



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA
MESTRADO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

**CORRUPÇÃO E *ACCOUNTABILITY*: Uma análise sobre a *onda* de escândalos de
corrupção no governo Dilma**

Cletiane Medeiros Araújo

**Recife, PE
2012**

Cletiane Medeiros Araújo

CORRUPÇÃO E ACCOUNTABILITY: Uma análise sobre a *onda* de escândalos de corrupção no governo Dilma

Dissertação apresentada ao Mestrado em
Ciência Política da Universidade Federal
de Pernambuco, para obtenção do grau de
Mestre.

Orientador: Prof. Dr. Marcus André
Barreto Campelo de Melo

**Recife, PE
2012**

Catálogo na fonte
Bibliotecária Maria do Carmo de Paiva, CRB4-1291

A663c Araújo, Cletiane Medeiros.
Corrupção e accountability : uma análise sobre a onda de escândalos de corrupção no governo Dilma / Cletiane Medeiros Araújo. – Recife: O autor, 2012.
107 f. : il. ; 30 cm.

Orientador: Prof. Dr. Marcus André Barreto Campelo de Melo.
Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Pernambuco, CFCH. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, 2012.
Inclui bibliografia.

1. Ciência Política. 2. Brasil – Política e governo. 3. Corrupção na política. 4. Administração pública - Accountability. I. Melo, Marcus André Barreto Campelo de (Orientador). II. Título.

320 CDD (22.ed.)
UFPE (BCFCH2013-73)

Cletiane Medeiros Araújo

CORRUPÇÃO E ACCOUNTABILITY: Uma análise sobre a *onda* de escândalos de corrupção no governo Dilma

Dissertação apresentada ao Mestrado em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito para obtenção do grau de Mestre em Ciência Política.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Marcus André Barreto Campelo de Melo – (UFPE)
Orientador

Prof. Dr. Ricardo Borges Gama Neto – (UFPE)
Examinador Interno

Prof. Dr. Carlos Eduardo Ferreira Pereira Filho – (FGV)
Examinador Externo

Prof^a. Dr^a. Gabriela da Silva Tarouco – (UFPE)
Examinador Suplente Interno

Prof. Dr. Lúcio Remuzat Rennó Júnior – (UNB)
Examinador Suplente Externo

“Os servidores da nação devem prestar serviços sem receber presentes (...). Formar seu julgamento próprio e ater-se a ele não é tarefa fácil, e é a maneira mais certa para um homem obedecer fielmente a lei que determina: ‘Não faça serviços em troca de presente’.”

Platão (As leis)

Dedicatória

À minha querida família que sempre me apoiou incondicionalmente e ao meu amado mais amado pelo amor predestinado, pelos sentimentos compartilhados.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, a quem tenho aprendido a ouvir, e tenho que aprender ainda mais.

Aos meus pais, Cleto e Aila, por cada segundo dedicado a mim e minhas irmãs. E por serem os principais responsáveis pela harmonia e felicidade de nossa família. A Leysy e Dalila, por cada momento, triste ou feliz, em que compartilharam o amor fraternal e o companheirismo.

A meu querido Saulo, pelo companheirismo que compartilha comigo, por cada sorriso, palavra, gesto e sonho compartilhado. Pela luz que traz aos meus olhos e há de trazer pelo resto dos dias. Assim como a sua família, que me auxiliou bastante na concretização deste trabalho.

Agradeço ao Professor Marcus André, meu orientador, que com paciência e dedicação, acolheu a tarefa de orientar a elaboração deste trabalho. Agradeço imensamente por toda atenção e dedicação!

De maneira especial agradeço aos Professores Ricardo Borges, Gabriela Tarouco e André Regis, pelo incentivo e atenção dedicados ao meu trabalho na qualificação do mesmo.

Aos amigos do mestrado de Ciência Política, que ao longo de minha trajetória foram importantes para a conclusão deste trabalho, que comigo compartilharam dos desejos e ansiedades, próprios de quem se lança na busca do conhecimento, em especial a Anne Caroline.

Agradeço imensamente aos professores do PPGCP, que de forma direta ou indireta contribuíram para minha formação acadêmica

Aos funcionários da coordenação, por tornarem exeqüível este programa e por estarem sempre dedicados e comprometidos com os alunos e com o bom funcionamento da coordenação, em especial a Dona Zezinha!

Enfim, agradeço à Universidade Federal de Pernambuco e à CAPES, por ter me fornecido todos os instrumentos para a construção de mais um degrau da minha trajetória acadêmica.

RESUMO

Em que medida os escândalos de corrupção impactam na probabilidade de *responsabilização* dos agentes públicos denunciados? Mobilizando a literatura sobre *accountability democrática* e relação *Executivo-Legislativo*, este estudo tem como objetivo analisar quais são os determinantes para a onda de demissão de parte dos ministros do Governo Dilma Rousseff ao longo dos dezessete primeiros meses de mandato. Para isto, foram selecionadas 677 notícias de três jornais de larga circulação nacional, a saber: Folha de S.Paulo; O Estado de S. Paulo; e O Globo. Este trabalho argumenta que a maior intensidade de notícias sobre denúncias de corrupção envolvendo ministros do governo impacta positivamente na probabilidade da saída do agente público da pasta ministerial, destacando assim o papel da mídia no processo de prestação de contas. Quanto às questões que enfocam o processo de negociação de decisões pelos agentes dos Poderes Executivo-Legislativo argumenta-se que o maior número de cadeiras na Câmara dos Deputados pertencentes ao partido do ministro denunciado impacta positivamente na probabilidade de sua saída, caracterizando o comportamento de puxar o tapete em meio a um ambiente de recursos limitados e horizonte temporal curto. Por fim, o fato de o ministro denunciado ser de um partido ideologicamente distante em relação ao partido do presidente lhe confere maior instabilidade no cargo, em outros termos, haveria uma menor tolerância por parte da chefia do Executivo para com os ministros denunciados em escândalos de corrupção quando estes forem membros de partidos mais distantes ideologicamente em relação ao PT.

Palavras-chave: Escândalos de corrupção, Ministros, *Accountability*.

ABSTRACT

To what extent corruption scandals impacting the likelihood of accountability of public officials denounced? Mobilizing the literature on democratic accountability and Executive-Legislative relations, this study aims to examine what are the determinants for the wave of resignation from the ministers of the government Dilma Rousseff over the seventeen first months in office. For this, we selected 677 reports of three newspapers of wide national circulation, namely: Folha de S. Paulo, Estado de S. Paulo and O Globo. This paper argues that the greater intensity of news about corruption allegations involving government ministers have a positive impact on the probability of exit from the public official ministerial portfolio, thus underscoring the role of media in the process of accountability. The questions that focus on the process of negotiation of decisions by agents of the Executive-Legislative argued that the largest number of seats in the House of Representatives belonging to the party of the minister denounced a positive impact on the probability of its output, characterizing the behavior of pulling carpet amid an environment of limited resources and short time horizon. Finally, the fact that the minister denounced be a party ideologically distant relative to the president's party gives greater instability in the job, in other words, there would be less tolerance by the chief of Executive to the ministers reported on scandals corruption when they are members of parties more ideologically distant relative to PT.

Key words: Corruption Scandals, Ministers, *Accountability*.

ÍNDICE DE GRÁFICOS, QUADROS E TABELAS

Quadro 1	Oportunidades e garantias fundamentais para que haja uma democracia	18
Quadro 2	Ministros envolvidos em escândalos de corrupção	40
Quadro 3	Trajetória política do alto escalão denunciado em escândalos de corrupção	43
Quadro 4	Lista de variáveis adotadas e relações esperadas	54
Gráfico 1	Tempo de vida Pública dos ministros (anos)	44
Gráfico 2	Número de matérias veiculadas pelos jornais selecionados por ministro	45
Gráfico 3	Número de dias em que foram veiculadas matérias sobre escândalos de corrupção envolvendo os ministros	46
Gráfico 4	Composição % do Congresso no governo Dilma	50
Gráfico 5	Distância ideológica dos partidos da coalizão em relação ao PT	51
Tabela 1	Indicadores selecionados	47
Tabela 2	Composição % do Congresso no governo Dilma	49
Tabela 3	Modelo Probit – Variável dependente: Saída ou não do Ministro	56
Tabela 4	Modelo Relogit – Variável dependente: Saída ou não do Ministro	58

LISTA DE SIGLAS

USAID	United States Agency for International Development
CPIs	Comissões parlamentares de inquérito
CGU	Controladoria Geral da União
TCE	Tribunal de Contas do Estado
MPL	Modelo de probabilidade linear
PT	Partido dos Trabalhadores
PR	Partido da República
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PSB	Partido Socialista Brasileiro
DEM	Democratas
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PP	Partido Progressista
PC do B	Partido Comunista do Brasil
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PRB	Partido Republicano Brasileiro
PSC	Partido Social Cristão
PTC	Partido Trabalhista Cristão
PPS	Partido Popular Socialista
PMN	Partido da Mobilização Nacional
PTdoB	Partido Trabalhista do Brasil
PV	Partido Verde
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade
PHS	Partido Humanista da Solidariedade
PRP	Partido Republicano Progressista
PRTB	Partido Renovador Trabalhista Brasileiro
PSL	Partido Social Liberal
LR	likelihood ratio

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
1. DEMOCRACIA E ACCOUNTABILITY	16
1.1 Um breviário sobre o conceito de democracia	16
1.2 Mecanismos de <i>accountability</i> democrática	21
2. ESCÂNDALOS POLÍTICOS E GERENCIAMENTO DA COALIZÃO	24
2.1 Mídia como agente político	24
2.2 Escândalos de corrupção e mecanismos políticos	28
2.3 Gerenciamento presidencial da coalizão	32
3. ESCÂNDALOS DE CORRUPÇÃO NO GOVERNO DILMA	37
3.1 Apresentando os dados	39
3.2 Composição legislativa do governo Dilma	48
3.3 Identificando a probabilidade de permanência no cargo	52
3.3.1 Estratégia empírica	53
4. CONSIDERAÇÕES FINAIS	59
5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	62

INTRODUÇÃO

Destarte, denúncias de corrupção são diariamente veiculadas pelos meios de comunicação e tem sido recorrente a idéia de que trata-se de uma questão essencialmente delicada e de significativos impactos para agenda de desenvolvimento de qualquer país. Buscar controlar e tornar responsivas as atividades dos representantes do governo é tema central no programa de pesquisa sobre a democracia representativa, onde o papel do desenvolvimento institucional de agências de controle tem adquirido centralidade sobre a *responsividade* frente à coisa pública. Nesse limite, parte da literatura aponta que a via de *responsividade* apenas pelo controle vertical¹ não tem se mostrado eficiente, em função da baixa capacidade por parte do eleitor em responsabilizar os malfeitos dos políticos quando estes continuam sendo eleitos, o que sugere um quadro de reduzida memória institucional e desinteresse cívico pela esfera pública.

Em seu turno, acredita-se que as instituições de *accountability horizontal*, que por sua vez são exercidas por um conjunto de instituições que se controlam mutuamente, podem ser mais eficientes frente os malfeitos dos agentes públicos. Falam-se também, da *accountability social* ou *societal* como via importante de controle, através das ações fiscalizatórias da sociedade civil organizada e movimentos sociais, tendo o apoio, sobretudo, da mídia. Nesse limite teórico, a visão corrente é que os escândalos políticos, especificamente os associados à corrupção, emergem na agenda pública como resultado positivo das construções midiáticas. Não obstante, há de se reconhecer que este enfoque analítico destaca fundamentalmente o papel da mídia neste processo de *responsividade democrática*, o que permite que se re-atualize uma agenda

¹ Relação de controle direta entre o cidadão e o agente público, através do voto que pode premiar ou punir este, a partir da avaliação da *performance* de suas ações no governo por parte do eleitor.

de pesquisa sobre essa questão que é *per se* o grande desafio da democracia representativa contemporânea.

Assim, esta dissertação buscará estimar em que medida os escândalos de corrupção impactam na probabilidade de *responsabilização* dos agentes públicos denunciados nos respectivos escândalos. O foco analítico deste trabalho visa contribuir à compreensão deste fenômeno destacando o papel da publicização investido pelos meios de comunicação, bem como o gerenciamento presidencial da coalizão incidem na probabilidade de *responsividade* sobre os ministros envolvidos em tais escândalos.

O argumento central é o de que quanto maior for a intensidade do escândalo político – traduzido pelo maior número de notícias associadas ao ministro envolvido no escândalo – maior será a investida na *responsabilização* a tal denúncia de corrupção, conforme é sugerido pela literatura. Nesse sentido, a substituição de ministros suspeitos de corrupção, apontada pela mídia como uma faxina promovida pelo Executivo, pode ser compreendido como uma ação de prestação de contas por parte do Governo.

Acredita-se, também que em um contexto de acirrada competição política intrapartidária, como no caso da Câmara dos Deputados, pode ser observado que os parlamentares buscaram mais recursos políticos, mesmo que para isso tenha que *puxar o tapete* de um aliado político. Este comportamento de *puxar o tapete* de um aliado é incentivado pela heterogeneidade da coalizão e por um ambiente de fraca oposição. No que diz respeito à distância ideológica do partido do ministro em relação ao partido do presidente, espera-se que quanto maior for esta distância menor será a probabilidade do ministro permanecer no cargo em caso de denúncias de corrupção. Demonstrando que a heterogeneidade da super coalizão favorece o surgimento de escândalos como forma de promover alterações na distribuição de poder.

Foram selecionadas notícias de três jornais de extensa circulação nacional, são eles: A Folha de S.Paulo; O Estado de S.Paulo; e, O Globo, desde o início do governo Dilma Rousseff, que por sua vez foi marcado por uma série de escândalos de corrupção. A escolha dos mesmos deve-se ao fato de estar há uma década no *ranking* dos cinco maiores jornais de circulação paga no país. Assim como, por ser os jornais mais lidos por uma parte da elite política nacional, segundo pesquisa realizada anualmente pela FSB Comunicações. Nesse sentido, acredita-se que os jornais selecionados pela pesquisa traduzem, em certa medida, algum grau de influência no cálculo político da classe média no país.

Espera-se através desse estudo de caso, contribuir para agenda de pesquisa sobre a relação corrupção/mídia/instituições democráticas buscando situar esse fenômeno na democracia brasileira recente.

CAPÍTULO 1

DEMOCRACIA E ACCOUNTABILITY

A relação estreita entre corrupção e política não é novidade. A conjugação dessas duas dimensões remonta às análises interessadas na explicação de mecanismos e instituições que fazem parte de um conceito mais amplo de democratização. À democracia é creditado o bônus de ter um efeito restritivo sobre a corrupção política, uma vez que se entende que o processo eleitoral propícia aos eleitores meios para responsabilizar os políticos corruptos, denominado como *accountability vertical*. No entanto, assim como todo fenômeno social as democracias contemporâneas não traduzem um tipo ideal e conseqüentemente nem sempre essa equação política resulta em *responsividade*, ou seja, o fenômeno da corrupção continua existindo mesmo em democracias estáveis. Nesse sentido, atento as dificuldades em tornar efetiva *accountability* na esfera pública, outros mecanismos de controle têm adquirido relevância no debate sobre a qualidade da democracia nas últimas décadas. Sobre o interesse específico deste estudo, será discutido como a mídia pode cumprir papel importante no combate da corrupção política, através dos conceitos de *accountability horizontal* e *accountability societal* (social).

1.1 Um breviário sobre o conceito de democracia

Segundo Schumpeter (1984) a teoria clássica da democracia não mais se adequava à realidade do século XX, uma vez que para este autor, o princípio de uma vontade geral é equivocado, “não existe algo que seja um bem comum unicamente determinado, sobre o qual todas as pessoas concordem ou sejam levadas a concordar através de argumentos racionais (...) para diferentes indivíduos e grupos, bem comum está fadado a significar diferentes coisas” (*idem*, p. 314-315). Assim, o foco da

discussão é demarcado pela idéia de que os indivíduos não têm um propósito comum (preferências) em relação a maioria dos pontos discutidos na agenda pública, nesse sentido, se valerá do pressuposto de que os indivíduos irão reagir ao que lhes for apresentado, *i.é*, os indivíduos irão formar suas preferências a partir das opções que os candidatos a cargos políticos propuserem ao longo do processo político – Eleições². Nesse limite teórico, o método democrático seria “um mecanismo que permite o registro de desejos mais amplos das pessoas comuns, o que deixa a verdadeira política nas mãos dos poucos suficientemente experientes e qualificados para fazê-la” (HELD, 1987:151).

Seguindo nessa linhagem minimalista do conceito de democracia, Przeworski (1998) destaca para além do papel central da existência de eleições competitivas livres, outras condições adicionais como a incerteza *ex ante* quanto os resultados do processo político eleitoral, a irreversibilidade *ex post* de tais resultados, ou seja, quando os partidos políticos estão sujeitos a ganhar e perder eleições e a institucionalização de regras específicas por parte de todos que participam desse processo o que permite a continuidade temporal do jogo democrático. De acordo com autor, a democracia pode ser compreendida como um jogo entre agentes com interesses próprios em um ambiente de incerteza, onde o seu sucesso ou fracasso dependerá das instituições que serão construídas ao longo do processo de transição democrática.

Na teoria da democracia de Dahl (2005), é apresentada uma visão mais ampla do processo de democratização de um sistema político, a questão das eleições competitivas faz parte do conceito teórico, mas não tem um sentido unidirecional. Inicialmente é feito uma distinção entre democracia e poliarquia. O pressuposto básico de um sistema

² Nesse sentido, os interesses dos indivíduos (preferências) são moldados pelos políticos, ou seja, são manufaturados por eles, assim, o princípio do bem comum torna-se fictício. Segundo Melo (2002) referindo-se a noção de escolha racional (ELSTER, 1997), essa “vontade manufaturada” não condiz com os pressupostos dessa vertente analítica.

democrático, ou melhor, o tipo ideal democrático consiste em “contínua responsividade do governo às preferências de seus cidadãos, considerados como politicamente iguais” (*idem*, p. 25). Assim, ao se referir à democracia ideal, Dahl (*idem*) considera a poliarquia como base da democracia real, onde “a redução dos obstáculos à contestação pública e o aumento da parcela de população capacitada a participar terão conseqüências importantes” (*idem*, p. 49). Nesse ponto, este autor elenca um conjunto de critérios para a operacionalização de um sistema democrático real, divididos em: a) oportunidades em que os cidadãos devem ter para formular suas preferências; b) exprimir preferências; e c) ter preferências igualmente consideradas na conduta do governo. O quadro 1 expõe de maneira mais didática quais são estas características fundamentais que uma democracia real deve possuir.

Quadro 1.

Oportunidades e garantias fundamentais para que haja uma democracia

	Oportunidade dos cidadãos para:		
	I. Formular preferências	II. Expressar preferências	III. Ter preferências igualmente consideradas na conduta do governo
Garantias institucionais necessárias:	1. Liberdade de formar e aderir a organizações 2. Liberdade de expressão 3. Direito de voto 4. Direito de líderes políticos disputarem apoio 5. Fontes alternativas de informação	1. Liberdade de formar e aderir a organizações 2. Liberdade de expressão 3. Direito de voto 4. Elegibilidade para cargos políticos 5. Direito de líderes políticos disputarem apoio 6. Fontes alternativas de informação 7. Eleições livres e idôneas	1. Liberdade de formar e aderir a organizações 2. Liberdade de expressão 3. Direito de voto 4. Elegibilidade para cargos públicos 5. Direito de líderes políticos disputarem apoio 5a. Direito de líderes políticos disputarem apoio 6. Fontes alternativas de informação 7. Eleições livres e idôneas 8. Instituições para fazer com que as políticas governamentais dependam de eleições e de outras manifestações de preferência

Fonte: elaboração da autora a partir de Dahl (2005) tabela 1.1 p.27

Percebe-se que as concepções de linhagem schumpeteriana acerca da democracia estimularam a proliferação de novos argumentos para os seus críticos. Held (1987) assinala que ao se reduzir a democracia a um método de escolhas, que por sua vez é “manufaturada” pelos políticos, a teoria schumpeteriana estaria mais próxima de uma visão antidemocrática. De maneira similar, O'Donnell (2011) destaca que as definições de fundo processual têm a vantagem, à priori, de caracterizar através de critérios úteis³ os regimes entre democráticos e os não-democráticos, uma vez que faz referência a elementos essenciais a democracia política. No entanto, como bem ressalta este autor, a democracia tem “significado flutuante” onde o “funcionamento real das democracias não é apenas resultado das ações de cidadãos individuais, mas também de entidades coletivas tais como partidos políticos, sindicatos, movimentos sociais, associações de interesses, corporações, várias burocracias e outras entidades”. (O'DONNELL, 2011:39).

Neste ponto, a democratização de um país está associada à progressiva inclusão dos distintos grupos na esfera política, onde o papel da mídia adquire relevância, sobretudo em contextos cuja personalização do candidato é maior importante do que necessariamente o partido político ao qual é filiado. Ao estudar as “metamorfoses do governo representativo”, principalmente no que tange as mudanças na representação política a partir do século XIX na Europa, Manin (1997) identifica distinções da representação de outrora para a contemporânea, dada a presença dos meios de comunicação de massa. Ao utilizar o conceito de *democracia de público*, Manin (*idem*)

³ Eleições livres, competitivas e que perduram ao longo do tempo, bem como a incorporação de algumas condições que atendem a liberdades e direitos que são necessários para o funcionamento do processo eleitoral.

aponta que este conceito resulta-se da transformação do sistema representativo⁴, haja vista que os meios de comunicação influenciam substancialmente no cálculo político do eleitor através da formação da opinião pública.

A opinião pública, então, se divide em relação ao tema em questão; mas a divisão resultante não reproduz as clivagens eleitorais, ou coincide com elas: o público pode estar dividido em certas linhas de opinião durante as eleições e em tendências diferentes quanto a questões específicas. (MANIN, 1997: 31).

Assim, surge um novo protagonista no governo representativo, o eleitor flutuante, e um novo fórum, os meios de comunicação de massa (MANIN, 1997:33). A novidade introduzida pelo eleitorado flutuante de hoje é que ele busca ser informado uma vez que está constantemente diante de opiniões conflitantes, situação diferente da democracia de partido cujas opiniões do mais ativo e interessado dos cidadãos eram reforçadas pelas fontes de informação a qual o mesmo recorria. Outro fator importante que marca a democracia de público diz respeito a pouca importância do parlamento e partido como fóruns de discussões. Segundo Chaia (2001:65) estas dimensões se atenuam devido às próprias características de democracia liberal: a política como um campo de forças em competição; a reputação dos políticos importa porque prevalece uma institucionalização do processo eleitoral, bem como as implicações políticas do custo reputacional; relativa autonomia da imprensa; ambientes com acirrada competição política que favorece a descoberta de transgressões por rivais e opositores

Nesse ponto, insere-se o debate sobre o papel de *accountability* que a mídia pode cumprir no fortalecimento da democracia de um país. Na próxima seção serão discutidos os conceitos de *accountability horizontal* e *societal*, destacando o papel da mídia como um importante agente político.

⁴ O papel dos meios de comunicação de massa sucedeu a democracia de partidos, este visto como controlador da expressão da opinião pública. Na democracia do público, o viés partidário perde fôlego na cena política em contraste com a crescente personalização da escolha eleitoral.

1.2 Mecanismos de *accountability* democrática

Os conceitos de *accountability vertical e horizontal* utilizados nessa dissertação seguem os termos de O'Donnell (1998). *Accountability vertical* ou *eleitoral* é exercida através do voto retrospectivo do eleitor para com os governantes eleitos, os quais podem ser punidos ou premiados a depender da *performance* do seu governo (POWELL, 2004). Todavia, a existência dessa forma de controle não garante *per se* a eficácia da *responsividade* dos governos, mesmo em democracias maduras. No caso de novas democracias, dado algumas características do próprio processo de democratização, tais como “sistemas partidários pouco estruturados, alta volatilidade de eleitores e partidos, temas de política públicos pobremente definidos, e reversões políticas súbitas” (O'DONNELL, 1998:29), são percebidos como janelas de oportunidades para a prevalência do comportamento *rent-seeking*⁵ por parte da elite político-administrativa.

Em seu turno, *accountability horizontal*, é exercida através de uma rede de agências estatais que se controlam e se equilibram mutuamente. Nesse sentido, para tentar obter eficácia nessa forma de controle, o autor sugere algumas condições, a saber: a) papel de fiscalização dos partidos políticos da oposição; b) Tribunais de Contas preventivos e profissionalizados; c) Judiciário independente e profissionalizados; d) mídia e instituições de pesquisas independentes e confiáveis.

No tocante à *accountability social* ou *societal*, parte-se do pressuposto de que trata-se de uma forma de controle com o intuito de monitorar o comportamento da elite político-administrativa, através do caráter essencialmente denunciativo das ações de corrupção praticadas pelos mesmos, mantendo um canal de ligação junto a atuação de

⁵ O conceito de *rent-seeking* foi elaborado por Tullock (1967) e posteriormente desenvolvido por Krueger (1974).

agências de *accountability horizontal*. Tais mecanismos de controle são exercidos pela sociedade civil organizada, com o apoio, sobretudo dos meios de comunicação.

Nessa perspectiva, dentre os distintos atores que integram a *accountability social*, observa-se a centralidade da mídia independente que por um lado pode ser aliado aos atores da sociedade civil organizada possibilitando a visibilidade às suas reivindicações, e por outro agir como *cão de guarda* através do contínuo monitoramento das instituições, investigando e denunciando desvios públicos. Nesse ponto, sem adentrar na discussão valorativa sobre as possíveis manipulações da mídia em questões políticas, vale destacar a importância da existência de uma imprensa livre, da participação de novos atores sociais, como catalisadores para o combate à corrupção política.

A política de *accountability social* representa um importante complemento de controle que incide diretamente no funcionamento e desempenho dos mecanismos institucionalizados de *accountability*, tanto verticais como horizontais. Em primeiro lugar, os mecanismos de *accountability social* cumprem uma função de indicação de déficits institucionais, através do contínuo processo de monitoramento do desempenho das instituições, bem como pelas denúncias de desvios públicos forçando a ativação das ações de agências de controle horizontal. Para além dessa função de sinalizadora das deficiências das instituições públicas, essa forma de controle desempenha o papel de impor sanções simbólicas que determinam o destino eleitoral ou laboral dos representantes ou funcionários sob suspeita (PERUZZOTTI E SMULOVITZ, 2002).

Estes autores apontam que o principal recurso para tornar ativo o exercício dessa forma de controle é a capacidade de impor sanções através da intensidade e visibilidade da voz.

La exposición pública de temas y de actos ilegais genera costos reputacionales que permiten introducir cuestiones, hasta esse momento, ignoradas em la agenda pública, forzando a las instituciones políticas e atenderlas y a darles algún tipo de respuesta. De esta forma, los mecanismos de accountability social no solo contribuen un incentivo para que los gobiernos lleven adelante acciones que se ajusten al debido proceso sino que también coadyudan a que lãs acciones gubernamentales se correspondan com las preferências de la ciudadanía. Por lo tanto, lãs mismas representan um importante complemento de las elecciones para el logro de gobiernos politicamente responsables. (PERUZZOTTI E SMULOVITZ, 2002: 12)

Assim, segundo essa abordagem esta forma de controle pode agir como determinante para a sobrevivência da elite político-administrativa em um ambiente democrático, onde a vida política de um representante depende da maioria de votos nas urnas, e conseqüentemente os custos reputacionais importam. Ao organizar e mobilizar demandas e denúncias contra atos ilegais na esfera política, tais investidas podem obrigar ao governo (representantes e burocratas) a responder pública e oficialmente às petições da sociedade civil organizada. Quando os meios de comunicação expõem as mazelas governamentais possibilita que o debate público não seja monopolizado por agências do governo.

Para o caso brasileiro recente, buscar compreender como a mídia vem desempenhando as funções normativas que lhe são conferidas dentro desse processo de *accountability* é parte central da análise da *onda* de denúncias envolvendo o alto escalão do governo que marcou o início do mandato da presidente Dilma Rousseff, especificamente no que diz respeito ao impacto da intensidade da denúncia na probabilidade de demissão de um agente político implicado em escândalo de corrupção.

CAPÍTULO 2

ESCÂNDALOS DE CORRUPÇÃO E GERENCIAMENTO DA COALIZÃO

Nos últimos meses a mídia nacional tem se destacado por uma série de escândalos de corrupção envolvendo questões já familiares aos brasileiros, como o desvio de dinheiro público e o enriquecimento ilícito de parte da elite político-administrativa. Nesse sentido a queda de ministros no governo Dilma Rousseff pode sugerir algumas indicações quanto o papel da mídia na questão da *accountability* democrática, assim como o gerenciamento da coalizão governista pode implicar na probabilidade de um ministro denunciado em escândalo de corrupção deixar a pasta ministerial. Para tanto, é necessário elucidar algumas questões pertinentes á discussão teórica sobre os temas abordados nesta dissertação. Nas próximas seções serão tratados: a mídia como agente político enfatizando a sua estrutura de funcionamento; como alguns malfeitos se tornam escândalos políticos; e, por fim, quais as implicações da formação dos gabinetes para a gestão da coalizão governista.

2.1 Mídia como agente político

Parte da literatura tem se debruçado sobre o processo de mediatização da política, especificamente no que diz respeito ao papel da imprensa na democracia (RUBIM, 2000; MIGUEL, 2000, 2007; CHAIA, 2004; PORTO 1996, 2011). Porto (1996) ressalta o comportamento anti-institucional da mídia, e da imprensa em geral, e os males que isso poderia causar para a estabilidade, e a consolidação da democracia. Por seu turno, Bühlmann, Merkel e Wessels (2007, p. 22-23) destacam o crescente processo de comercialização inerente aos meios de comunicação, característica que

segundo estes autores não favorece o fortalecimento da deliberação pública. Nesse sentido, ao analisar esta relação às críticas geralmente apontam que a mídia não consegue desempenhar as funções imputadas pelos preceitos da democracia.

Nestes termos, faz-se necessário identificar como o *modus operandi*⁶ da rotina jornalística se aproxima do ideal de promoção da *accountability* política. Acredita-se que a comunicação política empreendida pela mídia de massa possui atributos para ser considerado um agente político importante na deliberação pública, através de padrões de comportamento e funcionamento peculiares à relação intermediária entre o campo midiático e a política. A comunicação política empreendida por instituições jornalísticas autônomas tem, dentre suas funções, o provimento de informações de forma objetiva e imparcial conferindo visibilidade aos fatos da vida social. Ao conferir visibilidade, a *noticiabilidade* possibilita aos cidadãos a formação de opiniões e julgamentos de um determinado fenômeno social. Nesse processo, a comunicação de massa também pode se apresentar como um fórum de discussão, trazendo à esfera de debate público uma contínua pluralidade de argumentos. Outra função central diz respeito ao caráter fiscalizatório das atividades do campo político, é nesse sentido que a mídia pode ser compreendida como *cão de guarda* do interesse público.

Ressalta-se, entretanto que a mídia por ser um grupo de interesse também pode direcionar o tipo de abordagem e seleção de um determinado fato, inclusive usar vantagens editoriais como barganha para esconder ou publicizar determinados

⁶ A esse *modus operandi* refere-se “a rotina jornalística na qual o processo de decisão do que é notícia e como ela será dada está inserido, e é composto por valores-notícia, aquilo que é usado para julgar se um fato pode ou não tornar-se notícia” (RODRIGUES, 2010:34).

acontecimentos de interesse de um agente específico que tenha relação com o assunto em questão. (GOMES, 2004)⁷.

Voltando as funções atinentes a cobertura jornalística sobre a política, o conceito de enquadramento (*framing*) torna-se essencial na compreensão dessa relação. Observa-se que as reações do público ao tipo de enquadramento definido em uma determinada notícia será constitutivo da visão política dos leitores quanto as motivações das ações dos atores político implicados na notícia. Nesse sentido, Entman (*apud*, PORTO, 2004:82) conceitua a função de enquadramento como:

O enquadramento envolve essencialmente seleção e saliência. Enquadrar significa selecionar alguns aspectos de uma realidade percebida e fazê-los mais salientes em um texto comunicativo, de forma a promover uma definição particular do problema, uma interpretação causal, uma avaliação moral e/ou uma recomendação de tratamento para o item descrito.

Desta forma, as funções desempenhadas pelo enquadramento chama atenção para a ênfase em torno de temáticas de conflito, dramatização e personalismos, assim um fato político não deve ser noticiado pelas suas conseqüências na vida dos cidadãos, mas pelo seu potencial de conflito⁸ (MANHEIN, 2008, p. 105). Porto (2004) ao analisar os estudos de enquadramento no Brasil, observa-se distintos enfoques adotados pela mídia para as mesmas questões, como enquadramentos positivos sobre determinadas ações governamentais que contribuíram para a imagem de políticos, enquadramentos negativos sobre determinados movimentos sociais⁹, dentre outros. Todavia, vale destacar que o processo de enquadramento não refere-se apenas a manipulação da notícia pelas elites, “faz parte de qualquer processo comunicativo, uma forma inevitável através da qual atores fazem sentido de suas experiências” (PORTO, 2004:94). A intensidade da exposição de pessoas ou escândalos em *prime time* (ou seja, no horário

⁷ Especificamente, quanto à *noticiabilidade* da política salienta-se que a mídia pode criar escândalos políticos a partir dessa rede de interesses.

⁸ Cf. Capella e Jamieson (1997).

⁹ Cf. Abramo (2003).

nobre ou em jornais de grande circulação) impacta os eventos políticos de interesse, daí denota-se, dentre as funções da mídia no debate público, o enquadramento como resultado de um funcionamento específico, de uma instituição importante, dotada de poder.

Em que medida a *accountability* pode ser reforçada pela exposição dos desvios de atores políticos reportados pela mídia? Os escândalos mediáticos, por exemplo, são resultado de um jornalismo investigativo e possuem pontos positivos e negativos. Se, por um lado, geram aumento na fiscalização das atividades políticas e entram no cálculo do risco de exposição de qualquer negociação política, ou seja, aumentam a prudência, por outro podem levar à generalização dos “maus exemplos” de políticos, resultando em descrença nas instituições, vistas como inoperantes e custosas (CHAIA e TEIXEIRA, 2001). De acordo com Porto (2011) os meios de comunicação ao fornecer visibilidade às questões atinentes à sociedade, a exemplo das denúncias sobre os malfeitos dos políticos, tornaram-se uma instituição central no sistema de prestação de contas. No entanto, apesar do crescente número de escândalos de corrupção reportados pela mídia, o seu papel na *accountability* ainda é ambíguo. Se por um lado, observa-se instituições cada vez mais autônomas e profissionalizadas, em contrapartida os agentes políticos ao reconhecerem a importância dos meios de comunicação na formação da opinião pública, buscam moldar-se as suas estratégias institucionais de *noticiabilidade*, o que pode acabar gerando um jornalismo sobre investigações pontuais, muitas vezes delimitadas às informações fornecidas por grupos de interesses e não necessariamente traduzindo a função investigativa do interesse público previsto pela teoria democrática. Com base nisso, observa-se que apesar da evolução positiva no que tange ao processo de profissionalização dos meios de comunicação, não há por parte destes um trabalho rotineiro de checagem das instituições, mas sim uma contínua dependência por

vazamentos de bastidores. Nesse sentido, existe um risco significativo de que a cobertura dos escândalos de corrupção esteja politizada ou incompleta.

2.2 Escândalos de corrupção e mecanismos políticos

Como e porque alguns malfeitos se transformaram em escândalos de corrupção amplamente repercutidos pelos meios de comunicação¹⁰ enquanto outros não se tornaram públicos. A questão da visibilidade é peça fundamental para compreender a diferença entre a ação corrupta e o escândalo. A corrupção é definida pela obscuridade do uso indevido da função pública para benefício privado, quando esta ação passa a ser revelada ao público e gera forte reação social, daí pode ser considerado um escândalo de corrupção¹¹.

Quanto a lógica de desdobramento de um escândalo, Thompson (2002) sugere uma estrutura de ações seqüenciais num limite temporal. O estágio inicial é caracterizado pelo vazamento de informações prejudiciais aos agentes públicos envolvidos em atos de corrupção. Para tornar-se escândalo a divulgação das informações deve atender a dois requisitos principais: 1) as informações devem ser previamente escondidas; e 2) a fonte deve ser confiável e credível. Nesse ponto, Balán (2009) conecta ambas as dimensões às estruturas de incentivos associada aos *insiders* do governo, ou seja, dado a posição privilegiada no acesso a informações (não disponibilizadas ao público em geral) estes atores se encontram em condições mais propensas a divulgar os malfeitos dos políticos.

¹⁰ Miguel (2002) aborda o papel que a mídia desenvolve de difusora e de *transformadora* do discurso político.

¹¹ Cf. Thompson (2002); Lowi (1988).

No estágio seguinte, as informações são divulgadas tornando-se disponíveis ao público mais amplo. Neste ponto, a publicização do escândalo pode ser favorecida pelo caráter investigativo e informativo da mídia, e de outras agências de controle do governo atentas as denúncias de corrupção. Na terceira fase após a reação social referente ao escândalo, este ganha intensidade a partir das contra-alegações, o que pode incitar novas revelações e investigações posteriores. Outro aspecto destacado por Balán (*idem*) diz respeito aos incentivos que os *insiders* da coalizão governista têm para vazarem informações. Diferentes circunstâncias políticas e interesses individuais podem conduzir para o vazamento dessas informações: um agente político pode vazar informações comprometedoras com o intuito de desestabilizar seu colega de coalizão e com isto tomar seu cargo, algo como *puxar o tapete* (*leap-frog*). Em outra situação, um agente político que esteja insatisfeito com sua posição na estrutura de distribuição de poder, por achar que tem pouco espaço (recurso político), pode visualizar melhores oportunidades se passar para o lado da oposição. Para justificar sua saída e desmoralizar a coalizão governista este agente pode vazar informações gerando um escândalo de corrupção, algo como *incendiar o navio antes de saltar dele* (*jump-ship*).

O ambiente político desempenha papel fundamental no cálculo racional do *vazador* de informações. Em um ambiente de oposição forte os membros do governo tenderão a amoitar os malfeitos de seus pares, entretanto, um agente político pode visualizar o vazamento de informações como janela de oportunidade para abandonar a coalizão e se integrar a oposição com vistas a desempenhar algum papel de prestígio na cena política. Contudo, este tipo de fenômeno é mais difícil de acontecer, uma vez que existe uma tendência maior a abafar a denúncia do que torná-la pública, haja vista que nada garante que a oposição irá conceder o espaço político almejado. Nestes termos, uma forte oposição age como uma restrição à estratégia do *leap-frog*. Por outro lado, em

um ambiente de oposição fraca os mecanismos de competição intrapartidário podem operar através de denúncias de corrupção com a intenção de *puxar o tapete* do aliado político. Nesse contexto, as denúncias tendem a não desestabilizar o governo, mas apenas provocar a queda de alguns membros possibilitando assim uma reconfiguração da estrutura de distribuição de poder no interior da coalizão governista.

Markovits e Silverstein (1988) destacam que em democracias liberais há um campo fértil para a promoção de escândalos políticos, este entendido necessariamente como a violação de um *processo devido*. Para estes autores, a transgressão das *regras do jogo* que legalmente organizam o exercício do poder político – procedimentos públicos e universais – motiva e sustenta os escândalos políticos. Para tanto, qualquer ação que não esteja condicionada a natureza desse *processo devido* é compreendida como abuso de poder e, portanto, confere a lógica do poder que *por se* é privada, secreta e excludente. Nessa perspectiva, “the political nature of the scandals described in this volume can therefore be gauged by the extent to which they are a product of the inherent tension between the morality of liberalism and the requirements of governing and statecraft” (*idem*, p.8). Ou seja, por uma série de características inerentes à democracia liberal, nota-se a tendência em emergir mais escândalos políticos. Os elementos característicos são: a) competição política acirrada; b) custos reputacionais importam; c) relativa autonomia da imprensa; e d) campo político aberto (Thompson, 2002:129)

Essas características são bem ressaltadas por Melo (2012a) ao discutir de forma geral porque alguns malfeitos se tornam escândalos e outros não. O autor aponta a competição política como razão explicativa para a incidência de escândalos de corrupção no Brasil, haja vista que em contextos com alto grau de competição política há fortes incentivos à *oferta* de denúncias tanto por parte da oposição e instituições de

checks and balances, quanto pela própria base de sustentação parlamentar, o que o autor se refere ao modelo argentino de competição intrapartidária, mais conhecido como o *fogo amigo*¹².

Rodrigues (2010) ao analisar descritivamente as notícias do âmbito da agenda política reportadas por três jornais (Folha de S. Paulo, O Estado de S. Paulo e O Globo), ao longo do período de 1995, 2001, 2003 e 2005, constata-se que o tema que está mais presente no caderno de política dos jornais selecionados, diz respeito às denúncias de irregularidades por parte dos agentes públicos. A autora conclui que em boa medida a mídia estaria desempenhando um papel fiscalizatório, embora o foco na “novelização” das denúncias prejudicam outros pontos essenciais ao agendamento da imprensa no âmbito político, como a própria função de supervisionar a rotina do trabalho legislativo, sendo não somente um meio de informação, mas um instrumento de *accountability*.

Todavia, vale destacar que embora a disseminação das informações fornecidas pelos meios de comunicação é uma condição necessária para a publicização dos escândalos políticos, e conseqüentemente peça importante à arena de *accountability* democrática, pouco se sabe acerca da dinâmica interna desse ator político em relação ao vazamento de informações sobre ações de corrupção por parte de agentes públicos. Ou seja, a divulgação dessas informações *sigilosas* faz parte de uma estrutura de incentivos e custos que norteiam distintos atores políticos. Neste sentido, a competição partidária pode oferecer explicações mais robustas para o porquê e como surgem os escândalos de

¹² Em outro artigo recente, Melo, (2012b) analisa o papel da nova lei da transparência no tocante a *accountability vertical* sobre casos de corrupção política. Reportando-se a uma pesquisa em parceria com Rennó e Jucá os autores examinaram como a cobertura da imprensa escrita nacional e estadual ao longo de 2007 a 2010 sobre os atos de corrupção envolvendo os parlamentares analisados – deputados federais na 53ª legislatura – impactou nas chances de reeleição desses parlamentares nas eleições de 2010. Utilizando um conjunto de dados sobre a dimensão política (custo de campanha, percentagem de votação por deputado nas eleições de 2006, dentre outros), em relação à cobertura da mídia sobre os escândalos de corrupção dos políticos implicados, os autores concluem que apesar do papel fundamental de uma mídia informativa e ativa, esta ainda não é robusta à *responsividade vertical*, uma vez que é a competição política cujos incentivos podem para dar sustentação e/ou punição para práticas corruptas.

corrupção, bem como as implicações desse evento para a permanência do político envolvido em tal escândalo no cargo público.

2.3 Gerenciamento presidencial da coalizão

O método de governança como presidencialismo de coalizão¹³ tem marcado significativamente a relação entre o Executivo e o Legislativo de vários países da América Latina, o Brasil é um exemplo clássico de um sistema político multipartidário onde o Executivo assegura e mantém a governabilidade compreendida como a capacidade de pautar o Congresso e fazer aprovar as suas proposições e projetos de governo. Parte da literatura especializada que se debruçou sobre o caso brasileiro apresenta evidências segundo as quais o sistema de governo funciona com razoável efetividade (semelhante ao parlamentarismo) através do comportamento disciplinado da maioria dos deputados e senadores sob a orientação do gerenciamento presidencial da coalizão a respeito do processo decisório sobre a agenda política do Legislativo¹⁴ (FIGUEIREDO E LIMONGI, 2006; SANTOS, 2003).

O argumento central desenvolvido por esta vertente teórica¹⁵, especificamente por Figueiredo e Limongi (2006) quando analisado o caso brasileiro, considera que as extensas prerrogativas legislativas conferidas ao presidente (herança militar) e os poderes procedimentais dos líderes partidários fornecem-lhes incentivos consideráveis para manter a disciplina partidária, a centralidade do processo de tomada de decisões no

¹³ Expressão originalmente cunhada por Sérgio Abranches, em 1988.

¹⁴ Diferentemente da tese original que identificava as características institucionais desse arranjo político como uma combinação perigosa à governabilidade, dado uma série de problematizações geradas da relação potencialmente conflituosa entre o executivo e o legislativo (LAMOUNIER E MENEGUELLO, 1986; REIS, 1988; KINZO, 1993; LIZ, 1994; MAINWARING, 1999; AMES, 2001, CARVALHO, 2003).

¹⁵ Baseado amplamente no trabalho de Shugart e Carey (1992) que identificaram como a dinâmica institucional pode corrigir os problemas inerentes ao sistema político do presidencialismo multipartidário.

Congresso Nacional sob a responsabilidade das mesas diretoras e do Colégio de Líderes, e consequentemente o domínio da agenda legislativa, se transformando no “grande legislador no Brasil” (MOISÉS, 2011). A governabilidade do Executivo emerge da formação da coalizão governista majoritária através da distribuição de pastas ministeriais aos partidos que formam a sua base de apoio, bem como do poder de liberar às emendas individuais dos parlamentares na elaboração do orçamento federal (ABRANCHES, 1988; AMORIM NETO, 2006; SANTOS, 2003). Apesar da preponderância decisória do Executivo a simples imposição do presidente não parece ser capaz de explicar a posição do parlamentar, mesmo com presidentes fortes é necessário negociar as coalizões.

As duas variáveis que intervêm com mais força no controle da atividade legislativa são o desenho institucional e as maiorias legislativas. Sobre a interação que se produz entre ambas, a pesquisa põe em evidência que a mera existência de fortes poderes institucionais para o executivo não lhe assegura o controle sobre a atividade legislativa se não conta com uma maioria legislativa de partida. No entanto, os cenários institucionais favoráveis ao Parlamento não mantêm uma interação tão alta com a formação de maiorias legislativas por parte do Executivo, já que a participação legislativa dos parlamentares se mantém, independentemente de se o Executivo conta ou não com uma ampla maioria. Portanto, os casos latino-americanos evidenciam que nos contextos favoráveis institucionalmente ao Parlamento, os Presidentes, independentemente de sua maioria legislativa, negociaram os produtos legislativos (MONTERO, 2009: 273)

Nesse sentido, a anuência do Legislativo à agenda de políticas públicas desejada pelo chefe do Executivo é possibilitada a partir da relação de cooperação estabelecida entre ambos os poderes, por meio da troca de apoio parlamentar por um conjunto de benefícios importantes para a posição de cada legislador, e no gerenciamento da coalizão governamental frente às pastas ministeriais. Ou seja, os possíveis “bens da coalizão” importam, e muito para explicar a sustentabilidade do presidencialismo de coalizão ao longo prazo (RAILE, PEREIRA E POWER, 2010). A literatura especializada aponta distintas formas que representam bens de potencial interesse do

parlamentar, a busca pelas políticas do tipo *pork barrel*¹⁶ vistas por um lado como engrenagens que lubrificam o complexo jogo de transações entre o Executivo e o Legislativo, e por outro, como meio para elevar as chances de reeleição dos congressistas (AMES, PEREIRA, RENNO, 2011:239). O *pork* à luz da conexão eleitoral pode se materializar no interesse de parlamentares em obter vantagens eleitorais a partir do direcionamento de uma determinada despesa de seu interesse através das rubricas de despesa orçamentária para obras e serviços alinhados às preferências de sua clientela¹⁷, o que possibilita que estes identifique que aquela benesse foi provida pelo parlamentar individualmente¹⁸.

Outro ponto importante da discussão está no gerenciamento da coalizão pelo presidente, ou seja, aqueles parlamentares que recebe cargos podem desfrutar de benefícios, como o aumento da satisfação ideológica, vantagens eleitorais, prestígio e intensificação da representação (RAILE, PEREIRA E POWER, 2010). A distribuição das pastas ministeriais nas mãos dos partidos da base de apoio do presidente traz consigo a ideia de que estes partidos (na pessoa do Ministro) estarão em melhores condições quanto ao acesso a recursos e a capacidade de influenciar nas decisões de políticas públicas. De fato, as estratégias no gerenciamento da formação dos gabinetes são mais complexos do que o simples preenchimento de funções, Raile, Pereira e Power (2010) apontam que o presidente implementa estratégias que utiliza múltiplas ferramentas que estão em suas caixas de ferramentas, uma vez que a formação dos

¹⁶ O termo *pork barrel* segue o conceito utilizado por Lowi (1963) no que se refere a forma de alocação de recursos na arena de políticas públicas distributivas.

¹⁷ A clientela não refere-se somente ao eleitor, o *pork* faz parte de uma rede sofisticada que engloba lideranças políticas locais que acabam se beneficiando desse processo de distribuição de recursos. (AMES; PEREIRA; RENNO, 2011). Assim como nos casos onde há relação entre financiamento de campanha e direcionamento de recursos, quando da abertura para novas demandas de serviços a serem contratados para a construção de uma determinada obra incluída no orçamento federal permite a existência de troca de favores diretos entre parlamentares e particulares dos distintos segmentos interessados nos convênios e contratos com o governo. (BITTENCOURT, 2012)

¹⁸ Cf. Ames (1995, 2001); Carey & Shugart (1995); Mainwaring (1999); Ames; Pereira; Rennó, (2011).

ministérios seria a grande estrutura onde os *pork* agiriam ajustando as negociações de acordo com as circunstâncias pontuais. Deste modo, o executivo opera através de uma estratégia integrada que equilibra transferências políticas (pastas ministeriais), transferências financeiras (*pork* lícito ou ilícito) e concessões de preferências por políticas no interior das restrições sistêmicas.

A distribuição de benefícios políticos em si é multifacetada, já que o Executivo deve determinar o número de partidos na coalizão de governo, a abrangência ideológica desses partidos e a proporcionalidade da distribuição de cargos dentro do gabinete. Essas escolhas constituem o cerne da ‘gestão da coalizão’ do Executivo, que definimos como a manipulação estratégica das ferramentas de coalizão para atingir objetivos legislativos do Executivo ao longo do seu mandato. Coalizões de governo menores e de maior homogeneidade ideológica têm a administração interna mais fácil. Contudo, uma coalizão de governo com menor número de partidos, especialmente se esses partidos constituem uma minoria ou uma maioria pequena de parlamentares, pode dificultar substancialmente a aprovação de legislação. A exclusão de certos partidos aumenta o risco de alienação desses partidos e o surgimento de uma coalizão de governo minoritárias. (PEREIRA, POWER & RAILE, 2009:213)

Nesse sentido, espera-se que o caráter ideológico do partido aliado desempenhe papel importante nesse processo gerencial, uma vez que dada a heterogeneidade da coalizão pode haver pontos conflitantes na condução de políticas públicas pelas distintas preferências ideológicas presentes na coalizão. Isso faz com que a condução daquelas políticas consideradas “chave” seja acompanhada de perto pela chefia do Executivo. A maior proximidade ideológica entre o partido do ministro e o partido da chefia do executivo favorecerá a existência de uma melhor sintonia entre a ação do ministro e expectativa do presidente. Inversamente, o ministro que pertença a um partido ideologicamente mais distante ao partido do presidente fatalmente possuirá ações/opiniões mais distantes e conseqüentemente deverá ter suas ações acompanhadas mais de perto. Outro desdobramento dessa distância ideológica diz respeito à

consequente menor tolerância por parte do presidente a desvios¹⁹ daqueles ministros cujos partidos estão mais distantes ideologicamente.

Quando analisado especificamente a relação entre escândalos de corrupção e gerenciamento da coalizão, Pereira, Power & Raile, (2009:208), identificaram que as condições intragovernamentais e as estratégias de negociação foram os principais fatores permissivos do escândalo de corrupção do Mensalão no governo federal, ocorrido no início de 2004 a meados de 2005. Os autores concluíram que deve haver um equilíbrio entre o tamanho dos partidos da base aliada no Congresso e a distribuição de cargos do alto escalão do governo, uma vez que ao haver desequilíbrio no gerenciamento da coalizão existirá a possibilidade de gerar insatisfação e não cooperação por parte dos parlamentares e minar o apoio dentro da coalizão governista, ou seja, a “desproporcionalidade, juntamente com a decisão de Lula de criar uma coalizão heterogênea, desconexa e excessivamente grande, gerou as condições que permitiram o surgimento do escândalo do Mensalão de 2004-2005” (PEREIRA, POWER & RAILE, 2009:230).

Será que as lições originadas da experiência do escândalo do Mensalão serão absorvidas por outros atores na política brasileira? (PEREIRA, POWER & RAILE, 2011) O questionamento desses autores é extremamente importante, sobretudo na questão da *accountability* quando observamos a onda de escândalos de corrupção denunciando parte do alto escalão do governo que marcou os primeiros dezessete meses do governo Dilma. Para tanto, no próximo capítulo será analisada a parte empírica da pesquisa, com o intuito de avaliar quais aspectos políticos impactam na probabilidade da saída (ou não) do agente público denunciado em escândalo de corrupção.

¹⁹ Interpretado como o envolvimento do ministro em ações ilícitas, a exemplo de casos de corrupção política.

CAPÍTULO 3

ESCÂNDALOS DE CORRUPÇÃO NO GOVERNO DILMA

Os dezessete primeiros meses do governo Dilma foi notoriamente marcado por uma significativa *onda* de denúncias de escândalos de corrupção envolvendo parte do seu corpo ministerial, cujo papel da mídia adquiriu centralidade através de notícias relacionadas aos escândalos reportadas pela imprensa nacional diariamente. A visão corrente observa que em um ambiente democrático que detém uma mídia independente investe essa forte *onda* de denúncias, com funções de *cão de guarda* que avisa ao cidadão quando há comportamento ilícito, como nos casos dos ministros denunciados por corrupção que serão analisados nesta dissertação. Em seu turno, essa visão relaciona o papel da mídia à *accountability horizontal* e *social*, haja vista que pode cumprir papel fiscalizatório entre poderes e instituições, dando voz a sociedade civil organizada e movimentos sociais nas distintas áreas da esfera pública. O outro lado da mesma moeda encontra-se no papel da competição política nesse processo de *responsividade* frente aos escândalos de corrupção. Em contextos onde há competição política acirrada (seja intra ou interpartidário), a estrutura de incentivos e custos podem agir na direção de transformar a denúncia em escândalo, e ao fim e ao cabo, conduzir a processos investigativos, a exemplo das CPIs. Bem como podem agir no sentido de acobertamento de tais escândalos, uma vez que os custos reputacionais e de espaço/recurso político podem ser decisivos para a sobrevivência política de um grupo ou agente público implicado em um escândalo de corrupção. Todavia, essa estrutura de incentivos e custos será delimitada a partir da distribuição de poder entre os distintos atores políticos.

Assim, o presente esforço analítico torna-se relevante na medida em que se propõe analisar o estudo de caso sobre os escândalos de corrupção no governo Dilma,

uma vez que a resposta relativamente rápida observada a essa *onda* de escândalos destoava do padrão verificado nos governos anteriores, ou seja, em curto espaço de tempo houve a demissão de uma significativa parcela do corpo ministerial. Para compreender melhor a dinâmica atual da inter-relação entre atores políticos, mídia e *accountability*, deve-se observar este que parece ser um novo fenômeno da democracia brasileira, e analisá-lo com o intuito de mensurar como se comportaram as forças políticas envolvidas na saída de tantos ministros em meio aos escândalos de corrupção.

Destarte, as hipóteses da pesquisa em tela são:

H1. – A maior quantidade de notícias sobre os escândalos de corrupção denunciando ministros do governo Dilma, impacta positivamente na probabilidade da saída destes das pastas ministeriais, como esperado pela literatura.

H2. – O tamanho da representação parlamentar do partido do ministro denunciado em escândalo de corrupção na Câmara impacta positivamente na probabilidade da saída do ministro, uma vez que o horizonte temporal dos deputados é mais curto, o que pode gerar maior disputa por espaço/recurso e “*puxadas de tapete*”.

H3. – No que diz respeito ao gerenciamento da coalizão, a *proxy* distância ideológica entre o partido do ministro e o partido do presidente, indica que quanto maior for esta diferença, dada a heterogeneidade da super coalizão, menor será a tolerância da presidência a possíveis malfeitos do ministro.

Assim, as próximas seções deste capítulo buscarão testar as hipóteses elencadas acima, com o intuito de estimar qual impacto dos atores políticos envolvidos na saída dos ministros ao longo dos primeiros dezessete meses de governo Dilma.

3.1 Apresentando os dados

Para poder analisar esta questão, através de uma avaliação empírica que permita analisar a atuação da *responsividade* sobre os ministros denunciados em escândalos de corrupção nos primeiros dezessete meses do governo Dilma, foram lidas e catalogadas 677 notícias dos jornais: Folha de S. Paulo, O Estado de S. Paulo e o O Globo, do período de 01 de janeiro de 2011 a 25 de maio de 2012. Como já mencionado na introdução desta dissertação, a escolha dos respectivos jornais deve-se por suas colocações no *ranking* estabelecido pelo índice médio de circulação de jornais pagos no país²⁰. Justifica-se ainda, pela pesquisa anualmente elaborada pelo Instituto FSB Comunicações, com dados consolidados para o ano de 2011, onde realiza-se uma pesquisa com os deputados federais para saber quais são os principais veículos utilizados pelos mesmos. A pesquisa demonstra que 63% dos deputados federais que responderam a pesquisa (340 dos 513 deputados federais) têm os jornais como principal fonte de informação diária. Esta pesquisa ainda observou que os jornais mais lidos pelos deputados são Folha de S. Paulo com 72%, seguindo de O Globo, 36% e O Estado de S. Paulo com 30%, respectivamente²¹. Nesse sentido, acredita-se que os jornais selecionados à pesquisa fornecem um conjunto de informações que balizam o cálculo político de parte do eleitorado de classe média no país.

A base de dados desta dissertação foi construída a partir de notícias sobre os escândalos de corrupção extraída do portal eletrônico *Deu no Jornal*, que por sua vez compila todas as matérias relacionadas à corrupção publicadas nos principais jornais e

²⁰ Desde o ano de 2002 os três jornais destacados encontram-se entre os cinco maiores jornais de circulação média no país. Os dados sobre a circulação média diária dos jornais estão disponíveis em <http://www.anj.org.br/a-industria-jornalistica/jornais-no-brasil/circulacao-diaria/>

²¹ Sobre a pesquisa da FSB Comunicações ver <http://www.institutofsbpesquisa.com.br/publicacoes/midia-e-politica/>

revistas do país²². Para tanto, as notícias sobre escândalos de corrupção foram distribuídas por ministro destacando o período em que o agente público permaneceu no cargo a partir da publicização da denúncia de corrupção até a data de sua saída da pasta ministerial. No Quadro 2 estão listados os ministros envolvidos em escândalos de corrupção, ao longo do período destacado da pesquisa.

Quadro 2
Ministros envolvidos em escândalos de corrupção

Ministro	Ministério	Partido	Data de ingresso no cargo	Data de saída
Alfredo Nascimento	Transportes	PR	01/01/2011	06/07/2011
Antônio Palocci	Casa Civil	PT	01/01/2011	07/06/2011
Carlos Lupi	Trabalho	PDT	01/01/2011	04/12/2011
Fernando Bezerra	Integração	PSB	01/01/2011	-
Fernando Pimentel	Desenvolvimento, indústria e comércio exterior	PT	01/01/2011	-
Idele Salvatti	Relações Institucionais	PT	01/01/2011	-
Mario Negromonte	Cidades	PP	01/01/2011	02/02/2012
Orlando Silva	Esportes	PC do B	01/01/2011	26/10/2011
Pedro Novais	Turismo	PMDB	01/01/2011	14/09/2011
Wagner Rossi	Agricultura	PMDB	01/01/2011	17/08/2011

Fonte: elaboração da autora.

Observa-se que a *onda* de escândalos de corrupção no início do governo Dilma, derrubou uma parcela não trivial do corpo ministerial. O período de escândalos de corrupção que gerou algumas crises e demissões foi iniciado com a denúncia de

²² Disponível em: <http://www.deunojornal.org.br/>

enriquecimento ilícito e tráfico de influência do então ministro chefe da Casa Civil, Antônio Palocci (PT). Em meio ao escândalo, o ministro buscou explicar a trajetória financeira de seus negócios de consultoria em face as denúncias de vender ao fundo de pensão dos funcionários da Petrobras (PETROS), sua participação acionária na Holding Itaúsa em troca de doações à campanha eleitoral de Dilma Rousseff, em 2010. Todavia, Palocci não conseguiu apoio político suficiente do PT para manter-se na pasta, tendo a sua saída efetivada em junho de 2011, após algumas semanas do início das denúncias.

O segundo ministro que saiu do alto escalão do governo seguido nessa linha sucessória de *onda* de escândalos de corrupção foi o então ministro dos Transportes, Alfredo Nascimento (PR), cuja denúncia estava baseada em um esquema ilícito de arrecadação de recursos para o partido do ministro, PR, através de irregularidades em licitações na pasta ministerial. Logo em seguida, em agosto do mesmo ano foi decretada a saída de Wagner Rossi, o ministro da Agricultura no período, que foi denunciado por manter um esquema fraudulento na pasta, bem como utilizar recursos públicos para financiamento de dívidas particulares. Nesse mesmo período, a Polícia Federal, através da Operação de combate à corrupção denominada Voucher, desmantelou um esquema de desvio de verbas do Ministério do Turismo, que estava sob o comando do então ministro, Pedro Novais (PMDB). No episódio, o ministro foi denunciado por participar do esquema dentre outras denúncias de pagamento a fins particulares com dinheiro público.

Mário Negromonte (PP), então ministro das Cidades, foi o quinto a ser denunciado a respeito de montar um esquema de pagamento de propina a deputados em troca de apoio político. O escândalo envolvendo o ex-ministro perdurou seis meses até sua saída ser efetivada em fevereiro de 2012. Em seu turno, o sexto denunciado foi o ministro dos Esportes, Orlando Silva (PCdoB), a partir das denúncias de desvios de

recursos através de convênios irregulares com Organizações Não Governamentais (ONGs) na pasta ministerial. Este episódio teve significativa repercussão midiática, devido o ex-ministro ter feito inúmeras declarações em toda oportunidade possível, inclusive foi ao Congresso prestar depoimentos duas vezes. Porém, mesmo utilizando essa estratégia de defesa, Orlando Silva não conseguiu manter-se no controle da pasta, saindo poucas semanas após o surgimento das denúncias. Por conseguinte, o ministro do Trabalho, na época, Carlos Lupi (PDT), tornou-se o alvo de denúncias sobre irregularidades em convênios com ONG's vinculadas ao Ministério. Ao longo da publicização denunciativa, o ex-ministro também marcou uma forte presença nos noticiários diários, através de declarações acaloradas, a exemplo da expressão utilizada que só deixava o cargo "abatido à bala". Todavia, sem muitos recursos de defesa Lupi deixa o cargo em dezembro de 2011.

Destarte, ao longo dos dezessete meses iniciais do governo Dilma, três dos dez ministros denunciados em escândalos de corrupção, não deixaram as pastas ministeriais, são eles, Idele Salvatti (PT) ministra inicialmente da Pesca, e atualmente ministra de Relações Institucionais; Fernando Bezerra Coelho (PSB) ministro da Integração Nacional; e, Fernando Pimentel (PT) ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Em Janeiro de 2012, Fernando Bezerra, ministro da Integração Nacional esteve vinculado ao escândalo sobre supostos favorecimentos ao estado de Pernambuco, através de direcionamento de verbas destinadas a catástrofes naturais. No mês seguinte, outras denúncias surgiram associando o ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, Fernando Pimentel, a um suposto enriquecimento ilícito através de atividades de consultoria que teria. Em março do mesmo ano surgiu a denúncia sobre irregularidades na compra de 28 lanchas-patrolha que se encontram inoperantes por parte do Ministério da Pesca, Idele Salvatti, então ministra da pasta no

início do governo Dilma foi envolvida no escândalo devido a suposta relação entre o apoio financeiro concedido a sua campanha ao governo do Estado de Santa Catarina, em 2010, e o favorecimento à empresa contemplada nessa tramitação financeira.

Quando analisado a trajetória política dos ministros envolvidos em escândalos de corrupção (Quadro 3), observa-se um padrão de vida pública²³ extensa, como exceção para o caso do ex-ministro dos Esportes Orlando Silva que faz parte do grupo dos jovens políticos com ascensão relativamente rápida, dado que antes de ser empossado ministro dos Esportes no segundo mandato do governo Lula²⁴, em meados de 2006, nunca havia disputado nenhuma eleição para cargo eletivo.

Quadro 3

Trajетória política do alto escalão denunciado em escândalos de corrupção

Ministros	Cargos eletivos
Alfredo Nascimento	Prefeito / Senador / Ministro
Idele Salvatti	Deputada Estadual / Senadora / Ministro
Orlando Silva	Ministro
Fernando Bezerra	Deputado Estadual / Deputado Federal / Ministro
Wagner Rossi	Deputado Estadual / Deputado Federal / Ministro
Antônio Palocci	Vereador / Deputado Estadual / Prefeito / Deputado Federal / Ministro
Pedro Novais	Deputado Estadual / Deputado Federal / Ministro
Carlos Lupi	Deputado Federal / Ministro
Fernando Pimentel	Prefeito / Ministro
Mario Negromonte	Deputado Estadual / Deputado Federal / Ministro

²³ O tempo de vida pública toma como ponto de partida o primeiro cargo eletivo que o agente público exerceu.

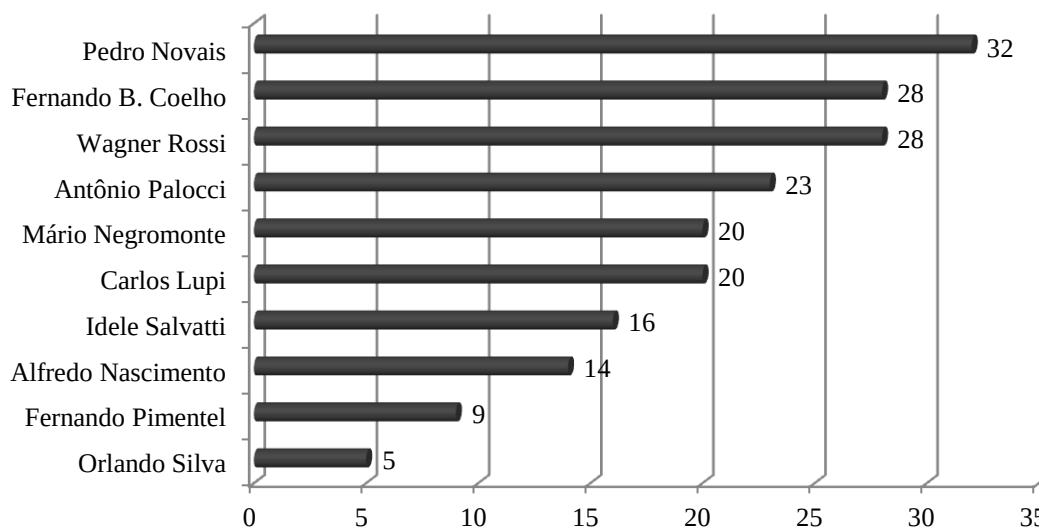
²⁴ Nota-se que alguns dos ministros denunciados em escândalos de corrupção também foram egressos do Governo Lula, são eles: Alfredo Nascimento (Transportes); Carlos Lupi (Trabalho); e Wagner Rossi (Agricultura).

Fonte: Elaboração da autora

O tempo médio de vida pública do alto escalão envolvido em escândalos de corrupção do governo Dilma representa 19,5 anos. Isso não é um dado irrelevante, uma vez que a função de ministro de Estado é uma escolha política por parte do Executivo que por sua vez está transferindo controle de pastas ministeriais para os partidos pertencentes a coalizão governativa. Ou seja, pressupõe que os indicados para esse cargo sejam políticos de forte presença partidária e/ou projeção nacional sendo peças importantes aos interesses no âmbito interno ao partido ao qual está vinculado. O Gráfico abaixo mostra a disposição do tempo de vida pública dos ministros ao longo dos anos.

Gráfico 1

Tempo de vida Pública dos ministros (anos)



Fonte: elaboração da autora.

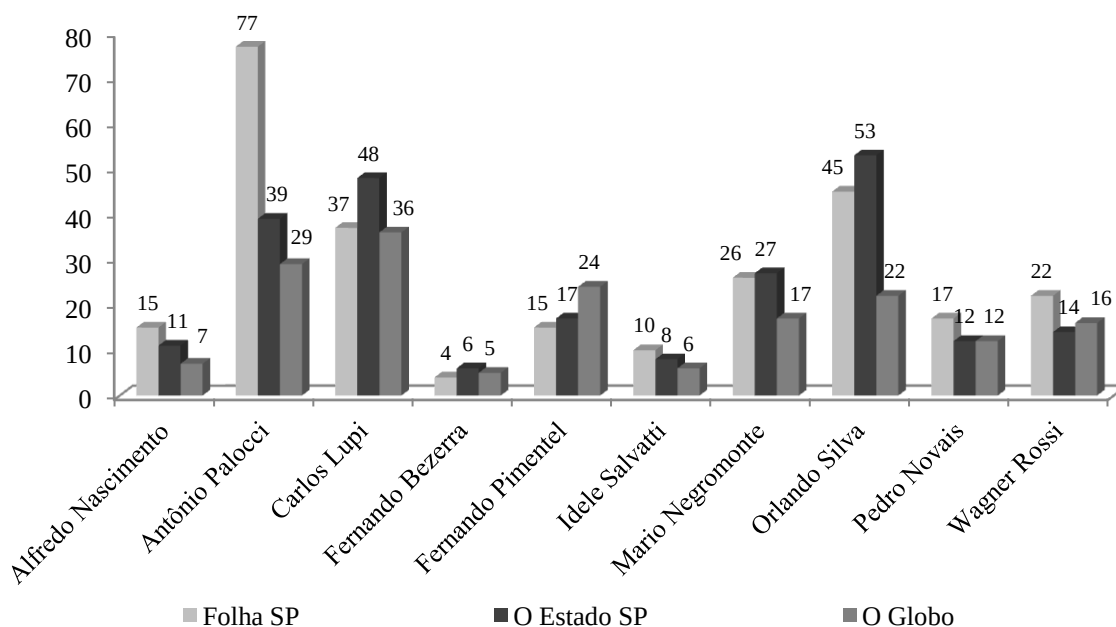
O Gráfico 2 apresenta por ministro, o número de matérias sobre seus respectivos escândalos de corrupção veiculadas em cada um dos três jornais analisados. Esta informação possibilita mensurar a atenção que cada um dos três veículos de

comunicação conferiu a cada ministro denunciado. É possível, identificar que os ministros que mais detiveram a atenção da mídia de uma forma geral foram Palocci (145 matérias) Orlando silva (120 matérias) e Carlos Lupi (121 matérias).

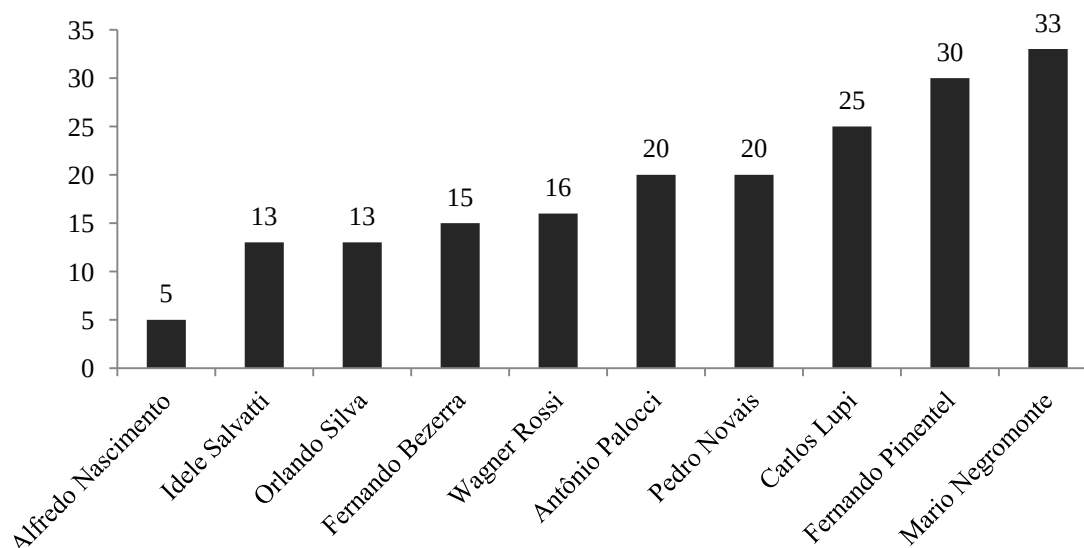
Em seu turno, o Gráfico 3 exibe o número de dias em que foram noticiadas matérias sobre escândalos de corrupção envolvendo o corpo ministerial. Este gráfico permite visualizar o tempo de duração de cada um dos escândalos a partir do 1º dia em que a denúncia foi publicizada à saída (ou não) do ministro implicado. Verifica-se que os dois escândalos que mais duraram foram os de Fernando Pimentel, 30 dias, e Mário Negromonte, 33 dias. Entretanto, apesar de ambos os ministros ter tido ao longo de trinta dias notícias vinculadas aos respectivos escândalos, a intensidade com que estas notícias foram divulgadas foi reduzida se comparada a outros casos.

Gráfico 2

Número de matérias veiculadas pelos jornais selecionados por ministro



Fonte: elaboração da autora.

Gráfico 3**Número de dias em que foram veiculadas matérias sobre escândalos de corrupção envolvendo os ministros**

Fonte: elaboração da autora.

A quantidade média de matérias por dia fornece uma medida que leva em consideração a duração²⁵ e intensidade²⁶ dos escândalos de corrupção denunciando os ministros, reportados pelos jornais selecionados. Através disso é possível identificar que o ex-ministro Alfredo Nascimento, cujo escândalo foi o mais breve (5 dias, ver Gráfico 3) foi um dos que apresentou maior quantidade média de matérias (intensidade), 6,6. Por sua vez, o ministro que apresentou a maior quantidade média no tocante a publicização do escândalo foi o ex-ministro Orlando Silva, com 9,2 matérias ao longo dos 13 dias que foi reportado pela mídia. Entretanto, vale ressaltar que os três jornais não forneceram a mesma atenção para os mesmos escândalos, o que pode ser observado através do desvio padrão da cobertura realizada pelos jornais em tela. O caso do Antônio Palocci é emblemático por possuir o desvio padrão mais elevado, o escândalo desse ministro despertou atenção especial do jornal A Folha de S.Paulo que dedicou 77

²⁵ Refere-se a quantidade de dias em que houve matérias vinculadas aos respectivos escândalos analisados.

²⁶ Refere-se a quantidade de matérias por jornal que cada ministro denunciado recebeu.

matérias a este caso em específico. Ao passo que o jornal O Estado de S.Paulo lhe dedicou apenas 39, e O Globo, 29 matérias. Ou seja, a Folha de S.Paulo conferiu significativa intensidade ao escândalo associado ao Palocci, uma vez que a quantidade de matérias é mais do que somatório publicizado pelos jornais, O Estado de S.Paulo e O Globo (totalizam 68 matérias).

Tabela 1

Indicadores selecionados

Ministro	Quantidade média de matérias por dia	Tamanho % do partido do ministro no Congresso	Perda do mandato	Desvio padrão da cobertura dada pelos jornais
Alfredo Nascimento	6,6	7,1	Sim	4,00
Antônio Palocci	7,3	16,7	Sim	25,32
Carlos Lupi	4,8	5,2	Sim	6,66
Fernando Bezerra	1,0	5,6	Não	1,00
Fernando Pimentel	1,9	16,7	Não	4,73
Idele Salvatti	1,8	16,7	Não	2,00
Mario Negromonte	2,1	7,4	Sim	5,51
Orlando Silva	9,2	2,5	Sim	16,09
Pedro Novais	2,1	16,7	Sim	2,89
Wagner Rossi	3,3	16,7	Sim	4,16

Fonte: elaboração da autora.

Quando analisado a continuidade no controle das pastas ministeriais cujos ministros foram demitidos, observa-se a permanência dos partidos à frente dos ministérios: o Alfredo Nascimento (Transportes) foi substituído pelo economista Paulo Sérgio Passos (PR); por sua vez, Antônio Palocci (Casa Civil) foi substituído pela

senadora Gleisi Hoffmann (PT); Carlos Lupi (Trabalho) teve seu posto assumido interinamente pelo secretário executivo Paulo Roberto dos Santos Pinto e posteriormente assumido pelo deputado federal Brizola Neto (PDT); Mário Negromonte (Cidades) foi substituído pelo deputado federal Agnaldo Ribeiro (PP); Orlando Silva (Esportes) teve sua função assumida pelo ex presidente da Câmara de Deputados Aldo Rabelo (PC do B); Pedro Novais (Turismo) foi substituído pelo ex deputado federal Gastão Vieira (PMDB); e por fim, a pasta controlada pelo Wagner Rossi (Agricultura) foi assumida pelo advogado Mendes Ribeiro Filho (PMDB).

3.2 Composição legislativa do governo Dilma

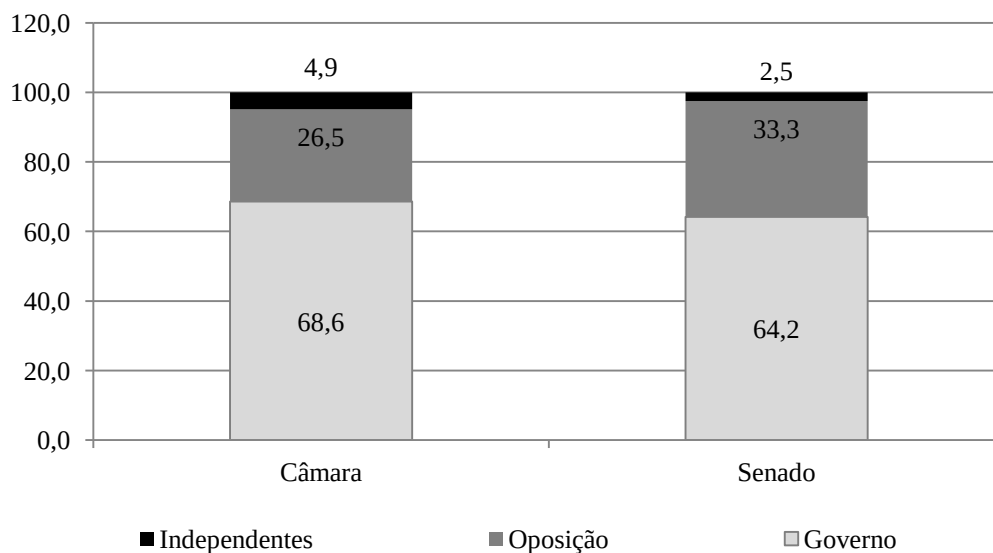
Outro aspecto relevante à questão da *accountability democrática* refere-se ao papel do Legislativo no tocante a permanência (ou não) do ministro denunciado em escândalo de corrupção. Mais especificamente no que diz respeito ao estudo em tela, convém analisar a composição do Congresso brasileiro destacando o tamanho dos partidos políticos, assim como o tamanho da bancada de apoio ao governo *vis-à-vis* a bancada de oposição, e assim buscar explicações para a forma como essas forças agiram no fenômeno aqui analisado.

Tabela 2
Composição % do Congresso no governo Dilma

Partidos	Coalizão	% de Senadores	% de Deputados
PT	Aliança governista	16,0	17,2
PRB	Aliança governista	2,5	1,6
PDT	Aliança governista	6,2	5,5
PMDB	Aliança governista	22,2	15,4
PP	Aliança governista	4,9	8,0
PR	Aliança governista	4,9	8,0
PSB	Aliança governista	3,7	6,6
PSC	Aliança governista	1,2	3,3
PCdoB	Aliança governista	2,5	2,9
PTC	Aliança governista	0,0	0,2
PSDB	Oposição	14,8	10,3
DEM	Oposição	8,6	8,4
PTB	Oposição	7,4	4,1
PPS	Oposição	1,2	2,3
PMN	Oposição	1,2	0,8
PTdoB	Oposição	0,0	0,6
PV	Não coligados	0,0	2,9
PSOL	Não coligados	2,5	0,6
PHS	Não coligados	0,0	0,4
PRP	Não coligados	0,0	0,4
PRTB	Não coligados	0,0	0,4
PSL	Não coligados	0,0	0,2

Fonte: elaboração da autora a partir de dados extraídos no portal eletrônico do Congresso Nacional.

A Tabela 2 exibe a participação percentual dos partidos políticos presentes no Congresso nacional distribuídos entre a Câmara de Deputados e o Senado Federal. Observa-se a formação de uma coalizão majoritária dos partidos aliados ao governo no âmbito do Congresso. O Gráfico 4 demonstra que na Câmara de Deputados o governo detém mais de 2/3 das cadeiras da casa legislativa, o que possibilita ao governo (partidos pertencentes à coalizão), aprovar e/ou modificar leis que necessitam de no mínimo 2/3 dos votos sem a necessidade de dialogar com a oposição. Já no que diz respeito ao Senado, a vantagem do governo não chega a ser tão ampla, mas a base aliada ainda detém 64,2% das cadeiras.

Gráfico 4**Composição % do Congresso no governo Dilma**

Fonte: elaboração da autora a partir de dados extraídos no portal eletrônico do Congresso Nacional.

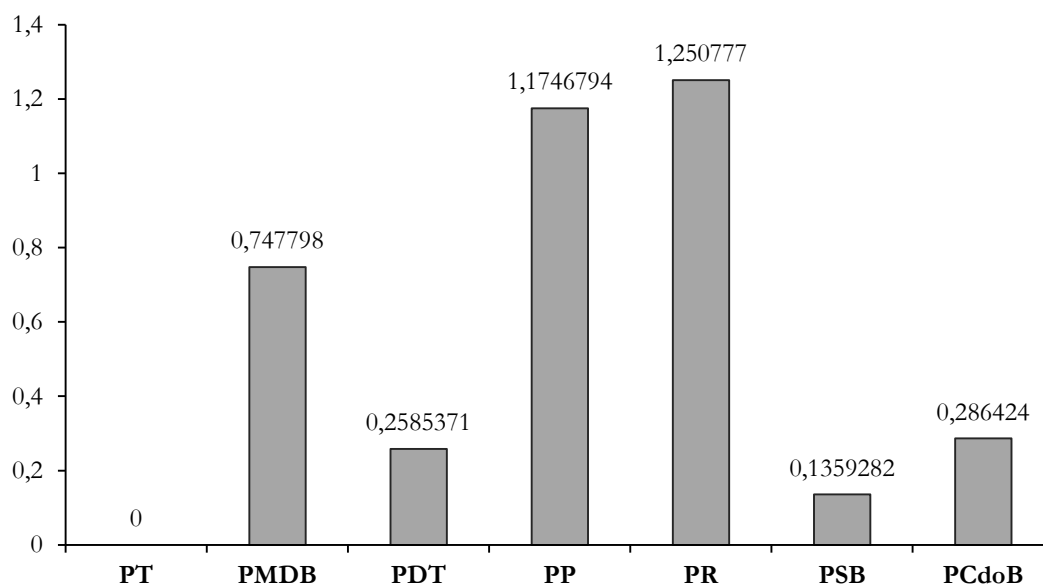
Nesse sentido, essa super maioria construída pelo governo Dilma deve fazer com que não apenas as leis e projetos de interesse do Executivo sejam aprovados, como também devem fornecer algum grau de blindagem aos integrantes do governo. Ou seja, os partidos pertencentes à base aliada tenderam a preservar seus ministros nos cargos em meio aos escândalos de corrupção, uma vez que estes ministros podem constituir-se enquanto peça chave para aquele congressista conseguir algum tipo de benefício, particular ou para o grupo de interesse ao qual representa.

Por outro lado, parte da literatura argumenta que em contexto de frágil oposição e elevada competição intra-governamental haverá uma tendência ao surgimento de escândalos de corrupção propagados a partir da base aliada. Este comportamento aparentemente irracional assemelha-se ao mecanismo de *fogo amigo*, entretanto, para o caso analisado percebe a intenção deliberada de derrubar o ministro como forma de alterar a composição de forças dentro do governo e/ou no interior da estrutura partidária

da base aliada. Assim esse padrão se aproximaria mais do “*leap-frog*” discutido por Balán (2009), do que o comportamento encontrado no *fogo amigo*, onde este ocorre de forma não proposital. Uma tradução aproximada para esse conceito de *leap-frog* seria o de *puxar o tapete* do aliado para tomar o seu espaço, ou ampliar o seu espaço na escala de poder no governo. Esse padrão tenderá a ocorrer com maior frequência na Câmara dos Deputados, uma vez que por existir um maior número de atores em meio a um horizonte temporal mais curto pode gerar maior disputa por espaço e recurso. Cenário um pouco distinto do observado no Senado, que por sua vez se caracteriza por ter um número menor de políticos, com horizonte temporal mais longo.

Gráfico 5

Distância ideológica dos partidos da coalizão em relação ao PT



Fonte: elaborado pela autora a partir de Zucco e Lauderdale (2010).

O Gráfico 5 apresenta a distância ideológica dos diversos partidos da coalizão de sustentação do governo Dilma em relação ao PT, partido do presidente. É possível

identificar, por exemplo, que Alfredo Nascimento, pertencente ao PR permaneceu no cargo apenas cinco dias após o início das denúncias de seu envolvimento em atividades ilícitas, e seu partido, dentro da coalizão, é o que está mais distante ideologicamente do PT. O que pode indicar uma menor tolerância às falhas daqueles ministros pertencentes aos partidos mais distantes ideologicamente. Quando analisado o caso do Palocci (PT) percebe-se um padrão diferente, do início do escândalo até a sua saída do cargo foram vinte dias de notícias denunciando o seu envolvimento em atividades ilícitas. É possível identificar a construção de uma super base de apoio do governo Dilma. Neste ambiente de oposição fragilizada e um alto grau de heterogeneidade na coalizão governista, é de se esperar que ocorram alguns escândalos com o intuito de alterar a distribuição de poder dentro da coalizão, como argumenta Balán (2009).

3.3 Identificando a probabilidade de permanência no cargo

Através da análise descritiva das variáveis selecionadas para esta pesquisa foi possível identificar que a quantidade de matérias sobre escândalos de corrupção denunciando ministros do governo Dilma pode desempenhar um papel importante para a saída ou permanência no cargo dos ministros analisados. A variável relacionada ao tamanho da representação parlamentar na Câmara dos ministros denunciados mostrou-se interessante na estatística descritiva e possui um apelo teórico. Outra variável que deve ser levada em consideração diz respeito ao gerenciamento da coalizão governista, onde é calculada a distância ideológica dos diversos partidos em relação ao partido do presidente, a classificação ideológica adotada aqui é a desenvolvida por Zucco e Lauderdale (2010). Apesar da estatística descritiva possibilitar uma primeira aproximação dos dados, a mesma não permite relações de causalidade e nem de

estimação da relação existente entre as variáveis selecionadas, isto só é possível através da utilização de modelos de regressão. Portanto, para fornecer respostas à pergunta de pesquisa, a saber: *Estimar como agiram as forças dos atores políticos para a saída (ou não) do ministro denunciado em escândalo de corrupção no governo Dilma*²⁷.

3.3.1 Estratégia empírica

Neste trabalho a *Saída (ou não) do Ministério* é a *variável dependente*, ao passo que *notícias de corrupção*; o *Número de cadeiras do partido na Câmara*; e, a distância ideológica entre o *partido do ministro e o partido da presidente*, se constituem em *variáveis independentes*. Denomina-se aqui de *notícias de corrupção*, o número de todas as reportagens associadas aos escândalos de corrupção por ministro, com intuito de analisar se a maior exposição midiática favorece a *responsividade* em relação às denúncias de corrupção.

Por seu turno, o *Número de cadeiras do partido na Câmara* é definido como a quantidade de cadeiras pertencentes ao partido do ministro denunciado no escândalo na Câmara dos Deputados. Esta variável busca identificar se em um contexto de competição acirrada e curto horizonte temporal favorece a ocorrência de “puxadas de tapetes”. Finalmente, a variável *distância ideológica*, busca verificar se o fato do ministro denunciado pertencer a um partido ideologicamente mais distante do partido da presidente lhe confere menor estabilidade no cargo. Destarte, estas *variáveis independentes* se relacionam com o modelo teórico-conceitual da *accountability* no sentido de que capturam funções apontadas pela literatura sobre qualidade da democracia.

27

No Quadro 4 são apresentadas de forma sistematizada as variáveis utilizadas no modelo estatístico, bem como a relação causal esperada pelo modelo.

Quadro 4

Lista de variáveis adotadas e relações esperadas

Variáveis	Tipo	Relação Causal Esperada
<i>Saída do Ministro</i>	<i>Dummy</i> para todos os ministros (Saiu =1; Não saiu = 0).	Variável dependente
<i>Notícias de corrupção</i>	Quantidade de notícias de corrupção.	+
<i>Número de cadeiras do partido na Câmara</i>	Quantidade de cadeiras do partido do ministro denunciado, na Câmara Federal.	+
<i>Distância ideológica</i>	<i>Distância ideológica do partido do ministro em relação ao partido da presidente</i>	+

O objetivo da análise estatística consiste em estimar um modelo probabilístico da relação causal entre as variáveis explicativas e a probabilidade do ministro denunciado de corrupção deixar (ou não) o ministério que dirige, e/ou analisar em termos probabilísticos, se determinada variável independente produzir o evento acima mencionado. Assim, como a variável dependente é binária, e a utilização de um modelo de probabilidade linear (MPL) não se ajusta ao desenho da pesquisa, já que a probabilidade condicional pode não estar inserida no intervalo fechado 0 e 1, e os termos de erros não possuem distribuição normal, mas binomial e heterocedástico, optou-se pela adoção do modelo *probit*. Alternativamente o modelo *Relogit*

desenvolvido por King e Zeng (1999) poderia ter sido adotado, entretanto, devido limitações deste modelo, reconhecidas pelo próprio autor, o modelo *probit* mostrou-se mais adequado para esta pesquisa²⁸. Assim, formalmente o modelo geral é definido como:

$$y^* = x' \beta + u \quad (1.1)$$

Embora y^* não seja observado, consideramos que

$$y^* = \begin{cases} 1 & \text{se } y^* > 0 \\ 0 & \text{se } y^* \leq 0 \end{cases} \quad (1.2)$$

Assim, dado (1.1) e (1.2) temos:

$$\begin{aligned} \Pr(y = 1) &= \Pr(x' \beta + u > 0) \\ &= \Pr(-u < x' \beta) \\ &= \Phi(x' \beta) \end{aligned}$$

Onde $\Phi(\cdot)$ é função de distribuição normal padrão cumulativa e β o vetor de parâmetros das variáveis explicativas. Por sua vez, para facilitar a interpretação dos coeficientes estimados recorreu-se ao *efeito marginal médio* definido como:

$$\Phi(x' \hat{\beta} / x_i = 1) - \Phi(x' \hat{\beta} / x_i = 0) \quad (1.3)$$

Então o modelo estimado foi definido como sendo:

$$\Phi(x' \hat{\beta}) = \Phi(\hat{\beta}_1 + \hat{\beta}_2 QnC + \hat{\beta}_3 NumCadC + \hat{\beta}_4 DistIdeolPT) \quad (1.4)$$

A Tabela 3 apresenta o Modelo *Probit* utilizado para esta pesquisa tendo como variável dependente: *Saída do Ministério*.

²⁸ Os resultados obtidos através do modelo *Relogit* para esta pesquisa estão presentes no Anexo 1 deste capítulo.

Tabela 3
Modelo *Probit* – Variável dependente: Saída ou não do Ministro

Variáveis	Coefficientes	Erro Padrão	<i>p</i>-valor
Quantidade de notícias de corrupção	0.1344	0.0426	0.0020***
Número de Cadeiras na Câmara	0.0155	0.0090	0.0830*
Distância ideológica	1.0671	0.5034	0.0340**
Constante	-4.0257	0.9292	0.0000***
Observações			211
Estatística de Teste (LR)			10.70
Prob> χ^2			0.0135
Pseudo R^2			0.2018
Teste Hosmer-Lemeshow χ_8^2			4.15
Prob> χ^2			0.8431

* p<0,10; **p<0,05; ***p<0,01

A estatística de teste Likelihood Ratio (LR) aponta para a rejeição da hipótese nula de que todos os coeficientes do modelo são iguais à zero, ao nível de 1% (*p*-valor

abaixo de 0,01). Destarte, é possível afirmar que as estimações geradas pelo modelo adotado apresentam nível de robustez satisfatório²⁹.

Dito isto, observou-se que os sinais das variáveis explicativas apresentaram o resultado esperado, sendo todas, estatisticamente significantes. A variável *quantidade de notícias de corrupção (QnC)* apresentou significância estatística ao nível de 1% (*p*-valor abaixo de 0,01), enquanto *número de cadeiras na câmara (NumCadC)* é significativa estatisticamente ao nível de 10% (*p*-valor abaixo de 0,1) e *distância ideológica (DistIdeoPT)* apresentou significância estatística ao nível de 5% (*p*-valor abaixo de 0,05)³⁰.

Os achados empíricos possibilitam verificar que a quantidade de notícias sobre os escândalos de corrupção denunciando ministros e o número de cadeiras do partido do ministro na Câmara dos Deputados, tem a relação esperada pela literatura: de *responsividade* por parte do papel fiscalizatório da imprensa, bem como o comportamento de *puxar o tapete* do ministro por parte de políticos do mesmo partido em meio ao um ambiente de recursos limitados e horizonte temporal curto. Por fim, o fato de o ministro denunciado ser de um partido ideologicamente distante em relação ao partido do presidente lhe confere maior instabilidade no cargo, em outros termos, haveria uma menor tolerância por parte da chefia do Executivo com os ministros denunciados em escândalos de corrupção quando estes forem membros de partidos mais distantes ideologicamente em relação ao PT³¹.

²⁹ Outra maneira de testar a homocedasticidade dos termos de erros em modelos *probit* é através do teste LM (Multiplicador Lagrange), aplicando-se o método de regressão artificial de Davidson e MacKinnon (1993).

³⁰ Com os coeficientes estimados no modelo o efeito marginal médio para cada variável explicativa selecionada ficou assim distribuído: “Quantidade de notícias de corrupção” (0,01%), “Número de cadeiras na Câmara Federal” (0,01%), e “Distância ideológica” (0,06%).

³¹ Entretanto vale salientar as limitações do modelo aqui empregado, em função do curto período de tempo e pequeno número de observações.

Apêndice ao Capítulo 3

Tabela 4

Modelo *Relogit* – Variável dependente: Saída ou não do Ministro

Variáveis	Coeficientes	Erro Padrão	<i>p</i> -valor
Quantidade de notícias de corrupção	0.2499	0.0871	0.004***
Número de Cadeiras na Câmara	0.0273	0.0205	0.182
Distância ideológica	1.7890	1.0576	0.091*
Constante	-6.9770	2.0829	0.001***
Observações			211

* $p < 0,10$; ** $p < 0,05$; *** $p < 0,01$

CAPÍTULO 4

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No primeiro capítulo desta dissertação ancorado na concepção de democracia de Dahl (2005) viu-se que a *accountability* política é elemento essencial para o processo de democratização de um país, sendo este atinente à efetividade dos mecanismos de prestação de contas, seja de forma direta por meio do voto do cidadão baseado no desempenho do governo (*accountability vertical*), ou através das instituições de *checks and balances* que exercem a função fiscalizatória entre si (*accountability horizontal*). Bem como no que diz respeito à *accountability social* ou *societal*, que é exercida pela sociedade civil organizada, com o apoio, sobretudo dos meios de comunicação. Essa pesquisa buscou evidenciar a importância creditada à publicização de denúncias dos escândalos de corrupção por parte da mídia, enquanto uma possível forma de impor sanções aos políticos denunciados através da intensidade e visibilidade dos escândalos.

No capítulo 2, foi discutido como a mídia pode ser considerada um agente político enfatizando como a sua estrutura de funcionamento se aproxima do ideal de promoção da *accountability* política. Outro ponto de destaque, diz respeito ao próprio conceito de escândalo político compreendido a partir da intensidade em que essa infração (pressupõe que exista certo grau de obrigatoriedade moral socialmente compartilhado pela sociedade) pode provocar na reação pública. Ou seja, a análise dos ministros que foram denunciados em escândalos de corrupção se mostrou relevante no sentido de que os dezessete primeiros meses do governo Dilma foram notoriamente marcados por uma significativa *onda* de denúncias reportada pela imprensa nacional diariamente. Foi discutido como alguns malfeitos se tornam escândalos políticos destacando a estrutura de incentivos composta pela competição intra e interpartidária.

Nesse ponto, o gerenciamento da coalizão no sentido de equilibrar a distribuição de cargos de acordo com a importância dos partidos dentro da coalizão desempenha papel explicativo fundamental.

Com base nas constatações verificadas no capítulo 3, foi possível fazer inferências sobre quais aspectos políticos (variáveis independentes) favorecem a saída (ou não) do ministro denunciado em escândalo de corrupção (variável dependente), ao longo do período destacado. Os achados obtidos a partir da análise descritiva das variáveis selecionadas, precisamente sobre os resultados obtidos pelo modelo estatístico utilizado indicam que um maior número de matérias sobre os respectivos escândalos impactam positivamente na probabilidade do denunciado sair do cargo público. Obviamente, este dado não é trivial, uma vez que não se desconsidera o papel que a mídia desempenha através da publicização ativa das denúncias de malfeitos dos agentes públicos, particularmente nesse estudo de caso. Porém, a crítica se dirige no sentido que para além dessa função, a imprensa escrita nacional, pelo menos os jornais selecionados, parece ainda não apresentar o potencial normativo ressaltado pela literatura da *accountability*.

Quando analisadas as demais variáveis em relação à variável dependente, foi observado que o número de cadeiras do partido do ministro na Câmara de Deputados também impacta positivamente sobre a probabilidade do denunciado sair do controle da pasta ministerial, o que sugere uma disputa acirrada nessa esfera como esperado pela literatura. No que diz respeito à distância ideológica do partido do ministro em relação ao partido do presidente, o modelo estima que quanto maior for esta distância menor será a probabilidade do ministro permanecer no cargo em caso de denúncias de corrupção. Demonstrando que a heterogeneidade da super coalizão favorece o

surgimento de escândalos como forma de promover alterações na distribuição de poder, seja dentro da coalizão, seja dentro dos partidos que a integram.

Por fim, qual o significado de tais achados para o debate da qualidade da democracia? Acredita-se que o saldo é parcialmente positivo, na medida em que apontam que estes mecanismos de *accountability* – intensidade da noticiabilidade sobre escândalos de corrupção pela mídia – podem operar no sentido de restringir, ou pelo menos de constranger os malfeitos de políticos que chegam a pertencer ao alto escalão do governo. Entretanto, ao fim e ao cabo, o corporativismo no congresso, bem como o protecionismo aos partidos mais próximos ideologicamente do partido do presidente parecem prejudicar a eficiência da *responsividade* democrática, que torna-se amplamente dificultada pelo quadro de impunidade generalizada geralmente percebida nos casos de escândalos de corrupção envolvendo a elite política brasileira. Contudo, vale destacar que apesar de se tratar de um fenômeno circunscrito num curto espaço/tempo, não se desqualifica a importância em analisá-lo e espera-se que possa instigar pesquisas futuras buscando tornar mais robustas as explicações sobre os desdobramentos dos escândalos de corrupção no recente governo brasileiro.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRAMO, P. 2003. *Padrões de manipulação na grande imprensa*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo.
- ABRANCHES, S. H. 1988. “Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro”. *Dados*, no.31.
- AMES, B.; PEREIRA, C. ; RENNÓ, L. 2011. “Famintos por Pork: Uma Análise da Demanda e Oferta de Políticas Localistas e suas Implicações para a Representação Política”. In: Timothy Power e Cesar Zucco. (Org.). *O Congresso por Ele Mesmo: Autopercepções da Classe Política Brasileira*. 1 ed. Belo Horizonte: UFMG, v. , p. 239-272
- AMES, B. 2001. *The Deadlock of Democracy in Brazil*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- AMORIM NETO, O. 2006. *Presidencialismo e Governabilidade nas Américas*, Rio de Janeiro: FGV Editora, p. 71-96; 97-120.
- ARON, R. 1966. *Democracia e Totalitarismo*, Lisboa, Presença.
- BALÁN, M. 2009. “Competition by Denunciation: The Political Dynamics of Corruption Scandals in Argentina and Chile”. Trabalho apresentado na 67 Conferência anual da Associação de Ciência Política Midwest, Chicago, April 2-5.
- BITTENCOURT, F. M. R. 2012. “Relações Executivo–Legislativo no Presidencialismo de Coalizão: Um Quadro de Referência para Estudos de Orçamento e Controle”. In: Senado Federal: Textos para discussão nº 122. Brasília.
- BÜHLMANN, M.; MERKEL, W.; WESSELS, B. 2007. “The quality of democracy: democracy barometer for established democracies”. National Centre of Competence in Research (NCCR), Challenges to Democracy in the 21st Century.
- CAPPELLA, J. N; JAMIESON, K. H. 1997. *Spiral of cynicism: the press and the public good*. New York: Oxford University Press.

- CARVALHO, N. R. 2003. *E no início eram as bases: geografia política do voto e comportamento legislativo no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan.
- CHAIA, V.; TEIXEIRA, M. A. 2001. “Democracia e escândalos políticos”. São Paulo em Perspectiva, São Paulo, v. 15, n. 4, p. 62-75.
- CHAIA, V. 2004. *Jornalismo e política: escândalos e relações de poder na Câmara Municipal de São Paulo*. São Paulo: Hacker.
- DAHL, R. A. 2005. *Poliarquia*. São Paulo: Edusp.
- DAVIDSON, R. e MACKINON, J. G. 1993. *Estimation and Inference in Econometrics*. Oxford University Press.
- ELSTER, J. 1997. “The Market and the Forum: three varieties of political theory”, in James BOHMAN e William REHG (eds.), *Deliberative Democracy: Essays on Reason and Politics*, Cambridge, The MIT Press. [reproduzido de J Elster e A. Aanund (eds), 1986, *Foundations of Social Choice Theory*, Cambridge University Press.]
- FIGUEIREDO, A. e LIMONGI, F. 2006. "Poder de agenda na democracia brasileira: desempenho do governo no presidencialismo pluripartidário", In: *Reforma Política, lições da história recente*. SOARES, A. D. G. e RENNÓ, R. L. (orgs.), Rio de Janeiro: FGV Editora, p. 249-280.
- GOMES, W. 2004. *Transformações da política na era da comunicação de massa*. São Paulo: Paulus.
- HELD, D. 1987. *Modelos de Democracia*. Belo Horizonte: Paidéia.
- KING, K. e ZENG, L. 1999. Logistic Regression in Rare Events Data Department of Government. Harvard University. Disponível em: <http://GKing.Harvard.Edu>.
- KINZO, M. D. G. 1993. *Radiografia do quadro partidário brasileiro*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer.
- KRUEGER, A. O. 1974. “The political economy of the rent-seeking society”. *The American Economic Review*, v. 64, nº 3, pp. 291-303.
- LAMOUNIER, B. e MENEGUELLO, R. 1986. *Partidos políticos e consolidação democrática*. São Paulo: Brasiliense.

LINZ, J. J. 1994. "Presidential or parliamentary democracy: Does it make a difference?" In: LINZ, J. J. e VALENZUELA, A. (eds) *The failure of presidential democracy: The case of Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

LOWI, T. 1963. "American business, public policy, case studies and political theory". *World Politics*, v. 16, n.4, p. 677-715.

LOWI, T. 1988. "Foreword". In: MARKOVITS e SILVERSTEIN (eds). *The politics of scandal: power and process in liberal democracies*. New York: Holmes & Meier.

MAINWARING, S. 1999. *Sistemas Partidários em Novas Democracias: o Caso do Brasil*. Rio de Janeiro: FGV.

MANHEIM, J. B. 2008. "The news shapers: strategic communication as a third force in newsmaking". In: GRABER, D.; McQUAIL, D.; NORRIS, P. (ed.). *The politics of news: the news of politics*. Washington: CQ Press, p. 98-116.

MANIN, B. 1997. *The principles of representative government*. Cambridge: Cambridge University Press.

MARKOVITS A. S. e SILVERTEIN, M. 1988. "Introduction: power and process in liberal democracies". In: MARKOVITS e SILVERTEIN (eds). *The politics of scandal: power and process in liberal democracies*. Nova Iorque: Holmes & Meier.

MELO, M. A. 2002. "Republicanism, liberalismo e racionalidade". *Lua Nova*, n 55-56. PP.57-84.

_____. 2012a. "Por que alguns malfeitos tornaram-se escândalos?" *Valor Econômico*, São Paulo, p. a8, 27, jan.

_____. 2012b. "A nova transparência do governo". *Valor Econômico*, São Paulo, p. a8, 08, jun.

MIGUEL, L. F. 2000. *Um ponto cego nas teorias da democracia: os meios de comunicação*. Revista Brasileira, Rio de Janeiro, n. 49, p. 51-77.

MIGUEL, L. F. 2007. "A mídia e o declínio da confiança na política". In: *Encontro da COMPÓS*, 16. Curitiba: Anais.

MOISÉS, J. A. 2011. “O Desempenho do Congresso Nacional no Presidencialismo de Coalizão (1995-2006)”. In: MOISÉS, J. A. (org.) *O papel do Congresso Nacional no presidencialismo de coalizão*. Rio de Janeiro : Konrad-Adenauer-Stiftung.

MONTERO, Mercedes Garcia. 2009. *Presidentes y parlamentos: ¿ quién controla la actividad legislativa en América Latina?*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

O'DONNELL, G. 2011. *Democracia, agência e estado. Teoria com intenção comparativa*. Paz e Terra.

O'DONNELL, G. 1998.” Accountability horizontal e novas poliarquias”. *Lua Nova*, n.44.

PEREIRA, C.; MELO, M. e FIGUEIREDO, C. M. 2009. “The Corruption-Enhancing Role of Re-Election Incentives? Counterintuitive Evidence from Brazil’s Audit Reports”. *Political Research Quarterly*, v.62, p.731-744.

PEREIRA, C.; POWER, T.; e RAILE, E. 2009. “Presidencialismo de Coalizão e Recompensas Paralelas: Explicando o Escândalo de Mensalão.” In: INACIO, M. e RENNO, L. (eds) *Legislativo Brasileiro em Perspectiva Comparada*. Minas Gerais, Brazil: Minas Gerais University Press, 207-34.

PEREIRA, C.; POWER, T.; e RAILE, E. 2011. “The Executive Toolbox: Building Legislative Support in a Multiparty Presidential Regime.” *Political Research Quarterly*, v. 64, p.323-334.

PEREIRA, C.; POWER, T. e RAILE, E. 2011. “Presidentialism, Coalitions, and Accountability”. In: TIMOTHY P.; MATTHEW, T. (Org.). *Corruption and Democracy in Brazil: The Struggle for Accountability*. 1º ed. South Bent: Notre Dame University Press, v. 1, p. 31-55.

PERUZZOTTI, E. e SMULOVITZ, C. 2002. *Controlando la política*. Buenos Aires, Argentina: Temas Grupo Editorial, p. 94

PORTO, M. 2011. “The Media and Political Accountability”. In: TIMOTHY P.; MATTHEW, T. (Org.). *Corruption and Democracy in Brazil: The Struggle for Accountability*. 1º ed. South Bent: Notre Dame University Press, v. 1, p. 103-126.

PORTO, M. 2004. “Enquadramentos da mídia e política”. In: RUBIM, A. A. (Org.). *Comunicação e Política: Conceitos e Abordagens*. Salvador: EdUFBa, 2004, v. , p. 73-104.

PORTO, M. 1996. “A crise de confiança na política e suas instituições: os mídia e a legitimidade da democracia”. In: BARQUERO M. (Org.). *Condicionantes da Consolidação Democrática: Ética, Mídia e Cultura Política*. Porto Alegre: Editora da Universidade da UFRGS, 1996, p. 41-64.

PRZEWORSKI, A. 1998. Minimalist Conception of Democracy: A Defense. Trabalho apresentado no Symposium on Rethinking Democracy for a New Century, Yale University.

REIS, F. W. 1988. “Partidos, ideologia e consolidação democrática”. In: REIS, F. W. e O’DONNELL G. (org.). *A democracia no Brasil: dilemas e perspectivas*. São Paulo: Vértice.

RODRIGUES, M. R. 2010. “O papel da imprensa na qualidade democrática – Uma análise de possibilidades nos principais jornais nacionais”. *Tese apresentada ao Instituto de Estudos Econômicos, Sociais e Políticos da UERJ*.

RUBIM, A. A. C. 2000. “A contemporaneidade como idade mídia”. *Revista Interface, Comunicação, Saúde, Educação*, v. 4, n. 7, p. 25-36.

SANTOS, F. 2003. *O Poder Legislativo no Presidencialismo de Coalizão*. Belo Horizonte: Editora UFMG, p. 29-110.

SCHUMPETER, J. 1984. *Capitalismo, Socialismo e Democracia*. Rio de Janeiro: Zahar Editores.

SHUGART, Matthew Soberg, e CAREY, John M. 1992. *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge University Press.

THOMPSON, J. B. 2002. *O escândalo político: poder e visibilidade na era da mídia*. Petrópolis: Vozes.

TULLOCK, G. 1967. Welfare costs of tariffs, Monopoly and Theft. *Western Economic Journal*, pp. 291-303.

ZUCCO, C. e LAUDERDALE, B. 2010. "Ideal Point Estimates of Brazilian Legislators (1989-2011)" Disponível: <http://hdl.handle.net/1902.1/15572>
UNF:5:PJwLMB9eeufBTxEgSykKbA== V2 [Version]