

A DISCUSSÃO SOBRE A CORRUPÇÃO: moral, herança e governo

Flávia Schilling¹

Introdução

A discussão – a visibilidade – da corrupção nos anos 80 e 90, pode refletir uma mudança – ora mais ora menos aguda – na tolerância, aceitação ou resignação, que até então, cercava uma série de práticas na política e na gestão pública. A tolerância que cercava uma série de práticas – ilegalidades toleradas – começa a dar lugar à percepção de que estas são lesivas: a corrupção apareceria em cena como um “problema” a exigir soluções, sugerindo a construção de um campo de litigiosidade social. Propomos que a corrupção – ao mesmo tempo que arma na disputa política – vai sendo progressivamente percebida por vários setores como um “mal público”, compondo um conjunto de práticas ofensivas, lesivas ou injustas, que se contrapõe a algo que progressivamente vai sendo denominado “bem público”², sugerindo a existência de demandas por uma nova medida do que deverá ser considerado “vida justa em comum”.³

Lima Lopes propõe a seguinte compreensão de “bem comum”: “numa sociedade livre o bem comum não é a conservação

1 Doutora em Sociologia pelo Depto. de Sociologia da FFLCH/USP. Este artigo recupera parcialmente a discussão sobre corrupção contida na tese da autora: *Corrupção: ilegalidade intolerável? Comissões Parlamentares de Inquérito e a luta contra a corrupção no Brasil (1980-1992)*, Depto. De Sociologia, FFLCH, USP, 1997.

2 Wanderley Guilherme dos Santos propõe que a diferença essencial entre um bem coletivo e um mal coletivo consiste em que ninguém pode ser impedido de consumir um bem coletivo e ninguém pode abster-se de consumir um mal coletivo, mesmo contra a sua vontade. (Santos, 1993:52)

3 Expressão utilizada pelo dep. José Genoíno (PT-SP), em matéria publicada na *Folha de S. Paulo*, 7/3/91:1-3.

da vida tal como ela é, mas a conservação da vida – coletiva e individual – com a possibilidade dinâmica de ser diferente. (...) Numa sociedade de homens livres, o bem comum é também um processo pelo qual se desvalidam regras e normas, se questiona justiça do *status quo*, se alteram as categorias sociais criadas normativamente” (Lima Lopes, 1994:27). A adequada e justa distribuição do acervo comum – as coisas comuns (não produzidas por ninguém); as coisas produzidas em comum; autoridade, poder e liberdade; incentivos a talentos individuais socialmente relevantes e desejados – é que propicia o bem comum, “aquela condição de realização de bens individuais, a “busca da felicidade” (idem:27). Nesta definição está explícita a necessidade do reconhecimento coletivo do que a cada momento será identificado como um “bem comum” a ser preservado, distribuído e defendido, reconhecimento que se constrói socialmente e que não é uniformemente incorporado pelos diferentes grupos sociais, dando-se conta, desta forma, da conflitualidade que envolve a determinação do que é “bem comum”.

A luta contra a corrupção, por meio da crítica à discricionariedade, ao segredo e à mentira na gestão pública, veicula reivindicações pela democratização da relação entre governantes e governados, assim como a tentativa de uma nova definição do que será considerado “bem comum” e qual será o significado de “vida justa em comum”. A pergunta que sintetizaria esta postura seria: como não ser governado desta forma, com estes objetivos e procedimentos?

Atualmente, a discussão teórica nacional e internacional sobre a corrupção se expande em várias direções: não é mais vista como um fenômeno próprio de uma natureza humana, imperfeita e sujeita às tentações, ou como consequência de uma sociedade má que corrompe a natureza humana, assim como não é mais identificada como “privilégio” de sociedades marcadamente familistas ou tradicionais, sendo identificada e analisada em países com regimes democráticos ou autoritários, com partidos políticos fracos ou fortes, múltiplos ou único.

Se a literatura propõe a existência de “quistos” ou lugares privilegiados para a corrupção, esta também é detectada como generalizada ou institucionalizada em alguns momentos. Porém, mesmo quando vista se espalhando pela sociedade, estaria localizada em um setor privilegiado, definindo-se como uma *troca entre aqueles que em uma dada sociedade conseguem exercer influência – capacidade determinada pela posse de poder decisório*

na política ou poder econômico – e atuando como um “reduzidor de incertezas” nas relações do mercado. A corrupção produz novas especializações e competências ilegais, aparecendo sob a forma de redes estáveis em diálogo sempre tenso com as leis. Sendo inicialmente percebida como comportando “graus” que variam de uma corrupção “benéfica” até uma “maléfica” – quando excessivamente espalhada –, atualmente é indiscutivelmente reconhecida como um mal que afeta a todos, como um problema a ser resolvido nas relações internas de cada país e nas relações internacionais.

Apresentaremos a discussão sobre a corrupção no Brasil organizada em torno de determinados temas percebidos como recorrentes: o da relação entre a corrupção e a moral; o da relação entre a corrupção e nossa herança histórica e cultural; o da relação entre a corrupção e determinados modos de governar.

Estas diferentes abordagens da corrupção como um “problema”, tentam compreendê-la e propor soluções. Se a primeira abordagem segue a visão tradicional da corrupção como um “micróbio” morador do coração do homem e da sociedade, a segunda analisará a corrupção, relacionando-a com uma sociedade fundada em teias de débitos e créditos, de lealdades baseadas na família, nas relações de amizade, no clientelismo. A terceira visão, que dialoga abertamente com a anterior, relaciona a corrupção com modos de governar que se fundamentam nas práticas anteriormente descritas e com o exercício do poder reconhecido como autoritário, despótico ou autocrático. Os discursos analisados apóiam-se em um exuberante uso de metáforas que remetem à luta. São discursos combativos: a colocação do problema como uma doença, um assalto, uma invasão, uma catástrofe, remetem à necessidade de agrupar forças e lutar.⁴

Estas linhas da discussão sobre a corrupção no Brasil foram detectadas por meio da análise de materiais proveniente de uma multiplicidade de campos do conhecimento, produzidos e divulgados nos últimos anos tanto na imprensa como em artigos e livros. Estas linhas não aparecem de forma “pura” e sim combinando criativamente diversas possibilidades.

A escolha de uma organização temática da discussão sobre a corrupção justifica-se pela recorrência dos temas, por sua

4 Ver a excelente dissertação de mestrado de Silva (1992) *Para uma genealogia da corrupção*, com uma análise cuidadosa das metáforas da corrupção.

visibilidade e por demarcarem o campo de possibilidades de interpretar a corrupção como um “problema”. Estas discussões girarão infatigavelmente em torno tanto do esforço por alcançar uma compreensão do que é ou deve ser considerado “corrupção”, como em torno da busca da compreensão de suas causas. Trata-se de desenhar o perfil do “mal”, formular o problema e propor soluções.

Corrupção e moral

Uma linha de análise que encontramos reiteradamente na imprensa, nos documentos oficiais das CPIs e em estudos teóricos sobre a corrupção, combinando-se de forma mais ou menos conflitante com outras visões, é a que retoma amplamente o significado do termo, com sua ênfase na degradação ou decomposição pela ação de um elemento externo de algo anteriormente puro.⁵ Ligada a uma determinada visão da natureza humana ou da sociedade, a corrupção surge, portanto, como algo externo que desvia alguma natureza estável de sua função.

“A corrupção é a depravação progressiva dos costumes. O corrupto é um sujeito que, incapaz de impor princípios à sua vida, acaba considerando seu modo de ser válido para todos, ou para o grupo de que faz parte (...) a corrupção transforma-se em norma geral. Quem não é corrupto passa a ser encarado com desdém” (Lourenço Diaféria, *FSP*, 18/8/80).

Os costumes existiriam em uma anterioridade íntegra, seriam uniformemente distribuídos, haveria uma moral pessoal – porém comum – que foi sendo progressivamente desgastada pelo “contágio” de um grupo corrupto. Existiria uma relação complexa entre o individual e o social: um corrupto – uma pessoa corrupta – corrompe; por sua vez, uma pessoa honesta corrompe-se por influência do grupo corrupto em uma espiral crescente. Vemos também que a honestidade é, nesse ambiente, “anti-sistema”, com a corrupção tornada “norma”.

“A perda da noção do Bem e o desprezo real pelo amor e pela justiça, são as causas da corrupção que grassa em todos os setores da vida nacional e das violências explícitas e implícitas, ou veladas, que a todos nos vitimam” (Jorge Boaventura, *FSP*, 31/1/83). A causa da corrupção e da violência seria a crise moral. É esta exatamente a abertura da denúncia de Barbosa Lima Sobrinho e Marcelo Lavenère durante o processo de *impeachment* contra

5 Corrupção: “ato ou efeito de corromper; decomposição, putrefação. Devassidão, depravação, perversão. Suborno, peita”. (Ferreira e J.E.M.M. 1986)

Fernando Collor, apoiada sobre citação de Rui Barbosa.⁶ Já naquele tempo, para Rui Barbosa, a crise moral era o substrato de todas as demais crises, a crise política, a econômica, a financeira.⁷ Crise prolongada, portanto, na qual os valores a serem prezados, a honestidade, o decoro, o bem, o amor, a justiça, pareceriam estar em permanente contestação. Se temos, desta forma, a corrupção se prolongando no tempo, esta também é vista como generalizada, afetando todos os setores da vida nacional.

Estes são exemplos de análise que privilegiam uma visão da corrupção centrada na moral e nos indivíduos. Segundo Evaristo de Moraes Filho (1990:410), estas análises poderiam ilustrar uma das correntes da criminologia, formulada por Ernest Seelig, que enquadra o funcionário corrupto no "gênero dos criminosos contra o patrimônio por pouca resistência" (Seelig, 1957 *apud* Moraes Filho, 1990:155): seriam pessoas destituídas de personalidade firme, sujeitas às tentações do ambiente.

Edmundo de Oliveira⁸ (1994), mesmo fazendo a crítica do "delinqüente por tendência", ao analisar as raízes da corrupção, entende que está profundamente inserida no coração dos homens: "o micróbio da corrupção nasceu com a criatura humana, que o traz dentro de si. Parece que Rousseau se enganou ao supor que o homem é bom e a sociedade o corrompe [...] a verdade é que, desde que o mundo é mundo, os homens de bem lutam consigo mesmos para extirpar de si o micróbio da corrupção moral [...] a corrupção é própria dos homens. Ela resiste às leis, às formas de Estado e de governo, aos regimes políticos, aos sistemas sociais [...] É uma guerra contra a obliteração do senso ético, resultante da aquisição de hábitos viciosos [...] A observação criminológica mostra que a corrupção não é um mal de nascença, é uma decomposição. A luz da razão vai se apagando e a força do caráter vai se desvanecendo à medida que o homem se entrega aos hábitos viciosos (...) fosse ele um 'cego moral de nascença' e não se explicaria o remorso que por vezes o assalta, o cuidado de amparar um necessitado, o zelo de conservar amizades. Em um corrupto é possível encontrar

6 Senado Federal, 1992.

7 "Todas as crises, portanto, que pelo Brasil estão passando, e que dia a dia sentimos crescer aceleradamente, a crise política, a crise econômica, a crise financeira, não vêm a ser mais do que sintomas, exteriorizações parciais, manifestações reveladoras de um estado mais profundo, uma suprema crise: a crise moral". (Rui Barbosa, *apud* Senado, 1992:3)

8 Ver prefácio de Nilo Batista no livro *Crimes de Corrupção* do Prof. Edmundo de Oliveira, 1994.

muitas delicadezas. Isso revela que a corrupção foi adquirida e não atingiu toda a alma do corrupto (...) a natureza humana foi poluída, mas não extinta”(1994:2-3-4).

Neste caso, se o “micróbio da corrupção”, mesmo tendo nascido com o homem, é interno ao homem, reside em seu coração como potência, desenvolve-se via contágio de outros homens ou da sociedade vista como corruptora. Pareceria que para que este micróbio se desenvolva necessita de uma “ativação” proveniente da companhia desses outros homens, através da prática de hábitos viciosos. Não chegamos à conclusão se o homem é corrupto por natureza ou se é a relação com a sociedade que o corrompe. Se sempre os homens foram propensos à corrupção, ao mesmo tempo, sempre as sociedades foram corruptas. A corrupção seria independente do sistema político em questão, percorrendo a história num jogo de continuidade – a corrupção como inerente e permanente – e de ruptura, pois cada caso é um caso. Nesta relação entre continuidade e excepcionalidade, resgata-se a possibilidade de reparação, de recuperação do vitimário, pois permanecem, de qualquer forma, pedaços puros e não degradados em seu caráter. Existe, portanto, a percepção da continuidade da questão da corrupção, que só pode ser controlada e nunca extinta. Um dos elementos centrais para tal controle é existência da lei, e, principalmente, sua aplicação.

Tratando dos “surto e quisto” da corrupção, Moraes Filho analisará a característica dos setores nos quais se dá de forma quase permanente e inevitável a corrupção, como se esta fosse um “quisto” que a habitasse: “a venalidade foi fruto de um processo de aprendizagem, em que cada membro da corporação absorveu o modelo de comportamento do grupo (...) a conduta delituosa é produto de transmissão cultural”(Moraes Filho, 1990:417). Existiriam desta forma “focos” de corrupção que tenderiam a contagiar quem a ele se vincula, lugares privilegiados de corrupção nos quais esta é a norma.

Entre estes lugares privilegiados, neste vai-e-vem da corrupção, o Estado adquire especial responsabilidade por seu potencial corruptor: “à degradação política e moral do Estado corresponde uma degradação ética da sociedade (...) não há o sentido da vida em comum porque perdeu-se a medida do que é

9 Chamamos a atenção para que este “zelo em conservar amizades” é um dos aspectos necessários no trabalho de intermediação, por exemplo, dos negócios públicos.

vida justa em comum. Isto revela a falência do Estado". (José Genoíno, *FSP*, 7/3/91:1-3) O "contágio" percorreria a sociedade em um sentido vertical, sendo o exemplo do Estado – sua degradação – essencial para a degradação dos indivíduos. A falência do Estado estaria dada pela perda da medida do que é vida justa em comum, sugerindo, portanto, a necessidade de um novo contrato que a explicitaria. Neste caso, aponta-se já para uma responsabilidade mais concreta para este "mal": a responsabilidade está no Estado, que merece uma revisão posto que degradado. Nesta abordagem, também se discute a relevância da existência de um excesso ou uma falta de governo, a preocupação com a arbitrariedade e o segredo na gestão pública, assim como a variável provocada pela existência de partidos políticos fortes ou frágeis: estes elementos não seriam determinantes mas, combinados de determinada forma, criariam as condições propícias para o desenvolvimento do mal, criariam "ecossistemas" (Congresso, 1992:31) ou ambientes ideais para as trocas corruptas.

Corrupção e herança

Formando o eixo central das análises sobre a corrupção no Brasil, encontramos aquelas que descrevem as "raízes históricas do mal" como peculiaridades de nossa formação cultural que nos acompanhariam até hoje. Não seria mais um micróbio ou uma força corruptora externa a atacar e desviar os organismos de suas funções: estaríamos face a face com nossa herança, com algo que levamos dentro.

A idéia que predomina é a da continuidade, a sensação do "sempre foi assim", que pode aparecer sob o signo da resignação ou da revolta, da aceitação ou da crítica. Tentativas foram feitas de análise da continuidade ou da descontinuidade (ou de períodos de descontinuidade) das práticas denominadas como corruptas: difícil tarefa, pois propomos, neste estudo, que uma das características da corrupção é ser uma forma quase "vazia" que contém uma variedade de práticas e que adquire conteúdos diferentes no decorrer do tempo. Sempre houve e sempre haverá corrupção? Esta se localiza no coração dos homens ou em sua herança cultural? Como mudar?

Faoro nos introduz na discussão, chamando a atenção para a necessidade da mudança, em artigo chamado "Um monótono capítulo da Arte de Furtar": "o que estava em causa era caracterizar,

na indistinção entre o dinheiro público e o particular, a profundidade e a extensão do patrimonialismo. Aparentemente a Arte de Furtar trata de uma tese universal (...) na realidade, versa sobre o Portugal restaurado. Rouba-se com unhas variadas [...] o que nos interessa no momento são os que furtam com unhas mimosas e os que furtam com unhas desnecessárias. Como se libertar? Separando o público do particular” (Faoro, *Isto É*, 10/4/91:19).

O velho contém o novo, absorve-o e o modifica – para permanecer – remendo novo em vestido velho.¹⁰ Retomando Marx, Faoro nos diz que “aos modernos males uma série ampla de males herdados nos oprimem, emergentes da sobrevivência passiva de antiquados modos de produção, com a seqüela inevitável de relações do anacronismo social e político. Nós sofremos não apenas dos vivos, mas também dos mortos” (Faoro, 1987:735). Martins retoma esta idéia: “na sociedade brasileira a modernização se dá no marco da tradição, o progresso ocorre no marco da ordem. Portanto, as transformações sociais e políticas são lentas, não se baseiam em acentuadas e súbitas rupturas sociais, culturais, econômicas e políticas. O novo surge sempre como um desdobramento do velho” (Martins, 1994:30).

O reconhecimento da permanência pode servir como suporte para a compreensão da extensão do problema diagnosticado e para traçar estratégias de transformação. A imprensa reflete da seguinte forma esta idéia: “é hora de investigar as raízes dos hábitos daninhos (...) nossos males são antigos e arraigados (...) esta formação histórica explica grande parte de nossos vícios de origem” (JB, 30/9/92:editorial).

Os acontecimentos da década de 80 e especialmente os do início da década de 90, mostrarão claramente o peso destas análises sobre a formação do Brasil, provocando desalento em relação às mudanças ou animando mudanças. Por pertencer à nossa cultura, é este mal por acaso inevitável? “A vida política, toda a conjuntura nacional desta hora está impregnada até os ossos pelo vírus da corrupção. Livre, ela se instalou com todo o conforto. Tomou-se institucional (...) a afirmação vinha acompanhada pelo corolário fatal:

10 “Deitou-se remendo em pano velho, vinho novo em odres velhos, sem que o vestido se rompesse ou o odre rebentasse. O fermento contido, a rasgadura evitada gerou uma civilização marcada pela veiedade (...) luz coada por vidro fosco, figura vaga e transparente, trajada de névoas, toucada de reflexos, sem contornos, sombra que ambula entre as sombras, ser e não ser, ir e não ir, a indefinição das formas e da vontade criadora. Cobrindo-a, sobre o esqueleto de ar, a túnica rígida do passado inexaurível, pesado, sufocante” (Faoro, 1987:748).

se somos o país da corrupção à solta, somos também o país da impunidade (...) todo mundo rouba, ninguém é honesto. De repente o argumento bateu de frente com o *impeachment* (...) a banalidade não é um traço da nossa cultura. Do Collorgate salta esta dimensão trágica de catarse” (Otto Lara Resende, *FSP*, 15/11/92:1-2).

Emanuel de Araújo (1993) em seu livro *O Teatro dos Vícios*, relata vários aspectos da vida urbana no Brasil colonial. A sensação de que “sempre foi assim” é reforçada ao lermos o capítulo *Mandar, favorecer, prevaricar* do livro citado: “tu roubas, ele rouba, nós roubamos” (Araújo, 1993:283).

Comentando uma Ata da Câmara de Vereadores de Salvador de 1627, o autor nos diz que: “todo mundo, afinal, conhecia todo mundo, cada qual sabia dos desvios do outro, e assim perpetuava-se a velhíssima cadeia de corrupção generalizada, mesmo quando eventualmente determinada autoridade intentava quebrar pelo menos os numerosos elos da prevaricação. Inútil. Sempre haveria algum “superior” para acobertar e abafar atos ilícitos, mantendo a corrente dos interesses pessoais cada vez mais resistente e incólume a quaisquer golpes contrários. O pequeno comerciante – o taberneiro, o padeiro, o açougueiro, etc. – inseria-se fatalmente nesse jogo de interesses e lucro fácil” (Araújo, 1993:314).

Araújo descreve uma situação de corrupção generalizada, assegurada pela mútua cumplicidade, a serviço dos interesses pessoais em detrimento do interesse público. Perguntamos: qual seria, no Brasil Colonial, o significado de “interesse público”?

O autor retrata a generalidade do problema, o sentimento de impotência em relação ao mesmo, a inutilidade da atuação isolada de algumas autoridades. Estes atos classificados como corruptos incluem: venalidade dos funcionários – “acreditava-se que no ultramar se enriqueceria tão rapidamente que nem havia necessidade de levar a família” – (Araújo, 1993:283); o clientelismo; suborno; desvio de verbas públicas; extorsão; evasão fiscal; a prática dos atravessadores; adulteração de produtos. São atos diferentes que refletem prerrogativas de grupos sociais diferentes. Ao pobre, não lhe era permitido o atraso no pagamento dos impostos, e a sanha do fisco recaía “contra aqueles que ao Erário só devem tênues somas”, e assim, “o pobre, porque é pobre, pague tudo, / e o rico, porque é rico, vai pagando / sem soldados à porta, com sossego” (Tomás Antonio Gonzaga *apud* Araújo, 1993:297).

Nesta descrição de práticas agrupadas sob o termo de corrupção no Brasil colonial, podemos perceber mais do que “a

natureza inapreensível do conceito de corrupção” (Adonis, 1995:114), o conteúdo difuso e variável destes arranjos chamados de corruptos; vemos igualmente o entrelaçamento estreito entre estes arranjos e as formas de organização desta sociedade, assim como os modos como estas formas de organização são vistas; a existência de redes de proteção fundadas no parentesco, nas relações de patronagem, clientelismo e amizade, determinando um princípio complexo de reciprocidades, fundadas em estruturas características de poder (Cartier-Bresson, 1995:161). No caso do Brasil Colonial, estruturas de poder fortemente hierarquizadas formando um espectro que, partindo dos portugueses e dos militares, chega aos brasileiros ricos até aos brancos pobres, culminando na base da pirâmide com os escravos. O jogo destas reciprocidades e desta específica configuração da corrupção teria por função a reprodução de determinadas estruturas de poder.

Vemos que a corrupção comporta uma dimensão histórica e estrutural, devendo ser criado um “consenso” sobre o que cada sociedade considerará como ato corrupto (ilegal, portanto factível de punição) ou não, sendo que este “consenso” será objeto de disputas e conflitos, de acordo com as forças e tensões sociais do momento.

Esta dimensão histórica permeará praticamente todas as análises sobre a corrupção, mesmo quando privilegiando de forma diversa um ou outro aspecto. A corrente sociológica da criminologia também trabalhará com as causas sociais da corrupção, suas causas culturais e históricas. Estas vertentes se entrecruzam no artigo já citado de Moraes Filho. Este autor sugere que “talvez fosse mais exato isolar a presença de um *traço cultural* indicativo, apenas, de uma *menor resistência* às tentações da venalidade, por falta de uma forte *tradição de honestidade*, que houvesse sido cultivada através das gerações” (Moraes Filho, 1990:413), retomando parcialmente o “criminoso por baixa resistência às tentações” de Seelig.

“– Bem sei, mas e a lei? – Ora, a lei... o que é a lei, se o Sr. Major quiser...? O Major sorriu com cândida modéstia” (Almeida, 5. ed.:128).¹¹

11 No clássico da literatura do Rio da Prata, *La vuelta de Martín Fierro* de Miguel Hernandez, encontra-se o seguinte verso: “la ley es como el cuchillo: no ofende a quien lo maneja (...) le cai al que se halla abajo e corta sin ver a quien”(Canto XXX *apud* Verbitsky, 1992:303). Ou também no Peru, encontramos o seguinte comentário sobre a função da lei no período colonial: “la ley se acata pero no se cumple” (Pozo, 1995:163).

Estamos diante de um texto escrito em 1852, que tratará de casos ocorridos durante a época joanina. Alguma coisa mudou?

“Já naquele tempo (e dizem que é defeito do nosso) o empenho, o compadresco, eram a mola real de todo o movimento social” (Almeida, 5. ed.:126).

A imprensa retoma esta idéia, reforçando a visão crítica destes mecanismos tradicionais como um “mal”: “o clientelismo é a derradeira herança de um longo ciclo de equívocos morais que começou no Brasil com as capitâneas hereditárias e acabou na política da “bica d’água”. Durante muito tempo, uma minoria de espertalhões, por mérito próprio ou herança, repartiu entre si os bens públicos que pertencem à maioria, e transformou o cargo público numa comucópia de corrupção”(JB,25/2/92:18). Ou: “a corrupção no Brasil sempre esteve ligada à influência de grupos poderosos sobre as estruturas da administração pública. Desde as capitâneas hereditárias, ganha volume por significar uma bolsa de recompensas aos grupos que investiram na conquista do poder público. A corrupção tem sido, assim, o espelho da ausência de institucionalização eficiente de nossos costumes, exibindo o despudor das figuras públicas, o autoritarismo, a cultura do mandonismo e um pouco do clima das casas-grandes e senzalas” (Gaudêncio Torquato, OESP, 18/3/92:2).

A análise de Antônio Cândido sobre o livro de Manuel Antônio de Almeida (Cândido, 1970) é clássica para pensarmos esta crítica a algumas características da sociedade brasileira e do homem brasileiro.

Cândido parte de uma observação sobre o personagem do livro: “Leonardo (...) nasce malandro feito, como se tratasse de uma qualidade essencial, não de um atributo formado pelas circunstâncias”(Candido, 1970:22). Chamará a nossa atenção para esta “aceitação risonha do “homem como ele é” (idem: 39) para a irreverência popularesca, a atitude de burla, a ausência de juízo moral – o mundo sem culpa –, o profundo pragmatismo, a tolerância corrosiva, a curiosidade superficial, “manifestando um amor pelo jogo em si” (idem:26). Estas atitudes não são fruto de uma “natureza humana brasileira”: surgem do confronto destes homens em uma sociedade hierarquizada, profundamente desigual, onde o direito é visto como um favor.

Cândido apresentará como tese principal em seu artigo, o *continuum* entre norma e crime, os diálogos e os arranjos das normas e dos crimes, do legal e do ilegal, da ordem e da desordem, “a construção, na sociedade descrita pelo livro, de uma ordem

comunicando-se com uma desordem que a cerca de todos os lados” (Idem:36). A análise continua: “este livro exprime a vasta acomodação geral que dissolve os extremos, tira o significado da lei e da ordem, manifesta a penetração recíproca dos grupos, das idéias, das atitudes mais díspares, criando uma espécie de terra-de-ninguém moral, onde a transgressão é apenas um matiz na gama que vem da norma e vai ao crime” (idem: 51).

Existe o conhecimento destas normas, das leis, dos processos, das autoridades, dos limites, do seu significado fatal: “– Dou-me por citado. Ninguém sabe que significação fatalíssima e cruel tinham estas poucas palavras! Eram uma sentença de peregrinação eterna que se pronunciava contra si mesmo (...) o advogado, o procurador, o inquiridor, o escrivão, o juiz, inexoráveis carentes estavam à porta de mão estendida, e ninguém passava sem que lhes tivesse deixado, não um óbolo, porém todo o conteúdo de suas algibeiras, e até a última parcela de sua paciência” (Almeida, 5.ed.:10).

Aponta-se para o caráter difuso, mutável, fluído das fronteiras entre o legal e o ilegal, entre a norma e o crime, e, desta forma, do que se consideraria como um ato corrupto. Sem falar especificamente em corrupção, Manuel de Almeida mostra como a sociedade se rege por códigos particularistas, familistas, de patronagem, clientelismo e amizade: novamente entramos nas redes de relações. O bem está do lado da defesa da família (que abriga o transgressor Leonardo); o mal, do lado da lei que o leva à prisão. Existe um tipo de juízo moral que se sustenta em outros valores, que não são os da igualdade perante a lei. Existe uma lealdade que se dirige a um certo grupo de pertencimento. “Não existem atos nem indivíduos perfeitamente autônomos e amorais, mas redes e repetições de atos se desenvolvendo sempre segundo princípios justificáveis (...) a injustiça suposta ou real do Estado (...) ou do mercado autoriza todas as transgressões. Mas os indivíduos não erigem sozinhos, independentemente de outros indivíduos, sua nova moral. Eles se emancipam da regra legal se adjudicando o direito de aderir a outra regra comum: aquela da rede, que julga de outra forma o lícito e o ilícito” (Cartier-Bresson, 1995:162).

Chamamos a atenção para o fato de que esta dialética da ordem e da desordem não parece ter um efeito transformador das estruturas de poder da sociedade. Em todas as análises que apresentamos vê-se que, dificilmente mediante estes arranjos e negociações particulares, se chega à crítica ou à luta contra as estruturas vistas como de “significação fatalíssima ou cruel”.

Confirma-se, através destas análises, o caráter conservador destas práticas, seu papel na manutenção de uma determinada ordem social.

Marcos Bezerra trabalhará nesta mesma perspectiva apresentando, através de estudos de casos de corrupção, “a dança dos personagens entre o lícito e o ilícito”.¹² O objetivo de sua tese é “o estudo das práticas sociais concebidas como corruptas (...) da perspectiva das relações sociais que estruturam as ações assim denominadas” (Bezerra, 1993:1). Marca a dimensão histórica e estrutural das práticas de corrupção e a ausência de consenso quanto ao tipo de ação a ser considerada como tal. O eixo da análise está dado pelos conceitos de relações pessoais, díades, redes sociais, especificamente as relações de parentesco, patronagem e amizade, propondo que “estas práticas concebidas como corruptas se fundam em instituições sociais, como as relações de amizade, patronagem e parentesco, e em mecanismos, como a troca de favores e presentes, mais gerais da sociedade brasileira” (idem:320).

As relações entre corrupção e familismo, patronagem e amizade apareceram também nos outros textos tratados. Araújo fala em corrente dos interesses pessoais (Araújo, 1993:314), perpetuando a cadeia de corrupção generalizada em múltiplas relações de cumplicidade. O mesmo pode ser detectado no texto de Manuel de Almeida: “já naquele tempo (...) o empenho, o compadresco, eram a mola real de todo o movimento social” (Almeida, 5. ed:126), ou seja, mecanismos mais gerais da sociedade brasileira.

Propomos que nos encontramos, desta forma, com uma diluição do fenômeno tratado no cenário onde este acontece. Esta diluição nos leva novamente ao início: como definir a corrupção? É a corrupção um conjunto de práticas ao alcance de todos? Qual é a sua função numa dada sociedade? Qual a sua relação com o Estado, a economia e as leis? O mérito da tese de Bezerra é mostrar como este mecanismo da troca de favores e de presentes, fundado na amizade, no parentesco e na patronagem, funciona concretamente em “casos” muito bem reconstruídos. Através do estudo dos “casos”, consegue mostrar como estes mecanismos mais gerais que estariam na base das práticas de corrupção “parecem envolver não um processo de anulação mas de coexistência, inclusive com um

12 Ficou o ar de jogo dessa organização bruxuleante fissurada pela anomia, que se traduz na dança dos personagens entre o lícito e o ilícito. (Cândido, 1970:45)

certo grau de conflito, entre as exigências impessoais e pessoais” (Bezerra, 1993:35). Os cruzamentos apontados são aqueles que ocorrem entre o cívico e o pessoal, entre a racionalidade burocrática e o clientelismo, entre o formalismo e a ilegalidade, entre a moral política e a moral pessoal.¹³ Os limites se situam entre a honra comercial e a honra política, entre as lealdades possíveis, sendo a “ética dos bons resultados” (Bezerra, 1993:145) o horizonte nesta batalha, passando a visão da enorme negociação em busca do “limite consensual que define os usos possíveis e legítimos dos recursos públicos por parte daqueles que ocupam posições no Estado” (idem:152). Marcamos que uso possível e, até então “legítimo” dos recursos públicos não se confunde necessariamente com seus usos possíveis e legais.

O *locus* privilegiado desta negociação situa-se no espaço entre a lei e sua aplicação (intermediação, clientelismo, suborno) garantindo, desta forma, “que demandas e interesses individuais sejam incorporados pelo Estado” (idem:114). Recuperamos a hipótese de Cartier-Bresson sobre a rede de corrupção: “a rede é, por hipótese, uma instância que redefine a delimitação entre as esferas pública e privada. Ela é, paralelamente, uma instância de normalização alternativa ao Estado” (1995:161).

Encontramos, portanto, que o suporte desta discussão sobre a corrupção no Brasil é dado pela verificação de relações de familismo, clientelismo, patronagem e amizade se sobrepondo aos interesses públicos. Mais uma vez chamamos a atenção para a necessidade de não pressupor uma concordância ou um reconhecimento unânime sobre o que é a cada momento identificado como sendo de “interesse público” ou “público”. Estamos trabalhando com a hipótese de que a corrupção vai sendo progressivamente percebida como um “mal público”, contrapondo-se, desta forma, a algo que também vai sendo progressivamente percebido como “bem público”. Concordando com a proposta de Cartier-Bresson, vemos como a luta contra a corrupção, entendida como uma crítica que mira para determinados centros de poder e decisão, coloca em

13 A norma não pode ser cumprida nem totalmente esquecida. É como um remorso, que não se pode deixar de ter (Debrun, 1983:127). Talvez a sugestão seja pensar simultaneamente o Brasil às voltas com o familismo, o clientelismo, com as relações pessoais se sobrepondo aos interesses públicos, verificando estas particulares relações entre redes de lealdades e deveres pessoais com as lealdades e deveres públicos. Pensar, desta forma, a peculiaridade deste “remorso”.

questão a delimitação do que será considerado público e do que será considerado privado.

Corrupção e modos de governar

A discussão anterior nos remete à da visão da corrupção como um “jogo do poder”. É uma das práticas de governo, um elemento da arte de governar, ocorrendo dentro de um padrão de “normalidade”. É um dos elementos a ser usado para a manutenção ou para a conquista do poder político. Esta visão também aparece formulada sob um duplo signo: ou o da afirmação resignada ou o da crítica veemente. É inevitável governar desta forma? É esta a única forma possível de governar?

Também aqui encontramos a sensação de que “sempre foi assim”, com o velho e o novo entrecruzando-se. Ibañez, ao analisar a situação espanhola, também constata esta relação determinando um modo de entender o poder, pois trata-se fundamentalmente da estabilidade no poder, em nome da manutenção da governabilidade¹⁴: “no sólo no se trató de acabar con las viejas inmunidades y de desarticular el marco jurídico de la corrupción, sino que en unas y otro se hallaron los elementos funcionales para la escenificación de un peligroso sentido de gobernabilidad” (Ibañez, 1995:27)

Até que ponto estes arranjos ainda serão tolerados, em nome de que tipo de governabilidade? “Alguns consideram a corrupção como parte das regras do jogo. Outros até chegam a criticar a preocupação excessiva com este problema, como algo que viesse a lembrar a postura de um moralismo conservador. Há aqueles que vêem a corrupção como algo inevitável, fenômeno contra o qual não adiante lutar (...) É necessário esclarecer até que ponto as autoridades governamentais consideram ‘normais’ comissões pagas aos responsáveis por decisões de operações de empréstimos e de grandes negócios realizados no Brasil e no exterior” (Eduardo Suplicy, *FSP*, 16/10/83:34).

Estes pedidos ou exigências de esclarecimentos são os que marcarão a década de 80, aumentando de ímpeto até o *impeachment* de Fernando Collor. Até que ponto são normais as comissões? O

14 Trabalharemos com governabilidade no sentido dado por Bobbio, da capacidade do estado democrático em responder às demandas provenientes da sociedade livre, informada e emancipada. (Bobbio, 1986:36) No caso citado da Espanha, trata-se de um atendimento às demandas dos grupos oligárquicos tradicionais, daí a adjetivação “perigoso sentido” ao termo de governabilidade.

que será tolerado como normal? Quais serão os limites a serem traçados? Quais serão as demandas que deverão ser prioritariamente atendidas e quais serão questionadas? Esta é a discussão central que marcará a década, nacional e internacionalmente até os dias de hoje, com maior ou menor intensidade.

Reconhece-se um movimento que proclama a necessidade de novas regras do jogo. Bobbio propõe que a democracia deve ser entendida, contrapondo-se a todas as formas do poder autocrático, como um conjunto de regras fundamentais que estabelecem *quem* está autorizado a tomar as decisões coletivas e com quais *procedimentos* (Bobbio, 1986:18). Quem decidirá se as “comissões” são normais? A “comissão” deve continuar sendo um procedimento a ser utilizado na negociação de empréstimos?

A corrupção, a troca que ocorre entre quem tem dinheiro e entre quem tem poder decisório, é vista como uma das armas para a conquista ou para a manutenção do poder político. “O certo é que o dinheiro continua a ser uma arma de conquista e manutenção do poder – mais até do que aquelas três armas lembradas por Bakunine por seu largo uso nas monarquias européias: o laço corredio, o veneno e o punhal (...) (Geraldo Mello Mourão, *FSP*, 29/11/83).

Reaparecem as discussões iniciais sobre a corrupção, seu efeito na manutenção de uma dada ordem social. A novidade é que este ordenamento social está sendo colocado em questão e uma de suas armas, a corrupção, também. Bobbio chama a atenção para que nos detenhamos na análise, quando se coloca o problema de um novo modo de fazer política, não apenas para os novos sujeitos e os novos instrumentos de intervenção, mas também e sobretudo “para as regras do jogo com as quais se desenrola a luta política num determinado contexto histórico” (Bobbio, 1986:65). Quem se beneficia tradicionalmente com esta arma ou este jogo? “A corrupção é um sistema que inclui setores do governo e alguns empresários. O mais grave é que, em certas áreas, ou se entra no sistema de corromper e ser corrompido ou então se fica fora do jogo” (Fernando Henrique Cardoso, *Veja*, 4/9/91: págs. amarelas). No caso, participam do sistema setores do governo com poder decisório e empresários, unidos em trocas de favores econômicos. Ou então, são trocas entre políticos, envolvendo lugares de decisão, que poderão ser negociados em troca de favores econômicos: “A corrupção está no centro das negociações do governo com os partidos de oposição em busca do chamado entendimento nacional” (*Veja*, 18/9/91:19).

A crítica a este modo de governar – que se prolonga e que parece demorar a se resolver – encontra sua expressão mais potente na crítica da relação entre corrupção e arbítrio. A ditadura, o autoritarismo, o segredo, a censura, seriam o “caldo de cultivo” do “micróbio” da corrupção. Quanto maior a concentração de poder, maior a discricionariedade, tanto maior a corrupção.

Encontram-se unidos poder e corrupção, sendo que esta estaria diretamente ligada ao poder exercido de forma absoluta, discricional, autoritária, cercada pelo sigilo e pelo segredo. “Corrupção e arbítrio estão intimamente ligados, são inseparáveis (...) A corrupção no Brasil é generosa, ampla, incontrollável. Impossível começar a desfiar o novelo porque seus terminais estão de tal forma ramificados que a própria vigilância fica comprometida. Da corrupção irrompem todas as nossas desídias e enfermidades” (A.D.FSP,6/2/80).

O processo em curso de democratização do país estaria lidando com a herança dos governos militares, com sua carga de corrupção. “O poder autoritário tem uma relação de indiferença com relação à corrupção em si e a seus agentes (...) trata-se de um caso típico de omissão deliberada (...) num regime militar centralizado e opressor os corruptos desfilam, perante a nação ofendida, a arrogância própria dos mafiosos que se consideram acima da lei (...) esse tipo de sistema governamental é deflagrador das “vocações” corruptoras que, aqui, englobam todo o conjunto de atividades delituosas na administração pública.[...] parcelas estanques de poder político, soma de minipoderes que, na prática, agem como autônomos[...]e não nos iludamos: enquanto persistir a atual configuração do poder político, as cadeias continuarão lotadas apenas de ladrões de galinhas, bêbados, desocupados e marginais que forjaram sua periculosidade na miséria das periferias”(Jarbas Vasconcelos, PMDB-PE, FSP, 20/9/84:3).

Neste texto vemos reunidos os elementos que conformam uma situação de corrupção generalizada, pois não apenas o poder central é arbitrário mas criaram-se “ilhas de poder”, centros de decisão imunes aos controles. Nesta situação, a impunidade é lei. Este poder descrito como arbitrário e autoritário, cercado pelo segredo e pelo favorecimento, é amplamente difundido tanto nas análises que aparecem na imprensa como nos documentos oficiais das CPIs, comparando-se recorrentemente este modo de exercer o poder com o exercício do poder de um rei: “isso parece uma monarquia, onde aos amigos do rei tudo é facultado, tudo é possível. Aos inimigos, a lei” (Pedro Collor, *Isto É*, 27/5/92:24-25).

Nestas análises, a corrupção começa a ser identificada como corrupção sistêmica, intimamente ligada a práticas de governo. Identifica-se de forma mais clara o contexto para o surgimento das "vocações corruptoras" no regime ditatorial assim como as dificuldades no combate à corrupção. A impunidade surge como um ponto central, com sua superação ligada a transformações da configuração do poder político: como punir um rei? É possível punir um presidente? "A punição não é leve, é ridícula (...) na lei atual você só pode determinar o ressarcimento ao Tesouro se ficar comprovada a má-fé. A situação de virtual impunidade é, na verdade, assegurada pela lei" (Carlos Atila, *OESP*, 3/2/92:4).

Como ponto central na relação entre corrupção e modo de governar, encontramos a discussão sobre as leis. Trata-se tanto das leis prolixas e impraticadas, como das leis criando dificuldades para vender facilidades; trata-se principalmente de sua aplicação, assim como da tênue fronteira entre o legal e o ilegal. A demanda por punição para determinadas práticas, progressivamente percebidas como criminosas, passa pelo questionamento das leis brasileiras.

Introduziremos esta discussão citando os versos de uma sentença do Juiz de Varginha, (S.P.) Dr. Ronaldo Tovani, sobre um caso de furto acontecido na região.

"Perguntado sobre o furto/que havia cometido/respondeu Alceu da Costa/bastante extrovertido:/desde quando furto é crime/neste Brasil de bandido? (...)E hoje passado um mês/de ocorrida a prisão/chega-me às mãos o inquérito/que me parte o coração:/solto ou deixo preso/esse mísero ladrão? Soltá-lo é decisão/que nossa lei refuta/pois todos sabem que a lei/é pra pobre, preto e p.../Por isso peço a Deus/que norteie minha conduta. E é muito justa a lição/do PAI destas Alterosas:/não deve ficar na prisão/quem furtou duas penosas/se lá também não estão presas/pessoas bem mais charmosas/como das fraudes do INAMPS e/das FERROVIAS engenhosas (...) Se virar homem honesto/e sair dessa sua trilha/permaneça em Cachoeira/ao lado de sua família/devendo, se ao contrário,/mudar-se para Brasília (F.T.4/12/87:20).

Nestes versos do Juiz, vê-se sua crítica ao papel da justiça enquanto instrumento para o controle diferencial das ilegalidades segundo a classe social; a crítica à impunidade que cerca as práticas catalogadas sob a denominação de corrupção; uma localização espacial privilegiada para estes crimes. Certamente as opiniões bem humoradas do Juiz espelham opiniões mais gerais dos brasileiros sobre a existência de "crimes e crimes", sobre os políticos e sobre a atuação da justiça.

"Nada é mais grave para confiança no Direito e na Justiça aplicada pelo Estado, que a certeza da impunidade do criminoso (...) Contra os todo-poderosos a lei não vale porque eles têm estado – pelo menos os brasileiros – acima de toda suspeita. Deles se diz que são irresponsáveis. No sentido de que ninguém consegue responsabilizá-los"¹⁵ (Walter Ceneviva, *FSP*, 1/4/84). Encontramos em em 1984 levantada a questão central: a da responsabilidade política ou da irresponsabilidade política dos governantes. A responsabilidade será discutida como um dos fundamentos da República, unida à demanda por visibilidade e publicidade no exercício do poder público.

A corrupção é definida no Código Penal e em leis especiais. Na leitura destas leis (e que dizer das contidas no Código Tributário, sobre as práticas econômicas ilegais, sobre os crimes contra a economia popular, tão amplamente difundidas e praticadas?), ficamos com a impressão reforçada do "fora-da-lei" geral, da distância entre o código legal e as práticas cotidianas. "Vale lembrar que a legislação atual pune exclusivamente os crimes dolosos (intencionais) o que leva a uma interpretação da lei demasiadamente benevolente para com aqueles que praticam os delitos previstos no anteprojeto (...) O país tem leis, as mais bem estruturadas, que, no entanto, não são respeitadas pelos infratores, nem as sanções aplicadas por seus guardiões"(Editorial, *FSP*, 22/6/84:2).

Não se trata, portanto, de falta de leis. Pode-se questionar se estas são bem formuladas ou se contêm brechas suficientes para tornar a legislação contra o crime de corrupção inaplicável: sempre faltarão as provas cabais. Reconhece-se, porém, que estas leis existem, extensamente formuladas, sendo simultaneamente invisíveis ou impraticáveis. Como relacionar sua prolixidade com sua inaplicabilidade?

Criticadas por "descoladas" da realidade, pensadas como corretoras de uma realidade, as leis se alçariam ao estatuto de utopias, permanentemente violadas e destinadas ao fracasso: "As

15 Adorno (1996) comenta os dados mais recentes sobre a punição – ou a ausência de punição – de delitos como fraudes, desvio de verbas públicas, corrupção ou "maracutaia" em concorrências públicas: em 100 crimes colarinho-branco, selecionados de um total de 260 denunciados entre janeiro de 1990 até janeiro de 1996, 28 nem sequer viraram inquérito; 23 aguardam julgamento; 16 foram arquivados por falta de provas; 21 foram a julgamento, em que 7 réus foram absolvidos e o resto condenado. Entre os condenados, apenas cinco se encontravam presos. Este levantamento foi fruto do trabalho de reportagem da revista *Veja*: "O colarinho nunca esteve tão branco." de J.Carvalho. (*Veja*, São Paulo, ano 29,n.1,3/1/1996 *apud* Adorno, 1996:170).

Constituições feitas para não serem cumpridas, as leis existentes para serem violadas, tudo em proveito de indivíduos e oligarquias, são fenômeno corrente em toda a história da América Latina” (Holanda, 1987:135). Figuradas como principal fonte de padronização das relações de convivência (Bobbio, 1986:131) com seus valores de liberdade, igualdade e segurança, não admitindo privilégios nem discriminação, vêm-se ou ignoradas ou violadas a favor de grupos ou indivíduos.

Faoro tece o seguinte comentário, seguindo a mesma linha: “o regime autoritário convive com a vestimenta constitucional, sem que a lei maior tenha capacidade normativa, adulterando-se no aparente constitucionalismo – o constitucionalismo nominal, no qual a Carta Magna tem validade jurídica mas não se adapta ao processo político, ou ao constitucionalismo semântico, no qual o ordenamento jurídico apenas reconhece a situação de poder dos detentores autoritários” (Faoro, 1987:741).

Historicamente trata-se de construir a realidade a partir das leis ou do planejamento e historicamente se constata que a realidade não responde às intenções: “a legalidade teórica apresenta, ressalvada a elegância da frase, conteúdo diferente dos costumes, da tradição e das necessidades dos destinatários da norma [...] edifica-se nas nuvens, sem contar com a reação dos fatos, para que da lei ou do plano saia o homem tal como laboratório de Fausto (...) a vida social será antecipada pelas reformas legislativas, esteticamente sedutoras, assim como a atividade econômica será criada a partir do esquema, do papel para a realidade” (Faoro, 1987:744-745).

James Holston, analisando as leis de terras no Brasil, propõe que estas podem funcionar como instrumento de desordem calculada, definindo “uma arena de conflito na qual as distinções entre o legal e o ilegal são temporárias e sua relação é sempre instável” (1993:68). Esta desordem calculada, essas disfunções previsíveis, essas irresoluções, esse excesso de complicações legais não poderiam ser explicadas por corrupção ou manipulações individuais, sugerindo um modo de irresolução mais sistêmico no qual “a irresolução é também um instrumento de dominação atualizado pelo sistema jurídico; ou seja, os princípios da lei no Brasil produzem, sistematicamente, irresoluções para uma sociedade na qual a irresolução é um princípio de ordem” (1993:77).

Se bem favorecem desta forma a corrupção e a manipulação por interesses individuais, estas leis seriam prioritariamente explicadas como instrumento de manutenção de uma determinada ordem. Não falamos mais das relações pessoais se sobrepondo,

invadindo ou assaltando os interesses públicos ou legais e sim das leis favorecendo essa dialética, vista esta como fator de manutenção de um *status quo*. “Nesse sentido, a irresolução jurídica é um meio de dominação efetivo, embora perverso” (Holston, 1993:82).

Desgoverno? Ou uma forma peculiar de governo, de governar? A irresolução jurídica dos conflitos, analisada por Holston, combina-se com o excesso de leis, dos códigos e dos regulamentos criando “complicações para vender facilidades.”

“As leis regulamentadoras da administração pública, no Brasil, nasceram recheadas de formalidades e, à medida que se ampliaram as exigências burocráticas de toda a espécie, desapareceu a transparência esperada nos negócios” (João Leiva, OESP, 21/1/92:2).

Esta é uma tendência forte nos estudos sobre a corrupção a partir de Huntington (1975). Uma série de analistas propõe como uma das causas da corrupção o “excesso de Estado”, o excesso de regulamentação: “A corrupção, como todos os desvios, é inconcebível sem a norma da qual é o avesso; a lei antieconômica, a regra minuciosa (...) A burocracia é uma geradora de corrupção, como a tecnocracia” (Rios, 1987:100).

Não se trata, nestes discursos citados, de propor como “antídoto” à corrupção, favorecida pelas leis, decretos, burocracias, a desregulamentação. Esta é, porém, uma tendência que aparece a partir dos anos 80, com as discussões sobre “estado mínimo” e a crítica ao papel regulador do Estado na economia. A panacéia seria: quando o Estado se retira, a corrupção desaparece. Cabe mencionar o estudo de Adonis, sobre a Inglaterra pós-desestatização de um grande número de serviços públicos, por ser um estudo que já nos traz dados sobre os resultados desta experiência. Verifica-se a ocorrência de corrupção já no processo de seleção das empresas encarregadas de prestar o serviço ao público, seguida de uma série de irregularidades no uso do dinheiro proveniente do Estado, criando uma corrupção endêmica. Com a responsabilidade pela administração do orçamento nas mãos dos gerentes dos estabelecimentos anteriormente públicos, verificam-se casos de nepotismo, desvio de fundos, contratações sem qualificação. (Adonis, 1995:115-116).

Se a corrupção mantém um diálogo permanente com as leis, seja para contorná-las, seja para aproveitar suas brechas ou imprecisões, este diálogo continua com as novas leis desregulamentadoras. Com a desregulamentação, diminui a visibilidade e portanto a possibilidade de controle da gestão, com o aumento, portanto, do uso do recurso público em benefício privado. Associa-se a este quadro o que nesta discussão aparece sob a denominação de “pragmatismo político” o qual, em nome da eficiência

e da eficácia da administração, gerou um quadro de múltiplas ilegalidades.

“Atrás do pragmatismo, o império da ilegalidade: o que gerou esse quadro? Apenas o regime fechado, a permanência dos mesmos tecnocratas no poder, anos a fio? Talvez. Mas há também uma aceitação, em alguns meios empresariais, da ‘política pragmática’ inventada pelo ministro Delfim Neto (...) e que consiste (...) em resolver problemas de forma ‘prática’, isto é, passando por cima de leis, regulamentos (...) Isto é, as normas destinadas a oficializar privilégios e grandes negócios contrariam, freqüentemente, as leis maiores do país. Em todos os casos trata-se de decisões aparentemente legais – e, no entanto, claramente ilegais quando se leva em conta que a lei determina a defesa do interesse e do dinheiro público. Além delas, há decisões ostensivamente ilegais, como a tolerância com o contrabando realizado por grandes grupos, as operações triangulares nas exportações, o subfaturamento, o superfaturamento” (Aloysio Biondi, *FSP*, 15/4/84:33).

Este debate reflete-se em tentativas de mudanças na legislação¹⁶ que coloquem um fim à impunidade. Repete-se a percepção do problema enquanto “endêmico”, encorajado pela censura, o sigilo e o segredo. Para evitar a transformação do mal endêmico em epidêmico, sugere-se um aprimoramento das leis já existentes, seguindo o caminho conhecido, descrito por Holanda e Faoro: Lei Bilac Pinto, contra enriquecimento ilícito por influência ou abuso de cargo e função; ação popular prevista na Constituição; reformulação dos critérios de investidura nos tribunais de Contas; criação legal de um código de ética do serviço público, uma comissão permanente na câmara dos deputados; maior rigor nas inspeções diretas e reconhecimento explícito da legitimidade a qualquer cidadão para invocar a manifestação dos tribunais de contas sobre assuntos de sua competência.¹⁷

16 Esta tentativa de contenção do problema da corrupção, via novas leis, também acontece na Argentina. Verbitsky comenta dois projetos de lei sobre corrupção em discussão em 1990: “el primero, fundamentado en la salvaguardia de la integridad del Estado, castigaba con mayor severidad que el homicidio (8 años de pena mínima) el enriquecimiento ilícito, el cohecho, el abuso de autoridad y la violación de los deberes de los funcionarios públicos, lo cual constituía una subversión de los valores (...) el segundo garantizaba que el primero fuera inaplicable al crear nuevas figuras jurídicas y aumentar penas de otras para proteger a los funcionarios públicos contra denuncias de corrupción” (Verbitsky, 1992:118).

17 A demanda por uma lei que determinasse sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício do mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional é atendida no governo Collor, com a sanção da Lei 8.429 de 2 de Junho de 1992, regulamentada através do Decreto 978 de 10 de Novembro de 1993 de Itamar Franco.

Dentro do tema corrupção-modos de governar, encontram-se como pontos centrais: a crítica a práticas até então vistas como “normais” na gestão pública; a crítica ao segredo e à discricionariedade na gestão dos recursos públicos; a verificação destas formas de gestão como armas para a manutenção de uma certa distribuição de poder e riqueza; a estabilidade das redes de corrupção; o papel das leis e dos regulamentos em sua ambigüidade, mais favorecendo do que inibindo estas práticas, assim como sua impunidade nos tribunais.

Se este é o marco da discussão sobre a relação corrupção-modos de governar no Brasil, intensamente ligada a uma crítica ao regime militar, com sua arbitrariedade, segredo, política pragmática, criação de “ilhas de poder”, chamamos a atenção para um outro lado desta discussão: trata-se da relação entre democracia e corrupção. Criadas as condições para a corrupção, por conta da “promiscuidade entre poder econômico e poder político”, combinado com o afrouxamento das referências éticas no exercício do poder político e do controle do poder por parte dos cidadãos, Sousa Santos (1996b:39) propõe que a corrupção é mais suscetível de se alastrar nas sociedades democráticas. As razões principais para esta afirmação seriam as seguintes: na sociedade democrática a classe política é mais ampla, os agentes políticos são mais numerosos com um aumento das possíveis interfaces entre estes e os agentes econômicos; a competição pelo poder político é mais intensa, ocasionando uma dependência maior da política, com centros de poder econômico que financiam as campanhas (Sousa Santos, 1996b:39).

Acreditamos que não é possível afirmar que a corrupção é mais suscetível de se alastrar nas sociedades democráticas: o que é possível afirmar é de que esta se torna mais visível e o papel das denúncias mais decisivo, exatamente por conta do aumento da competição – a possibilidade de uma oposição – entre os agentes políticos. Sousa Santos chama a atenção para estes aspectos, quando sustenta que o alastramento da corrupção é diretamente proporcional à permanência de um mesmo partido no poder – portanto, o papel conservador da corrupção – e quando destaca a importância da imprensa no combate à criminalidade, papel tanto mais relevante quanto menor é a atividade de investigação dos órgãos competentes. Não é possível, desta forma, sustentar que a corrupção se alastra mais amplamente em uma sociedade democrática, por conta do surgimento de novos atores na cena política e pelo

recrudescimento da competição. Propomos que sua visibilidade é maior assim como o papel estratégico da "luta contra", colocando em questão os limites para o exercício do poder decisório, a quantidade de segredo e mentira toleráveis em uma democracia e a questão da participação na elaboração e gestão do que é considerado "público".

Considerações finais

Esse intenso debate sugere uma mudança nas formas de entender uma série de práticas, até então toleradas por serem vistas como próprias de um modo de governar, como fruto da natureza humana ou de nossa cultura, registradas com uma certa resignação, como algo inevitável ou até fatal: propomos que a corrupção é colocada no debate nacional como um "problema".

Portanto, este mal – a percepção de uma série de práticas vistas como generalizadas e disseminadas denominado "corrupção"- começa a ser discutido como não sendo próprio da natureza humana ou da nossa cultura: o tema da responsabilidade e da responsabilização acompanha este processo. Ao lado da determinação de responsabilidades e, posto que conjunto de práticas progressivamente visto como lesivo a todos, discutem-se competências, quais são ou quais serão os setores convocados a atuar, assim como quais serão as estratégias de superação, reparação ou punição. A luta contra a corrupção, através da crítica à discricionariedade e ao segredo no exercício do poder político, encontra-se apoiada firmemente em reivindicações por democratização na relação entre governantes e governados, colocando em questão capacidades, dependências e limites entre os poderes da República.

Poderíamos supor, portanto, a presença de um campo de litigiosidade estruturando-se através da crítica e da denúncia sobre corrupção na administração e nos diversos poderes públicos, de tentativa de criminalização de práticas que, mesmo definidas como crimes no Código Penal, eram até então toleradas, ou incorporando novas práticas, não previstas no Código Penal, como criminosas. Campo de litigiosidade que envolve vários setores da sociedade, em torno de uma discussão sobre o que é um bem público, o que é comum e deve ser defendido, com a corrupção progressivamente sendo vista como lesiva, como um dano, como um mal público.

Se a corrupção é analisada reiteradamente como um

elemento conservador de uma dada distribuição desigual de poder e riqueza, a luta contra a corrupção pode provocar questionamentos profundos desta distribuição, apontando para uma nova relação entre governantes e governados, para o surgimento de novos poderes e limites. Além do papel tradicional da luta contra a corrupção no seio da disputa política, propõe-se entender o papel da denúncia catalisando demandas em torno de uma bandeira comum, propiciando, através da visibilidade de práticas governamentais, um progressivo reconhecimento do que é comum, do que deve ser protegido, a quem compete atuar nesta proteção. Atuando como um ponto de partida para uma crítica profunda a modos de governar, a partir da percepção da corrupção como um mal – o que não é óbvio –, sugerindo que estamos frente a uma elaboração social da distinção entre o público e o privado, assim como frente à capacidade, socialmente elaborada, de utilizar esta distinção.¹⁸

Bibliografia

ADONIS, Andrew. "Grande-Bretagne: la vertu civique à l'épreuve". In Della Porta/Mény (org) *Démocratie et corruption en Europe*. Paris, Ed. La Découverte, 1995.

ADORNO, Sergio. *A gestão urbana do crime e da insegurança. Violência, crime e justiça penal na sociedade brasileira*. Livre-Docência, FFLCH/USP, 1996. (datilo)

ALMEIDA, Manuel Antônio de. *Memórias de um sargento de milícias*. São Paulo, Ed. Ática, 5.edição.

ARAÚJO, Emanuel. *O teatro dos vícios: transgressão e transigência na sociedade urbana colonial*. Rio de Janeiro, José Olympio Ed., 1993.

18 Simonetti (1995), ao discutir os contornos teóricos da corrupção, propõe que esta se vincula, por um lado, aos termos nos quais se formula e se realiza historicamente – constrói-se socialmente – a diferenciação entre o público e o privado e, por outro lado, pelas modalidades da intervenção do Estado na vida econômica e social. Estes dois aspectos aparecem intimamente interligados. A efetiva separação entre as esferas ou a relativa indistinção entre ambas, ou sua efetiva distinção no âmbito jurídico e sua relativa indistinção no âmbito político-social, deve ser analisada levando em consideração quais são as percepções socialmente criadas e vigentes a respeito desta distinção ou indistinção. Para o autor, "adquiere importancia la presencia y elaboración social de esta distinción entre lo público y lo privado.[...] el acento del análisis debe ser puesto, no tanto sobre las mutuas diferencias entre lo público y lo privado, sino sobre la existencia y operatividad de la capacidad, socialmente elaborada, de crear y utilizar esta distinción" (Simonetti, 1995:180).

- BEZERRA, Marcos Otávio. *A prática da corrupção no Brasil: um estudo exploratório de antropologia social*. Mestrado em Antropologia social do Museu Nacional do Rio de Janeiro, 1993 (datilo).
- BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1986.
- . *Estado governo sociedade: para uma teoria geral da política*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1992.
- CÂNDIDO, Antônio. "Dialética da malandragem". In. *Rev. do IEB*, 8, 1970.
- CARTIER-BRESSON, Jean. "L'économie de la corruption". In Della Porta/Mény (org) *Démocratie et corruption en Europe*. Paris, Ed. La Découverte, 1995.
- CONGRESSO NACIONAL. *Relatório final da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito 52/92*. Brasília, Centro Gráfico do Senado Federal, 1992.
- DEBRUN, Michel. *A conciliação e outras estratégias*. São Paulo, Brasiliense, 1983.
- FAORO, Raimundo. *Os donos do poder*. Rio de Janeiro, Ed. Globo, 7.edição, 1987.
- HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. Rio de Janeiro, José Olympio Ed., 19.edição, 1987.
- HOLSTON, James. "Legalizando o ilegal: propriedade e usurpação no Brasil." In *Rev. Bras. de Ciências Sociais*, 21, ano 8, fe., 1993.
- HUNTINGTON, Samuel. *A ordem política nas sociedades em mudança*. Rio/São Paulo, Ed. Forense Universitária/EDUSP, 1975.
- IBAÑEZ, Perfecto Andrés. "Estado de derecho, jurisdicción y corrupción: una reflexión desde España". In *Pena y Estado: Corrupción*. Buenos Aires, INECIP, Ed. del Puerto, 1995.

- LIMA LOPES, José Reinaldo de. "Justiça e poder judiciário ou a virtude confronta a instituição". In *Revista USP – Dossiê Judiciário*. São Paulo, n.21, 1994.
- MARTINS, José de Souza. *O poder do atraso. Ensaios de sociologia da história lenta*. São Paulo, Ed. Hucitec, 1994.
- MORAES FILHO, Antonio Evaristo. "Panorama da corrupção no Brasil: surtos e quistos". In *Criminologia – Fórum internacional de Criminologia Crítica*. Belém, Ed. CEJUP, 1990.
- OLIVEIRA, Edmundo. *Crimes de corrupção*. Rio de Janeiro, Forense, 1991.
- POZO, José Hurtado. "Corrupción: el caso peruano". In *Pena y Estado: Corrupción*. Buenos Aires, INECIP, Ed. del Puerto, 1995.
- RIOS, José Arthur. "A fraude social da corrupção". In Leite C., Celso (org) *Sociologia da corrupção*. Rio de Janeiro, Zahar Ed., 1987.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Razões da desordem*. Rio de Janeiro, Rocco, 1993.
- SCHILLING, Flávia. *Corrupção: ilegalidade intolerável? Comissões Parlamentares de Inquérito e a luta contra a corrupção no Brasil (1980-1992)*. Doutorado, Depto.de Sociologia/FFLCH, USP, 1997. (datilo)
- _____ "Governantes & governados, público & privado: alguns significados da luta contra a corrupção, o segredo e a mentira na política". In *Revista USP- Direitos Humanos no limiar do século XXI*. São Paulo, 1998, n.37, maio.
- SENADO FEDERAL. *Ofício SGM/P 1388: Denúncia de Barbosa Lima Sobrinho e Marcello Lavenère Machado*. Brasília, *Diário do Congresso Nacional*, 26/11/92, Seção II, 1992.
- SIMONETTI, José Maria. "Notas sobre la corrupción". In *Pena y Estado: Corrupción*. Buenos Aires, INECIP, Ed. del Puerto, 1995.

SILVA, Fábio Luiz Lopes da. *Para uma genealogia da corrupção*. Dissertação de Mestrado, IEL/UNICAMP, 1992 (mimeo).

SOUSA SANTOS, Boaventura et alii. "Os tribunais nas sociedades contemporâneas". In *Rev. Bras. de Ciências Sociais*, 30, 1996.

VERBITSKY, Horacio. *Robo para la corona: los frutos prohibidos del árbol de la corrupción*. Buenos Aires, Ed. Planeta Espejo de la Argentina, 1991.