

ESTADO, REPRESENTAÇÃO POLÍTICA E CORRUPÇÃO: UM OLHAR ANTROPOLÓGICO SOBRE A FORMAÇÃO DE FRONTEIRAS SOCIAIS¹

Marcos Otavio Bezerra**

Resumo

O artigo considera o fenômeno da corrupção como uma via para a análise, por um lado, das condutas efetivas que integram o cotidiano da política e do Estado e, por outro, do processo de definição de fronteiras em termos de relações e práticas tidas como legítimas em cada uma desses universos. Para isso, examina a atuação de uma empreiteira no processo de elaboração e execução do orçamento público federal ressaltando a articulação de suas ações com o trabalho de representação política. Argumenta que como categoria estatal, a corrupção participa da formação da política e do Estado ao delimitar relações e práticas que lhes são apropriadas, renovar a dimensão imaginada dessas entidades e fixar suas fronteiras em relação a outras “esferas sociais”.

Palavras-chave: Antropologia do Estado; fronteiras sociais; corrupção; representação política.

Abstract

The article considers the phenomenon of corruption as a means to analyze, on the one hand, effective conduits that comprise the everyday politics and the state, and secondly, the process of defining boundaries in terms of relationships and practices perceived as legitimate

* Uma primeira versão deste trabalho foi apresentada durante o 36º Encontro Anual da ANPOCS, 2012, na Mesa Redonda intitulada “Antropologia da administração pública: formação do Estado e cotidiano na contemporaneidade, Brasil e Argentina”. Agradeço a Antonio Carlos de S. Lima o convite para integrá-la e os comentários realizados pelos participantes.

** Doutor em Antropologia Social (MN/UFRJ). Professor Associado da Universidade Federal Fluminense, pesquisador do CNPq

in each of these universes. To do so, it examines the performance of a construction company in the drafting of the federal government budget, emphasized the linkage between its actions and the work of political representation. It argues that corruption as state category, participates in the formation of policy and the state to define relationships and practices that are appropriate to them, to renew the ideal dimension of these phenomena and secure its borders against other "social spheres".

Keywords: Anthropology of the State, social boundaries, corruption, political representation.

Concebido até pouco tempo como fenômeno típico de países tidos como em desenvolvimento, revelações de corrupção em democracias consolidadas (EUA, Alemanha, Itália, França, Japão etc.) têm contribuído para derrubar o mito da existência de regimes e sistemas políticos que seriam em si mesmo imunes a essas práticas. Doações de grupos econômicos para campanhas eleitorais de autoridades governamentais constitui somente uma das dimensões mais visíveis da relação entre estes agentes (cf., por exemplo, Clawson, 2001). A constatação de que a corrupção tem integrado as relações econômicas internacionais e pode coexistir com a democracia tem, entre outros aspectos, renovado o interesse pelo tema por parte de cientistas sociais, juristas, administradores, reformadores sociais e agências multilaterais. Na agenda de preocupações destacam-se questões a respeito da definição, percepção, causas, efeitos econômicos e morais da corrupção, relação entre eleições e corrupção, desenvolvimento e corrupção e medidas de controle da corrupção. Não obstante a importância dessas questões, aqui considero o fenômeno da corrupção como um conjunto de ações individuais e coletivas através do qual é possível analisar, por um lado, as condutas efetivas que integram o cotidiano da política e do Estado e, por outro, a fixação, continuamente revistas, de fronteiras em termos de relações e práticas tidas como legítimas em cada uma desses universos.

Assumo como pressuposto que análises sobre relatos e práticas tidas como de corrupção permitem dizer algo sobre processos de formação, percepção e funcionamento da política e do Estado (cf., por exemplo, Gupta, 1995 e 2005, Bezerra, 1995 e Haller e Shore, 2005). Meu argumento é simples: como categoria estatal, a corrupção participa da formação

da política e do Estado ao delimitar relações e práticas que lhes são apropriadas, renovar a dimensão imaginada dessas entidades e fixar suas fronteiras em relação a outras “esferas sociais”. Nesse sentido, gostaria de explorar a possibilidade de pensar a corrupção como uma categoria, elaborada e operada pelo próprio Estado, que articula em diferentes situações e momentos o que se considera como próprio ou não à política e ao Estado. Creio que através da análise das concepções, relações e práticas tidas como de corrupção é possível identificar como são estabelecidas fronteiras entre o que passa a ser Estado e não estatal, entre o que lhe é próprio e inadequado e as modalidades de relações admitidas ou não entre o que é tido como da dimensão do Estado e outras dimensões como a família, a política ou o mercado (Cf. Mitchell, 1999). Considero, portanto, que a definição de certas práticas e relações como corrupção constitui uma operação de classificação social que funda-se, entre outros, em critérios estabelecidos pelo Estado (cf. Heidenheimer, 1990).

Se a recorrência dos relatos de corrupção remete a relações e práticas que são tidas como inadequadas à política e ao Estado, deve-se, porém, estar atento para a permanente redefinição do que é tido como estatal e as variações no próprio sentido do termo corrupção, de suas apropriações e das práticas que designam. Como estou sugerindo, a utilização do termo é um fato em si mesmo interessante, mas não é demais lembrar que ele remete a fenômenos que não são necessariamente os mesmos. Como a definição da corrupção e de seu uso alteram-se ao longo do tempo, alteram-se também as relações e práticas às quais se aplica. Parece-me, portanto, um tanto quanto inadequada as explicações que tratam o fenômeno da corrupção como se fosse um mesmo fenômeno ao longo do tempo e, não raras vezes, o tratam como uma espécie de herança genética inscrita na história. As variações de sentido e uso refletem mudanças e deslocamentos das linhas que estabelecem fronteiras entre as práticas que são definidas como próprias ou não ao Estado. É nesse sentido que os casos de corrupção, eles próprios construtos que resultam da mediação de interesses políticos e comerciais, me parecem interessantes para refletir sobre o fazer-se contínuo da política e do Estado como ideal e como práticas instituídas em nome de interesses comuns e universais (cf., por exemplo, Abrams, 1999 e Bourdieu, 1996). Os chamados casos de corrupção são, assim, construídos a partir da identificação, seleção e categorização de práticas tidas como impróprias à política e ao Estado, isto é, da inobservância ou invasão de suas fronteiras por relações tidas como de outra natureza. Mas os casos também colocam em

suspeição a eficácia das próprias fronteiras, ou seja, a incorporação e adesão aos valores e princípios que dão existência ao Estado por parte de segmentos da população.

Proponho levar adiante a reflexão sobre a classificação das práticas consideradas como apropriadas ou não ao Estado e da fixação de fronteiras através de evidências tornadas públicas a respeito das relações da administração pública com uma grande construtora (“empreiteira”)². Creio que as informações sobre os procedimentos adotados pela construtora para viabilizar seus negócios junto à administração pública são boas para se pensar sobre a rotina de procedimentos oficiais; as relações entre Estado, política, mercado e relações pessoais; a porosidade dessas distinções e os critérios que tentam fixá-las.

Retomo, desse modo, as investigações efetuadas pela Comissão Parlamentar Mista de Inquérito do Orçamento (CPMI do orçamento) que atuou no Congresso Nacional no período de outubro de 1993 a janeiro de 1994. Detenho-me, particularmente, nas notícias publicadas pela imprensa na ocasião, no relatório produzido sobre a construtora pela Subcomissão de Assuntos Patrimoniais e Fiscais e em documentos apreendidos pela Polícia Federal na residência de um diretor da empresa em Brasília. O material apreendido cobre o período de 1991 a 1993 e restringe-se a interesses da empresa em estados e municípios da região norte e nordeste. Os documentos são interessantes uma vez que remetem à rotina de trabalho da construtora junto aos órgãos do Executivo e Legislativo. Descrever a natureza dos diversos documentos apreendidos é algo que não cabe realizar neste momento. Observo, porém, que somente uma parcela do conjunto dos documentos é utilizada pelos membros da Comissão Parlamentar para caracterizar o que se considera como passível de condenação na relação da construtora com o Estado. Ou seja, os documentos incorporados e comentados no relatório da Subcomissão apontam para aquelas relações e práticas classificadas como inaceitáveis no âmbito do Estado, nos termos do relator, que delimitam a corrupção. Vale a pena citar um pequeno trecho da conclusão, contido nos primeiros parágrafos de sua parte introdutória, uma vez que ali é feita uma distinção entre, por um lado, as estratégias legítimas de

² As pesquisas que estão na origem dessas considerações foram realizadas entre os anos de 1996 e 2004 e se interrogavam, sobretudo, sobre o lugar da obtenção de recursos públicos na estruturação das relações entre os políticos (Bezerra, 1995 e 1999). É nesse contexto que tenho acesso à documentação aqui discutida.

encaminhamento de “pleitos” e de “pressão” exercida pelos “grupos de interesse” e, por outro, aquilo que deve ser repudiado. Diz:

O que se busca rechaçar, de maneira peremptória da vida pública do país é a utilização de meios escusos, é o abuso do poder econômico, do tráfico de influência, do predomínio do privado sobre o público, da submissão do coletivo ao individual. (...) A CPI do Orçamento (...) lança luz neste universo clandestino e paralelo de extorsão e corrupção” (Subcomissão de Assuntos Patrimoniais e Fiscais, Relatório Odebrecht, p. 523)

As relações e práticas identificadas a partir dos documentos e depoimentos como inaceitáveis do ponto de vista do Estado lançam luz, no entanto, não só sobre o “universo clandestino e paralelo”, mas também sobre condutas e práticas que integram o cotidiano do funcionamento da política e do Estado. De outro modo, permitem observar como práticas definidas como de corrupção se articulam e mantêm laços de continuidade com relações sociais e práticas mais amplas e aceitas. Ao me referir à continuidade quero ressaltar o fato de que a corrupção, em certas situações, se faz através de dispositivos legais e condutas tidas como legítimas e não, por exemplo, através de sistemas descritos como paralelos ao Estado. É o caso aqui discutido do conjunto de ações que integram o cotidiano do trabalho de representação política e de funcionamento da administração pública relativo à destinação dos recursos federais. Assim, o exame do modo como são estabelecidas as linhas de ruptura e descontinuidade no âmbito destas relações e práticas revela alguns dos mecanismos através dos quais é promovido o trânsito entre o legal e o ilegal, o legítimo e o ilegítimo.

Tendo em mente essas indagações examino a seguir, inicialmente, a atuação de parlamentares na elaboração e execução do orçamento público federal já que ela permite apreender concepções e práticas que dão conteúdo efetivo à instituição da representação política e às relações entre os próprios políticos e eleitores. Em seguida, desloco o foco para as ações da empreiteira junto à administração pública com vistas à obtenção de recursos para obras de seu interesse e suas articulações com as práticas de representação. Se estas ações são tidas no âmbito da Comissão Parlamentar como irregulares, na última parte retomo outras ações da empresa tidas como aceitáveis, não comprometedoras, como o recebimento pelos agentes públicos de “brindes” doados pela empresa. A comparação sobre os julgamentos efetuados a partir dos documentos sobre as ações da empresa permite observar como são definidas fronteiras entre o que é ou não aceitável no âmbito da política e do Estado.

Representação política e distribuição de recursos públicos

A centralização dos impostos e recursos públicos é uma dimensão fundamental da formação dos Estados modernos e o orçamento público o principal dispositivo de sua gestão (cf., entre outros, Elias, 1993; Tilly, 1975 e Bourdieu, 1996). Início, portanto, traçando um quadro da atuação dos parlamentares na elaboração e execução do orçamento federal, atuação não só legal como tida como legítima pelo conjunto dos parlamentares. O exame dessa atuação permite compreender o significado que possui o acesso aos recursos públicos na configuração das relações entre os agentes políticos, caracterizada por uma interdependência recíproca e, mais especificamente, na formulação de uma concepção específica da representação política.

A apresentação de emendas parlamentares durante a etapa de elaboração anual do orçamento no Congresso Nacional constitui a principal via institucional através da qual parlamentares buscam atender às solicitações de recursos financeiros originadas de suas “bases eleitorais”, os chamados “pleitos”. Ao participar da elaboração do orçamento é comum, portanto, o parlamentar dar prioridade a previsões de investimentos, isto é, destinar recursos, para programas e obras localizadas em regiões e municípios aos quais se encontra vinculado politicamente. O reconhecimento institucional do interesse dos parlamentares na alocação de verbas desta natureza objetiva-se na forma das chamadas “cotas”. Produto de um acordo informal vigente entre os parlamentares, as “cotas” consistem em um valor fixo reservado para cada parlamentar para que ele distribua de acordo com suas prioridades (em 2008 o valor de R\$ 5 milhões podia ser repartido em até 20 emendas).

A definição do modo como as verbas serão distribuídas constitui um momento estratégico para as relações do parlamentar uma vez que suas decisões repercutem diretamente em sua rede de relações políticas e nos interesses econômicos de empresas. Para as lideranças estaduais e municipais, a obtenção de verbas, além de viabilizar a realização de um programa ou obra, é uma espécie de investimento de deputados e senadores na consolidação de seus laços políticos. Assim, a apresentação das emendas acaba operando

como uma forma de estabelecimento e reconhecimento da existência de uma hierarquia entre os municípios em termos das preferências parlamentares.

A inclusão no orçamento federal de previsão de investimentos nos estados e municípios é tida por parlamentares como uma de suas principais atribuições. É isto que defende, por exemplo, um deputado (PMDB-BA) durante seu depoimento à CPMI do Orçamento: “Considero que é um dever do parlamentar lutar bravamente para conseguir a maior soma de recursos possíveis para o seu estado ou para a sua região” (CPMI do Orçamento, Genebaldo Correia, 19/11/93, p.6). Esta, por sua vez, é também a expectativa que em relação aos parlamentares possuem as lideranças políticas nos estados e municípios. Como me informou o secretário municipal de saúde de um município fluminense: “[o parlamentar] também foi eleito dentro daquela retórica de que o deputado federal do interior tem que trazer recursos”. A obtenção de verbas federais para a realização de investimentos nas localidades é valorizada em relação a outras atribuições parlamentares, como a produção legislativa e a fiscalização do executivo, de modo geral vista como de pouco retorno eleitoral.

À capacidade do parlamentar de aprovar e, posteriormente, liberar verbas estão associadas, entre outros aspectos, sua reputação e competência como representante. Segundo a percepção de parlamentares, a liberação de verbas federais constitui um critério de peso no julgamento que fazem as lideranças políticas locais sobre seus desempenhos. Desse modo, a atividade parlamentar praticamente se confunde com as ações dos deputados e senadores voltadas para a obtenção de verbas federais. Essa concepção sobre o trabalho parlamentar pode ser observada no depoimento de outro deputado (Paulo Bernardo, PT-PR): “Parlamentar que não consegue se articular aqui para conseguir alguma coisa, ele praticamente não existe, porque do ponto de vista lá das paróquias, vamos chamar assim, ele não está fazendo nada” (citado em Novaes, 1994:103). Dessa perspectiva, portanto, o parlamentar eficaz é aquele que é bem sucedido na obtenção das verbas.

As expectativas das lideranças políticas em relação ao desempenho da função parlamentar são apresentadas como uma realidade contra a qual é difícil resistir. E ao responderem positivamente a essas expectativas - atendendo ou buscando atender a essas demandas - os parlamentares contribuem de modo significativo para reforçar a validade prática dessa concepção e a reprodução das relações que lhes estão associadas.

Mas se a referência à “base eleitoral” é uma justificativa recorrente quando está em discussão a participação dos parlamentares no orçamento, vê-se que a “base” remete a uma dimensão que não é somente territorial. Assim, ao apresentar-se como representante de sua “base” o parlamentar quer fazer crer que está falando em nome da totalidade das pessoas de uma localidade. Mas essa “base” constitui apenas uma comunidade imaginada, pois uma observação mais próxima evidencia que o parlamentar atua de fato referido às demandas específicas dos membros que compõem sua rede política na localidade. Do atendimento dessas demandas depende em grande medida a continuidade ou ruptura de seus laços políticos.

Investir na promoção de benefícios coletivos (festas, obras públicas etc.) tem sido historicamente uma forma de acúmulo de prestígio político e remete a uma concepção específica da política. O vínculo estreito existente entre o exercício da política (“fazer política”) e a realização de obras é ressaltado por Moacir Palmeira (1998:11) ao sugerir que “as obras são a face pública da política”. O lugar central atribuído às obras no contexto da política ajuda a entender ainda como se dá a articulação de empresas privadas com o universo político e através de que atividades elas se fazem presentes nos órgãos públicos municipais, estaduais e federais, como se verá a seguir.

A expectativa dos próprios parlamentares e de membros de suas redes políticas de que ele obtenha benefícios para suas “bases” integra o conjunto de ideias e ações que definem em termos práticos uma concepção da representação política. Sugiro, porém, que se compreende melhor o conjunto das relações estabelecidas em torno da obtenção destes recursos quando estas são analisadas não do ponto de vista da formação de clientelas eleitorais, como enfatiza a literatura sobre clientelismo político, mas em termos de uma concepção de representação política, partilhada por diferentes agentes, que associa o trabalho do representante à obtenção e distribuição de benefícios para os integrantes de suas redes políticas (Bezerra, 1999). Esta forma de atuação dos agentes políticos revela, desse modo, uma das possibilidades histórico-culturais de como a instituição da representação política se realiza em termos práticos.

Domesticando o Estado: notas sobre a atuação de uma empreiteira

Os documentos selecionados pela Subcomissão de Assuntos Patrimoniais e Fiscais contêm informações e registros de ações e articulações da empresa nas etapas do processo de elaboração e execução do orçamento do governo federal. Em termos gerais, identificam-se medidas relacionadas, por um lado, ao atendimento dos trâmites oficiais e às exigências administrativas relativas à elaboração e execução do orçamento e, por outro, ao que a própria empresa designa como a parte política do processo, ou seja, a obtenção de apoio de parlamentares para a obtenção de recursos para obras de que participam. Para garantir que seus interesses sejam contemplados nos vários momentos, a empresa mantém uma estrutura com diferentes equipes de trabalho que lhe permite atuar simultaneamente nos âmbitos municipal, estadual e federal; nos Poderes Executivo e Legislativo e acompanhar o processo orçamentário durante sua elaboração e execução. Trata-se, segundo o relatório, da “relação tentacular” da empresa.

As administrações municipais são definidas pela empresa como seus “clientes”. Ela assume, desse modo, a execução de tarefas que a administração municipal deve atender para adequar sua solicitação de recursos às exigências formais da administração federal. Além de informações sobre formulários, documentos e trâmites oficiais, há casos em que a empresa elabora estudos sobre a capacidade de endividamento dos municípios e cuida da regularização das prefeituras junto aos órgãos federais para que os repasses de recursos possam ser efetuados. Outro aspecto chama a atenção da subcomissão: o fato da empresa elaborar modelos e minutas de atos administrativos e editais de licitação, ações tidas como de prerrogativa do poder público, e estabelecer no âmbito dos ministérios critérios técnicos para a priorização de obras. Este último aspecto é objeto de destaque no relatório nos seguintes termos: “ressalte-se o absurdo de uma empreiteira definir, em substituição a um órgão público, os critérios para priorização de obras” (Subcomissão de Assuntos Patrimoniais e Fiscais. Relatório Odebrecht, p. 382)

Mas a atuação junto à administração municipal visa ainda intervir na programação das próprias obras a serem realizadas pela administração municipal. Desse modo, os funcionários da empresa atuam tanto no Executivo quanto no Legislativo municipal a fim de que obras de seu interesse sejam incluídas no orçamento municipal e elas não sofram

alterações. A definição das obras é efetuada levando-se em consideração informações reunidas pela empresa sobre a disponibilidade de recursos federais para os ministérios e a capacidade da empresa de viabilizar seus interesses no interior dos órgãos governamentais. Isto exige, por sua vez, a reunião contínua de informações sobre medidas do governo federal.

Para a reunião dessas informações, a empresa mantém um contato contínuo com os ministérios e o Congresso. Entre os documentos apreendidos, constam, por exemplo, um aviso, tido como de “caráter privativo”, elaborado pela “Secretaria Geral da Presidência para a Ministra da Ação Social apontando critérios para a liberação de recursos e ofícios de governadores para a ministra” e “notas técnicas” sobre mudanças no Projeto de Lei que estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos. O acesso a essas informações tidas como de caráter exclusivo do Estado permitem que a empresa, entre outros aspectos, planeje antecipadamente suas ações.

Entre os meios utilizados para a reunião destas informações e a intervenção no processo de elaboração e execução orçamentária estão os contatos cultivados com funcionários públicos que ocupam posições-chave. Isto faz com que a empresa, por exemplo, invista no mapeamento dos funcionários que se encontram no exercício de funções associadas ao orçamento nos ministérios e no congresso. O nome de assessores, secretárias, telefones, endereços residenciais e datas de aniversário são informações que constam entre os documentos apreendidos. Estas pessoas são alvo de um trabalho de aproximação pessoal efetuado pelos funcionários da empresa e é descrito e conhecido como um trabalho de “relações públicas” e consiste, entre outros aspectos, em saber se apresentar, ser simpático, puxar conversas, doar presentes. Esse trabalho de “envolvimento” dos agentes governamentais é realizado ao longo do tempo e de forma sutil. Mas a empresa promove também encontros com seus “interlocutores”, funcionários-chave com quem mantém contatos regulares, como forma de dispor das informações necessárias como número de subcomissões, definição dos relatores, número e valor de emendas que os parlamentares podem apresentar e as fontes de recursos ministeriais disponíveis ou que serão canceladas. O acompanhamento e a intervenção nas várias fases asseguram à empresa uma visão completa do processo que, no entanto, é experimentado de modo fragmentado pelos próprios funcionários e parlamentares em função de suas participações pontuais.

Estas indicações sobre o modo de atuação da construtora nas administrações municipais e federal demonstram, primeiramente, que as exigências e trâmites próprios ao Estado não são ignorados pela empresa. Seus cuidados com a adequação de seus interesses às formalidades oficiais são sem dúvida uma evidência do efeito de Estado (Bourdieu, 1996). Eles garantem que estes interesses ganhem - seja como rubrica orçamentária, seja como obra da prefeitura - a forma de um interesse público. Mas é importante ressaltar que a empresa não atua de forma paralela ao Estado, fórmula geralmente utilizada para caracterizar a rede de pessoas e ações identificadas como irregulares. Fórmula que, na verdade, contribui para reificar as fronteiras imaginárias do Estado.

Mas o modo de atuação da empresa releva ainda que a adequação às exigências oficiais não significa submeter-se ao ritmo ou segredo que fundam decisões e ações estatais. As intervenções procuram influir nos processos de decisão e fazer com que questões de seu interesse tramitem na burocracia sem problemas. Uma condição para que tudo isso seja possível é o conhecimento. Conhecimento sobre a rotina administrativa, sobre os responsáveis por essa rotina, sobre o modo exato de interação com estes. O encaminhamento de interesses junto às administrações exige o domínio de conhecimentos específicos relacionados à forma de abordar as pessoas, os rituais próprios a essa aproximação e o uso de vocabulário apropriado. As estratégias e recursos sociais mobilizados pela empresa podem, desse modo, ser pensados como um manual sobre como fazer com que a administração pública funcione a seu favor. Na medida em que constitui uma recusa à impessoalidade ou racionalidade da burocracia, o uso destes recursos sociais pode ser visto como uma espécie de domesticação da burocracia estatal (Visvanathan, 2008).

A essas estratégias soma-se ainda a busca de “apoio político”. A importância dada pela empresa a esse apoio permite, por sua vez, observar como se entrelaçam empresas privadas, administração pública e política. Para isso, a empresa faz uso de seu conhecimento sobre a dimensão prática da representação política. O “apoio político” solicitado pela construtora a um parlamentar faz com que os interesses econômicos da empresa e demais envolvidos ganhe a forma de uma demanda política (“um pleito”), ou seja, se inscreva na lógica das relações de interdependência que vinculam políticos locais, parlamentares e autoridades do governo federal. Ao mobilizar o apoio de parlamentares para as obras de seu interesse, a construtora, portanto, inscreve suas ações na lógica das relações políticas.

Assim, mensagens e ofícios de parlamentares dirigidos aos ministérios com manifestações de apoio a determinado “pleito” acompanham obrigatoriamente as solicitações de recursos que se apresentam como de prefeituras, mas que, ao mesmo tempo, atende aos interesses da construtora. Em 1992, por ocasião de uma mudança ministerial, a empresa orienta seus funcionários para que providenciem ofícios renovando solicitações de seu interesse. Essa orientação e os termos do ofício são reveladores da visão da empresa sobre as relações políticas. Nele é determinado que seja “reiterado o pleito do estado/município com ação parlamentar cujo apoio seja identificado pelo governo”. Dois aspectos devem ser retidos: a necessidade do apoio parlamentar à solicitação e que o parlamentar preferencialmente dê apoio ao governo. O parlamentar que assina o ofício, por sua vez, apresenta sua solicitação como parte do trabalho de representação política. Assim lê-se: “venho reiterar reivindicações das populações carentes do meu estado”.

O trabalho de mobilização dos parlamentares ganha força durante o trâmite da proposta orçamentária no Congresso. A expectativa em relação aos parlamentares mobilizados pela empreiteira é que eles apresentem emendas alocando recursos e defendam as propostas e interesses da empresa junto aos diferentes relatores do orçamento. A definição desses parlamentares obedece à lógica político-eleitoral. Desse modo, o parlamentar deve ser da região na qual a obra será executada e ter bom contato com o prefeito ou governador, clientes da empresa. As ações do parlamentar e da empresa, inscrevem-se, portanto, nas expectativas e relações que unem parlamentares, lideranças locais e governo.

Isto permite, entre outros aspectos, que relações e ações suspeitas sejam interpretadas como parte do trabalho parlamentar. Em alguns documentos apreendidos constam listas de obras relacionadas a nomes de parlamentares e porcentagens. No relatório, eles são interpretados como evidência da relação dos parlamentares com a construtora. Do ponto de vista do diretor da construtora, em cuja casa os documentos foram apreendidos, as anotações remetem à concepção da política como ação naturalmente orientada para a busca de recursos e a defesa de interesses das localidades pelas quais são eleitos. Em depoimento à CPI, explica:

É natural, ilustre senador, que um programa sendo prioritário no estado, todas as pessoas que têm projeção política, que têm compromisso com a comunidade, queiram ver aquele projeto deslanchar. (...) se as forças

políticas, pela sua dimensão, não saírem em busca do seu estado, seria lastimável (CPMI do Orçamento, M. A. S. R., 06/12/93, p.30).

Definindo fronteiras: o caso dos brindes

Entre os documentos apreendidos pela Polícia Federal na casa do diretor encontram-se “relações de brindes” e “brindes especiais” distribuídos pela empresa a funcionários públicos e parlamentares por ocasião do Natal. Os órgãos nos quais se encontram as pessoas beneficiadas, a natureza dos brindes e os cargos ocupados são variados e demasiadamente amplos para apresentar com detalhes aqui. Restrinjo-me, portanto, a algumas referências. Dentre os órgãos destaque: Banco Central, Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, Ministério da Fazenda, Ministério do Trabalho, Ministério da Agricultura, Ministério da Integração Regional, Secretaria de Planejamento, Secretaria de Orçamento e Finanças, INCRA, SUDENE, CODEVASF e Câmara de Deputados. Quanto aos presentes identificam-se: filmadora, secretária eletrônica, cesta de natal, agenda de bolso, relógio, licor, vinho, uísque, livros de arte, quadros de artistas renomados (em 1992, como brinde especial, constam 32 quadros de artistas como Carybé, Rescala, Scliar), etc. Estes últimos brindes são destinados a Ministros, presidente e diretores de órgãos públicos (CODEVASF, Eletrobrás, DNOCS e CEF), deputados, governadores e secretários executivos. As secretárias de autoridades constituem uma categoria importante, mas os brindes são entregues a pessoas em diferentes escalões. A título de exemplo, remeto a uma lista do Ministério da Integração Regional onde constam os cargos, nomes e endereços: Chefe de Gabinete, Coordenador de Planejamento Setorial, Secretário Executivo, Sec. de Administração Geral, Sec. de Des. Regional, Sec. de Defesa Civil, Coordenação da Região Nordeste, Coord. de Orçamento e Finanças. As “relações de brindes” são uma boa indicação dos vários órgãos nos quais a construtora têm interesses em jogo. Ademais, cabe lembrar que a distribuição dos brindes inscreve-se na estratégia da construtora de estabelecimento de bons contatos com pessoas-chave na administração pública, uma condição para que seus interesses sejam encaminhados de modo conveniente nos órgãos.

Mas o que gostaria de ressaltar neste momento é o fato de que a concessão dos brindes não é objeto de exame e criminalização no relatório da subcomissão. Não é tratado

como algo que merece, como diz o relatório, ser rechaçado da vida pública. A notícia da existência da relação dos brindes publicada na imprensa não deixa, no entanto, de criar alvoroço e preocupação devido a dúvidas sobre como o recebimento dos brindes seria interpretado. A distinção entre o recebimento de brindes e as práticas de corrupção é, desse modo, defendida publicamente por deputados. Nos termos de um deputado da Bahia: “Precisamos saber se vão meter no mesmo saco os corruptos e os que receberam um brinde da empreiteira. Receber agenda ou uísque no Natal não é corrupção” (Jornal do Brasil, 2/12/1993, p. 3). Este acabou sendo também o ponto de vista dos membros da CPI. A linha traçada no relatório entre as práticas admitidas e inaceitáveis no âmbito do Estado deixa de fora destas últimas os brindes. O caso dos brindes, ao lado de outras práticas condenadas pelo relatório, ilustra o modo como a ideia de corrupção é mobilizada em processos nos quais está em jogo a definição de relações e práticas tidas como próprias ao Estado, ou seja, a delimitação das fronteiras ideais e práticas do Estado.

Notas conclusivas

Gostaria de concluir mencionando alguns pontos. Creio que a corrupção pode ser pensada como uma categoria estatal através da qual o Estado pensa e constrói a si mesmo. Ela remete a um conjunto de práticas e relações que, historicamente, são concebidas como ilegais ou ilegítimas no âmbito do Estado. Opera como uma espécie de guardião de princípios universais e dos interesses definidos como públicos. Ela é, desse modo, utilizada naquelas situações em que as fronteiras e racionalidades do Estado são supostamente invadidas e este passa a obedecer a outras lógicas como a do mercado, parentesco ou dos interesses pessoais. Numa matéria recente sobre as denúncias envolvendo a relação da construtora Delta e Carlos Cachoeira, observa Merval Pereira: “Os contatos e referências da organização criminosa envolveram empresários, jornalistas e agentes públicos de níveis municipal, estadual e federal (...), funcionários de agências reguladoras e assessores” (Jornal O Globo, 15/05/2012, p. 4). É a identificação da fluidez dessas fronteiras e da ampla rede de relações que sustentam os casos de corrupção que parece surpreender cronistas e juízes.

A identificação destas redes não é acompanhada, no entanto, da constatação de que as condutas identificadas como corruptas mantêm continuidade com práticas e valores legítimos e amplamente difundidos nas formas de sociabilidade política e pessoais, de que elas se inscrevem em relações mais amplas do que as fundadas estritamente em interesses individuais e econômicos. Assim, dinheiro, favores, amizades, votos, alianças políticas, violência e representação política se misturam. As relações da construtora descritas acima sugerem que as práticas definidas como corruptas sustentam-se num conjunto complexo de relações em que interesses do Estado se encontram com o de empresas, parlamentares e políticos locais.

Ademais, a ideia difundida de que a corrupção resulta de desvios individuais ou da ação de uma “quadrilha” faz desaparecer essas continuidades e o fato de que muitas das práticas que em determinadas circunstâncias podem ser lidas como suspeitas integram o cotidiano do funcionamento do Estado.

Como indicado acima, a partir dos anos 70, ganha força no cenário internacional o surgimento de entidades, medidas e acordos elaborados com o propósito de coibir as práticas de corrupção nas relações comerciais internacionais e no contexto dos estados nacionais. Considerado do ponto de vista das questões aqui mencionadas, cabe observar de passagem que estas iniciativas contribuem para reforçar um modelo de relações, práticas e moralidades tidas como próprias ao Estado (cf. Gupta, 1995 e Diouf, 2002). Trata-se de assegurar o que, do ponto de vista dos agentes que estão na origem destas iniciativas, o que se designa como boa governança. É nesse sentido que os debates e dispositivos administrativos elaborados para o controle da corrupção podem ser vistos como dimensões da formação de certo modelo de Estado.

Fazem parte dessas iniciativas, como a de estudiosos que se dedicam ao tema, as propostas de delimitação conceitual da corrupção. Pelo que foi dito até aqui não é possível dissociar estas propostas, assim como as lutas políticas travadas através das denúncias de corrupção, de seu caráter normativo, ou seja, de sua inscrição nas iniciativas implementadas com o objetivo de determinar as condutas e moralidades tidas como próprias ao Estado. A essencialização da corrupção é condição para a atuação do Estado e das batalhas políticas, mas no âmbito das ciências sociais se inscreve melhor como objeto de reflexão. Desse modo, parece-me que ganhamos em termos de compreensão do fenômeno se nos interrogamos

sobre as discussões efetuadas em torno do tema, as medidas legais, administrativas e políticas tomadas em seu nome, os usos sociais do conceito, enfim, consideremos a corrupção como um dos efeitos do próprio Estado.

Referências bibliográficas

- ABRAMS, Philip. Notes on the difficulty of studying the state. In: STEIMENTZ, George (ed). *State/Culture: state formation after de cultural turn*. Cornell: Cornell University Press, 1999. p. 112-130.
- BEZERRA, Marcos O. *Corrupção. Um estudo sobre poder público e relações pessoais no Brasil*. Rio de Janeiro: ANPOCS-Relume-Dumará, 1995.
- _____. *Em nome das 'bases'. Política, favor e dependência pessoal*. Rio de Janeiro: NUAP-Relume-Dumará, 1999.
- BOURDIEU, Pierre. Espírito de Estado. Gênese e estrutura do campo burocrático. In: *Razões Práticas. Sobre a teoria da ação*. Campinas: Papirus, 1996. p. 91-124.
- CLAWSON, Dan. "Politics is money". *Actes de la recherche em sciences sociales*, n.138, 2001. p. 34-46.
- DIOUF, Mamadou. Les poissons ne peuvent pas voter un budget pour l'achat des hameçons. Espace public, corruption et constitution de l'Afrique comme objet scientifique. *Bulletin de l'apad*. n. 23-24. 2002. Disponível em: <<http://apad.revues.org/136>>, Acesso em: 15/06/2012.
- ELIAS, Norbert. *O Processo Civilizador. Formação do Estado e Civilização*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1993.
- GUPTA, Akhil. "Blurred Boundaries: the discourse of corruption, the culture of politics, and the imagined state". *American Ethnologist*, v.22, n.2, 1995. p. 375-402
- _____. Narratives of corruption: Anthropological and fictional accounts of the Indian state. *Ethnography*, v.6, n.1, 2005. p. 5-33.
- HALLER, D. and SHORE, C. *Corruption. Anthropological Perspectives*. London/MI: Pluto Press/Ann Arbor, 2005
- HEIDENHEIMER, A. "Perspectives on the perception of corruption". In: HEIDENHEIMER, A., JOHNSTON, M., and LEVINE, V.T. *Political corruption: a handbook*. 2nd. Printing. New Brunswick: Transaction Publishers, 1990. p. 149-163.
- MITCHELL, Timothy. State, Economy, and the State Effect. In: STEIMENTZ, George (ed). *State/Culture: state formation after de cultural turn*. Cornell: Cornell University Press, 1999. p. 169-186.
- NOVAES, Carlos A. M. "Dinâmica institucional da representação. Individualismo e Partidos na Câmara dos Deputados". *Novos Estudos CEBRAP*, n. 38, 1994. p. 99-147.
- PALMEIRA, Moacir. *Poder Local*. Rio de Janeiro: PPGAS/MN/UFRJ, 1998 (mimeo).

TILLY, Charles. *The Formation of National States in Western Europe*. Princeton: Princeton University Press, 1975.

VISVANATHAN, Shiv. "The necessity of corruption". *Seminar*, 2008. Disponível em: <www.india-seminar.com/.../590shiv_visvanatha>.

Recebido em dezembro de 2012

Aprovado em dezembro de 2012