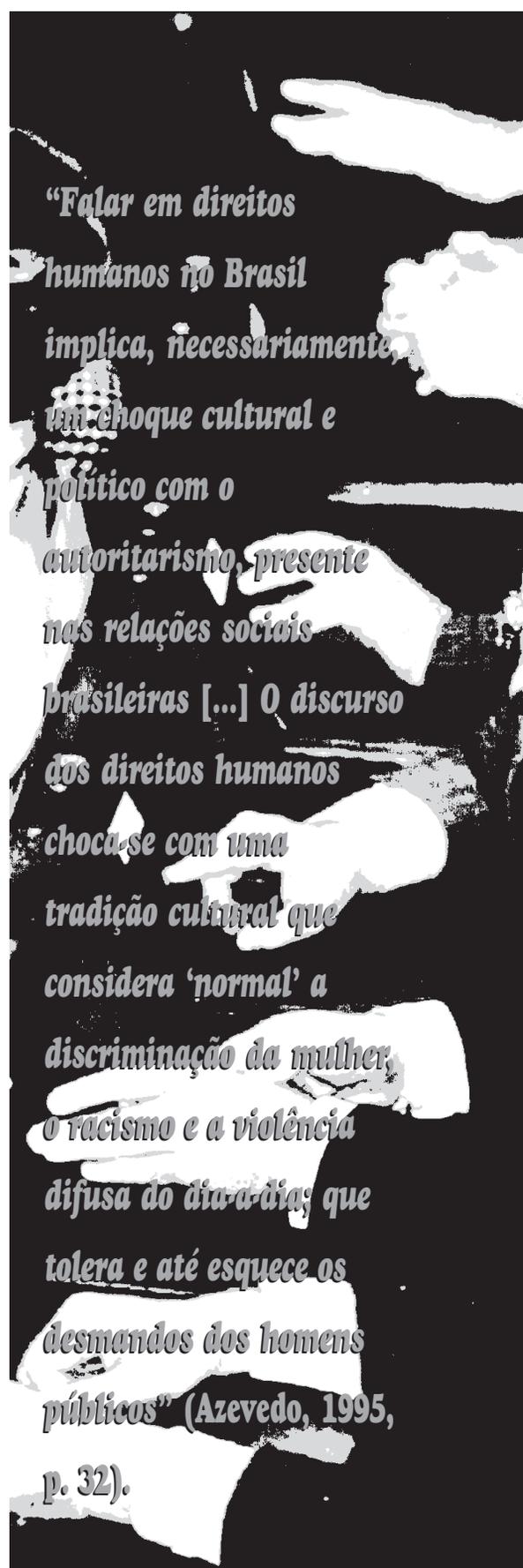


# Governantes & governados, público & privado

Alguns significados da luta contra a corrupção, o segredo e a mentira na política

FLÁVIA SCHILLING

**FLÁVIA SCHILLING**  
é doutora em Sociologia  
pela FFLCH-USP.



*“Falar em direitos humanos no Brasil implica, necessariamente, um choque cultural e político com o autoritarismo, presente nas relações sociais brasileiras [...] O discurso dos direitos humanos choca-se com uma tradição cultural que considera ‘normal’ a discriminação da mulher, o racismo e a violência difusa do dia-a-dia, que tolera e até esquece os desmandos dos homens públicos” (Azevedo, 1995, p. 32).*



## INTRODUÇÃO

Discutiremos, neste artigo, como a luta contra a corrupção comporta uma crítica a modos de governar, trazendo à cena um princípio básico formulado na *Bill of Rights* (1689, Inglaterra): “o rei deve submeter-se à lei”. O artigo 7 da Declaração Universal dos Direitos Humanos (ONU, 1948) retoma essa questão: todos são iguais perante a lei. Porém, os governantes estarão sujeitos às mesmas leis que os governados?

A discussão – a visibilidade – da corrupção nos anos 80 e 90, no Brasil, 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 a essas práticas – que podem ser classificadas como “ilegalidades toleradas” – começa a dar lugar à percepção de que estas são injustas, incompatíveis com os fundamentos de uma república e de uma democracia: a corrupção, dessa forma, apareceria em cena como um “problema” a exigir soluções, sugerindo que presenciamos a construção de um campo de litigiosidade social, com a tentativa de criminalização e responsabilização dos envolvidos. Ver-se-á que este movimento em torno da corrupção coloca em questão antigas e toleradas práticas de governo nas quais alguns cidadãos são “mais iguais perante a lei” do que outros, existem crimes e “crimes”, os direitos são desigualmente distribuídos e os princípios e as virtudes republicanas e democráticas parecem estranhos e ausentes das práticas de governo.

Propomos que a corrupção 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”, sugerindo a existência de demandas por uma nova medida do que deverá ser considerado “vida justa em comum” (1). Qual será o conteúdo e a forma desta “vida justa”?

## CORRUPÇÃO: ILEGALIDADE TOLERADA

Nosso ponto de partida será o de que o termo “corrupção” agrupa de forma generosa um conjunto de práticas heterogêneas e com alcances diversos, conjunto este que supera e questiona por momentos os limites das figuras penais que contêm o termo. Seguindo uma linha já apontada por alguns analistas, vemos que “*pareceria, antes bien, que la corrupción comprende una muy amplia variedad de temas, preocupaciones, y problemas, apenas hilvanados por un nombre comum*” (Inecip, *Pena y Estado*, 1995, p. 17). Trabalharemos, portanto, com o conceito de corrupção como um termo generoso que acolhe uma diversidade de práticas, temas e preocupações que variam no tempo histórico e em cada sociedade.

Atualmente, a discussão teórica sobre a corrupção se expande em várias direções: esta não é mais vista como eterna companheira da natureza humana, imperfeita e sujeita às tentações, ou como consequência de uma sociedade má que corromperia a natureza humana vista como boa, assim como não é mais identificada como “privilegio” de sociedades marcadamente familiares ou tradicionais; é reconhecida 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 “reductor de incertezas” nas relações do mercado* (2). A corrupção produz novas especializações e competências ilegais, aparecendo sob a forma de redes estáveis em diálogo sempre tenso com as leis. Sendo inicialmente analisada como comportando graus de

tolerabilidade (3), atualmente é reconhecida como um mal que afeta a maioria da população, reforçando a desigualdade social e a injustiça, como um problema a ser resolvido nas relações internas de cada país e nas relações internacionais.

Se o que é considerado como “corrupção” varia segundo o momento e as concepções vigentes em cada sociedade, o que se revela especialmente interessante é porque, seguindo a proposta de José de Souza Martins (1994), determinados conjuntos de práticas começam, em determinado momento, a ser reiteradamente questionados: “condutas e práticas que, nos episódios recentes, foram incluídos no conceito de corrupção têm ocorrido, na sociedade brasileira, ao longo de sua história, sem causar estranheza, indignação ou repulsa política. A questão, portanto, que a situação atual oferece à reflexão sociológica, é a de buscar explicação para a mudança de concepção havida, o que mudou no Brasil que levou a sociedade a classificar negativamente o que até há pouco aparecia interpretado pelo senso comum na perspectiva de valores positivos” (1994, p. 35).

Trabalharemos, portanto, com o conceito de corrupção como agrupando uma série de práticas, situadas de forma privilegiada no âmbito político e administrativo, que, se não eram consideradas como valores positivos, eram vistas como toleráveis ou como inevitáveis, próprias da única forma possível de governar ou de administrar. Ilegalidades toleradas? É possível discutir a corrupção como manifestação de um tipo peculiar de “ilegalidade tolerada” ligada a determinados setores da sociedade e a mobilização em torno da luta contra a corrupção como um momento de crise dessa ilegalidade tolerada?

Foucault (1984) propõe que, no antigo regime, os diferentes estratos sociais tinham, cada um, sua margem de ilegalidade bem delimitada, de modo que a não-aplicação da regra, a inobservância dos éditos ou ordenações eram condição do funcionamento político e econômico da sociedade. Essas ilegalidades eram conquistadas de forma estatutária (privilégios e isenções para as

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

2 Mény, 1995; Bobbio, Mateucci e Pasquino, 1991; Johnston, 1987.

3 Huntington, 1975.

camadas sociais altas), pela inobservância geral e maciça, pelo desuso progressivo, pelo consentimento mudo do poder, pela negligência ou pela impossibilidade efetiva de impor a lei e reprimir os infratores. Margens de tolerância conquistadas pela força e pela obstinação, claramente delimitadas de acordo com o estrato social.

Serrano González (1987) explicitará o estatuto dessas “ilegalidades toleradas”, que seriam “*unas peculiares relaciones de poder que no se plasman jurídicamente, aunque si atraviesan distintas instituciones de derecho. (...) serían tipos de normatividad, zonas de gestión en donde el derecho no reina*” (p. 82). As ilegalidades toleradas funcionariam nos interstícios das leis, apresentando uma heterogeneidade de modalidades, encaixando-se no jogo das tensões entre os ordenamentos legais, as práticas e técnicas administrativas e o que cada sociedade vai reconhecendo como normal e anormal, lícito ou ilícito, legítimo ou ilegítimo.

Ressaltamos os seguintes aspectos: a inobservância dos éditos como condição do funcionamento econômico e político da sociedade sugere a funcionalidade, portanto, dessas práticas, com o jogo recíproco das ilegalidades fazendo parte da vida econômica e política da sociedade (Foucault, p. 78); a distribuição diferenciada das ilegalidades nos diferentes estratos sociais; as formas de instalação e de conquista dessas margens de ilegalidade, tanto do ponto de vista dos inobservantes, quanto do ponto de vista dos encarregados da observância das leis ou dos éditos, desenvolvendo-se por meio de privilégios e isenções, pelo consentimento, pela impossibilidade de impor o cumprimento da lei, pela inobservância geral e maciça conquistada pela força e pela obstinação. O quadro resultante refletiria as distribuições desiguais de força e poder na sociedade e levaria à constatação da existência de um pluralismo jurídico, com formas de gestão diversas que, mais do que ocorrer em confronto com as leis escritas, ocorreriam em suas brechas, a partir de seus silêncios ou suas imprecisões.

Qual seria a relação existente entre essas ilegalidades em sua distribuição diferencia-

da entre os estratos sociais? Na segunda metade do século XVIII, Foucault localiza uma crise das ilegalidades populares, ou o estabelecimento de uma nova economia das ilegalidades, com a ilegalidade dos bens sendo separada da ilegalidade dos direitos. Divisão que correspondeu a uma oposição de classes, pois, de um lado, a ilegalidade mais acessível às classes populares será a dos bens – transferência violenta da propriedade –, enquanto, de outro lado, a burguesia “se reservará a ilegalidade dos direitos: a possibilidade de desviar seus próprios regulamentos e suas próprias leis; de fazer funcionar todo um imenso setor da circulação econômica por um jogo que se desenrola nas margens da legislação – margens previstas por seus silêncios, ou liberadas por uma tolerância de fato” (p. 80).

Esta nova economia das ilegalidades redefine o limite entre ilegalidades toleradas e ilegalidades intoleráveis. O novo sistema penal refletirá estes limites através de uma gestão diferenciada: “Um sistema penal deve ser concebido como um instrumento para gerir diferencialmente as ilegalidades, não para suprimi-las a todas” (p. 82). Redistribuição, portanto, que aparecerá impressa em novas leis, em novas formas de desempenho da justiça. A Justiça terá, para Foucault, o papel de atuar como um instrumento para o controle diferencial das ilegalidades, sendo que a delinquência própria à riqueza é tolerada pelas leis e quando cai no domínio dos tribunais, certa de sua indulgência (4).

Se essa distribuição desigual das ilegalidades toleradas por classe ou grupo social reflete as oposições entre as classes e os grupos sociais (a desigual distribuição de poder e riqueza), as formas do conflito serão complexas: estas não são apresentadas como de necessária oposição e negação umas das outras, comportando momentos de tolerância recíproca, alianças e cumplicidade (p. 77). As ilegalidades, portanto, se com um papel na manutenção de uma dada ordem social, ao mesmo tempo comportam um movimento de constante negociação, oposição e consentimento, de acordo com as forças em disputa e os negócios em

4 Foucault prosseguirá: “a lei e a justiça não hesitam em proclamar sua necessária dissimetria de classe” (p. 243).

questão. A definição do que será tolerado e do que será considerado intolerável deslocar-se-á de acordo com as posições dos participantes da contenda.

A crise de uma determinada “economia das ilegalidades” ligar-se-ia a transformações mais gerais da sociedade, tanto de ordem econômica como de ordem cultural, revelando o caráter de permanente tensão entre esse conjunto de normatizações ou formas de gestão, o seu caráter de constante negociação tanto com as leis ou normas como entre si, segundo o estado das lutas sociais. A redistribuição das ilegalidades – a crise das ilegalidades toleradas – relaciona-se com os movimentos mais gerais da sociedade, se entrecruzando com os conflitos sociais, participando da luta contra os regimes políticos, respondendo aos efeitos das crises econômicas.

Temos, dessa forma, por um lado, as ilegalidades em seu papel de manutenção e conservação de uma dada distribuição desigual de riqueza e poder e, por outro, no momento da “crise das ilegalidades”, a sua utilização como arma política, tanto sendo incorporadas como incorporando movimentos políticos e sociais mais amplos. Momento de questionamento, portanto, dos limites ou fronteiras do tolerado e do intolerável, do que será considerado legítimo e do que será considerado ilegítimo, do cruzamento do legal e do legítimo, do que será, doravante, considerado crime.

Existiriam peculiaridades na corrupção e na luta contra essas práticas agrupadas sob essa denominação na contemporaneidade? A nova economia das ilegalidades se caracterizaria pela constituição em escala nacional ou internacional de grandes ilegalidades ligadas aos aparelhos políticos e econômicos, passando por ilegalidades financeiras, serviços de informação, tráfico de armas e drogas. Trata-se de uma multiplicidade de ilegalidades organizadas em torno do comércio e da indústria, com sua diversidade de natureza e de origem e seu papel específico no lucro (Foucault, pp. 267-9) (5).

Verificamos a pertinência da aproximação da discussão sobre a corrupção com as ilegalidades toleradas, com sua distribuição

diferenciada entre as diversas classes sociais. Se essas ilegalidades toleradas podem ser entendidas como peculiares relações de poder que atravessam as diferentes instituições do direito, como tipos de normatização ou zonas de gestão, nas quais o direito não reina, elas mantêm, ao mesmo tempo, uma relação complexa com as leis, penetrando em suas brechas e imprecisões, aproveitando suas ambigüidades ou complexidades.

Esses tipos de gestão, de normatização, teriam uma funcionalidade para a manutenção de um dado estado das coisas, principalmente na desigual distribuição entre as classes sociais de poder e riqueza. Recebem, por parte do sistema penal, um tratamento diferenciado, com o sistema penal sendo concebido para geri-las e não para suprimi-las.

O campo fecundo da ilegalidade dos direitos que a burguesia se reserva nos remete de forma direta à discussão sobre a corrupção. Sugerindo que esta teria uma função social semelhante à das ilegalidades toleradas, ou seja, a de permitir a manutenção de uma dada ordem política e econômica da sociedade, obtida em função da uma desigual distribuição de riqueza e poder. Acontecendo ou às margens da lei, aproveitando seus silêncios, ou então com a formulação de algumas leis tão específicas que abandonam seu caráter de universalidade e dirigem-se a um pequeno grupo, exemplificando, dessa forma, o desvio das próprias leis e regulamentos. Com uma tensão entre uma certa permanência, dada pelo caráter estável das trocas corruptas e uma certa precariedade, fruto das mudanças das forças sociais e econômicas, implicando uma constante negociação.

## A LUTA CONTRA A CORRUPÇÃO

Como esta luta se organiza, em torno de que tipo de demandas, quem participa ou dela pode participar? Se a denúncia da corrupção é amplamente reconhecida como uma arma eficaz na disputa política, servindo como bandeira para campanhas eleitorais, servindo, inclusive, como justificativa para regimes antidemocráticos, para

5 “A corrupção é, conjuntamente com o crime organizado ligado sobretudo ao tráfico da droga e ao branqueamento do dinheiro, a grande criminalidade desse terceiro período (crise do Estado-Providência) e coloca os tribunais no centro de um complexo problema de controle social” (Sousa Santos, 1996, p. 39).

medidas de exceção e ditaduras, quais são as características do prolongado movimento denunciatório que vivemos no Brasil desde os últimos anos do regime militar?

Através do movimento denunciatório, vai se conformando um sentimento de existência de uma corrupção ampla e generalizada, que, se por um lado pode reforçar a sensação de que nada pode ser feito a respeito, aumentando o descrédito que cerca a política e os políticos e apontando para a manutenção de um comportamento resignado em relação a essas práticas, por outro lado, provoca a ocorrência de outra reação que detecta responsabilidades e demanda por punições, colocando em questão formas até então vistas como inevitáveis de fazer política e de governar.

Esse intenso movimento 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”, como um “mal público”<sup>6</sup> que afeta a maioria da população e sobre o qual cabe atuar.

Precisando melhor o significado do aparecimento em cena da corrupção como um problema, vemos que a corrupção, nestas últimas décadas – ao mesmo tempo que arma utilizada 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 também vai sendo reconhecido como bem público, sugerindo a existência de demandas por uma nova medida do que será considerado “vida justa em comum”. Nesta nova medida de uma vida justa em comum, tratar-se-ia dos limites para o poder decisório sobre o uso do que é considerado bem comum, sobre quem determinaria esse uso e quais seriam os procedimentos utilizados.

Lima Lopes propõe a seguinte compreensão de “bem comum”: “numa sociedade livre o bem comum não é a conservação 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, p. 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, “aque-la condição de realização de bens individuais”, a “busca da felicidade” (p. 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, dessa forma, da conflitualidade que envolve a determinação do que é “bem comum”.

O tema da responsabilidade e da responsabilização acompanha esse processo. Ao lado da determinação de responsabilidades e, posto que conjunto de práticas progressivamente visto como lesivo e injusto, discutem-se competências, quais são ou quais serão os setores convocados a atuar, assim como quais serão as estratégias de superação, reparação ou punição.

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.

## As denúncias

O ponto de partida é sempre uma denúncia de uma prática de corrupção. A

6 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, p. 52).

denúncia e o comentário, o fato e sua repercussão constituirão o cenário onde disputarão as forças em contenda.

Segundo Boltanski (1984), a denúncia – de uma injustiça – permite a compreensão de como se constroem as “causas” e da relação existente entre as causas e a formação dos grupos em torno destas. Identificam-se denúncias ligadas a causas já correntes e reconhecidas como coletivas, aquelas associadas a causas em constituição e as que parecem ligadas a interesses individuais e a causas “singulares”. As denúncias, dessa forma, podem se apoiar em causas já reconhecidas (a luta contra a desigualdade, defesa dos direitos humanos, etc.) ou podem ser o ponto de partida para a constituição de novas causas coletivas. Encontra-se, assim, a colocação de causas constituídas, de causas em constituição e de causas singulares em sua relação com a variável dos denunciadores representando a coletividade ou a si próprios.

O ponto de partida para um litígio é a constatação de um evento como sendo “injusto”, com a injustiça devendo ser reconhecida enquanto tal, assim como sua possibilidade de reparação. Uma injustiça reconhecida pode gerar diferentes formas de atuação, “*vengée en secret, compensée sur un autre terrain, oubliée*” (Boltanski, 1984, p. 35) e de reparação, entre elas a judicial.

As causas, “casos” ou litígios partem dessa forma dos seguintes pressupostos: o reconhecimento da existência de fatos que provocam danos individuais ou coletivos; o reconhecimento de uma injustiça; o reconhecimento de que esses fatos têm um responsável ou causador; o reconhecimento da existência da possibilidade de reparação dessa injustiça e de meios tanto para a divulgação quanto para a reparação do dano. A existência de possibilidade de reparação e de canais competentes para tal reparação varia em cada sociedade e cada grupo social, sugerindo a existência de um pluralismo jurídico, com o direito oficial convivendo com “outros direitos que circulam não-oficialmente na sociedade, no âmbito das relações sociais específicas, tais como relações da família, de produção e

trabalho, de vizinhança, etc. [...] essa normatividade é freqüentemente mobilizada pelos mecanismos informais de resolução de litígios” (Sousa Santos, 1996, p. 53).

A denúncia de uma injustiça supõe, portanto, a existência de um culpado ou responsável que possa ser representado, enquanto o papel do denunciante é o de instituir a crença na verdade da denúncia, o de criar o convencimento sobre a verdade do que diz e de que esta verdade é “boa”. O autor da denúncia pede para ser seguido por um número indefinido, mas elevado de indivíduos (todos os homens de bem, a sociedade), seguindo uma perspectiva inflacionária, de crescimento progressivo de seus seguidores.

No caso das denúncias de corrupção, não é fácil identificar os responsáveis assim como não é fácil acreditar na possibilidade da reparação do dano e na punição dos culpados. Acreditamos que, se os autores das denúncias conseguem convencer a opinião pública sobre a verdade da denúncia, é mais difícil a possibilidade do convencimento de que esta causa “é boa”. Não “é boa” porque está fadada ao insucesso, pela crença de que a denúncia se diluirá e não levará à punição dos responsáveis nem ao ressarcimento dos danos. Este é um fator de desmobilização e revelador de descrença nas instituições de investigação e de reparação, de um sentimento de forças extremamente desiguais em luta, assim como a permanência, em muitos setores, na crença sobre a irreversibilidade dessa desigualdade.

Lembramos que, para que um comportamento ou conjunto de ações seja percebido como litigioso, não é suficiente o reconhecimento de seu caráter lesivo, provocando dano ou injustiça: “é necessário que o lesado ache que o dano é de algum modo remediável, reclame contra a pessoa ou entidade responsável pelo dano de que é vítima e saiba fazê-lo de modo inteligível e credível” (Sousa Santos, 1996, pp. 50-1).

Se o ponto de partida é o reconhecimento do dano ou da injustiça, é também necessária a constatação de que é possível atuar, de que existem possibilidades de reparação e canais efetivos de reparação. Se a corrupção não é uma fatalidade, uma série de práticas

inevitáveis, se tem responsáveis e implica em um dano, existe a percepção de que é possível atuar, de que existem canais para a reparação do dano ou da injustiça, ou para sua punição? Chamamos a atenção para o fato de que a ausência de punição e reparação reenvia o movimento que estamos analisando às suas origens, colocando a corrupção novamente no plano da “fatalidade”, prática própria e inevitável de governo, contra a qual não é possível atuar, “ilegalidade tolerada”. Reforça também o descrédito na política e nos políticos, comprometendo profundamente a construção da cidadania e da democracia no Brasil.

## Segredos e escândalos

Silva (1992) propõe que o denominador comum destas denúncias está em que o alvo é o Estado, que estaria sendo objeto de uma minuciosa revista (p. IV). Para Silva, a corrupção “é totalmente referida às instâncias de governo e, em um nível geral, ao Estado; ela apóia o exame e a revisão dos modos conjunturais ou historicamente cristalizados de condução das obras públicas; ela justifica críticas à organização do setor estatal, à gestão do funcionalismo público; ela é tematizada no bojo de manifestos pelas privatizações; ela coloca sob o signo da suspeita desde as figuras mais importantes que compõem os poderes constituídos até o mais anônimo barnabé da mais derrisória repartição pública” (p. 141). O discurso sobre a corrupção seria um discurso sobre o Estado. Porém, de que Estado se trata? Qual é esse Estado visto como o Outro a ser colonizado, assim como qual é a vontade de potência que se expande (7)?

Vê-se como, através da denúncia de corrupção, o Estado é criticado, qual é o conteúdo dessa crítica e como este a acolhe ou repudia, responde ou contorna. Ao entendermos a denúncia e a luta contra a corrupção como uma crítica que visa determinados modos de gestão pública, entendemos que essa crítica ou essa atitude crítica se encaixa na definição mais geral de Foucault quando este propõe que a atitude crítica coloca em

pauta, frente à multiplicação das práticas de governamentalidade, a seguinte pergunta: como não ser governado desta forma, a este preço, tendo em vista estes objetivos e estes procedimentos (Foucault, p. 38)?

Trata-se de um movimento de longa duração, que se apresenta por momentos sob a forma do “escândalo”, que aponta para a construção de um campo de litigiosidade social, trazendo à luz múltiplas e até conflitantes definições sociais do que é corrupção, pois práticas que, mesmo quando contidas no Código Penal, carecem ser vistas como ofensivas, lesivas ou criminosas para despertar o escândalo público no público. Esse conjunto de práticas alinhavadas sob um nome comum aparece como inesgotável, diversificado, heterogêneo. Porém, se por um lado são vistas como disseminadas, generalizadas, amplamente distribuídas por todas as classes sociais, de fato o que transforma a denúncia de um “caso” em um “escândalo” público são aquelas denúncias que as localizaram ocorrendo no Estado.

Bobbio propõe que nos perguntemos não apenas sobre o que constitui um escândalo público, mas também o que suscita e em que momento um fato se constitui em escândalo para uma sociedade (1986, p. 92). A presença da imprensa, noticiando fatos, por si só não explica a transformação de uma notícia em um “escândalo”.

Se o “escândalo” é a forma de aparecimento em cena de algumas práticas corruptas, por conta da revelação de algo que deveria ter permanecido em segredo, Johnston (1987) alerta para a necessidade de diferenciar escândalo e corrupção. Nem todas as denúncias, nem todas as notícias sobre corrupção escandalizam. Johnston propõe que temos, no momento de emergência de um “escândalo”, algo que pode ir além das práticas apontadas como ilícitas no Código Penal. Completamos esta proposta sugerindo que, mesmo estando apontada como ilícita no Código Penal, uma prática corrente e ilícita carece ser vista como ofensiva, lesiva ou criminosa para despertar a reação do escândalo. “Cada pessoa forma seu próprio entendimento quanto ao que é e o que não é conduta cor-

7 O movimento de denúncia da corrupção “revela a ação de uma vontade de potência que tem precisamente no Estado o objetivo de sua expansão [...] no discurso sobre a corrupção, a instância estatal é dada como uma unidade, uma geografia contínua, um território a ser colonizado” (Silva, 1992, p. 150).

rupta [...] e se apreciável parcela da população considera corrupta determinada ação, isso se torna um fato político significativo, quer a conduta se enquadre, quer não, nas definições analíticas” (Johnston, p. 140). Esse autor chama a atenção para a importância da análise do surgimento de um “escândalo”, pois é neste momento em que podem ser identificadas as múltiplas e conflitantes definições sociais do que é corrupção. É, portanto, um momento privilegiado de colocação em debate de todas aquelas práticas que, por sua generalidade, eram consideradas normais.

Segredos que vêm à luz, segredos que são ditos. Se o escândalo, produzido pela revelação de um segredo, ao fortalecer a coesão entre os escandalizados tem um efeito estruturador sobre a sociedade e contribui para o seu funcionamento, a manutenção do segredo também é um dos fundamentos da estabilidade social (Vincent, 1995, p. 183).

Vejam a primeira parte da proposta. A quebra ou a revelação (a traição) de um segredo quando implica em publicizar comportamentos seja, criminosos, seja em desacordo com as regras gerais da moral dominante, implica no “escândalo”, tipo de acontecimento dramático que envolve emoções proporcionais à vivacidade dos sentimentos coletivos feridos. A punição pode se restringir à exposição pública do acusado, no caso de ser um escândalo privado, ou implicar outras instâncias de reparação. Em qualquer dos casos, acontece o efeito assinalado de geração de uma corrente de cumplicidade entre os indignados em relação ao fato denunciado, fortalecendo a coesão social entre estes. Portanto, a primeira condição para que um fato se transforme em um escândalo é que este seja percebido como violando ou ferindo um bem a ser preservado.

A segunda parte da proposição, de que o segredo é um dos fundamentos da estabilidade social, encontra sua explicação em Vincent e em Simmel. O segredo envolveria três componentes principais: o saber, a dissimulação desse saber e a relação com o outro que se organiza a partir dessa simu-

lação (Vincent, 1995, p. 180). A palavra designa tanto o não-dito quanto um tipo de comunicação, fundando uma comunidade. Quando Vincent propõe que o segredo é talvez a condição das relações intersubjetivas, “não é o segredo do outro o que nos fascina?” (p. 185), repete Simmel: “*no hay otro objeto más que el hombre, que posea esta capacidad de manifestarse o de esconderse; pues ningún otro modifica su actitud, pensando en el conocimiento que otro ha de formar de él [...] no cabe imaginar otro comercio ni otra sociedad, que los que descansan sobre esta ignorancia teleológica en que nos hallamos unos con respecto a otros [...] el secreto en este sentido, el disimulo de ciertas realidades [...] constituye una de las más grandes conquistas de la humanidad [...] el empleo del secreto como una forma sociológica, como una forma de acción, sin la cual, en atención al ambiente social, no podrían conseguirse ciertos fines, aparece bien clara*” (Simmel, 1977, pp. 362-78 e 381).

O poder e o conseqüente prestígio de que se cerca aparecem rodeados de segredo: conhecer um segredo é aceitar uma rede de cumplicidades e confere poder e prestígio. “Segredos da administração: alguns talvez sejam necessários, mas a posse de um segredo – a retenção de uma informação – confere um poder ou uma ilusão de poder, e estrutura essas ‘zonas de incerteza’ onde ingenuamente se dilui a vontade de poder de certos burocratas” (Vincent, p. 181). Do mistério e do segredo que envolve tudo o que é profundo e importante, surge o típico erro de acreditar que tudo o que é secreto também é profundo e importante: com todas essas atrações, o segredo combina-se com o seu oposto lógico, a traição (Simmel, p. 381).

Se conhecer um segredo significa partilhar de um poder, se revelar um segredo significa adquirir um poder, construir zonas de segredo constitui núcleos de poder. O segredo é intrínseco ao funcionamento do poder, o segredo está no núcleo do poder: “o poderoso cala, mas não permite que os demais se cale” (Canetti, 1983, pp. 323-6), proposta totalmente recuperada por

Foucault, quando analisa a loquacidade da sociedade, o poder fazendo falar os indivíduos e criando esferas cercadas de silêncio, as decisórias: “é somente mascarando uma parte importante de si mesmo que o poder é tolerável. Seu sucesso está na proporção daquilo que consegue ocultar dentre seus mecanismos. O poder seria inteiramente aceito se fosse cínico? O segredo, para ele, não é da ordem do abuso; é indispensável ao seu funcionamento” (1985, p. 83) (8).

Porém, recuperando a análise de Bobbio, podemos entender a democracia como um conjunto de regras cuja função é a de estabelecer quem está autorizado a tomar as decisões e com quais procedimentos. A partir destas premissas compreenderemos por que uma de suas regras fundamentais é a da publicidade dos atos do governo. “A importância dada ao caráter público do poder é um aspecto da polêmica iluminista contra o estado absoluto, mais especificamente contra as várias imagens do soberano pai ou patrão, do monarca por direito divino ou do hobbesiano” (Bobbio, 1986, p. 92).

Um dos critérios básicos, portanto, para caracterizar um Estado Constitucional, é o de seu caráter de governo do poder público em público, com o segredo considerado uma exceção. O caráter público – entendido como aberto ao público – dos atos de governo é condição necessária para que o povo – o soberano – possa criticá-los, avaliá-los e controlá-los. O discurso da transparência e da visibilidade do poder relaciona-se, dessa forma, com um dos fundamentos da democracia. As denúncias que estamos analisando, quebrando com o segredo que cercava atos do poder público, colocam em primeiro plano essa discussão. Como é a relação entre governantes e governados quando essa relação é cercada pelo segredo? Qual é o grau de segredo tolerável numa democracia?

Entendemos essa função do segredo e do escândalo – fruto de uma série constante de denúncias que quebram segredos que envolvem práticas de governo – gerando coesões sociais diferenciadas, marcando os limites entre os contendores: se por um lado agrega, reúne determinados setores, desa-

grega e desune outros, modificando a relação das forças em jogo. Temos, dessa forma, em mãos, um cenário de rotina de escândalos, aceitando tal paradoxo, com estes acendendo ou criando vivos sentimentos em setores da sociedade – a corrupção vista como um crime, como um “mal” – fortalecendo sua coesão em torno da bandeira comum da “luta contra” e gerando uma expectativa de punição dos responsáveis. Quando essa punição não chega, parece confirmar-se que a política é a “política dos outros”, que existem pesos e medidas diferentes na lei, alguns são “mais iguais” do que outros perante a lei, os governantes não se regem pelas mesmas leis que os governados.

Este movimento que nos chama a atenção e que sugere a existência de um campo de litigiosidade em construção – sob a égide da corrupção – mirando insistentemente para o Estado, para determinadas formas de governar, poderia ser compreendido como ocorrendo dentro deste registro: o que compete ao Estado, o que será considerado público ou privado, o que deverá ser objeto de atenção ou desatenção por parte do Estado? Coloca-se em questão a relação entre os poderes da República, entre governantes e governados, entre soberania e mando, apontando para a noção de responsabilidade assim como sobre os limites para o segredo e a mentira na política, sugerindo “a redescoberta da política como técnica e ética de governo, altamente competente e responsável” (Comparato, 1989, p. 10).

Discussão, portanto, que se apóia de forma direta e remete aos fundamentos da república e da democracia. Qual é ou deve ser o papel do Estado, de cada um dos poderes dentro do Estado? Qual deve ser o papel dos diferentes setores na participação e no controle da gestão pública (9)? Como ser governado, ou, como não ser governado desta forma, a este preço, com estes objetivos e procedimentos? Se a atitude crítica acompanha o movimento de governamentalidade, é possível pensar o movimento denunciatório que envolve práticas de corrupção como uma atitude crítica a modos de governar, a técnicas e táticas

8 “Uma das características do poder é a distribuição desigual do calar das intenções [...] estamos dispostos a tolerar muitas coisas, desde que elas sejam impostas com violência e em segredo [...] nesta atitude é possível ver a apoteose do segredo” (Carnetti, 1983, pp. 326-9).

9 “Se algum proveito pode ser extraído de lições que custaram tantas vidas e sofrimentos, é que o problema político não se esgota na questão da designação do titular da soberania, mas se estende, por igual, à questão do controle ou limitação do poder, questão essa que, por sua vez, implica a indagação clássica sobre a finalidade do poder” (Comparato, 1989, p. 75).

de governo, buscando uma redefinição de competências?

Esta “revista” sobre o Estado, ao comportar uma crítica a modos de governar, apóia-se na exigência de visibilidade e publicidade de sua gestão, e portanto ao seu controle, colocando em questão competências, esferas de poder decisório e ampliação da participação na gestão pública, sugerindo a existência de uma demanda por uma nova relação entre governantes e governados.

## CONCLUSÃO

Se a corrupção é reiteradamente apontada como um elemento conservador de uma dada distribuição desigual de poder e riqueza, a luta contra a corrupção pode significar a existência de um questionamento dessa desigualdade. Além do papel tradicional da luta contra a corrupção no seio da disputa política, propõe-se entender o papel das denúncias 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, 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. 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. Esses 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 (Simonetti, p. 180).

Vê-se, dessa forma, como a luta contra a corrupção pode implicar num questionamento das “regras do jogo” vigentes na política e na gestão pública, exemplificando a proposta de Bobbio (1986) de que, quando se põe o problema de um novo modo de fazer política, não se deve dirigir a atenção apenas para os novos sujeitos e os novos instrumentos de intervenção, mas também para quais são as regras que estão sendo formuladas ou que são questionadas em dado contexto histórico (Bobbio, p. 65).

Partindo de Bobbio e de sua definição da democracia como o governo do poder público em público, o ponto de partida é o do reconhecimento da existência de algo que consiste em um bem público ou comum, de que existem limites e competências diferenciadas na gestão pública deste bem público, sobre a quem compete a formulação das políticas a ele relacionadas, a quem compete tal gerência, como será o controle e a responsabilização pelos atos do poder público em público, pois se reconhece que “toda política social constitui, a rigor, uma metapolítica, fornecendo o princípio que permite ordenar escolhas trágicas” (Santos, 1993, p. 35).

As denúncias de corrupção conformam um campo de litigiosidade, entendendo os litígios como construções sociais que emergem e se transformam, com os diferentes grupos sociais apresentando percepções diferentes das situações de litígio e níveis de tolerância diferentes frente a estes (Sousa Santos, 1996, p. 50). Estruturando-se como crítica ao Estado, vê-se a tentativa de criminalização de práticas que, mesmo quando definidas como criminosas no Código Penal, careciam ser vistas como lesivas, como um mal público.

O que mudou para que a corrupção começasse a ser percebida por alguns setores da sociedade como um problema, como um mal que afeta a todos? Vimos a possibilidade de compreender este movimento como uma crise das ilegalidades toleradas, ligada a transformações mais gerais da sociedade: a crise econômica, a luta contra a

herança autoritária, agravada pelo regime militar, cruzando-se com os conflitos sociais, com a denúncia da corrupção atuando como uma “arma política” e sendo incorporada ou incorporando movimentos políticos e sociais mais amplos.

Quais são as críticas que se organizam em torno do debate, da denúncia e da luta contra a corrupção? Usada amplamente como uma arma na disputa política, é também vista como um mal público – que reforça a desigualdade e a injustiça –, sugerindo que com esta percepção se desenvolve simultaneamente outra, que supõe um “bem público” sendo ameaçado, revelando um anseio por uma nova medida do que será a vida justa em comum. Quando essas críticas se dirigem ao governo militar, vê-se a crítica ao autoritarismo, ao segredo e à discricionariedade na gestão de algo percebido como “bem público”. Na chamada “transição democrática” e na “Nova República” vê-se novamente a crítica ao autoritarismo, ao segredo e à discricionariedade, com o Executivo sendo criticado por exercer o poder como se vivêssemos em uma monarquia. Na “era Collor”, encontramos estes mesmos ingredientes. A crítica ao autoritarismo dos governos militares, à discricionariedade, ao segredo e à mentira nas decisões sobre os usos do erário, percorre estas visões até os dias de hoje. Aparentemente tudo mudou, mas parecem permanecer as mesmas práticas: as mesmas alianças clientelistas, o mesmo peso das famílias na política, o mesmo uso do público como se fosse privado. Essa crítica, portanto, aponta para a permanência de antigos e tradicionais modos de governar que traspassam tanto o período militar, quanto o período da transição democrática e o da democracia política, verificada pela permanência dos mesmos grupos no poder, pela estabilidade das oligarquias e dos seus arranjos com os grupos clientes, com as relações entre o Estado-economia, marcadas pela indistinção “público-privado”, percorrendo os diversos momentos analisados.

A pergunta central é: como não ser governado dessa forma, a esse preço, com

esses objetivos e procedimentos? Se a governamentalidade compreende o conjunto de táticas de governo que permite definir, a cada instante, o que deve ou não competir ao Estado, o que é público ou privado, o que é ou não estatal, vemos que é este o conteúdo da crítica veiculada através das denúncias de corrupção. Trata-se de redefinir a relação entre os poderes da república, entre os governantes e governados, entre soberania, mando e responsabilidade, entre o público e o privado e dos limites para o segredo e a mentira na política. Esta “revista” sobre o Estado, ao comportar uma crítica a modos de governar, encontra-se referida à exigência de visibilidade e publicidade da gestão pública e a seu controle, colocando em questão competências, esferas de poder decisório e ampliação na participação na gestão pública, sugerindo a demanda de uma nova relação entre governantes e governados.

A crítica aguda que acompanha, subjaz e permeia o movimento de luta contra a corrupção e as denúncias de corrupção – termo generoso que acolhe a cada momento práticas tão diversas – aponta para algo que vai além de uma luta de interesses, mesmo quando essa luta de interesses possa ser nitidamente identificada: aponta para a tentativa de descobrir qual será a nova medida de uma vida justa em comum. Nessa nova medida de uma vida justa em comum, verifica-se que existem atribuições diferenciadas na gestão pública deste bem, discute-se a competência sobre a formulação das políticas a ele relacionadas, sobre sua gerência e sobre como se dará o controle e responsabilização dos atos do poder público (10). Crítica que tem como um dos pontos centrais o questionamento das justificativas ao segredo, à mentira e à discricionariedade no exercício da função pública, à necessidade de rapidez nas decisões que digam respeito aos interesses do Estado e ao desprezo dos governantes pelo povo, pela “plebe ignara e pobre” (11), revelando o desejo de uma nova relação entre governantes e governados, e à redescoberta da política como técnica e ética de governo, altamente competente e responsável.

10 Trata-se da passagem da visão da política como o domínio da representação e conflito dos interesses, sob o registro das verdades absolutas em conflito por representarem a ordem possível de uma sociedade a restaurar ou instaurar, para a visão do espaço da política – o político – permeada por uma nova relação com a verdade: “*Alors, la fin des passions politiques ne signifierait pas la fin des enjeux politiques, mais que le moment est venu de leur reformulation. [...] Ce n'est là, bien sûr, qu'une hypothèse. Mais si elle était fondée, il conviendrait de s'apprêter [...] à faire encore un effort pour être républicains!*” (Donzelot, 1984, pp. 261-3).

11 “O poder – a soberania nominalmente popular – tem donos, que não emanam da nação, da sociedade, da plebe ignara e pobre” (Faoro, 1984, p. 748).



## BIBLIOGRAFIA

- ARENDDT, Hannah. *Crises da República*. São Paulo, Perspectiva, 1973.
- \_\_\_\_\_. *Entre o Passado e o Futuro*. São Paulo, Perspectiva, 1988.
- AZEVEDO, Dermi. “Direitos Humanos e a Ordem Internacional”, in *Direitos Humanos*, ano I-1, CDDPH/Condepe-SP, Imesp, outubro de 1995.
- BEZERRA, Marcos Otávio. *A Prática da Corrupção no Brasil: um Estudo Exploratório de Antropologia Social*. Tese de mestrado. Rio de Janeiro, Programa de Antropologia do Museu Nacional, 1993, mimeo.
- 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.
- \_\_\_\_\_. MATEUCCI, N.; PASQUINO, G. *Dicionário de Política*. Brasília, UnB/Linha Gráfica, 1991.
- BOLTANSKI, Luc. “La Dénontiation”, in *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n. 51, mars, 1984.
- CANETTI, Elias. *Massa e Poder*. São Paulo/Brasília, UnB/ Melhoramentos, 1983.
- COMPARATO, Fábio Konder. *Para Viver a Democracia*. São Paulo, Brasiliense, 1989.
- DONZELOT, Jacques. *L’Invention du Social*. Paris, Graal, 1979.
- \_\_\_\_\_. *La Verdad y las Formas Jurídicas*. Barcelona, Gedisa, 1980.
- FOUCAULT, M. *Vigiar e Punir*. Rio de Janeiro, Vozes, 1984.
- \_\_\_\_\_. *História da Sexualidade I: a Vontade de Saber*. Rio de Janeiro, Graal, 1985.
- \_\_\_\_\_. “Qu’est-ce que la Critique?”, in *Bulletin de la Société Française de Philosophie*, 84(2), 1990.
- FAORO, Raimundo. *Os Donos do Poder*. Rio de Janeiro, Globo, 1984.
- HUNTINGTON, Samuel. *A Ordem Política nas Sociedades em Mudança*. Rio de Janeiro/São Paulo, Forense Universitária/Edusp, 1975.
- JOHNSTON, Michael. “O Paradoxo da Corrupção: Efeitos Grupais e Sistêmicos”, in Celso B. Leite (org.), *Sociologia da Corrupção*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar, 1987.
- INSTITUTO DE ESTUDIOS COMPARADOS EN CIENCIAS PENALES Y SOCIALES (INECIP). *Pena y Estado. Corrupción*. Buenos Aires, Ed. del Puerto, 1995.
- LIMA LOPES, José Reinaldo de. “Justiça e Poder Judiciário ou a Virtude Confronta a Instituição”, in *Revista USP*, São Paulo, CCS-USP, mar.-mai./1994.
- MARTINS, José de Souza. *O Poder do Atraso. Ensaios de Sociologia da História Lenta*. São Paulo, Hucitec, 1994.
- MÉNY, Yves. “France: la Fin de l’Éthique Républicaine?”, in Della Porta/Mény (org.), *Démocratie et Corruption en Europe*. Paris, La Découverte, 1995.
- 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)*. Tese de doutorado. Depto. de Sociologia, FFLCH-USP, 1997, mimeo.
- SERRANO GONZÁLEZ, Antonio. *Michel Foucault: Sujeto, Derecho, Poder*. Zaragoza, Prensas Universitarias de Zaragoza, 1987.
- SILVA, Fábio Luiz Lopes da. *Para uma Genealogia da Corrupção*. Tese de mestrado. Campinas, IEL/ Unicamp, 1992, mimeo.
- SIMMEL, Georg. *Estudios sobre las Formas de Socialización*. Madrid, Alianza Editorial, 1977.
- SIMONETTI, José Maria. “Notas sobre la Corrupción”, in Inecip, *Pena y Estado. Corrupción*. Buenos Aires, Ed. del Puerto, 1995.
- SOUSA SANTOS, Boaventura; MARQUES, Maria Manuel; PEDROSO, João. “Os Tribunais nas Sociedades Contemporâneas”, in *RBCS*, n. 30, ano 11, São Paulo, fev./1996.
- VINCENT, Gérard. “Uma História do Segredo”, in A. Prost; G. Vincent (orgs.), *História da Vida Privada – da Primeira Guerra aos Nossos Dias*. São Paulo, Companhia das Letras, 1995.