, de outro, as quais devem estar sempre reunidas nas mesmas mãos*¹⁵⁷.

Desta feita, verifica-se que John Locke desenvolveu uma teoria *bipartide*, em que, de um lado tem-se o poder executivo e o federativo e, de outro, o legislativo.

Já a teoria da separação de poderes de Montesquieu atribui três funções distintas: executiva, legislativa e judicial, por isso chamada de modelo *tripartide*. Assim, Montesquieu afirma: *há em cada Estado, três espécies de poderes: o poder legislativo, o poder executivo das coisas que dependem dos direitos das gentes, e o executivo das que dependem do direito civil*¹⁵⁸ e, segundo o autor, para que o homem não abuse do poder, é necessário que *o poder freie o poder*.¹⁵⁹

Assim, com base na organização política da Inglaterra, *Montesquieu, diferentemente de Locke, não se restringe a descrever a*

¹⁵⁶ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 33.ed. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 136.

¹⁵⁷ *Ibidem*, p. 136.

¹⁵⁸ MONTESQUIEU. *O espírito das leis*. Trad. Fernando Henrique Cardoso e Leôncio Martins Rodrigues. 2.ed. Brasília: Editora UnB, 2001, p. 118.

¹⁵⁹ *Ibidem*, p. 118.

*realidade da organização política de seu país, mas propõe, ainda que implicitamente, uma organização ideal, aplicável em cada Estado*¹⁶⁰.

Tendo em vista que a origem do pensamento de Montesquieu foram as revoluções liberais, que objetivaram restringir o absolutismo, por meio da divisão em diversos órgãos das funções estatais, para diminuir, dessa forma, a concentração de poderes no Rei. E, por isso, segundo Montesquieu, somente a lei pode limitar a liberdade dos cidadãos, pois afirma que *a liberdade é o direito de fazer tudo o que as leis permitem*¹⁶¹.

Dessa forma, a lei é fruto do acordo entre o Rei, a nobreza e o povo, representando, respectivamente, os poderes Executivo (Rei) e Legislativo (nobreza e povo). Percebe-se, então, que tais poderes têm interesses diversos e, por vezes, conflitantes, razão pela qual o entendimento entre os três é raro e, conseqüentemente, a produção legislativa torna-se praticamente nula.

Com a pouca quantidade de elaboração de leis, a atuação do Estado também fica reduzida, levando, por sua vez, ao travamento do sistema, já que, não havendo produção de leis, também não haverá intervenção estatal., pois esta só se dá por meio de leis. É esse, portanto, o objetivo de Montesquieu: se não há leis, não há, também, atuação do Estado, gerando, finalmente, mais liberdade às pessoas.

Logo, esse é um dos fundamentos do sistema inglês, o *commom law*, já que a partilha de funções entre os poderes, leva ao não fazimento de leis e, conseqüentemente, a uma maior liberdade, surgindo, assim, o Liberalismo.

¹⁶⁰ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 33.ed. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 118.

¹⁶¹ *Ibidem*, p. 118.

Tal modelo, portanto, de separação de poderes foi implantado nos Estados Unidos, inicialmente, nos *Federalist Papers*, durante o processo de ratificação da Constituição estadunidense. Nesse sentido, explica Gabriel Negretto que as primeiras constituições das colônias estadunidenses foram zelosas em delinear com precisão as funções de cada ramo do poder, com o objetivo principal de fortalecer as assembléias legislativas frente o executivo¹⁶².

Madison, principal defensor e expositor do sistema de freios e contrapesos nos Estados Unidos afirmou, com base em Montesquieu, que *quando dois poderes, em toda sua plenitude, se acham concentrados, numa só mão, todos os princípios de um governo livre ficam subvertidos*¹⁶³. Tal entendimento implica que um poder não pode exercer exclusivamente uma função, pois para não existir a separação absoluta dos três poderes, é necessário que haja *uma tal ligação que dê a cada um deles o direito constitucional de fiscalizar os outros*¹⁶⁴, garantindo, assim, o grau de separação essencial à existência de um governo livre¹⁶⁵.

Verifica-se, portanto, nitidamente, que a idéia da separação de poderes implica em um mecanismo de freios e contrapesos, já estudado por Montesquieu, em que as funções devem ser partilhadas entre os poderes, para haver a limitação entre os poderes. Nesse sentido, explica Gabriel Negretto que o meio de prevenir a usurpação consistiu em ortogar a cada uma das

¹⁶² NEGRETTO, Gabriel L. Hacia una nueva visión de la separación de poderes em América Latina. In CARBONELL, Miguel, OROZCO, Wistano e VÁZQUEZ, Rodolfo (Coord.) *Estado de derecho: conceptos, fundamento y democratización em América Latina*. México: siglo XXI editores, 2002, p. 300.

¹⁶³ HAMILTON, Alexander. *O Federalista*. Trad. Hiltomar Martins Oliveira. Belo Horizonte: Ed. Líder, 2003, p. 300.

¹⁶⁴ *Ibidem*, p. 305.

¹⁶⁵ *Ibidem*, p. 305.

autoridades estatais um poder de veto que servisse ao mesmo tempo como arma de defesa e instrumento de controle sobre as demais¹⁶⁶.

Esse mecanismo foi consolidado na Constituição dos Estados Unidos por meio da criação de um executivo independente, dotado de capacidade de se opor à sanção de uma lei; de um Senado de composição reduzida que represente de forma igualitária os estados e cujo acordo seja essencial para aprovar mudanças de legislação e de um corpo judicial independente dotado de capacidade de declarar nulas as leis consideradas contrárias à Constituição¹⁶⁷.

Assim, explica Negretto, que o meio para obter tal finalidade foi induzir nos representantes de cada ramo do poder, uma motivação distinta fruto de sua relação com o eleitorado; como, por exemplo, os senadores representariam o eleitorado estatal e os deputados, os interesses individuais de cada eleitor em seu distrito. Resta, portanto, demonstrado que a diversificação de interesses representados, juntamente com mecanismo de veto de um poder sobre o outro são características fundamentais do sistema de freios e contrapesos nos Estados Unidos.

Por fim, tal modelo tem por objetivo gerar a paralisia legislativa, pois torna-se mais difícil encontrar um acordo entre tantos interesses diferenciados defendidos por cada ramo do poder. Portanto, a idéia central desse sistema foi proteger o *status quo*, possibilitando o acordo legislativo apenas por meio de amplas coligações, deixando o interesse minoritário praticamente fora.

¹⁶⁶ NEGRETTO, Gabriel L. Hacia una nueva visión de la separación de poderes em América Latina. In CARBONELL, Miguel, OROZCO, Wistano e VÁZQUEZ, Rodolfo (Coord.) *Estado de derecho: conceptos, fundamento y democratización em América Latina*. México: siglo XXI editores, 2002, p. 301.

¹⁶⁷ Ibidem, p. 301/302.

3.2. A Teoria da Separação de Poderes na América Latina

Após o estudo da Teoria da separação de poderes nos Estados Unidos, enfatizando sua origem, seus principais fundamentos e seu funcionamento, passa-se à análise da influência desse princípio nos países latino-americanos que adotaram tal modelo.

Assim, o modelo de separação de poderes dos Estados Unidos, fundado no sistema presidencialista, foi consolidado nas constituições latino-americanas, fundado em dois aspectos centrais: por um lado, evitando o surgimento de governos divididos com representação de interesses distintos na presidência e no Congresso e, por outro, outorgando ao presidente forte poderes para promover acordos legislativos, ante a ausência de um apoio legislativo majoritário¹⁶⁸.

Dito isso, já é possível identificar algumas distorções que tal sistema gerou na sua implantação na América Latina: a paralisia gerada pelo sistema de freios e contrapesos acabou ocasionando a utilização de benefícios fiscais, incremento do gasto público e inclusive a compra direta de votos para obter um acordo legislativo¹⁶⁹, já que o governo encontra dificuldades para conseguir apoio do Parlamento para aprovação de suas políticas públicas.

É por isso que, uma das formas de suprimir o conflito entre os poderes é evitar que o partido do presidente conte com uma representação

¹⁶⁸ NEGRETTO, Gabriel L. Hacia una nueva visión de la separación de poderes em América Latina. In CARBONELL, Miguel, OROZCO, Wistano e VÁZQUEZ, Rodolfo (Coord.) *Estado de derecho: conceptos, fundamento y democratización em América Latina*. México: siglo XXI editores, 2002, p. 312.

¹⁶⁹ Ibidem, p. 311.

minoritária no Congresso¹⁷⁰, pois, caso isso ocorra, o exercício da função governamental pelo Presidente acaba sendo inviabilizada pelo legislativo, que possui a função de aprovar leis para implantação das políticas públicas.

Para evitar, portanto, que isso ocorra, Shugart e Carey defendem a aplicação de três mecanismos. O primeiro é suprimir o mecanismo de eleições não concorrentes de Presidente e legisladores, para obter uma maior congruência entre os interesses representados por esses dois poderes. O segundo é adotar a eleição direta para presidência, por meio do sistema majoritária, reduzindo, dessa forma, o número de partidos que competem para eleição presidencial. E, por último, a adoção do sistema proporcional para eleição dos deputados, para haver a elaboração de listas de candidatos que acumulem os votos obtidos nas mãos do partido, objetivando fortalecer cada partido internamente¹⁷¹.

Apesar, da existência de tais mecanismos em vários sistemas políticos da América Latina, ainda encontram-se governos divididos e maiorias presidenciais pouco coesas, reduzindo, assim, a capacidade de bloqueio entre os ramos dos poderes. Tal redução decorre, principalmente, do fato de que a adoção do sistema de freios e contrapesos nesses países implicou também na paralisia legislativa e, conseqüentemente, ocasionou a pouca atuação do Presidente da República.

Assim, explica Negretto, que, para tentar aumentar o poder do Presidente, em casos mais extremos, algumas constituições (Brasil, Chile,

¹⁷⁰ NEGRETTO, Gabriel L. Hacia una nueva visión de la separación de poderes em América Latina. In CARBONELL, Miguel, OROZCO, Wistano e VÁZQUEZ, Rodolfo (Coord.) *Estado de derecho: conceptos, fundamento y democratización em América Latina*. México: siglo XXI editores, 2002, p. 312.

¹⁷¹ Apud NEGRETTO, Gabriel L. Hacia una nueva visión de la separación de poderes em América Latina. In CARBONELL, Miguel, OROZCO, Wistano e VÁZQUEZ, Rodolfo (Coord.) *Estado de derecho: conceptos, fundamento y democratización em América Latina*. México: siglo XXI editores, 2002, p. 313.

Argentina, Colômbia, Peru) dotam o presidente da capacidade de introduzir mudanças legislativas por meio de decretos com força de lei, normalmente limitados a circunstâncias de urgência e sujeitos à aprovação posterior, expressa ou tácita, do Congresso¹⁷².

Essa é, pois, uma das evidências de que o sistema norte-americano de separação de poderes teve que sofrer algumas adaptações à realidade dos países latino-americanos, com o objetivo de procurar garantir a governabilidade, criando um sistema que evite, ou diminua, a probabilidade de conflito entre os ramos do governo.

Outra evidência dessa deturpação é verificada quando o Presidente eleito não detém a maioria no Congresso, uma vez que, mesmo por meio desses decretos com força de lei, o exercício do governo acaba tornando-se inviável. Isso decorre, portanto, do sistema político adotado que conduz a uma grande diversidade de interesses entre o Legislativo e o Executivo.

¹⁷² NEGRETTO, Gabriel L. Hacia una nueva visión de la separación de poderes em América Latina. In CARBONELL, Miguel, OROZCO, Wistano e VÁZQUEZ, Rodolfo (Coord.) *Estado de derecho: conceptos, fundamento y democratización em América Latina*. México: siglo XXI editores, 2002, p. 314.

Resultado da Análise/Conclusões

A partir da análise realizada da teoria de separação de poderes de Montesquieu, bem como sua aplicação nos Estados Unidos e na América Latina, é possível aferir que a corrupção política observada nos sistemas institucionais, especificamente na Argentina, decorre do modelo constitucional adotado pelos países.

Dessa forma, conforme se verificou na análise do princípio da separação de poderes, este foi desenvolvido com base nos ideais liberais do século XVIII, que pretendiam acabar com o Absolutismo.

Isso significa que o objetivo de tal modelo era criar um mecanismo em que, uma vez distribuídos em diversos órgãos, os poderes passariam a se controlar, evitando possíveis abusos de um poder sobre o poder.

Conclui-se, portanto, que o princípio da separação de poderes *pretende sobretudo assegurar o pluralismo de centros de poder, de centros de decisão autônoma dentro do próprio Estado.*¹⁷³

Dito isso, torna-se problemático a adoção de um sistema tendente a evitar a elaboração de leis, já que é difícil ocorrer o acordo entre Executivo e Legislativo, em países que o Estado precisa atuar para assegurar as liberdades individuais.

¹⁷³ PIÇARRA, Nuno. *A separação dos poderes como doutrina e princípio constitucional*. Coimbra: Editora Coimbra, 1989, p. 150.

A principal conclusão foi a de que a corrupção política é originada em decorrência do sistema constitucional adotado por um país, uma vez que os países latino-americanos, ao importarem o sistema de freios e contrapesos adotado pelos Estados Unidos, adotaram também a forma de governo – o sistema Presidencialista.

Dessa forma, a teoria moralista sobre a corrupção não é capaz de justificar a corrupção ocorrida durante o governo de Fernando De La Rúa, uma vez que observou-se que tal desarranjo decorreu do sistema político-constitucional adotado pelo país e não por causa da moral de cada político.

E, assim, indaga-se: qual seria a solução adotada pelo Presidente ao se defrontar com tal situação?

Nesse sentido, uma solução mais adequada à realidade dos países latino-americanos que sofreram o choque entre um modelo constitucional fundado sobre a Democracia Liberal com o Estado Social é a adoção do parlamentarismo, pois *este é o único sistema que permite a estruturação de um arranjo institucional adequado à ação estatal intensa, porém planejada, coordenada e eficiente*¹⁷⁴.

Dessa maneira, a adesão do Parlamento aos planos de ação governamentais, permite obter, pela via institucional ordinária, o apoio às iniciativas do Governo de modo permanente e por dever de ofício da maioria dos integrantes da Casa Legislativa, ao invés de ter tal apoio, caso a caso,

¹⁷⁴ RAMOS, Elival da Silva. “Ética e política”. *O regime democrático e a questão da corrupção política*. São Paulo: Atlas, 2004, p. 93.

votação a votação, ao custo de nomeações inadequadas, de remanejamentos orçamentários contrários ao interesse público¹⁷⁵.

Outra solução possível para auxiliar na prevenção da corrupção seria a descentralização política, à medida que aproxima os governantes dos governados, tornando mais simples e direto o controle da implementação das políticas públicas¹⁷⁶.

Por fim, essa análise inicial buscou demonstrar que tal importação resultou em sérios problemas políticos e institucionais, gerando, por conseguinte a corrupção política.

¹⁷⁵ RAMOS, Elival da Silva. "Ética e política". *O regime democrático e a questão da corrupção política*. São Paulo: Atlas, 2004, p. 93.

¹⁷⁶ *Ibidem*, p. 94.

Plano de Atividades

| ETAPA 2º/2006 E 1º/2007 | MAI | JUL/ AGO | SET | OUT | NOV | DEZ/ JAN | FEV | MAR | ABR | MAI | JUN | JUL |
|--|-----|-------------|-----|-----|-----|-------------|-----|-----|-----|-----|-----|-----|
| 1. Entrega do projeto de pesquisa | X | | | | | | | | | | | |
| 2. Pesquisa bibliográfica | | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X |
| 3. Leitura e fichamento do material coletado | | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | |
| 4. Discussão de idéias com o Orientador | | X | X | X | X | X | | X | X | X | X | X |
| 5. Análise e elaboração teórica | | X | X | X | X | X | X | X | X | X | | |
| 6. Pesquisa eletrônica em sites de jurisprudências | | | X | | X | X | X | X | | X | X | |
| 8. Elaboração das conclusões finais | | | | | | | | X | X | X | X | |
| 9. Participação em grupos de pesquisa | X | X | X | X | X | X | | X | X | X | X | |
| 10. Elaboração do Projeto final | | | | | | | | | X | X | X | X |

TABELA 01

ELECCIONES PRESIDENCIALES 1999¹⁷⁷

| Partidos | Fórmulas | Votos | % de votos válidos |
|--------------------------|---------------------|-----------|--------------------|
| Partido Justicialista | Duhalde y Ortega | 7.100.678 | 38,09 |
| Alianza | De La Rúa y Álvarez | 9.039.892 | 48,50 |
| Acción por la República | Cavallo y Caro | 1.881.417 | 10,09 |
| Alianza Izquierda Unida | Walsh y De Leonardi | 158.028 | 0,85 |
| Partido Humanista | Méndez y Pompei | 131.902 | 0,71 |
| Partido Obrero | Altamira y Rieznik | 113.669 | 0,61 |
| Frente de la Resistencia | Reyna y Moccia | 66.603 | 0,36 |
| Alianza Social Cristina | Mussa y Herrera | 61.420 | 0,33 |
| Trabajadores Socialistas | Montes y Hernández | 43.857 | 0,24 |
| Socialista Auténtico | Quarracino y Rearte | 43.367 | 0,23 |

| | |
|-------------------------|------------|
| <i>Total electores</i> | 24.109.306 |
| % votos emitidos | 81,32 |
| % votos válidos | 76,73 |
| % abstención | 18,06 |
| % votos blancos y nulos | 4,59 |

Fuente: Ministerio del Interior, Secretaría de Asuntos Institucionales

¹⁷⁷ ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel. *Sistemas políticos de América Latina*. 3.ed. Madrid: Editorial Tecnos, 2003, p. 50.

TABELA 02

COMPOSICIÓN DE LA CÁMARA DE SENADORES 1995-2001
(nº de escaños)¹⁷⁸

| Partido | 1995 | 1999 | 2001 |
|-----------------------------------|------|------|------|
| Partido Justicialista | 39 | 37 | 40 |
| Unidad Cívica Radical | 18 | 19 | 25 |
| Movimiento Popular Neuquino | 2 | 2 | 2 |
| Movimiento Popular Fueguino | 2 | 2 | 2 |
| FREPASO | 1 | 1 | 1 |
| ARI | | | 1 |
| Autonomista de Corrientes | 1 | 1 | |
| PANU | | | 1 |
| Liberal de Corrientes | 1 | 1 | |
| Cruzada Renovación San Juan | 1 | 1 | 1 |
| Fte. Cívico e Social | 1 | 1 | |
| Fuerza Republicana | 1 | 1 | 1 |
| Renovación Salta | | | 1 |
| Pci.Sta. Cruz Part. Justicialista | | 1 | |
| Sin especificar | 3 | 2 | |
| TOTAL | 72 | 72 | 72 |

TABELA 03

ELECCIONES LEGISLATIVAS DE 2001¹⁷⁹

| | |
|---|--------|
| Votos nulos y blancos (sobre el total de los votos emitidos) | 22% |
| Abstención (sobre el total de electores) | 27,23% |

Fuente : Mustapic

¹⁷⁸ ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel. *Sistemas políticos de América Latina*. 3.ed. Madrid: Editorial Tecnos, 2003, p. 75.

¹⁷⁹ Ibidem, p. 53.

Referências bibliográficas

ABREU, L. E. L. *A lei, o poder e a lógica: estudo antropológico do universo político de Corte de Pedra, povoado do interior da Bahia*. (dissertação de mestrado). Departamento de Antropologia, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1993. 170 p.

_____. *Riscos na Política. As instituições em jogo*. Seminário Internacional sobre Gestão de Risco e Responsabilidade Internacional. Florianópolis, 2005.

ACKERMAN, Bruce. *Nós, o povo soberano. Fundamentos do Direito Constitucional*. Trad. Mauro Raposo de Mello. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel. *Sistemas políticos de América Latina*. 3.ed. Madrid: Editorial Tecnos, 2003.

ARENDT, Hannah. *A condição humana*. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001.

ARGENTINA. *CONSTITUIÇÃO DE LA NACIÓN ARGENTINA*. 2.ed. Buenos Aires: Ediciones La Rocca, 1998.

BARZOTTO, Luis Fernando. *A Democracia na Constituição*. São Leopoldo: Unisinos, 2003.

BASSET, Yann. Las elecciones em la Argentina: entre dispersón política y voto bronca. *Revista de Comunicação, Cultura e Política*:Rio de Janeiro. V. 03, n. 06, jan/jun, 2003.

BBC. Disponível em www.bbc.co.uk. Acesso em 10 de junho de 2008.

BITTAR, Eduardo Carlos Bianca. *Metodologia de pesquisa jurídica*. São Paulo: Saraiva, 2001.

BOBBIO, Norberto, MATTTEUCCI, Nicola e PASQUINO, Gianfranco. Trad. Carmen C. Varriale, Gaetano Lo Mônaco, João Ferreira, Luiz Guerreiro Pinto Caçais e Renzo Dini. *Dicionário de política*. 5.ed. Brasília: UnB.

BRASIL. Constituição brasileira, 05 de outubro de 1988. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em 05/03/2008.

BURKE, Peter. *Uma história social do conhecimento*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003.

CENTRO UNIVERSITÁRIO DE BRASÍLIA. Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais. Curso de Direito. Manual de elaboração de monografias. Brasília, 2002.

DECLARAÇÃO DOS DIREITOS DO HOMEM E DO CIDADÃO. Disponível em http://www.direitoshumanos.usp.br/counter/Doc_Histo/texto/Direitos_homem_cidad.html. Acesso em 05/03/2008.

ELLIOTT, Kimberly Ann (Org.). *A Corrupção e a economia global*. Trad. Marsel Nascimento Gonçalves de Souza. Brasília: UnB, 2002.

FAGUNDES, Miguel Seabra – “Instrumentos institucionais de combate à corrupção”. In *Revista de Direito Público*. São Paulo: RT, nº 71, jul/set de 1984.

FERRAZ, Anna Candida da Cunha. *Conflito entre poderes*. São Paulo: RT, 1994.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Constituição e governabilidade: ensaio sobre a (in)governabilidade brasileira*. São Paulo: Saraiva, 1995.

_____. *Corrupção e democracia. O regime democrático e a questão da corrupção política* (coord. Fernando Aurélio Zilveti; Sílvia Lopes). São Paulo: Atlas, 2004.

_____. *Curso de Direito Constitucional*. 33.ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

FOLHA DE SÃO PAULO. Governo de coalizão seria fato inédito na história da Argentina. 24/10/99. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz2410199901.htm>. Acesso em 05 de fevereiro de 2008.

GORDILLO, Agustín. *Tratado de Derecho Administrativo*, 3. tomo.6.ed. Belo Horizonte: Del Rey e Fundación de Derecho Administrativo, 2003.

GUETZÉVITCH, Mirkine. *As novas tendências do direito constitucional*. São Paulo: Companhia Editorial Nacional, 1933.

HAINES, D. W. Fatal choices. *The routinization of deceit, incompetence, and corruption. Public Integrity*, v.6, n.1, Winter2003/2004, p.5-23. 2004.

HAMILTON, Alexander. *O Federalista*. Trad. Hiltomar Martins Oliveira. Belo Horizonte: Ed. Líder, 2003.

HSU, C. L. Political narratives and the production of legitimacy: The case of corruption in post-Mao China. *Qualitative Sociology*, v.24, n.1, Mar2001, p.25-54. 2001.

ISTO É. Disponível em http://www.terra.com.br/istoe/1615/internacional/1615eu_pago_tuvotas.htm. Acesso em 15 de agosto de 2008.

JORNAL JOINVILLE, 02 de setembro de 2000. Disponível em <http://www1.an.com.br/2000/set/02/0mun.htm>. Acesso 23 de março de 2008.

JORNAL DO COMÉRCIO. Disponível em <http://www2.uol.com.br/JC/2000/0409/in0409a.htm>. Acesso em 10 de julho de 2008.

KLEMPERER, V. *The language of the Third Reich. LTI, Lingua Tertii Imperii. A philologist's notebook*. London: Continuum. 2002. 296 p.

LEAL, Roger Stiefelmann. *O efeito vinculante na jurisdição constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2006.

LEFF, N. H. *Economic policy-making and development in Brazil, 1947-1964*. New York: John Wiley & Sons, Inc. 1968

LIJPHART, Arendt. *Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países*. Trad. Roberto Franco. Rio de Janeiro: Editora Civilização brasileira, 2003.

LLANOS, Mariana e MUSTAPIC, Ana María (Org.). *O Controle parlamentar na Alemanha, na Argentina e no Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2005.

LOCKE, John. *O Segundo Tratado sobre o Governo*. Trad. E. Jacy Monteiro. São Paulo: IBRASA, 2005.

MAGRATH, C. Peter. *Yazoo: law and politics in the New Republic – the case Fletcher v. Peck*. New York: Norton & Company, 1966.

MALBERG, Carré de. *Teoría General del Estado*. México: Fondo de Cultura Económica, 1998.

MARSHALL, T. H. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar Editores. 1967.

MEDUAR, Odete. *Ética e política. O regime democrático e a questão da corrupção política* (coord. Fernando Aurélio Zilveti; Sílvia Lopes). São Paulo: Atlas, 2004.

MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional*. Coimbra: Coimbra Editora, Tomo VI, 2001.

MORAIS, Carlos Blanco de. *Justiça Constitucional*. Coimbra: Coimbra Editora, 2002

MONTESQUIEU. *O espírito das leis*. Trad. Fernando Henrique Cardoso e Leôncio Martins Rodrigues. 2.ed. Brasília: Editora UnB, 2001.

NEGRETTO, Gabriel L. Hacia una nueva visión de la separación de poderes em América Latina. In CARBONELL, Miguel, OROZCO, Wistano e VÁZQUEZ, Rodolfo (Coord.) *Estado de derecho: conceptos, fundamento y democratización em América Latina*. México: siglo XXI editores, 2002.

PIÇARRA, Nuno. *A separação dos poderes como doutrina e princípio constitucional*. Coimbra: Editora Coimbra, 1989.

RAMOS, Elival da Silva. "Ética e política". *O regime democrático e a questão da corrupção política*. São Paulo: Atlas, 2004.

_____. *Political liberalism*. New York: Columbia University Press. 2005. 525 p. (Columbia Classics in Philosophy)

ROSE-ACKERMAN, Susan. *La corrupción y los gobiernos. Causas, consecuencias y reforma*. Madrid: Siglo XXI de Argentina Editores. 2001.

_____. *A economia política da corrupção. A Corrupção e a economia global*.

ELLIOTT, Kimberly Ann (Org.). Trad. Marsel Nascimento Gonçalves de Souza. Brasília: UnB, 2002.

SANTOS, W. G. *Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro: Campus. 1979. 138 p.

_____. *Décadas de espanto e uma apologia democrática*. Rio de Janeiro: Rocco. 1998. 196 p.

SIGAL, Silvia. Argentina 2003: la cortie de l'ambê? In *Problèmes D'Amérique Latine – Argentine, après la tourmente*, v. 51. Paris: Reveu, 2003.

SOUSA JÚNIOR, Cezar Saldanha. *Direito constitucional e a corrupção política. O regime democrático e a questão da corrupção política*. São Paulo: Atlas, 2004.

_____. *A crise da democracia no Brasil: aspectos políticos*. Rio de Janeiro: Forense, 1978.

VEJA ON LINE.. Disponível em http://veja.abril.com.br/130900/p_052.html. Acesso em 15 de julho de 2008.

WARREN, M. E. What does corruption mean in a democracy? *American Journal of Political Science*, v.48, n.2, Apr2004, p.328-343. 2004.