

Poder público, representação política e corrupção.

Marcos Otavio Bezerra<sup>1</sup>

Resumo

Ao concentrar minha atenção no fenômeno da corrupção tomo-o especialmente como um conjunto de ações individuais e coletivas a partir do qual é possível analisar as condutas efetivas que integram o cotidiano do funcionamento da política e do Estado. Ao focar as relações e práticas que dão existência cotidiana a esses fenômenos, considera-os menos em termos de suas formulações ideais e oficiais, isto é, elaboradas pelo próprio Estado, do que a partir de seus funcionamentos reais. Mas o objetivo não é simplesmente contrapor o legal com as práticas efetivas e de resumir a análise à classificação destas últimas como desvios e ilicitudes. O desafio maior consiste em examinar como esses elementos se combinam e através de que processos e mecanismos estas práticas transitam entre o legítimo e o ilegítimo, o lícito e o ilícito.

Desse modo, proponho refletir sobre a continuidade existente entre práticas que integram o cotidiano do trabalho de representação política e de funcionamento da administração pública relativa à liberação de recursos federais e condutas definidas como corruptas e corruptoras. Ao referir-me à idéia de continuidade quero ressaltar o fato de que a corrupção, em certas situações, se faz através de dispositivos legais, da rotina administrativa e de condutas tidas como legítimas. O objetivo é demonstrar como concepções e práticas que dão conteúdo efetivo à instituição da representação política articulam-se com condutas que quando evidenciadas são denunciadas como corruptas. Além disso, trata-se de problematizar as formulações que minimizam o peso dos constrangimentos e incentivos resultantes das posições sociais ocupadas nas redes de relações de que participam as pessoas envolvidas em práticas corruptas e corruptoras em favor do acento na formação ética de seus praticantes. Para isso, divido meu argumento em duas partes. Na primeira, a partir da análise sobre a atuação de parlamentares na elaboração e execução do orçamento público federal, discuto como certa concepção de representação política, difundida e naturalizada, articula as relações entre parlamentares, políticos locais, autoridades do Poder Executivo e agentes econômicos. Na segunda,

---

<sup>1</sup> Professor dos Programas de Pós-Graduação em Antropologia (PPGA) e Sociologia (PPGS) da UFF, pesquisador do CNPq.

examino como essa concepção de representação política inscreve-se em medidas dos órgãos ministeriais e articula-se à atuação de uma grande construtora de obras públicas junto ao poder público com vistas à liberação de recursos orçamentários para empreendimentos de seu interesse.

### **Representação política e orçamento federal.**

A aprovação de emendas orçamentárias constitui a principal via institucional através da qual os parlamentares buscam atender às solicitações de recursos financeiros originadas de suas “bases eleitorais”. Ao participar da elaboração do orçamento é comum, portanto, o parlamentar dar prioridade aos investimentos em programas e obras em regiões e municípios aos quais se encontra politicamente vinculado; o que se expressa geralmente através da votação obtida nestas localidades. O reconhecimento institucional do interesse dos parlamentares na alocação de verbas desta natureza objetiva-se especialmente na forma das chamadas “cotas”. Produto de um acordo informal vigente entre os parlamentares, as “cotas” consistem em um valor fixo reservado para que cada parlamentar distribua conforme suas prioridades.

A inclusão no orçamento federal de previsão de investimentos nos estados e municípios é tida por parlamentares como uma de suas principais atribuições. Esta, por sua vez, é também a expectativa que em relação aos parlamentares possuem as lideranças políticas nos estados e municípios. A obtenção de verbas federais para a realização de investimentos nas localidades é claramente valorizada em relação a outras atribuições como a produção legislativa e a fiscalização do Executivo; de modo geral vistas como de pouco retorno eleitoral.

À capacidade do parlamentar de aprovar e, posteriormente, liberar as verbas estão associadas, entre outros aspectos, sua reputação e competência como representante. Segundo a percepção dos parlamentares, a liberação de verbas federais constitui um critério de peso no julgamento que fazem as lideranças políticas locais sobre seus desempenhos. Observa-se, desse modo, que a atividade parlamentar praticamente se confunde com as ações dos deputados e senadores voltadas para a obtenção de verbas federais.

Se as autoridades e políticos municipais dependem, em virtude dos procedimentos político-administrativos, dos parlamentares para viabilizar a obtenção de recursos e para que seus interesses sejam tratados de modo prioritário nos órgãos governamentais, a

necessidade de contar com o apoio das lideranças municipais especialmente nas disputas eleitorais garante a estes uma força relativa frente ao parlamentar. É através do apoio de prefeitos e lideranças políticas que o parlamentar viabiliza sua presença nos municípios. Dos prefeitos e lideranças políticas locais, os parlamentares esperam, sobretudo, que esses o apoiem politicamente nas disputas eleitorais futuras. Prevalece a expectativa de que os serviços e verbas obtidas para os integrantes de sua rede política sejam retribuídos no período das eleições através do engajamento em sua candidatura, da mobilização dos recursos pessoais e matérias disponíveis e da promoção do nome do candidato na localidade.

As expectativas existentes em relação ao parlamentar como uma espécie de mediador faz com que este concentre uma parte significativa de sua atuação nos órgãos executivos. A intervenção nos órgãos é fundamental para que os pedidos sejam atendidos e os recursos públicos liberados. Isto é feito, por um lado, através do serviço designado como “acompanhamento” de processos - também realizado pelos “escritórios de consultoria” e empresas privadas - cujo propósito é garantir o trâmite dos processos e sua adequação às exigências oficiais, e, por outro, através dos designados “pedidos políticos”. Mas as chances de sucesso dos parlamentares na obtenção dos recursos não são as mesmas. O que se constata é que o parlamentar com maior chance de ter seus pedidos atendidos é aquele designado como “governista”.

A atuação de parlamentares, integrantes de suas redes políticas e autoridades governamentais em torno da obtenção de recursos para as chamadas “bases” integra o conjunto de ações e expectativas que definem em termos práticos uma concepção da representação política. Ressalto, porém, que para os parlamentares não está em jogo no atendimento na obtenção destes benefícios somente a formação de “clientelas eleitorais”, como enfatiza a literatura sobre clientelismo político. Trata-se, sobretudo, de uma crença partilhada por diferentes agentes de que constitui uma obrigação, um “dever”, o parlamentar obter verbas para as localidades que representam. Essa é uma expectativa associada à própria atividade parlamentar.

### **Obras públicas e negócios com o Estado.**

Como evidenciam investigações efetuadas por Comissões Parlamentares de Inquérito, Polícia Federal e Controladoria-Geral da União (CGU), o repasse de recursos federais para os municípios e sua aplicação têm se apresentado como oportunidades

econômicas para que empresas privadas, políticos locais e nacionais, paralelamente às suas atividades propriamente políticas, auferam ganhos pecuniários. Para que os recursos sejam desviados de suas finalidades não são suficientes, porém, ações individuais e isoladas, mas que pessoas distribuídas pelas redes políticas e pessoais dos envolvidos - situadas em órgãos públicos, empresas e entidades assistenciais, por exemplo – sejam mobilizadas. Mas o que chama atenção quando se considera a atuação dos escritórios, empresas privadas e parlamentares na liberação dos recursos públicos é, entre outros aspectos, a adequação de suas ações aos canais e relações políticas que condicionam a liberação destes recursos. A título de demonstração retomo aqui informações a respeito da atuação de uma grande empreiteira especificamente em estados e municípios do nordeste no período de 1991 a 1993.

No caso, a empresa atua como intermediária entre órgãos públicos municipais e federais. Para isso, organiza equipes de trabalho que lhe permite atuar simultaneamente nos planos municipal, estadual, federal e Poderes Executivo e Legislativo. As ações da empresa concentram-se em duas frentes: as medidas administrativas necessárias à obtenção dos recursos e à construção do chamado “apoio político”. A adequação de suas ações à lógica de atuação parlamentar no que concerne à relação com suas redes políticas é fundamental.

O trabalho de adequação das prefeituras às exigências formais da administração federal faz parte das orientações e tarefas que a empresa executa em favor de seus “clientes”. Estas são permanentemente informadas a respeito das decisões tomadas pela administração federal e exigências que necessitam ser atendidas. A empresa procura intervir na definição das obras a serem “pleiteadas” a partir de informações sobre a disponibilidade de recursos nos ministérios e sua possibilidade de encaminhar seus interesses nos órgãos governamentais.

Entre os meios utilizados para reunir estas informações e intervir no orçamento estão os contatos com funcionários que ocupam posições-chave no processo orçamentário. 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. A esse trabalho de reunião de informações, adequação das solicitações às exigências formais e intervenção nas decisões administrativas de modo a garantir um tratamento prioritário aos processos de seu interesse, soma-se o trabalho de construção do “apoio político”. É esse “apoio político” que faz com que os interesses econômicos da empresa e demais envolvidos

ganhem a forma de uma demanda política (“um pleito”), ou seja, se inscreva na lógica das relações de interdependência que vinculam políticos locais, parlamentares e membros do Poder Executivo.

Assim, mensagens e ofícios de parlamentares dirigidos aos ministérios com manifestações de apoio às solicitações de recursos pleiteados pelas prefeituras acompanham obrigatoriamente as solicitações de recursos. Em 1992, por ocasião de uma mudança ministerial, a empresa orienta seus funcionários para que providenciem ofícios renovando solicitações de seu interesse. Na orientação é determinado que seja *“reiterado o pleito do estado/município com ação parlamentar cujo apoio seja identificado pelo governo”* (9/10/1992). 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”*. Observa-se, portanto, que a empresa move-se na rede de relações que une prefeitos, governadores, parlamentares e autoridades governamentais.

### **Considerações finais**

Quando se considera as formulações mais recorrentes a respeito da corrupção, destaca-se um entendimento de que na origem das condutas assim classificadas encontra-se a ação de um indivíduo ou de um número restrito de pessoas que age com o objetivo único de se apossar dos recursos públicos. A descrição das condutas como decorrente de um desvio ético ou de uma “quadrilha” é freqüente e reduz o problema da corrupção a uma questão moral ou criminal. Essa forma de compreensão do fenômeno pode ser limitada. Nas considerações acima sugiro que a corrupção é algo a mais do que a soma de atos individuais moralmente e legalmente repreensíveis, ela forma um sistema complexo de relações de interdependência onde o interesse do governo se encontra com o de empresas, parlamentares e políticos locais.

A idéia de que a corrupção resulta de desvios individuais ignora também o fato de que as práticas de corrupção mantêm continuidade com práticas e valores não só tidos como legítimos como amplamente difundidos. Em outras palavras inscrevem-se em relações mais amplas do que as estritamente econômicas. Aqui procurei mostrar como práticas assim designadas inscrevem-se no conjunto de medidas rotineiras do

Estado no que concerne à elaboração e execução do orçamento público e de ações que dão conteúdo efetivo à noção de representação política.

O limite tênue entre práticas tidas como legítimas e aquelas concebidas como corruptas remete também à questão da percepção da corrupção. A consideração de condutas como corruptas é claramente uma questão de classificação social na qual está em jogo a definição dos limites do próprio Estado, isto é, das práticas tidas como legítimas ou não da perspectiva dos princípios que justificam o Estado; como a idéia de que encarna os interesses mais gerais e universais. Assim, situações como a examinada aqui em que a corrupção se inscreve em relações mais amplas e legítimas favorece a transformação de práticas reprováveis (legal ou eticamente) em práticas aceitáveis. As justificativas acionadas para explicar as ações, como a referência às demandas das bases, são capazes de operar uma verdadeira metamorfose ao transformar as ações legalmente e socialmente percebidas como corruptas em ações rotineiras e virtuosas.