

CORRUPÇÃO E PRODUÇÃO DO ESTADO¹

CORRUPTION AND STATE PRODUCTION

Marcos Otavio Bezerra*

Introdução

Em 2016, no contexto de um cenário público que tem a corrupção como tema central, os parlamentares brasileiros aprovam o afastamento de mais um presidente da República do cargo². A ideia da corrupção como um problema de interesse público não é algo novo na história política do país³. O uso recorrente do termo tende, no entanto, a encobrir os distintos significados que lhes

são atribuídos e os distintos usos sociais a que se presta a noção de corrupção em diferentes momentos. Nesse sentido, apesar do termo sugerir a continuidade no tempo de um mesmo fenômeno, ele tem sido utilizado para descrever coisas desiguais. Este é um aspecto que merece ser lembrado quando se constata que o tema da corrupção tem ocupado um lugar central na vida pública brasileira nas últimas décadas e que o debate sobre o mesmo continua dominado por ex-

* Doutor em antropologia, professor titular da Universidade Federal Fluminense (UFF/Niterói/RJ/BR) e pesquisador do CNPq. Coordenador do Núcleo de Pesquisa Fronteiras e Transformações das Práticas Estatais e Políticas e membro do Núcleo de Antropologia da Política (NuAP). motavio.bezerra@gmail.com

1. Versões desse trabalho foram discutidas no 39º Encontro Anual da ANPOCS (outubro de 2015, GT – Elites e Espaços de Poder) e na 30ª Reunião Brasileira de Antropologia (agosto de 2016, Fórum 1 – Entre o Legislativo e o Judiciário: a política brasileira em debate). Essa versão incorpora uma parte das discussões desenvolvidas no âmbito da disciplina Política, Corrupção e Moralidade, oferecida em conjunto com Moacir Palmeira (PPGAS/MN/UFRJ), no 2º semestre de 2016.

2. A Câmara dos Deputados aprovou, em setembro de 1992, o afastamento de Fernando Collor de Mello, que renuncia ao mandato em dezembro do mesmo ano. Em 2016, Dilma Rouseff é afastada do cargo após aprovação do processo de impedimento na Câmara e no Senado.

3. Para informações sobre a questão da corrupção em diferentes períodos da história do Brasil ver Rios (1965) e Avritzer, Bignotto e Guimarães (2012). Sobre a corrupção durante os governos militares (1964-1989) ver, entre outros, Assis (1984 e 1984a) e Bezerra (1995).

4. As interpretações essencialistas atribuem a corrupção a heranças históricas e culturais, ambas pensadas em termos deterministas, e as moralistas a desvios éticos de indivíduos ou ações de “quadrilhas”.

plicações essencialistas e moralistas⁴. Essas explicações tendem a reforçar a representação do Brasil como o país da corrupção. Algo que forjaria, como um estigma, sua própria identidade nacional. Essa representação prevalece e é difundida a despeito da vasta literatura sobre a prática da corrupção em democracias tidas como mais consolidadas, em organismos multilaterais e no comércio internacional, como demonstram, entre outros, Heidenheimer et al. (1990), Clawson (2001), Della Porta e Mény (1995), Shore (2005) e Glynn (2002).

Esta presença da corrupção no cotidiano dos grandes centros urbanos no Brasil pode ser observada nas conversas diárias nutridas pelos “escândalos” mais recentes, nas pesquisas de opinião interessadas em identificar as principais preocupações da população, nas manchetes de jornais, em manifestações em espaços públicos e nos usos que fazem os políticos das denúncias de corrupção para minar a reputação dos adversários. Nessas situações, nota-se que a corrupção tem sido utilizada como justificativa e categoria de explicação de fenômenos e eventos os mais distintos como o “caráter nacional”, a pobreza, a precariedade dos serviços públicos, o desencanto com os políticos e a defesa da privatização do Estado, entre outros exemplos. Nesse contexto, não é estranho, portanto, que os discursos anticorrupção ganhem almas e produzam culpados e heróis do momento.

O vínculo da corrupção com o cotidiano é examinado aqui numa direção particular. Seguindo perspectivas de análise exploradas, entre outros, por Bezerra (1995

e 1999), Blundo e Sardan (2001), Haller e Shore (2005), Smith (2007) e Das (2015)⁵, proponho demonstrar como práticas identificadas como de corrupção, nos últimos anos, estão sustentadas e se articulam a práticas que integram o funcionamento real do Estado, da atividade política e a formas de sociabilidade legítimas do dia a dia, tais como as ajudas mútuas e as trocas de presentes. Para isso, analiso algumas dimensões da atuação de uma grande empresa de construção de obras públicas junto ao Estado.

“Empreiteira” é o nome popular através do qual essas empresas são mais conhecidas publicamente. A identificação da participação de empreiteiras em investigações e denúncias de corrupção é algo frequente nas últimas décadas no Brasil⁶. Seus negócios com a administração pública e suas contribuições financeiras para as atividades políticas foram, por exemplo, alvo central das investigações parlamentares e jurídicas que sustentaram os dois casos mencionados de afastamentos de presidentes da República do cargo. Essas formas de relações entre empreiteiras e Estado vêm sendo tecidas, no entanto, há um longo tempo. Em seu cuidadoso e bem documentado trabalho sobre as empreiteiras brasileiras durante a ditadura civil-militar de 1964-1988, Campos (2014) examina a formação do mercado de obras públicas no país e sua relação com a criação de empresas regionais e nacionais de construção. Chama atenção, entre outros aspectos, para a importância das obras públicas na consolidação econômica dessas empresas, a criação das associações

5. Ver o artigo da autora que integra esse dossiê.

6. A associação da corrupção a empresas de construção de obras públicas pode ser observada também na literatura internacional sobre o assunto. A esse respeito, ver, por exemplo, Blundo (2001) e Della Porta (1996).

empresariais, a circulação de funcionários que ora ocupam posições nas empresas, ora na administração pública, as denúncias de corrupção nas quais as empresas são envolvidas e a capacidade destas de manterem seus negócios com o Estado, a despeito das mudanças cíclicas dos governos. A participação de empreiteiras no financiamento de campanhas de candidatos a cargos executivos e legislativos, através de doações legais e ilegais, é uma das vias através das quais elas se inscrevem nas relações políticas. As doações de empresas de construção têm sido interpretadas como uma das fontes principais de corrupção no Brasil. Seus efeitos nos processos eleitorais e nas decisões administrativas e políticas são analisadas, por exemplo, por Speck (2012). O autor constata, entre outros aspectos, que as empresas contribuem com mais da metade dos recursos doados e que estes se concentram, por sua vez, em um número restrito de candidatos. Tendo em mente esses aspectos, um dos objetivos deste trabalho consiste em analisar, do ponto de vista e das práticas de uma empreiteira, o modo como ela constrói, como parte de suas estratégias para garantir a realização de seus negócios junto ao Estado, redes de relações com agentes do poder público (funcionários e políticos). Essas redes de contatos permitem que a empresa participe do próprio funcionamento da burocracia estatal e a faça operar a seu favor.

A Construtora Norberto Odebrecht (CNO) tornou-se uma das principais empreiteiras do país. Fundada em 1944, na

Bahia, seus negócios, inicialmente concentrados nos estados do Nordeste, se estenderam para o território nacional e o exterior. Ao longo desses anos, a CNO tornou-se uma das subsidiárias do grupo Odebrecht, que passou a atuar também em ramos como obras de estaleiros, construção de hidrelétricas, aeroportos, portos, submarinos, empreendimentos imobiliários, exploração de petróleo e administração de estradas e aeroportos. Com a experiência e a tecnologia adquirida, o grupo passou a ocupar um papel central nos projetos estatais de desenvolvimento e defesa nacional. Com receitas anuais recentes estimadas em R\$ 132 bilhões, antes da crise desencadeada na empresa com seu envolvimento nas investigações da “Operação Lava-Jato”⁷, o grupo empresarial tinha, no Brasil, faturamento inferior apenas ao da empresa estatal Petrobras e empregava cerca de 170 mil pessoas (GASPAR, 2016).

Como demonstra o historiador Pedro Campos, os negócios da Odebrecht com a administração pública estadual e federal estão diretamente relacionados ao crescimento da empresa. Ela se beneficia, como outras construtoras do Nordeste, da realização de obras de infraestrutura na região contratadas por instituições federais como o Departamento Nacional de Obras Contra a Seca (DNOCS), a Companhia Hidrelétrica do São Francisco (CHESF), a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) e a Petrobras. A concessão de obras para as empresas locais integrava as diretrizes políticas dos órgãos. Mas é ao longo do regime

7. Iniciada em 2014, pela Justiça Federal de Curitiba e o Ministério Público Federal, a Operação Lava Jato recebe este nome devido a investigações que se concentram, inicialmente, no uso de postos de gasolina e lava jato para a movimentação de recursos ilícitos. A partir das informações reunidas, as investigações se estendem para a Petrobras, grandes empreiteiras e políticos. Em seu site, o Ministério Público define a Lava Jato como “a maior investigação de corrupção e lavagem de dinheiro que o Brasil já teve”.

militar, iniciado em 1964, que a CNO amplia seus negócios. Da 19ª posição entre as construtoras brasileiras em 1971, ela passa para a 4ª posição em 1984. Prestadora de serviços para a Petrobras desde os anos 50, é através de contratos com a estatal que a CNO estende sua atuação para os estados do Nordeste. Em 1971, é a Petrobras que promove sua primeira obra fora da região: a construção do edifício sede da empresa na cidade do Rio de Janeiro. Outras grandes obras se seguem como a construção do Aeroporto do Galeão no Rio e as obras da Usina Nuclear de Angra dos Reis, o que a aproxima da Marinha e a habilita para a realização de empreendimentos relacionados à segurança nacional. Em 1979, a empresa passa a atuar no exterior e amplia seus negócios para o ramo de petróleo, o que culmina, em 2002, com a criação da empresa Braskem, que passa a deter o monopólio do setor de petroquímica no Brasil (CAMPOS, 2014). Restaurada a democracia no país e as eleições diretas para os principais cargos dos poderes Executivo e Legislativo, a Construtora Odebrecht segue realizando serviços para a administração pública e mantendo negócios com governos de diferentes perfis ideológicos. Essa relação de longo prazo com o Estado se estabelece através de contratos de obras, de vínculos com agentes públicos e da participação da construtora no financiamento de campanhas eleitorais⁸. Essa proximidade da CNO com a administração pública e a atividade política é explicitada, particularmente, em ocasiões em que a construtora é envolvida em denúncias públicas de corrupção, como as que resultam das investigações em curso

efetuadas pela Operação Lava Jato. Em matéria recente sobre a Odebrecht, a jornalista Malu Gaspar chama atenção para esta relação ao citar, por exemplo, o professor Sérgio Lazzarini quando este lembra que “o negócio dessas empreiteiras, mais do que a engenharia, é firmar e gerenciar seus laços com os governos, não importa de que cor ideológica” (GASPAR, 2016, p. 24) ou sustenta, seguindo a mesma linha de interpretação dos procuradores da Lava Jato, que o chamado “departamento de propinas” (departamento de “operações estruturadas”, nos termos da Odebrecht) cuidava da distribuição de recursos financeiros para políticos.

Considerando a história dos laços econômicos entre a CNO e o Estado, a sua importância no cenário empresarial e a recorrência de seu envolvimento em denúncias de corrupção, creio que uma análise calçada no ponto de vista da empresa pode enriquecer as interpretações sobre relações entre práticas estatais, políticas e corruptas. Assim, a partir de documentos que integram a rotina administrativa da empresa e de depoimentos de seus funcionários, busco examinar formas de atuação da construtora em relação aos agentes e regulamentos que fundam formalmente o Estado. Em razão do material reunido, refiro-me especificamente às ações da empresa nos primeiros anos da década de 90. Entendo, porém, que a atuação da construtora nesse período revela tanto experiências e práticas que a empresa acumulou em anos anteriores de interação com a administração pública, quanto aquelas mobilizadas posteriormente. Assumo aqui, como propõe Pierre Bourdieu, que

8. Esses vínculos não são exclusivos da CNO e pautam as relações de outras empreiteiras com o Estado, como demonstra Campos (2014). Para uma análise cuidadosa sobre como redes de relações pessoais, políticas e econômicas participam da política de saneamento gerida pela empresa estadual CEDAE, no Rio de Janeiro, entre 1975 e 1996, ver Marques (1999).

toda ação histórica é simultaneamente a história em seu estado objetivado –“história que se acumulou ao longo do tempo nas coisas, máquinas, edifícios, monumentos, livros, teorias, costumes, direito, etc.” – e a história em seu estado incorporado –“habitus” (BOURDIEU, 1989).

O ponto de vista da CNO é aqui reconstituído a partir de matérias da imprensa, documentos e depoimentos reunidos pela Comissão Parlamentar Mista de Inquérito criada para investigar a participação de parlamentares na elaboração do orçamento federal (a chamada CPI do Orçamento)⁹. Conhecida também como a CPI dos Sete Anões, a comissão funcionou no período de outubro de 1993 a janeiro de 1994¹⁰. Em função da amplitude e complexidade das investigações, a comissão parlamentar foi dividida em subcomissões. Coube à Subcomissão de Assuntos Patrimoniais e Fiscais a tarefa de investigar a participação de empreiteiras no processo de elaboração e execução do orçamento federal.

Membros desta subcomissão, em conjunto com a Polícia Federal, apreenderam, na casa de um diretor da CNO em Brasília, documentos impressos e digitalizados relativos à rotina administrativa da empresa. Engenheiro civil, empregado da empresa há mais de 20 anos, o diretor descreve suas atribuições aos parlamentares nos seguintes termos: “verificar a inclusão das obras por

nós contratadas no Orçamento da União”, “verificar a liberação de recursos de diversas fontes para nossas obras”, “orientar as obras que devem ser iniciadas, paralisadas ou continuadas em função de projeções dos fluxos de recursos” e “interagir com as equipes de contratos, visando agilizar os processos burocráticos em órgãos públicos ou junto aos clientes, de forma a não prejudicar o andamento das obras” (Senado Federal, CPMI do Orçamento, reunião de 06/12/1993, p. 4). A reunião de informações sobre a elaboração e execução do orçamento federal e a intervenção na burocracia estatal são apontadas como tarefas centrais de suas atribuições. Desse modo, a rotina administrativa em torno dessas atribuições se encontra registrada nos documentos na forma de relatos de funcionários da construtora sobre suas ações, de notícias a respeito de contatos efetuados e de procedimentos da administração pública e da troca de informações e orientações entre os empregados da empresa. Os documentos –elaborados por órgãos e agentes públicos e pela empresa – são de natureza variada: correspondências, comunicações e ofícios em formulários da empresa, esboços de ofícios a serem encaminhados por órgãos públicos, notas de reuniões, cópias de ofícios da administração pública, cópias de documentos elaborados por parlamentares e prefeituras, estudos sobre a conjuntura

9. Acompanhei no Congresso Nacional a realização dos trabalhos da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito do Orçamento (CPMI do Orçamento). As Comissões Mistas são integradas por deputados e senadores. É nesse contexto que tenho acesso aos documentos, depoimentos e relatórios aqui utilizados. Como estou interessado exclusivamente em descrever e analisar as práticas aqui focalizadas, evito fazer menção aos nomes de pessoas que aparecem nos documentos. A exceção se aplica aos casos de documentos públicos (entrevistas em jornais, depoimentos e relatórios de domínio público).

10. O relatório final denuncia o controle exercido por sete parlamentares, que em função de suas baixas estaturas inspirou o nome “sete anões” sobre o processo de elaboração do orçamento, os “esquemas” de destinação de verbas federais para entidades dos próprios parlamentares e a intervenção de empreiteiras na elaboração e execução do orçamento.

política e o orçamento público, relatórios sobre a situação de obras de interesse da construtora e listas de brindes doados a parlamentares e funcionários públicos, entre outros. O material contém, em suma, informações sobre a rotina administrativa da empresa e da gestão de seus negócios junto à administração pública entre os anos de 1990 e 1993.

Um aspecto importante dos documentos a ser ressaltado é que eles remetem a práticas e formas de interação dos empregados da CNO com integrantes dos poderes Executivo e Legislativo e dos governos federal, estadual e municipal. Eles apontam para a compreensão adquirida pela empresa a respeito do funcionamento da burocracia estatal e das relações políticas. Falam das dificuldades, dos trâmites que os processos percorrem, das exigências técnicas e legais que devem ser atendidas, dos interesses e valores políticos e dos agentes públicos que podem colaborar. Mas indicam, igualmente, as estratégias e práticas utilizadas pela empresa para assegurar que seus negócios sejam viabilizados no âmbito da administração pública. As ações e percepções da empresa registradas na documentação a respeito da burocracia estatal e das práticas políticas revelam também o modo como a empresa concebe e contribui para a produção de um funcionamento específico do Estado e da política.

Em 1992, alguns meses antes da apreensão dos documentos acima referidos, a questão da corrupção no Brasil foi abordada pelo presidente da Organização Odebrecht em uma entrevista. À pergunta do jornalista sobre se já teria subornado alguém, ele responde:

Então, o que é hoje a corrupção nesse país?
Eu acho que a sociedade toda é corrompida

e ela corrompe. Hoje, para o sujeito resolver alguma coisa, até para sair de uma fila no INPS, encontra seus artifícios de amizade, de um presente ou de um favor. Isso é considerado um processo de suborno. O suborno não é um problema de valor, é a relação estabelecida (Jornal do Brasil, de 24/05/92).

O comentário contém formulações valiosas quando se trata de compreender a perspectiva do empresário sobre as condições que sustentam as práticas corruptas no país. Primeiro, ele sugere que as manipulações de normas e regras oficiais, às quais são aplicadas categorias morais e jurídicas como a de corrupção, constituem algo mais do que desvios e exceções. Tal como sugere Stirling (1968) ao referir-se a “sociedades com governo e burocracia”, essas manipulações são uma parte importante da estrutura social. Segundo, o comentário deixa claro que recorrer a relações e modos de sociabilidade ordinários pode ser um meio de resolver questões práticas originadas de necessidades pessoais, da interação com a administração pública ou de interesses relacionados a ganhos econômicos ou de poder. Assim, relações pessoais (como de amizade) e práticas ordinárias (como a doação de presentes ou a concessão de favores) podem ser utilizadas como recursos sociais para a manipulação de regras e nas interações com a administração pública. Enfim, ele sugere que as interpretações economicistas da corrupção, implícita na referência à ideia de valor, minimizam a importância das obrigações morais e de reciprocidade presentes nas relações de amizade, por exemplo, na dinâmica das práticas de corrupção e de funcionamento das instituições sociais.

Tendo em mente estes aspectos, a seguir dou atenção a como a intervenção da CNO nas etapas de elaboração e execução

do orçamento federal sustenta-se em redes de contatos pessoais com agentes públicos (funcionários e políticos) e práticas que dão conteúdo efetivo à ideia de representação política. A observação dessas redes e práticas permite, por exemplo, entender como se dá a interpretação, adequação e aplicação das regras e procedimentos administrativos de modo favorável aos negócios econômicos da empresa. É nesse sentido que as ações da empresa, na medida em que favorecem a recusa de valores e princípios que fundamentam a autoridade do Estado como a impessoalidade e o universalismo (BOURDIEU, 2014), podem, a meu ver, ser interpretadas como uma forma de domesticação da burocracia estatal (VISVANATHAN, 2008). A análise também permite examinar como no cotidiano do funcionamento da empresa, do Estado e da política são dissolvidas as suas fronteiras legais e imaginárias¹¹. Nesse sentido, é possível identificar tanto como a intervenção da CNO na burocracia estatal contribui para conformar seu modo de funcionamento, quanto como interesses ligados à representação política e às disputas eleitorais são incorporados à rotina da empresa.

1. O orçamento público e a CNO

Como ressalta o diretor da CNO em seu depoimento aos parlamentares, o processo de elaboração e execução do orçamento do governo federal é uma frente importante de seu trabalho. Esta atuação é concebida como um “dever” da empresa e é isso que alega seu diretor-presidente em carta, na qual contesta conclusões do relatório

da comissão, encaminhada ao presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito: “A Odebrecht reafirma que, efetivamente, considera seu dever atuar perante as instituições públicas para viabilizar os projetos de interesse das comunidades, indispensáveis para o desenvolvimento do país e melhoria de qualidade de vida da população” (Jornal do Brasil, 3/12/93, p. 4). Por conseguinte, questões relacionadas ao orçamento e aos interesses da construtora no orçamento constituem um tema recorrente na documentação apreendida. Ela registra ações dos empregados da CNO tanto para reunir informações sobre decisões do Executivo e Legislativo a respeito do orçamento, quanto para influenciar essas decisões.

Em termos amplos e de acordo com que estabelece a Constituição vigente, o processo de elaboração e execução da Lei Orçamentária Anual (LOA) pode ser dividido em três etapas. Na primeira, o Ministério do Planejamento elabora uma proposta de orçamento como projeto de lei e o encaminha ao Congresso Nacional para que seja examinado. Na segunda, no âmbito da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (Comissão de Orçamento), a proposta é analisada e alterada através de emendas parlamentares. Aprovado pelo plenário do Congresso, o projeto da LOA é encaminhado para a presidência da República para que seja sancionado, o que é feito com ou sem vetos. Como a Lei Orçamentária tem sido interpretada como tendo caráter apenas autorizativo, deve-se observar que a decisão final a respeito da liberação das verbas para investimentos, obras e programas previstos no orçamento cabe em última instância ao

11. As denúncias de irregularidades como as de corrupção me parecem, desse modo, favorecer o entendimento de como em situações cotidianas são atualizadas as fronteiras, permanentemente renegociadas, entre Estado, mercado e sociedade (MITCHELL, 2006).

Poder Executivo. Um dos efeitos desse entendimento sobre a LOA é que a liberação das verbas de interesse dos parlamentares tem sido objeto de negociações políticas. Em linhas gerais, o Executivo utiliza as liberações como um meio para obter o apoio de parlamentares para a aprovação de matérias de seu interesse no Congresso¹².

A apresentação de emendas parlamentares durante o exame da proposta orçamentária na Comissão de Orçamento constitui a principal via institucional através da qual os parlamentares buscam atender às solicitações de recursos financeiros originadas de suas “bases eleitorais”. Estas solicitações são tratadas comumente como “pleitos”. Ao participar da elaboração do orçamento é comum, portanto, o parlamentar dar prioridade a previsões de investimentos em programas e obras localizadas nas regiões e municípios com os quais mantém laços políticos. Para isso, os parlamentares contam com as “cotas”. Produto de um acordo informal entre os parlamentares, mas reconhecido institucionalmente, as “cotas” consistem em um valor monetário fixo reservado para cada parlamentar para que este atenda conforme suas prioridades aos pleitos que lhe são apresentados. Essas emendas são um dos focos de atenção da CNO.

A atuação da construtora, nas etapas do processo orçamentário, é direcionada para garantir que haja previsão orçamentária e a efetiva alocação de verbas para obras de seu interesse em vias de serem contratadas ou já em execução por órgãos dos governos federal, estadual e municipal. Estes entes administrativos aparecem nos documentos como os “clientes” da empresa. Ao menos dois aspectos merecem, inicialmente, ser destacados. Primeiro, este é um tipo

de situação em que o Estado aparece como comprador de bens e serviços fornecidos por empresas privadas. Essa aquisição, porém, tem por propósito assegurar a prestação de serviços públicos (construção de infraestrutura, aquisição de equipamentos, medicamentos, alimentos etc.). Do ponto de vista da empresa, portanto, está em jogo o seu acesso ao mercado público de aquisição de bens e serviços. Segundo, a CNO trabalha para que os órgãos públicos, seus clientes, disponham das verbas necessárias para a realização de seus serviços. Desse modo, é importante que fique claro que ela não concorre simplesmente pelo acesso a uma verba já disponível, mas atua no âmbito da administração pública para que essas verbas existam e sejam destinadas conforme sua conveniência. Dito de outro modo, a empresa trabalha para produzir os recursos públicos que serão utilizados para pagar pelos seus próprios serviços. Para que isso seja possível, como observou Giorgio Blundo (2001) ao examinar o acesso de empresas privadas ao mercado público de bens e serviços no Senegal, as informações e regras em vigor são objetos de transações e manipulações e as negociações mercantis são acompanhadas de uma forte personalização. A disponibilidade de verbas por parte de seus clientes é condição para que ocorra o pagamento dos serviços efetuados pela construtora. Desse modo, atrasos e falta de regularidade no repasse de verbas e pagamentos são motivos utilizados pela empresa para justificar as intervenções e ações de seus empregados junto aos órgãos governamentais e o encarecimento e demora na finalização das obras.

Os empregados da CNO concentram suas ações, em termos amplos, em duas frentes

12. Ver a esse respeito os trabalhos de Bezerra (1999), Novaes (1994) e Ames (2003).

relacionadas ao processo orçamentário. A primeira é nomeada pela empresa como a “parte política”. Nela identificam-se medidas voltadas à obtenção de apoio de prefeitos, governadores, parlamentares e ministros para a inclusão de recursos federais dirigidos às obras de interesse da empresa no orçamento e a liberação destes recursos pelos órgãos governamentais. A segunda envolve, entre outros aspectos, a reunião permanente de informações, a adequação das solicitações de verbas aos regulamentos oficiais e a influência nos trâmites administrativos relativos à elaboração e execução do orçamento. Essas ações exigem um contato direto com os clientes, funcionários do Legislativo e do Executivo, e se inscrevem no que a empresa concebe como o “acompanhamento de processos”.

2. Oficialização de interesses empresariais e práticas políticas

As medidas registradas nos documentos adotadas pela CNO para intervir no orçamento demonstram que seus empregados agem, simultaneamente, nos governos municipal, estadual e federal e nos Poderes Legislativo e Executivo. Isso é possível através do trabalho coordenado de equipes que atuam em Brasília e nos estados. Os ofícios internos e fax encontrados na casa do diretor da construtora em Brasília fazem parte da troca de informações e orientações entre as equipes. Através dessa atuação coordenada e das ações implementadas nessas diferentes instâncias administrativas, os dirigentes da construtora procuram garantir que as obras de seu interesse sejam acolhidas pelo poder público e os recursos necessários para sua realização sejam disponibilizados. Para isso, os empregados da construtora agem com o propósito de trans-

formar os negócios econômicos da empresa em programas de ação da administração pública. Se esforçam, desse modo, para garantir sua oficialização, isto é, a transformação dos interesses econômicos da empresa em interesses que ganhem a forma de uma medida do Estado (BOURDIEU, 2014). Uma das condições para que isso ocorra é a adequação do interesse na realização de uma obra às exigências administrativas, o que ocorre, por exemplo, via “acompanhamento dos processos”. Mas outra estratégia frequentemente acionada é a inscrição desse interesse nas relações políticas. Nesse sentido, observa-se que a atuação da CNO se articula a concepções e práticas políticas vigentes, especialmente aquelas relacionadas à distribuição dos recursos orçamentários e às disputas eleitorais. Como já indicado acima, isso é condensado no termo “apoio político”. O apoio é obtido através da manifestação de interesse pela obra por parte de distintos agentes políticos: prefeitos, parlamentares, governadores e ministros. Como no caso analisado por Alain Morice sobre a corrupção e o mercado público de obras em João Pessoa, a corrupção aparece aqui como indissociável do “funcionamento sócio-político global da cidade” (1991, p. 171). O exame dos apoios em termos de sua natureza, do modo como são solicitados e concedidos e das relações que engendram, permite lançar luz sobre como os interesses e as práticas da construtora se articulam com as concepções e práticas políticas vigentes e o funcionamento da burocracia governamental.

Dentre os documentos apreendidos na casa do diretor da CNO identificam-se ofícios e documentos administrativos – de governos e órgãos estaduais, prefeituras e parlamentares encaminhados a ministros –, nos quais constam carimbos de recebi-

mento por parte dos ministérios, o que é uma evidência do acesso da construtora a documentos públicos e de seu interesse nos assuntos em pauta. Estes consistem, sobretudo, de solicitações de inclusão de recursos na proposta orçamentária do ministério para a realização de obras específicas ou a liberação de recursos já previstos na lei orçamentária em execução.

Como evidencia o documento mencionado a seguir, pedidos de inclusão de recursos para obras são efetuados diretamente aos ministérios no momento em que estes ainda estão elaborando suas propostas orçamentárias. Cabe ressaltar que essa é uma dimensão menos discutida do processo orçamentário, uma vez que a literatura especializada e a imprensa têm dado mais destaque à discussão orçamentária no Congresso e à participação dos parlamentares no processo. Assim, em documento datado de 7 de julho de 1993, em papel timbrado do governo de Roraima, o governador dirige-se ao Ministro do Bem Estar Social nos seguintes termos:

Senhor Ministro,

O Governo do Estado de Roraima está executando obras de Saneamento Básico na cidade de Boa Vista, Capital do Estado, com o imprescindível apoio do Governo Federal.

Ao ensejo da elaboração da Proposta do Poder Executivo para o Orçamento Geral da União de 1994, solicito a inclusão do referido Programa na dotação desse ministério, assegurando a continuidade das obras que já dispõem de recursos no Orçamento Geral da União de 1993, atualmente em vigor, bem como no OGU/92.

Considerando a importância sócio-econômica da obra para a população local e seu estágio atual, conforme Descritivo e Justificativa Técnica em anexo, torna-se imperativo a alocação de [valor em cruzeiros] na rubrica

'Infraestrutura Urbana em Boa Vista a cargo do Governo do Estado de forma a assegurar a conclusão das obras'.

Assina o governador.

Nas trocas de correspondências entre os agentes públicos, a vinculação das obras mencionadas nos pedidos às necessidades das populações beneficiadas é um aspecto central das justificativas apresentadas. Esse é um argumento amplamente difundido e aceito. O fato da vinculação ser, em muitos casos, sobretudo retórica, é só mais uma confirmação de sua força como justificativa política. E isso se deve em parte ao fato do argumento reunir duas ideias básicas: a associação da atividade política à realização de obras públicas e a concepção do político como aquele que atende favores e pedidos de recursos públicos originados de suas redes políticas. O vínculo estreito existente entre o exercício da política ("fazer política") e a realização de obras é destacado por Moacir Palmeira (1998, p.11) ao observar que "as obras são a face pública da política". O lugar central atribuído às obras no contexto da política ajuda a entender ainda como ocorre a articulação das empresas de construção com o universo político, e através de que atividades elas se fazem presentes nos órgãos públicos municipais, estaduais e federais.

Em virtude do reconhecimento desse argumento no espaço político a vinculação de uma obra à necessidade da população é utilizada com frequência em esboços e modelos de ofícios elaborados por empregados da construtora que, ressalte-se, são encaminhados para a utilização por parte de autoridades administrativas (clientes) e de parlamentares que apoiam as obras de interesse da empresa. Reproduzidos em papéis oficiais, os textos são endereçados a outros agentes públicos (como ministros).

Essas anotações, encontradas entre os documentos do diretor da CNO, mostram, por um lado, como a construtora participa da produção de documentos e medidas oficiais e políticas e, por outro, como a lógica das práticas políticas é incorporada à rotina das ações dos empregados da construtora.

Nesse sentido, detenho-me em algumas “minutas de ofício” manuscritas, que tratam de pedidos de liberação de recursos para obras, e também em um convite para que a CNO realize uma obra em caráter emergencial. A primeira minuta é identificada como do “Governador do Amapá” para a “Ministra da Ação Social”: o documento tem duas páginas, sem data e sem assinatura. O texto começa fazendo referência à disseminação da cólera no estado do Amapá. “Diante das características catastróficas” e epidêmicas, com o registro inclusive de óbitos, a ministra é informada da decretação pelo governo estadual do “Estado de Calamidade Pública”. Após o relato da situação, é feito o “pedido”: “Reconhecendo a fragilidade da Estrutura estadual mormente no que compete à dis-

ponibilidade de recursos financeiros para a adoção de medidas eficazes ao controle da situação, apelo para V. Exa., no sentido de autorizar à Caixa Econômica Federal, a contratação das Obras de Ampliação e Melhoria de Abastecimento de águas da Cidade de Santana – AP”. É informado, em seguida, que o pedido já foi aprovado tecnicamente pela CEF e são realizadas considerações sobre o FGTS. Ao final do que conclui: “Diante do exposto, solicito a V. Exa. que, utilizando-se da faculdade contida no item 16 da Resolução nº 25 do Conselho Curador do FGTS, gestione junto àquele órgão para o atendimento em caráter excepcional, (...) da contratação das obras (...) como medida preventiva do alastramento da moléstia”.

Duas outras minutas de ofícios referem-se também a ameaças de disseminação da cólera no estado de Rondônia. Os dois documentos manuscritos, cujas primeiras páginas são parcialmente reproduzidas abaixo, tratam da realização de obras de saneamento pela Companhia de Águas e Esgoto do Estado de Rondônia (CAERD).

Exposições de Motivos

44 (1)

Do: Diretor Técnico do CAERD
Para: Diretoria Colegiada do CAERD

Srs. Presidente, Srs. Diretores

1. A incidência de Cólera em novos Estados, exige do CAERD, como Empresa responsável pelo Saneamento Básico no âmbito Estadual, providências imediatas, no sentido de circunscrever a moléstia a uma área controlável, com vista a debela-la;

MINUTA DE OFÍCIO

45 (1)

Do: PRESIDENTE DA CAERD
A: CONSTRUTORA NORBERTO ODEBRECHT

PREZADOS Senhores

Porquanto V.Sas. são rebedores, o Governo do Estado de Rondônia, atento à ameaça de proliferação a nível epidêmico do Cólera no ~~Estado~~ Estado, vem adotando todas as medidas profiláticas no intuito de conter e controlar o surto iminente.

Reconhecendo a ligação intrínseca entre o Saneamento Básico e a Medicina Preventiva, o Ministério do Açã Social concede a ajuda financeira no valor de R\$ 2.000.000,00 (dois

O primeiro documento é intitulado “Exposição de Motivos”. Seu autor é o Diretor Técnico da CAERD e tem como destinatário a Diretoria Colegiada da CAERD. No texto é feita referência ao problema da cólera no estado, à insuficiência dos recursos já disponibilizados pelo FGTS, ao sucesso do governo do estado na busca de “ajuda financeira” junto ao Ministério da Ação Social e aos bairros contemplados com as obras de saneamento. Ele ressalta, em seguida, a “urgência” das intervenções programadas e os fundamentos legais para a dispensa de licitação para a realização da obra. A dispensa da licitação é o ponto para o qual converge a argumentação do texto, que ganha todo seu sentido quando relacionado ao documento seguinte.

O outro documento é identificado como do Presidente da CAERD para a Construtora Norberto Odebrecht. Inicia fazendo referência à epidemia de cólera no estado e à importância do saneamento básico como medida preventiva. Informa à construtora sobre os recursos financeiros recebidos do Ministério da Ação Social (MAS) para atender a bairros de Porto Velho e, em seguida, consulta a CNO sobre o “interesse e a possibilidade de executar pelos mesmos preços do contrato em vigor [de outra obra], mediante termo aditivo, as obras a serem construídas com os recursos de origem federal, relativos ao Convênio nº [espaço em branco a ser preenchido], firmado entre o Governo Estadual e o MAS, com a interveniência da CAERD”. Esses dois últimos documentos, em particular, são interessantes do ponto de vista da análise sobre a atuação da CNO. Evidenciam o lugar do uso da necessidade das populações para justificar os pedidos de obras, a participação da empresa na elaboração de esboços de documentos oficiais e a coordenação pela empresa de decisões da

administração pública relativas a obras de seu interesse, o que inclui, aparentemente, a elaboração de um convite para ela mesma realizar a obra.

O entrelaçamento entre a atuação da CNO e as práticas políticas pode ser especialmente observado na participação que têm os parlamentares tanto na elaboração quanto na execução do orçamento. Durante a discussão do projeto de lei orçamentária no Congresso, a empresa recorre a parlamentares para que estes, através de suas emendas e de negociações junto aos relatores do projeto, promovam a inclusão no orçamento de recursos para obras de seu interesse. Uma vez sancionada a lei orçamentária, os parlamentares são mobilizados para manifestar, no âmbito dos ministérios, o “apoio político” à liberação de recursos para obras que são descritas, de acordo com a forma política explicada acima, como importantes para atender a necessidades de populações que representam.

A participação da CNO na elaboração do orçamento durante seu trâmite no Congresso Nacional se dá, sobretudo, através do “acompanhamento” do trabalho realizado pela Comissão Mista de Orçamento e das consultorias de orçamento (do Senado e da Câmara), da mobilização de parlamentares que se encontram em postos importantes no Congresso e na Comissão de Orçamento e das negociações com os parlamentares em torno de suas emendas. A expectativa da CNO em relação aos parlamentares é que estes apresentem emendas destinando verbas que favoreçam os negócios da empresa e defendam seus interesses junto aos relatores do orçamento. A escolha do parlamentar para defender esta ou aquela obra obedece à lógica da representação política. Ele deve atuar na região na qual a obra será realizada, o que permite que ela seja de-

fendida como um pleito político, e deve ter boas relações com os clientes da empresa, o que permite inscrever a obra nas trocas mútuas de bens políticos (favores, apoios, recursos, etc.) que circulam nas redes políticas que vinculam parlamentares, políticos estaduais e municipais¹³.

A inclusão de obras de interesse da construtora no orçamento implica em um trabalho coordenado e em certos cuidados que se encontram registrados, por exemplo, em uma reunião ocorrida em Brasília, em setembro de 1992, para tratar do Orçamento de 1993. A reunião é identificada como “OGU-93-Apresentação de Emendas”. Ela conta com a presença de treze empregados da empresa e os assuntos abordados são listados em cinco pontos: “Não devem ser feitas ações isoladas”; “Evitar a todo custo expor Clientes e a Organização”; “Tentar posições negociadas junto ao OGU/93”; “Pessoas chaves para relacionamento” [seguem os nomes de quatro parlamentares e as siglas de dois empregados da empresa responsáveis pelos contatos com cada um deles] e “A definição dos relatores só será feita após a aprovação do Relatório Preliminar prevista para hoje”. Com a exceção do item relativo a “posições negociadas junto ao OGU/93”, que me parece ressaltar a importância atribuída pela empresa às negociações para a inclusão no orçamento de recursos para obras de interesse da construtora, os demais itens são compreensíveis e chamam atenção para o trabalho coordenado da empresa, a preocupação em evitar exposições públicas dos clientes e da empresa, a importância da relação com parlamentares que se encon-

tram em posições-chave e uma informação a respeito de uma decisão sobre procedimentos relacionados à discussão da proposta orçamentária na comissão de orçamento. Essas orientações apontam para medidas implementadas pela construtora para garantir que seus interesses econômicos estejam contemplados em um dos principais dispositivos administrativos do Estado, o orçamento público da União. Note-se, todavia, que não se trata somente da incorporação de interesses econômicos específicos em um dispositivo administrativo oficial. Em outras palavras, não me parece suficiente afirmar que há nessas situações uma invasão do público pelo privado (ou privatização do público). Além dos problemas analíticos que o par público/privado encerra devido aos sentidos históricos e sociais dos termos¹⁴, a fórmula (privatização do público) oculta o fato de que a construtora, através de uma atuação colada nos canais e procedimentos institucionais e em colaboração com funcionários e agentes políticos, participa ativamente da produção de ações administrativas do Estado, por conseguinte, não me parece exagero dizer que ela também faz o Estado¹⁵.

A importância concedida às emendas parlamentares como foco de atuação da construtora, ao lado de outras estratégias mencionadas acima, é destacada em anotações sobre o “Orçamento Geral da União de 1994”. Em um formulário para “comunicação interna”, um empregado da empresa em Brasília transmite a seus colegas nos estados sua avaliação sobre a elaboração do orçamento e as “novidades” que poderiam surgir na próxima semana. Os itens aborda-

13. Para uma análise sobre as trocas de favores, apoios e recursos financeiros entre políticos situados nos planos federal, estadual e municipal, ver Bezerra (2013).

14. Ver, entre outros, Bourdieu (2014).

15. Diante destas observações, não me parece sustentável o argumento difundido por empresas envolvidas em corrupção de que são vítimas de esquemas governamentais.

dos chamam atenção para os aspectos que do ponto de vista da empresa merecem ser acompanhados: “Cancelamento ou não das Emendas Parlamentares apresentadas”; “Divulgação dos nomes dos Relatores Parciais e Setoriais”; “Mudança do local de funcionamento da Comissão Mista de Orçamentos” e “Novo cronograma do Orçamento de 1994”. A incorporação de valores e práticas políticas ao modo de atuar da construtora é evidenciada no trecho final do comunicado:

No entanto é muito importante que os nossos clientes (Governadores/prefeitos) enviem durante a próxima semana aos parlamentares que assinaram as emendas solicitando verba ao Orçamento de 1994 para nossos contratos, que enviem ofício via fax, telegrama e etc., agradecendo pela assinatura da emenda beneficiando a sua região e ao mesmo tempo solicitando o empenho dos parlamentares durante o processo de discussão e votação dos Relatórios Parciais, Setoriais e Geral, garantindo assim os recursos para o Estado ou Município.

Na recomendação está expressa a compreensão que partilham funcionários que se encontram em postos importantes da construtora a respeito de aspectos que estruturam as relações políticas: a relação de governadores e prefeitos com parlamentares, a realização de obras públicas em regiões pelos quais são eleitos e a obtenção de recursos federais.

Para o parlamentar, a distribuição de suas emendas e dos recursos federais que consegue liberar nos ministérios constitui uma decisão estratégica e delicada uma vez que suas escolhas repercutem diretamente em suas redes de relações políticas e nos interesses econômicos de empresas que buscam os recursos federais para a realização das obras.

Da perspectiva dos políticos estaduais e municipais, o parlamentar, ao destinar verbas federais para um programa ou obra de infraestrutura, demonstra estar cuidando das localidades pelas quais foi eleito e investindo na consolidação de suas redes políticas. A disponibilização dos recursos expressa para os políticos situados em posições nacionais e locais o reconhecimento mútuo da importância de seus laços políticos. Dentro dessa lógica, uma variável importante na escolha dos municípios contemplados com recursos é o histórico do número de votos que neles obtém o parlamentar.

As relações estabelecidas entre parlamentares, governadores, prefeitos, autoridades governamentais e empresas de construção em decorrência de seus interesses em torno dos recursos federais estão associadas a uma concepção realista do que significa ser um representante político. A inclusão no orçamento federal de previsão de investimentos nos estados e municípios é vivida pelos parlamentares como uma de suas principais atribuições. É isto que defende, por exemplo, um deputado (PMDB-BA) durante seu depoimento à CPMI do Orçamento: “Considero que é um dever do parlamentar lutar bravamente para conseguir a maior soma de recursos possíveis para o seu estado ou para a sua região” (CPMI do Orçamento, Genivaldo Correia, 19/11/93, p.6). Esta, por sua vez, é também a expectativa que em relação aos parlamentares possuem as lideranças políticas nos estados e municípios. Como me informou um Secretário Municipal de Saúde de um município do interior do estado do Rio em entrevista realizada em 2001: “[o parlamentar] é eleito dentro daquela retórica de que o deputado federal do interior tem que trazer recursos [para os municípios]”. A obtenção de verbas federais para a realização de investimentos públicos nas localidades é

valorizada em relação a outras atribuições parlamentares como a produção legislativa e a fiscalização do Executivo. Estas últimas não são vistas como uma via segura para a obtenção de votos.

Nesse contexto, a reputação e a competência do parlamentar como representante estão associadas à sua capacidade de aprovar previsões de investimentos no orçamento e, em seguida, garantir a liberação das verbas. Desse modo, a atividade parlamentar praticamente se confunde com as ações dos deputados e senadores voltadas para a obtenção de verbas federais. Essa concepção sobre o trabalho parlamentar pode ser observada no depoimento de outro deputado (PT-PR): “Parlamentar que não consegue se articular aqui [no Congresso Nacional] para conseguir alguma coisa, ele praticamente não existe, porque do ponto de vista lá das paróquias, vamos chamar assim, ele não está fazendo nada” (apud NOVAES, 1994, p. 103). Dessa perspectiva, portanto, o parlamentar eficaz é aquele que é bem sucedido na obtenção das verbas. Essas expectativas conformam, portanto, uma concepção específica da representação política. E como tenho afirmado a partir dos documentos mencionados, essa dimensão prática da representação política é de co-

nhecimento e é mobilizada pela CNO para viabilizar seus negócios. Estes ganham a forma de um pleito e são inscritos, desse modo, nas relações políticas.

Os parlamentares também são mobilizados pela CNO após a aprovação da Lei Orçamentária. Eles são estimulados a manifestar junto aos ministérios o seu apoio à liberação de recursos para obras realizadas, sobretudo, nas regiões às quais se encontram politicamente vinculados. O fato de serem realizadas em uma região na qual o parlamentar é eleito reforça a feição política da solicitação. Mas nesse momento, outro cuidado é objeto de atenção por parte da empresa, isto é, a relação política do parlamentar com as autoridades políticas que se encontram no comando do governo federal.

Inúmeros ofícios de parlamentares constam na documentação encontrada na casa do diretor da empresa. Em 1992, por exemplo, por ocasião de uma mudança ministerial, um funcionário da construtora em Brasília orienta, através do formulário de circulação interna, seus colegas nos estados a providenciarem, junto aos clientes, ofícios, renovando as solicitações de obras de seu interesse. Um exemplo desse tipo de solicitação e de modelo de ofício pode ser visto no documento que segue.

ODEBRECHT	CIRCULAÇÃO INTERNA	REF.: DATA: 09/10/92
ORIGEM	DESTINO	
ESC.: ESB	ESC.: RECIFE	
Sr.:	Sr.:	

ASSUNTO:

TENDO EM VISTA O NOVO PERFIL DO GOVERNO, ESTAMOS ENCAMINHANDO MINUTA EM ANEXO, PARA SER ENCAMINHADA DO MINISTÉRIO DO BEM ESTAR SOCIAL (MINISTRO), REITERANDO O PLEITO DO ESTADO/MUNICÍPIO COM AÇÃO PARLAMENTAR CUJO APOIO SEJA IDENTIFICADO PELO GOVERNO.

ATENCIOSAMENTE,

Cumprimentando Vossa Excelência, por ocasião de sua posse no Ministério do Bem Estar Social, manifesto a certeza e a confiança nos novos rumos da Nação, uma vez restaurados os princípios de ética e dignidade no exercício da função pública em nosso país.

Restaurada também a confiança do povo brasileiro nos seus homens públicos através do Governo que ora se inicia, urge providências imediatas para enfrentar o grande desafio: vencer os desequilíbrios sociais e regionais, legítima aspiração da Nação brasileira - tanto quanto o fim da falta de ética e zelo pelo bem público.

Consciente de que caberá a esse Ministério do Bem Estar Social estabelecer as diretrizes da nova política social no Brasil e consoante com as medidas que certamente marcarão a gestão de Vossa Excelência, priorizando aqueles projetos com efetivo retorno econômico-social e impacto imediato na melhoria da qualidade de vida do nosso povo, venho reiterar reivindicações das populações carentes do meu Estado.

Trata-se, Senhor Ministro, do projeto -----
-----, com recursos previstos
no Orçamento Geral da União/93 no valor de Cr\$ -----
----- (-----), consignados na
rubrica nº -----, que aguarda definição
desse Ministério.

Até o presente momento, (foi liberado/foi empenhado/ foi
publicado) referente a Cr\$ -----,
sendo necessário (a), portanto a(o)
(liberação/empenho/publicação) referente a recursos no valor
de Cr\$ -----, para que as
obras não sofram solução de continuidade.

Na certeza de contar com a compreensão e o decidido e
imprescindível apoio de Vossa Excelência ao pleito que
apresento, manifesto votos de elevada estima e consideração.

Atenciosamente,

A preocupação com a posição política do parlamentar em relação ao governo revela outra dimensão da compreensão partilhada pela empresa sobre as práticas políticas. A suposição presente na recomendação é a de que as autoridades governamentais priorizam o atendimento dos “pleitos” de parlamentares que dão sustentação política ao governo no Congresso.

Creio que é possível compreender bem os termos da minuta à luz das considerações feitas a respeito das práticas que fundam certa concepção vigente da representação política. Gostaria de acrescentar somente duas observações: primeira, o texto é elaborado no contexto das denúncias de corrupção que resultaram no afastamento do presidente Fernando Collor, o que explica as várias referências à ética pública: “restaurados os princípios da ética e dignidade no exercício da função pública”, “restaurada também a confiança do povo brasileiro nos seus homens públicos” e “o fim da falta de ética e zelo pelo bem público”; segunda, o pleito é justificado através da referência à melhoria das condições da população beneficiada e o parlamentar atualiza sua condição de representante afirmando: “Venho reiterar reivindicações das populações carentes do meu Estado”.

A sobreposição de interesses econômicos e políticos e a fluidez de suas fronteiras permitem, entre outros aspectos, que as ações de parlamentares e da construtora sejam interpretadas, dependendo do ponto de vista, como algo rotineiro ou irregular. Isto é evidenciado no depoimento do diretor da CNO à CPMI quando justifica os vários ofícios de parlamentares encontrados em sua casa com o posicionamento favorável à realização de obras de interesse da empresa:

“É natural, ilustre senador, que um programa sendo prioritário no estado, todas as pessoas que têm projeção política, que têm compromisso com a comunidade queiram ver aquele projeto deslanchar. (...) Se as forças políticas, pela sua dimensão, não saírem em busca do seu estado, seria lastimável” (Senado Federal, CPMI do Orçamento, 06/12/93, p. 30).

Para o diretor da CNO, portanto, os ofícios com as solicitações nada mais revelam do que a compreensão que possuem os próprios parlamentares a respeito de seu trabalho como ações orientadas para a busca de verbas e a defesa dos interesses das localidades pelos quais são eleitos.

Mas resta ainda acrescentar que aos pleitos encaminhados pelos parlamentares se articulam também, além dos ganhos políticos, os interesses econômicos dos parlamentares relacionados à busca de apoio financeiro para suas campanhas eleitorais. A relação da CNO com o processo eleitoral, particularmente o financiamento de campanhas eleitorais, é objeto de um documento intitulado “Notas para a reunião de 28/09/93. Apoio Político - Nordeste”. A divulgação do documento pela imprensa gerou inúmeras reações, especialmente dos políticos cujos nomes constam no texto. Ele foi objeto de repetidas perguntas ao diretor da CNO durante seu depoimento à CPI, especialmente no que diz respeito à autoria e veracidade. As perguntas e respostas evitaram, porém, fazer menção aos nomes dos políticos que constam na lista. Questionado a respeito do documento, o diretor da CNO lamentou sua divulgação. Pediu inúmeras vezes desculpas aos políticos cujos nomes aparecem no documento e os isentou de qualquer responsabilidade. Em síntese, ele argumentou que nem os po-

líticos, nem a empresa tinham conhecimento do teor do documento, que ele descreve como um estudo efetuado por um funcionário regional visando às eleições de 1994. Reconheceu, porém, o direito e o interesse da CNO, considerando a nova legislação eleitoral, de contribuir financeiramente com candidatos¹⁶. Não é esse, no entanto, o entendimento expresso no relatório da Subcomissão de Assuntos Patrimoniais e Fiscais uma vez que seus membros interpretam o documento como uma evidência, ao lado de outros documentos, da participação irregular da construtora no financiamento de campanhas políticas.

O reconhecimento do diretor de que o texto é resultado de estudos da empresa, me parece suficiente para retomá-lo. Seu valor reside aqui não em nomes ou na efetividade das ações planejadas, mas na explicitação do ponto de vista da empresa e da lógica que preside suas relações com os agentes políticos. Em linhas gerais, não é difícil compreendê-lo à luz do que já foi dito sobre a atuação da empresa nas administrações federal, estadual e municipal, o orçamento, o “apoio de parlamentares” e a liberação de verbas.

As notas para discussão sobre o “apoio político” no Nordeste são organizadas em dois blocos. O primeiro reúne pontos sobre os governos estaduais. O apoio a candidatos dos estados em que há obras sendo realizadas é entendido como uma obrigação –visa garantir a priorização dos projetos da empresa, a liquidez de seus créditos e a “confiabilidade”. Nesse aspecto, os candidatos são distinguidos segundo sua condição de “situação” ou “oposição”. O apoio a esses candidatos é definido segundo critérios dis-

tintos. No primeiro caso, ele é condicionado à revisão de “créditos” da empresa julgados inadequados. A eleição, portanto, é uma oportunidade para a renegociação desses créditos e de sua “gestão” pela administração. No caso de candidatos de oposição, o critério fundamental é a “confiança”. A ele se somam o “risco de vitória” e o posicionamento dos candidatos em relação aos interesses da empresa.

O segundo bloco é dedicado à avaliação sobre candidatos à Câmara Federal e ao Senado. Nota-se, inicialmente, que a empresa investe, simultaneamente, em candidatos de diferentes posições políticas. Os candidatos ao Congresso são igualmente distribuídos em categorias: os critérios utilizados são outros. No primeiro grupo encontram-se os “deputados amigos”. Neles estão incluídos aqueles que “apoiam” a empresa em áreas de atuação parlamentar (“CPIs”, “projetos” e “emendas”) e não “cobram” por isso. No entanto, “esperam por apoio nas eleições”. O julgamento é efetuado considerando-se as ações ao longo do tempo. Nesse caso, o apoio às candidaturas é um modo de reconhecimento da atuação dos parlamentares em favor da empresa. O segundo grupo reúne candidatos que se encontram em “postos-chaves no Congresso”. O interesse nesses candidatos é um reconhecimento da importância dessas posições na dinâmica legislativa e para os interesses da empresa. Enfim, há o grupo de “oposição”: o apoio financeiro a esses candidatos é entendido como uma estratégia para diminuir as “áreas de agressão” à empresa.

Uma dimensão importante das relações mencionadas entre a empresa e os políti-

16. A liberação ampla de doações financeiras por empresas privadas, em discussão a partir de 1993, foi consolidada na lei dos partidos políticos (1995) e na lei eleitoral (1997). Ver a esse respeito Speck (2012).

cos/candidatos é a reciprocidade. Entre outros aspectos, ela fundamenta a avaliação sobre os políticos e a conveniência da concessão dos apoios. Como demonstra Morice (1991), o apoio financeiro às campanhas deve ser entendido somente como um dos itens do sistema de trocas que articula as empresas aos candidatos e à administração pública. Ele integra, como sugere o documento comentado, as expectativas que vinculam a empresa e os políticos. Do ponto de vista da empresa, as expectativas são claras: garantir a realização de seus negócios e seu pagamento. Mas o cultivo de uma boa relação com os políticos é importante também para a defesa dos interesses da empresa junto à administração pública. E como argumentam Clawson (2001) e Speck (2012) a partir, respectivamente, dos casos americano e brasileiro, o problema do financiamento pelo mundo dos negócios não é a “corrupção em absoluto”, mas as redes de obrigações e de acessos que cria, produzindo as condições para interferir de modo desproporcional no debate político e, eu acrescentaria, na rotina dos procedimentos administrativos e de decisões através dos quais o Estado existe cotidianamente.

3. A domesticação dos procedimentos administrativos

Em depoimento aos parlamentares, o trabalho de “acompanhamento” é justificado pelo diretor da CNO como uma reação à “desorganização do Estado brasileiro” e uma forma de evitar os “calotes” da administração pública. Ele concebe este modo de atuação da empresa no âmbito da administração pública como legítimo e “essencial para lidar com o permanente estado de inadimplência [do Estado] (...)” (Senado Federal, CPMI do Orçamento, reunião

06/12/1993, p. 4). As práticas inscritas no chamado acompanhamento se estendem às distintas etapas do processo orçamentário e aos órgãos da administração pública federal, estadual e municipal (como ministérios, bancos públicos e prefeituras). Elas implicam, entre outros aspectos, na reunião de informações sobre regulamentos, critérios e procedimentos oficiais relacionados aos assuntos de interesse da construtora, na identificação de pessoas responsáveis por funções na administração pública (ministros, presidentes e diretores de órgãos públicos, parlamentares, funcionários públicos etc.), em orientações aos clientes, na tomada de providências em relação ao atendimento de exigências e preparação de documentos necessários para que os clientes possam ter suas solicitações atendidas, e no estabelecimento de prioridades no âmbito da administração.

Alguns desses aspectos integram o “Relatório de Avaliação dos Programas de Ação 91” sobre “assuntos relacionados à CEF”. O relatório é organizado em três partes: 1) “Descrição sucinta das principais atividades”, 2) “Estratégia de ação” e 3) “Principais ações concretizadas”. Reproduzo alguns dos dez subitens da primeira parte na medida em que oferecem indicações precisas das práticas de acompanhamento:

1.1- Conhecimento e participação na tentativa de influenciar as prioridades a nível Municipal e Estadual, participando juntamente com os G.Cs [gerentes de contratos] das definições das Programações;

1.2 - Conhecimento prévio e domínio completo do Orçamento de Contratações e Metas Físicas do FGTS, adequando os valores pretendidos aos montantes disponíveis para Contratações e Aplicações por Unidade de Federação;

1.3 - Adequação das condições financeiras dos Municípios e Estados à Resolução Nr 58 do Senado Federal, elaborando e analisando previamente as documentações pertinentes às capacidades de endividamento e pagamento dos Mutuários Finais dos empréstimos junto à CEF;

1.5 - Elaboração de Minutas das Autorizações Legislativas, indispensáveis às contratações das operações;

1.6 - Acompanhamento dos pedidos de financiamentos em suas várias fases de tramitação (...) até a aprovação técnica final; e

1.9 - Elaboração de solicitações para obtenção de recursos de origem federal, para Estados e Municípios.

Tendo em mente esse quadro mais geral gostaria de me deter em alguns dessas práticas da empresa.

Como revela o primeiro subitem, uma das intenções da construtora, implícitas em suas ações no âmbito dos órgãos estaduais e municipais, pode ser a de intervir na própria natureza das obras a serem priorizadas pela administração pública. Casos de sucesso são, desse modo, exemplos de como a empresa assume atribuições oficialmente tidas como do poder público. A ação da construtora visando a adoção, pelos órgãos federais, estaduais e municipais, de critérios que resultem na priorização de obras que são de seu interesse é um objeto de destaque em um dos relatórios da CPI do Orçamento: “Ressalte-se o absurdo de uma empreiteira definir, em substituição a um órgão público, os critérios para priorização de obras” (Subcomissão de Assuntos Patrimoniais e Fiscais. Relatório Odebrecht, p. 382). Mas dentre os itens encontra-se tam-

bém a referência à elaboração, nesse caso, de minutas de autorizações de prerrogativa do Poder Legislativo.

São conhecidas as dificuldades que experimentam frequentemente as administrações estaduais e municipais para atender às exigências formais do governo federal para a liberação de recursos¹⁷. Para saná-las, a construtora pode, como indicam subitens do documento reproduzido acima, cuidar da adequação do valor de solicitações, das condições financeiras dos clientes e dos trâmites necessários para que as verbas sejam disponibilizadas. Essa tarefa de mediação entre a administração federal e os clientes pode ser observada em um aviso emitido pelo escritório de Brasília para os escritórios regionais em 27/01/93. Nele é feita a seguinte recomendação: “Solicitamos tomar providências junto aos clientes para atendimento ao aviso circular nº 003/SG, em anexo”. O aviso do Ministro-Chefe da Secretaria-Geral da Presidência da República, publicado poucos dias antes, em 15/01/1993, informa ao Ministro do Bem-Estar Social que a União Federal não liberará recursos para órgãos e entidades com débitos devidos ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e ao Fundo de Garantia por tempo de Serviço (FGTS).

Para reunir informações necessárias à sua atuação, a CNO conta com os contatos cultivados com funcionários públicos situados em diferentes posições da administração pública. Isto faz com que a empresa invista no mapeamento dos funcionários que se encontram no exercício de funções relacionadas ao orçamento, tanto no Congresso Nacional quanto nos ministérios. O nome de assessores, secretárias,

17. Examinei essa questão a partir da atuação de escritórios de lobby e “empresas de intermediação” de recursos em Brasília (BEZERRA, 1995a).

telefones, endereços residenciais e datas de aniversário são informações que constam na documentação. Estas pessoas são alvo por parte de empregados da construtora de ações dirigidas para criar uma proximidade e uma intimidade pessoal, o que é definido por eles como um trabalho de “relações públicas”. Este consiste, de modo resumido, em saber se apresentar, ser simpático, puxar conversas e agradar através de presentes. Esse trabalho de “envolvimento” dos funcionários demanda contatos contínuos, é realizado ao longo do tempo e de forma sutil: ele contribui para perenizar relações com funcionários e autoridades responsáveis pelo funcionamento da burocracia.

As informações são obtidas também através de reuniões e palestras com funcionários que ocupam posições-chave da administração pública. Assim, entre os documentos, encontra-se o registro de uma reunião realizada, em setembro de 1992, com funcionários da Assessoria de Orçamento da Câmara a respeito do orçamento de 1993. Nas notas constam informações sobre decisões relativas à participação dos parlamentares na elaboração do orçamento e recomendações, como informa o título das notas da reunião, de “ações para influenciar no parecer preliminar”. Nesse sentido, as notas contêm explicações sobre o que é o “Parecer Preliminar”, os prazos para a apresentação de emendas, o valor disponível para a confecção das emendas, a ideia do presidente da comissão a respeito do valor a ser destinado para as emendas de cada parlamentar, o valor de emendas de interesse da CNO e a sugestão para o aumento do valor a ser utilizado na elaboração das emendas: “Identificação de parlamentar com força junto ao grupo [não é possível precisar a que se refere, mas parece remeter aos parlamentares que controlam a elabo-

ração do orçamento], para emitir indicação eliminando os percentuais de remanejamento nos valores de investimentos (20%) e custeio (3%)”. Trata-se, portanto, como revelam também outros registros mencionados anteriormente, não só de seguir, de se informar sobre decisões em curso, mas de uma disposição da empresa para intervir no curso dessas decisões. O convite, datado de abril de 1993, para palestras a serem realizadas nos escritórios da empresa em Salvador e no Rio de Janeiro é o assunto de uma comunicação interna. O propósito das palestras com o Diretor da Assessoria de Orçamento da Comissão de Orçamento do Congresso Nacional e o Diretor da Secretaria de Orçamento Federal, da Secretaria de Planejamento da Presidência da República é apresentado nos seguintes termos: “Termos conhecimento da forma que é elaborado o Orçamento, bem como de estarmos informados quanto as suas realidades/dificuldades”. Cabe notar que o acompanhamento e a intervenção dos empregados da empresa nas várias etapas de elaboração e execução do orçamento garantem a ela uma visão completa do processo. O mesmo não ocorre com os funcionários e os parlamentares que têm sobre ele, devido às posições específicas que ocupam, uma visão parcial e fragmentada.

Essas indicações sobre o modo de atuação da CNO nas administrações municipais e federal demonstram que as exigências e os trâmites próprios ao Estado não são ignorados pela empresa. Os cuidados com a adequação de seus interesses às formalidades oficiais são uma forma de reconhecimento da autoridade estatal. Assim, as ações dos empregados da construtora são dirigidas para que os negócios da empresa ganhem a forma dos trâmites oficiais e de um interesse público, seja como uma rubrica orça-

mentária, seja como uma obra que atenda a necessidades de uma população. Através dessa transformação, os interesses econômicos da empresa desaparecem como tais. Este entrelaçamento entre ações da empresa e do Estado fragiliza, a meu ver, interpretações, como propõe o próprio relatório da CPMI, que sustentam que a empresa atua como poder paralelo ao Estado. Creio que este tipo de entendimento contribui, sobretudo, para reificar as fronteiras imaginárias entre as atuações da empresa e do Estado.

Mas a atuação da construtora sugere também que a adequação às exigências oficiais não significa submeter-se ao ritmo ou ao segredo que instituem as decisões e ações estatais. As intervenções procuram influir nos processos de decisão e fazer com que questões de interesse da empresa tramitem sem problemas na burocracia. Uma condição para que tudo isso seja possível é o conhecimento. Conhecimento sobre a rotina administrativa, sobre os responsáveis por essa rotina, sobre o modo exato de interação com estes. O encaminhamento de interesses junto à administração pública exige o domínio de conhecimentos específicos relacionados à forma de abordar as pessoas, os rituais próprios a essa aproximação e o uso de vocabulário apropriado. Em termos gerais, as intervenções promovidas pelos empregados da empresa buscam fazer com que a burocracia funcione a seu favor.

4. Distribuição de "brindes" e relações pessoais

Como tenho procurado demonstrar, a construtora participa de processos estatais

e políticos através de uma rede de contatos mantidos com funcionários públicos, políticos e autoridades governamentais. Esses contatos são fundados em obrigações funcionais, interesses econômicos, políticos e também, e não menos importante, obrigações pessoais, gestos de cortesia e reconhecimento. Nesse sentido, boa parte da documentação apreendida na casa do diretor da CNO registra o trabalho realizado pela empresa para a distribuição de brindes aos agentes públicos. São listagens de pessoas, ofícios entre funcionários da empresa, notas fiscais relacionadas à aquisição de brindes e registros de controle das doações. A distribuição de brindes pela CNO parece colocar em prática o que foi teorizado por seu presidente na entrevista mencionada nos primeiros parágrafos ao chamar atenção para a importância da amizade, do favor e dos presentes nas situações de interação com os agentes e órgãos públicos. Para se compreender o significado da distribuição desses brindes é importante não perder de vista aos menos dois aspectos. Primeiro, a distribuição de brindes pela empresa é efetuada a agentes públicos (funcionários, políticos e autoridades governamentais) que participam de decisões relacionadas a seus negócios no âmbito do Estado, o que, por princípio, envolve conflito de interesses. Segundo, distribuídos sob a forma de dons, os brindes criam a obrigação moral da reciprocidade e as condições para o estabelecimento de proximidade pessoal entre os funcionários da construtora e os agentes públicos¹⁸.

Os documentos referem-se a brindes distribuídos por ocasião do Natal nos anos de 1990 a 1992. O fato de remeterem a vá-

18. Para uma abordagem recente sobre o lugar das dídivas nas sociedades modernas, ver Godbout (1999).

rios anos mostra primeiramente que a distribuição dos brindes é uma prática regular da empresa. Para dar uma ideia do número de brindes distribuídos em dois Natais, reproduzo uma quantificação registrada em um dos documentos. Ela não remete ao total dos brindes doados pela Construtora, mas, exclusivamente, a brindes relacionados ao nome do diretor em cuja casa os documentos foram apreendidos. As anotações informam a natureza dos brindes, o ano e o número: livros de arte, 1990 (34) e 1991 (30); agendas de mesa, 1990 (220) e 1991 (100) e agendas de Bolso, 1990 (270) e 1991 (150).

Os documentos não deixam dúvida de que a distribuição anual de brindes constitui uma dimensão importante da interação da empresa com os agentes públicos. Trata-se de um investimento institucional orien-

tado no sentido da construção, do cultivo e da manutenção de relações com diferentes graus de acesso, proximidade e obrigações com estes agentes. Isto se reflete na importância atribuída à distribuição dos brindes no âmbito das ações da empresa. A concessão dos brindes começa a ser organizada em meados do ano. Ela implica um planejamento cuidadoso que exige, entre outras tarefas, a identificação dos destinatários, a localização de seus endereços pessoais, a seleção e aquisição dos brindes e a entrega.

Estas informações são organizadas em listas que apresentam diferentes formatos. A partir delas, é possível identificar a natureza da informação considerada importante, os órgãos abrangidos pelas ações, as autoridades públicas contempladas com os brindes, o tipo de brinde e as estratégias de atuação da construtora.

DNARE
falta ~~CVR~~
DNER
ELB
levar
outro
assinatura

CONSTRUTORA NORBERTO ODEBRECHT S/A

RELACÃO DE CLIENTES - - DATA: 14/05/91 24/07/91

Código/Nome *OR* : [REDACTED]
 Cargo : PRESIDENTE
 órgão/Complemento : CAIXA ECONÔMICA FEDERAL CEF
 Endereço :
 Bairro/Cidade/CEP/UF :
 Brinde/Publicação : LA/AM/AB/OI/RAP ⇒ Brinde especial

Código/Nome *OR* : [REDACTED]
 Cargo : DIRETOR DE ADMINISTRAÇÃO E RECURSOS HUMANOS
 órgão/Complemento : CAIXA ECONÔMICA FEDERAL CEF
 Endereço :
 Bairro/Cidade/CEP/UF :
 Brinde/Publicação : LA/AM/AB/OI/RAP

Código/Nome *OR* : [REDACTED]
 Cargo : SECRETÁRIO NACIONAL DE ENERGIA MINERA
 órgão/Complemento : SNE - MINISTÉRIO DA INFRA-ESTRUTURA
 Endereço :
 Bairro/Cidade/CEP/UF :
 Brinde/Publicação : LA/AM/AB/OI/RAP/BRINDE ESPECIAL

Código/Nome *OR* : [REDACTED]
 Cargo : DIRETOR DE SANEAMENTO E DESENVOLVIMENTO URBANO
 órgão/Complemento : CAIXA ECONÔMICA FEDERAL CEF
 Endereço :
 Bairro/Cidade/CEP/UF :
 Brinde/Publicação : LA/AM/AB/OI/RAP/BRINDE ESPECIAL

Código/Nome *OR* : [REDACTED]
 Cargo : SENADOR Senado
 órgão/Complemento : SENADO FEDERAL
 Endereço :
 Bairro/Cidade/CEP/UF :
 Brinde/Publicação : OI

Código/Nome *OR* : [REDACTED]
 Cargo : DIRETOR PRESIDENTE
 órgão/Complemento : COMPANHIA ENERGÉTICA ESTADO MARANHÃO
 Endereço :
 Bairro/Cidade/CEP/UF :
 Brinde/Publicação : LA/AM/AB

*outro
assinatura*

De modo geral, nas listas são reunidas informações sobre o nome do destinatário – “cliente” – o cargo e órgão no qual exerce a função, o endereço pessoal e o tipo de brinde oferecido. As listas são reelaboradas ao longo dos meses sendo acrescentados nomes, endereços, feitas substituições e correções. Ela é ampla e permite ter uma ideia parcial do universo dos órgãos públicos que são objeto da ação da Construtora.

Nesse sentido, a título de exemplo, descrevo o conjunto de órgãos e entidades que aparece em uma lista e as funções exercidas pelas pessoas relacionadas: inclui a presidência da República, ministérios, poder Legislativo, bancos públicos, empresas estatais, governadores de estado, empresas públicas estaduais e outras empreiteiras.

Órgãos públicos e cargos das autoridades às quais são destinados os brindes.
Exemplo a partir de uma “lista de brindes”.

Palácio do Planalto (assessor legislativo),
Ministério da Infraestrutura (Secretário Nacional de Energia, secretário-executivo, diretor e diretor adjunto do Departamento Nacional de Transporte Aquaviários da Secretaria Nacional de Transportes, Secretário Nacional do MINFRA),
Ministério da Ação Social (Secretário Executivo, Secretário Nacional)
Ministério da Agricultura (Assessor de Política Agrícola, Secretário Nacional de Irrigação, Presidente da Companhia de desenvolvimento do Vale São Francisco),
Ministério da Saúde (Secretário Executivo, Secretário Geral de Administração)
INCRA (Diretor de Assentamento)
Centrais Elétricas Brasileiras S/A (Diretor Econômico-Financeiro)
Petrobrás (presidente)

Senado Federal (senadores),
Câmara dos Deputados (deputados)
Caixa Econômica Federal (Presidente, Diretor de Administração e Recursos Humanos, Diretor de Saneamento e Desenvolvimento Urbano, Chefe do Dep. de Saneamento, Departamento de Controle de Financiamento da CEF)
Banco do Brasil (Presidente, Diretor Executivo, Secretário Executivo, Secretário Nacional de Habitação do MAS)
Governador de Estado,
Ex-governador de Estado (Estado de Roraima),
Governo do Estado de Goiás, Distrito Federal (Chefe de Gabinete Civil, Secretário de Desenvolvimento Urbano). No Governo de Goiás aparece também a menção a um “secretário particular”
Companhia Energética do estado do Maranhão (Diretor Presidente)
Empresa Andrade Gutierrez (diretor);
Construtora Cowan (diretor)

No que concerne à estratégia de ação da CNO, cabe observar que em vários órgãos os brindes não são doados exclusivamente a uma autoridade. Na verdade, são destinados a autoridades que ocupam diferentes posições no órgão. Pode-se ver nessa prática uma forma da empresa ampliar seus contatos e formas de intervenção no órgão. Nesse sentido, é também dada uma grande importância às secretárias. Há listas exclusivas contendo seus nomes, os endereços pessoais e os brindes que lhes são destinados. São elas, como se sabe, que, entre outros aspectos, controlam o acesso às autoridades através de telefonemas e agendas.

Se a distribuição dos brindes é uma medida institucional da Construtora, vê-se que ela não pode ser dissociada do capital de relações sociais acumuladas por seus empregados encarregados de acom-

panhar e defender seus interesses junto à administração pública. Pelo menos quatro destes funcionários são mencionados nos documentos. Seus órgãos de atuação e os contatos mantidos por cada um deles não são os mesmos. Isto é evidenciado quando se comparam os órgãos e as autoridades mencionadas nas listas identificadas como “relação de clientes”, “contatos de” ou “relação de brindes”, seguido do nome dos funcionários. As listas, desse modo, são uma indicação das redes de contatos mantidos por cada um deles com os órgãos e agentes públicos.

A construtora classifica os brindes em duas categorias: “brindes” e “brindes especiais”. Entre os primeiros encontram-se objetos de pequeno valor como: agenda de bolso, agenda eletrônica, cesta de Natal, relógio, cosméticos, licor, vinho, uísque e livros de arte. Estes são doados, sobretudo, às secretárias e aos funcionários que ocupam posições inferiores na hierarquia da administração. Da segunda categoria fazem parte particularmente obras de arte de pintores brasileiros cujos valores os membros da CPMI estimaram na faixa de US\$ 2 mil a US\$ 7 mil dólares. Estes são destinados a ministros, presidente e diretores de órgãos públicos (CODEVASF, Eletrobrás, DNOCS e CEF), deputados, governadores e secretários executivos. Em 1992, foram contabilizados 32 brindes especiais. Aqui me parece razoável supor que há uma relação direta entre a natureza do brinde doado e o grau de importância dos beneficiados para os negócios da empresa, seja pelas posições que ocupam, seja pela natureza das relações mantidas. Ainda seguindo essa lógica de que os brindes podem ser uma expressão da densidade das relações sociais existentes, pode-se acrescentar que há agentes públicos que são contemplados com mais de um

brinde. Um último comentário concernente aos brindes diz respeito à sua relação com as distinções de gênero. Há brindes que são destinados exclusivamente a homens (uísque e relógio) e outros a mulheres (licor, vinho e cosméticos).

Em seu depoimento aos parlamentares, o diretor da CNO refere-se às listas de brindes como uma “cortesia usual, sem qualquer conotação de favorecimento” e caracteriza as doações como práticas rotineiras dessa “época de conagraçamento” (Senado Federal, CPMI do Orçamento, reunião 06/12/1993, p. 7). As informações reunidas não permitem acompanhar os desdobramentos que a doação e o recebimento dos brindes têm para as formas de interação da construtora com o poder público. Mas pode-se afirmar que o investimento feito pela construtora no sentido do estabelecimento de relações de proximidade pessoal com parlamentares e autoridades governamentais – através de gestos de cortesia, construção de intimidade e doação dos brindes, por exemplo –, funda-se em expectativas de ordem moral associadas aos amigos, aos favores e aos presentes. Do ponto de vista da Construtora, é uma forma de reconhecimento do valor prático que essas relações têm no contexto de interação com o poder público.

A notícia publicada pela imprensa da existência de listas de brindes não deixa de criar alvoroço e preocupação entre os parlamentares devido às dúvidas sobre como o recebimento dos brindes seria interpretado. A distinção entre o recebimento de brindes e as práticas de corrupção é, desse modo, defendida publicamente por deputados. Nas palavras de um deputado da Bahia: “Precisamos saber se vão meter no mesmo saco os corruptos e os que receberam um brinde da empreiteira. Receber agenda ou uísque no Natal não é corrupção” (Jornal do Brasil,

2/12/1993, p. 3). Este acabou sendo também o ponto de vista dos membros da CPI do Orçamento. A linha traçada no relatório entre as práticas admitidas, e inaceitáveis no âmbito do Estado, deixa de fora destas últimas os brindes. Uma tentativa de codificação destas práticas é realizada alguns anos depois através de uma Resolução da Comissão de Ética Pública, subordinada à Casa Civil, que propõe regras para o recebimento de presentes e brindes pelas autoridades públicas (Resolução nº3, de 23 de novembro de 2000). A Resolução ilustra o avanço da regulação estatal sobre práticas sociais ordinárias e o processo contínuo de estabelecimento de fronteiras entre as práticas tidas como legais ou ilegais no âmbito do Estado. Deixa evidente o equívoco de se conceber a corrupção como um atributo inerente a pessoas ou comportamentos e explicita o quanto ela resulta de processos de classificação social. Em outras palavras, a sobreposição entre práticas corruptas e cotidianas convida a que se pense a corrupção como uma relação entre o legal e o ilegal, o oficial e o não oficial, o público e o privado. Nesse sentido é que se compartilha o ponto de vista de Bourdieu quando este afirma que a corrupção “é um dos problemas mais importantes do ponto de vista da gênese do Estado” (2014, p. 279).

Considerações finais

A partir da análise da atuação da CNO no processo de elaboração e execução do orçamento da União, este trabalho procura demonstrar como práticas frequentemente descritas como de corrupção se articulam com o funcionamento cotidiano da burocracia estatal e da política. É possível observar, nesse sentido, como estas práticas integram um conjunto complexo de relações no qual

os interesses econômicos da empresa se encontram com os interesses de parlamentares, funcionários públicos e autoridades governamentais. Ao evidenciar esta dimensão coletiva das práticas tidas como de corrupção, isto é, o fato de se tornarem possíveis através da participação e cumplicidade de uma multiplicidade de pessoas situadas em diferentes posições institucionais, espero ter contribuído, por um lado, para demonstrar os limites das interpretações moralistas e essencialistas da corrupção e, por outro, para a compreensão sobre as condições que favorecem, em situações comparáveis a aqui focalizada – a reprodução social da corrupção.

A constatação a respeito do entrelaçamento entre, de um lado, as ações da construtora junto ao orçamento e a burocracia estatal e, de outro, as práticas associadas à representação política e às formas de sociabilidade ordinárias, deveria estimular o abandono de análises sobre a corrupção que tendem a reforçar as fronteiras imaginárias entre o Estado, o mercado e a sociedade. Lembro que na situação aqui examinada pode-se identificar não só como as práticas políticas estruturam o funcionamento da construtora quanto como as ações dos empregados da construtora participam do funcionamento da administração estatal.

Observa-se, ainda, que é através de relações e práticas estruturadas em torno da representação política e da pessoalização de relações administrativas e políticas, que a empresa age para garantir que seus interesses econômicos sejam objeto de um tratamento particular e se convertam em programas de ação do Estado. Esse processo de alquimia é possível pela adequação dos negócios da empresa aos procedimentos oficiais, aos pleitos políticos e à mediação das trocas de favores, gentilezas, apoios políticos e financeiros, manifestações de

confiança e reconhecimento de lealdades.

A adesão do Estado brasileiro a princípios e valores – como a impessoalidade, a racionalidade e o universalismo –, pode ser observada em seus dispositivos legais e administrativos. A atuação da construtora, no entanto, evidencia que, através da mobilização de redes de relações com funcionários, políticos e autoridades governamentais, a aplicação cotidiana das regras e dos procedimentos da administração pública é passível de ser adaptada, distorcida ou ignorada. Sem negar esta possibilidade, argumento, ao longo do texto, que há, porém, outro aspecto em jogo na atuação da construtora que merece atenção. Parece-me que a empresa – ao participar de decisões administrativas e políticas, coordenar ações entre entes públicos, realizar atribuições oficiais, estabelecer critérios para seleção de obras públicas, imprimir um ritmo aos processos administrativos, trabalhar para a disponibilização de recursos para determinadas obras públicas, mobilizar apoio político para estas obras e distribuir recursos financeiros para candidatos, entre outros aspectos –, contribui para conformar em termos práticos o funcionamento da política e do Estado. Este efeito da atuação da empresa não me parece devidamente apreendido quando esta atuação é pensada seja em termos da ideia de um poder paralelo, seja em termos da ideia da privatização do Estado. Nesse sentido, cabe observar que a construtora e seus empregados realizam atribuições oficiais sem que para isso tenham passado pelas mediações e formas de controle sociais – como os concursos públicos, as hierarquias administrativas e as eleições –, que são, na realidade, processos obrigatórios para as pessoas autorizadas a exercer as funções oficiais do Estado. Enfim, acredito que as evidências e argumen-

tos aqui reunidos me permitem levantar a hipótese de que empresas interessadas no mercado públicos de bens e serviços têm, através de suas intervenções na política e nos procedimentos administrativos, participado ativamente da produção do Estado.

Referências

- ABRAMS, P. Notes on the difficulty of studying the state. In: SHARMA, A.; GUPTA, A. *The Anthropology of the State: a Reader*. Oxford: Blackwell, 2006, p. 112-130.
- AMES, B. *Os entraves da democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 2003.
- ASSIS, J. C. *Os mandarins da República: anatomia dos escândalos da administração pública*. 9. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1984.
- _____. *A dupla face da corrupção*. 2. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1984a.
- AVRITZER, L.; BIGNOTTO, N.; GUIMARÃES, J.; STARLING, H. M. M. (Orgs.). 2. ed. *Corrupção, Ensaios e Críticas*, Belo Horizonte: UFMG, 2012.
- BEZERRA, M. O. Representantes políticos, relações pessoais e reputação. In: SEIDL, E.; GRILL, I. (Orgs.). *As ciências sociais e os espaços da política no Brasil*, Rio de Janeiro: FGV 2013, p. 279-318.
- _____. *Em nome das “bases”: política, favor e dependência pessoal*. Rio de Janeiro: NUAP-Relume-Dumará, 1999.
- _____. *Corrupção: um estudo sobre poder público e relações pessoais no Brasil*. Rio de Janeiro: ANPOCS-Relume-Dumará, 1995.
- _____. Municípios, “empresas de intermediação” e verbas públicas. *Antropologia Social. Comunicações do PPGAS*, n.5, p. 109-138, 1995a.
- BLUNDO, G. ; OLIVIER DE SARDAN, J. P. La Corruption Quotidienne en Afrique de l'Ouest. *Politique Africaine*, n. 83, p. 8-37, 2001.

- BLUNDO, G. La corruption quotidienne dans la passation des marchés publics locaux au Sénégal. *Politique africaine*, n. 83, p. 79-97, 2001.
- BOURDIEU, P. *Sobre o Estado*. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.
- _____. Le mort saisit le vif. Les relations entre l'histoire réifiée et l'histoire incorporée. *O Poder Simbólico*. Lisboa: Difel, 1989, p.75-106.
- CAMPOS, P. H. P. *Estranhas catedrais: as empreiteiras brasileiras e a ditadura civil-militar, 1964-1988*. Niterói: Eduff, 2014.
- CLAWSON, D. Politics is Money. *Actes de la recherche em sciences sociales*, n. 138, p. 34-46, 2001.
- DAS, V. Corruption and the Possibility of Life. *Contributions to Indian Sociology*, v. 49, n. 3, p. 322-343, 2015.
- DELLA PORTA, D.; MENY, Y. (Orgs.). *Démocratie et corruption en Europe*. Paris: La Découverte, 1995.
- DELLA PORTA, D. Les acteurs de la corruption: les politiciens d'affaires en Italie. *Revue internationale des sciences sociales*, n. 149, p. 401-417, 1996.
- FASSIN, D. et al.. *Juger, Réprimimer, Accompagner: Essai sur la Morale de L'État*. Paris: Seuil, 2013.
- GASPAR, M. A organização. *Piauí*, n. 121, p. 18-30, outubro de 2016.
- GLYNN, P. et al.. A globalização da corrupção. *ELLIOTT, K. (org.). A corrupção e a Economia Global*. Brasília: Editora da UNB, 2002, p. 27-57.
- GODBOUT, J. T. *O espírito da dádiva*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 1999.
- GUPTA, A. *Red Tape: Bureaucracy, structural violence, and Poverty in India*. London: Duke University Press, 2012.
- HEIDENHEIMER, A.; JOHNSTON, M.; LEVINE, V.T. *Political Corruption: A Handbook*. 2nd. Printing. New Brunswick: Transaction Publishers, 1990.
- HALLER, D.; SHORE, C. *Corruption: anthropological Perspectives*. London/MI: Pluto Press/Ann Arbor, 2005.
- LASCOURMES, P.; NAGELS, C. (Orgs). *Sociologie des Élités Délinquantes*. Paris: Armand Colin, 2014.
- MARQUES, E. C. Redes sociais e instituições na construção do Estado e da sua permeabilidade. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 41, p. 45-67, 1999.
- MITCHELL, T. State, Economy, and the State Effect. In: SHARMA, A.; GUPTA, A. *The Anthropology of the State: a Reader*. Oxford: Blackwell, 2006, p.169-186.
- MORICE, A. Les maîtres de l'informel. In: LAUTIER, B.; MIRAS C.; MORICE, A. *L'Etat et l'Informel*, Paris: L'Harmattan, 1991, p. 143-206.
- NOVAES, C. A. M. Dinâmica institucional da representação: individualismo e partidos na Câmara dos Deputados. *Novos Estudos CEBRAP*, n. 38, p.99-147, 1994.
- PALMEIRA, M. *Poder local*. Rio de Janeiro: PP-GAS/MN/UFRJ, 1998 (mimeo).
- RIOS, J. A. Considerações sobre a corrupção. *Cadernos Brasileiros*, ano VII, n. 32, p. 5-13, 1965.
- SMITH, D. J. *A Culture of Corruption: Everyday Deception and Popular Discontent in Nigeria*. Princeton: Princeton University Press, 2007.
- SPECK, B. W. O financiamento político e a corrupção no Brasil. In: BIASON, R. de C. (Org.). *Temas de corrupção política*. São Paulo: Balão Editorial, 2012, p. 49-97.
- STIRLING, P. Impartiality and Personal Morality. In: PERISTIANY, J. G. *Contributions to Mediterranean Sociology: Mediterranean rural communities and social change*. Paris: Mouton, 1968, p. 49-64.
- VISVANATHAN, S. *The necessity of corruption. Seminar*. Vol. 590, 2008.

RESUMO

As denúncias de corrupção têm ocupado um lugar central na vida pública brasileira nas últimas décadas e a elas têm sido frequentemente associadas grandes empresas de construção de obras públicas (empreiteiras). A partir do ponto de vista de uma empreiteira, este trabalho analisa como seus interesses econômicos são transformados em interesses do Estado através da mobilização de redes de contatos com funcionários, políticos e autoridades governamentais. Para isso, focaliza três práticas da empreiteira junto ao Estado: a mobilização de “apoio político” para as obras e financiamento de campanhas eleitorais; o trabalho de “acompanhamento de processos”; e a distribuição de brindes para agentes públicos. O trabalho apresenta três argumentos principais: 1) demonstra como práticas identificadas como de corrupção estão articuladas aos procedimentos de rotina da burocracia estatal, às práticas políticas relativas à atuação de parlamentares no orçamento da União e a formas de sociabilidade ordinárias; 2) em oposição às interpretações moralistas e essencialistas, ressalta a dimensão coletiva das práticas tidas de corrupção, isto é, o fato destas se tornarem possíveis através da participação e cumplicidade de uma multiplicidade de pessoas situadas em diferentes posições institucionais; 3) defende que a atuação da empreiteira, na medida em que promove a adaptação, a distorção ou a suspensão das regras e procedimentos oficiais, participa da formação do Estado.

PALAVRAS-CHAVE

Antropologia Política. Corrupção. Estado. Empreiteiras.

ABSTRACT

Complaints of corruption have occupied a central place in Brazilian public life in recent decades, commonly associated with large construction corporations (contractors) working for the state. From a contractor's point of view, this paper analyzes how its economic interests are transformed into state interests by mobilizing contact networks with officials, politicians, and government authorities. For this, it focuses on three practices from the contractor to the state: the mobilization of “political support” for works and the financing of campaigns, the “process monitoring” work and the distribution of gifts for public agents. The paper presents three main arguments: 1) it demonstrates how practices identified as corruption are articulated to the routine procedures of the state bureaucracy, the political practices regarding parliamentarians acts concerning the countries' budget, and common forms of sociability; 2), as opposed to moralist and essentialist interpretations, it emphasizes the collective dimension of corrupt practices, i.e., corruption only being possible through the participation and complicity of various people located in different institutional positions, and 3) it defends That the performance of the contractors, as it sponsors the adaptation, distortion or suspension of official rules and procedures, participates in the formation of the State.

KEYWORDS

Political Anthropology. Corruption. State. Contractors.

Recebido em: 05/09/16

Aprovado em: 09/11/16