

6. SOCIOLOGIA JURÍDICA

6.1

CORRUPÇÃO, CRIME ORGANIZADO E DEMOCRACIA

FLÁVIA SCHILLING

SUMÁRIO: 1. A corrupção e as ilegalidades toleradas – 2. A crise das ilegalidades toleradas – 3. As dimensões contemporâneas da corrupção e do crime organizado – 4. Segredo e visibilidade: os dilemas da democracia – Bibliografia.

Resumo: Esta discussão revela novas faces do diagnóstico clássico sobre a deterioração que a corrupção provoca na possibilidade de uma gestão democrática. Une-se a análise da corrupção com a do crime organizado, pois não há crime organizado sem corrupção, constatação que ocorre simultaneamente à percepção da corrupção como uma das formas do crime organizado, que questiona radicalmente os fundamentos das práticas de governo, abrindo fossos entre “o que é” e o que “deve ser” na gestão, minando a confiança na política. A invenção de novas formas e conteúdos de ação política aparece como um antídoto eficiente contra os crimes que nos preocupam. Podemos supor que a ênfase posta neste processo, da co-participação na gestão pública, na visibilidade, na crítica à mentira e ao segredo na política demonstra uma vontade de mudança que poderá dar conta dos desafios contemporâneos.

Palavras-chave: Corrupção – Ilegalidade tolerada – Democracia – Segredo – Foucault.

1. A corrupção e as ilegalidades toleradas

A primeira reflexão tratará sobre o conceito de corrupção. Propõe-se que o termo “corrupção” agrupa de forma generosa um conjunto de práticas heterogêneas e com alcances diversos que supera e questiona por momentos os limites das figuras penais que o contêm. Seguindo uma linha já apontada por alguns analistas, vê-se que “pareceria, antes bien, que la corrupción comprende una muy amplia variedad de temas, preocupaciones, y problemas, apenas hilvanados por un nombre común” (*Pena y Estado*, 1995: 17). Trabalharemos, portanto, com o conceito de corrupção como um termo generoso que acolhe uma diversidade de práticas, temas e preocupações que variam no tempo histórico e em cada sociedade.

Se o que é considerado “corrupção” varia segundo o momento e as concepções vigentes em cada sociedade, o que se revela especialmente interessante é saber por que, seguindo a proposta de José de Souza Martins (1994), determinados conjuntos de práticas começam, em determinado momento, a ser reiterada-

mente questionados: “condutas e práticas que, nos episódios recentes, foram incluídos no conceito de corrupção têm ocorrido, na sociedade brasileira, ao longo de sua história, sem causar estranheza, indignação ou repulsa política. A questão, portanto, que a situação atual oferece à reflexão sociológica, é a de buscar explicação para a mudança de concepção havida, o que mudou no Brasil que levou a sociedade a classificar negativamente o que até há pouco aparecia interpretado pelo senso comum na perspectiva de valores positivos” (1994: 35).

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

Foucault trata das ilegalidades toleradas em *Vigiar e punir* (1984a) no Cap. I da II Parte, que tem como título “A Punição Generalizada”, e no Cap. II da IV Parte, “Ilegalidade e Delinquência”. Este autor propõe que o contexto da reforma do sistema judiciário no século XVIII é dado por uma nova política em relação às ilegalidades. No antigo regime, os diferentes estratos sociais tinham, cada um, sua margem de ilegalidade bem delimitada, de modo que a não aplicação da regra, a inobservância dos éditos ou ordenações eram condição do funcionamento político e econômico da sociedade. Estas ilegalidades eram conquistadas de forma estatutária (privilégios e isenções para as camadas sociais altas), pela inobservância geral e maciça, pelo desuso progressivo, pelo consentimento mudo do poder, pela negligência ou pela impossibilidade efetiva de impor a lei e reprimir os infratores, margens de tolerância conquistadas pela força e pela obstinação, claramente delimitadas de acordo com o estrato social. Serrano Gonzalez explicitará o estatuto destas “ilegalidades toleradas”, que seriam “unas peculiares relaciones de poder que no se plasman jurídicamente, aunque si atraviesan distintas instituciones de derecho. (...) serian tipos de normatividad, zonas de gestión en donde el derecho *no reina*” (1987: 82).

As ilegalidades toleradas funcionariam nos interstícios das leis, apresentando uma heterogeneidade de modalidades, encaixando-se no jogo das tensões entre os ordenamentos legais, as práticas e técnicas administrativas e o que cada sociedade vai reconhecendo como normal e anormal, lícito ou ilícito, legítimo ou ilegítimo.

Ressaltamos os seguintes aspectos: a inobservância dos éditos como condição do funcionamento econômico e político da sociedade sugere a funcionalidade, portanto, dessas práticas, com o jogo recíproco das ilegalidades fazendo parte da vida econômica e política da sociedade (Foucault, 1984a: 78); a distribuição diferenciada das ilegalidades nos diferentes estratos sociais; as formas de instalação e de conquista dessas margens de ilegalidade, tanto do ponto de vista dos

inobservantes, quanto do ponto de vista dos encarregados da observância das leis ou dos éditos, desenvolvendo-se por meio de privilégios e isenções, pelo consentimento, pela impossibilidade de impor o cumprimento da lei, pela inobservância geral e maciça conquistada pela força e pela obstinação.

O quadro resultante refletiria as distribuições desiguais de força e poder na sociedade e levaria à constatação da existência de um pluralismo jurídico, com formas de gestão diversas que, mais do que ocorrer em confronto com as leis escritas, ocorreriam em suas brechas, a partir de seus silêncios ou suas imprecisões.

Qual seria a relação existente entre essas ilegalidades em sua distribuição diferenciada entre os estratos sociais? Na segunda metade do século XVIII, Foucault localiza uma crise das ilegalidades populares, ou o estabelecimento de uma nova economia das ilegalidades. Como causas são apontadas as novas formas de acumulação das riquezas (capital), as novas relações de produção e de estatuto jurídico da propriedade e o crescimento demográfico. A economia das ilegalidades se reestruturou com o desenvolvimento da sociedade capitalista, com a ilegalidade dos bens sendo separada da ilegalidade dos direitos. Divisão que correspondeu a uma oposição de classes, pois, de um lado, a ilegalidade mais acessível às classes populares será a dos bens – transferência violenta da propriedade –, enquanto que de outro lado, a burguesia “se reservará a ilegalidade dos direitos: a possibilidade de desviar seus próprios regulamentos e suas próprias leis; de fazer funcionar todo um imenso setor da circulação econômica por um jogo que se desenrola nas margens da legislação – margens previstas por seus silêncios, ou liberadas por uma tolerância de fato” (1984a: 80).

Essa nova economia das ilegalidades, descrita por Foucault, redefine o limite entre ilegalidades toleradas e ilegalidades intoleráveis. O novo sistema penal refletirá esses limites através de uma gestão diferenciada: “Um sistema penal deve ser concebido como um instrumento para gerir diferencialmente as ilegalidades, não para suprimi-las a todas” (Foucault, 1984a: 82). Redistribuição, portanto, que aparecerá impressa em novas leis, em novas formas de desempenho da justiça. A justiça terá, para Foucault, o papel de atuar como um instrumento para o controle diferencial das ilegalidades, sendo que a delinquência própria à riqueza é tolerada pelas leis e quando cai no domínio dos tribunais, certa de sua indulgência.¹

Para Foucault, a relação entre as ilegalidades em sua distribuição diferenciada implicaria uma variedade de possibilidades: “Ora, entre essa ilegalidade de baixo e as das outras castas sociais, não havia exatamente convergência, nem oposição fundamental. De maneira geral as diversas ilegalidades próprias a cada grupo tinham umas com as outras relações que eram ao mesmo tempo de rivalidade, de concorrência, de conflito de interesse e de apoio recíproco, de cumplicidade” (Foucault, 1984a: 77). Se essa distribuição desigual das ilegalidades toleradas

⁽¹⁾ Foucault prosseguirá: “a lei e a justiça não hesitam em proclamar sua necessária dissimetria de classe” (Foucault, 1984a: 243).

por classe ou grupo social reflete as oposições entre as classes e os grupos sociais (a desigual distribuição de poder e riqueza), as formas do conflito serão complexas: estas não são apresentadas como de necessária oposição e negação umas das outras, comportando momentos de tolerância recíproca, alianças e cumplicidade.

As ilegalidades, portanto, se tem um papel na manutenção de uma dada ordem social, ao mesmo tempo comportam um movimento de constante negociação, oposição e consentimento, de acordo com as forças em disputa e os negócios em questão. A definição do que será tolerado e do que será considerado intolerável deslocar-se-á de acordo com as posições dos participantes da contenda.

O campo fecundo da ilegalidade dos direitos que a burguesia se reserva nos remete de forma direta à discussão sobre a corrupção, sugerindo que esta teria um espaço privilegiado – uma relação entre quem tem poder decisório e quem tem poder econômico –, com uma função social assemelhada à das ilegalidades toleradas como um todo, ou seja, permitir a manutenção de uma dada ordem política e econômica da sociedade, obtida em função da uma desigual distribuição de riqueza e poder, acontecendo ou às margens da lei, ou nos seus silêncios, ou, então, com a formulação de algumas leis tão específicas que abandonam seu caráter de universalidade e dirigem-se a um pequeno grupo, exemplificando, desta forma, o desvio das próprias leis e regulamentos. Com uma tensão entre uma certa permanência, dada pelo caráter estável das trocas corruptas e uma certa precariedade, fruto das mudanças das forças sociais e econômicas envolvidas, que implica uma constante negociação tanto com quem tem o poder decisório – Estado e administração – como com os demais setores da sociedade, com suas margens de ilegalidades toleradas.

2. A crise das ilegalidades toleradas

Se a relação entre a corrupção e as ilegalidades toleradas é produtiva, situando tais práticas em sua complexidade social, marcando suas várias facetas e características, mais complexa é a introdução da relação entre esta e as transformações sociais em curso. O que aconteceu para que práticas tidas como “normais” comesçassem a ser progressivamente vistas como ilegais ou ilegítimas?

A crise de uma determinada “economia das ilegalidades” ligar-se-ia a transformações mais gerais da sociedade, tanto de ordem econômica como de ordem cultural. A idéia de crise é para nós especialmente frutífera: introduz na discussão o caráter de permanente tensão entre esse conjunto de normatizações ou formas de gestão, o seu caráter de constante negociação tanto com as leis ou normas “editadas” como entre si, revelando o estado das lutas sociais. Aponta-se a relação para a redistribuição das ilegalidades – a crise das ilegalidades toleradas –, com os movimentos mais gerais da sociedade, se entrecruzando com os conflitos sociais, participando da luta contra os regimes políticos, respondendo aos efeitos das crises econômicas (Foucault, 1984a: 240).

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

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

3. As dimensões contemporâneas da corrupção e do crime organizado

Existiriam peculiaridades na corrupção e na luta contra as práticas agrupadas sob esta denominação na contemporaneidade? Foucault recupera essa discussão no último capítulo do livro mencionado, quando situa o que se poderia chamar de uma nova crise das ilegalidades, ou a constituição de uma nova economia das ilegalidades. Esta nova economia das ilegalidades caracterizar-se-ia pela constituição em escala nacional ou internacional de grandes ilegalidades ligadas aos aparelhos políticos e econômicos, passando por ilegalidades financeiras, serviços de informação, tráfico de armas e drogas. Trata-se de uma multiplicidade de ilegalidades organizadas em torno do comércio e da indústria, com sua diversidade de natureza e de origem e seu papel específico no lucro (Foucault, 1984a: 267-269).

"A corrupção é, conjuntamente com o crime organizado ligado sobretudo ao tráfico da droga e ao branqueamento do dinheiro, a grande criminalidade desse terceiro período (crise do Estado-Providência) e coloca os tribunais no centro de um complexo problema de controle social" (Souza Santos, 1996b: 39). No Nono Congresso das Nações Unidas sobre Prevenção do Crime e Tratamento dos Transgressores, o Secretário Geral da ONU, Boutros Boutros-Ghali fez o seguinte comentário: "os poderosos cartéis do crime estão fora do alcance das leis nacionais e internacionais (...) esses elementos criminosos se aproveitam tanto da liberalidade da nova ordem econômica internacional quanto das diferenças existentes nas leis e práticas dos países. Eles movimentam gigantescas somas de dinheiro, que usam para subornar autoridades e alguns desses impérios do crime são mais ricos do que muitas nações do mundo" (ONU, 1995: 2). Chama a nossa atenção para a dimensão do crime organizado internacional, como este se vincula com a

nova ordem econômica e para as diferenças existentes entre as leis internas e as práticas dos países no comércio e relações internacionais.

Estas novas dimensões do crime organizado constituiriam um “poder secreto”, “sub-Estados”, “criptogovernos”, com enorme poder de influência tanto na política como na administração. Formariam um substrato que ameaçaria profundamente o exercício da democracia e a possibilidade de um Estado de Direito, com seu exercício de poder necessariamente ligado à visibilidade e transparência.

4. Segredo e visibilidade: os dilemas da democracia

O que é o governo do Poder Público em público? Bobbio (1986: 83) discute o significado do público como contraposto ao que é privado e do público como contraposto ao que é oculto. Público também no sentido do que, pela visibilidade, é apresentado – representado ao público – ao espectador. Bobbio comenta que um dos lugares-comuns de todos os discursos sobre a democracia é de que este é o governo do poder visível. Estes dois significados do público – como *res publica* – e do público – como o que é visível –, não se superpõem: porém, um dos princípios do Estado constitucional é o de que o caráter público das atividades públicas é a regra, com o segredo sendo a exceção, justificável apenas se limitado no tempo. Este é, portanto, um dos traços essenciais do Estado constitucional. Através do acesso aos fatos e ações do governo, criam-se as condições para que o soberano – o povo – forme sua opinião, participe e julgue.

“Entende-se que a maior ou menor relevância da opinião pública² entendida como opinião relativa aos atos públicos, isto é, aos atos próprios do Poder Público que é por excelência o poder exercido pelos supremos órgãos decisórios do Estado, da *res publica*, depende da maior ou menor oferta ao público, entendida esta como visibilidade, cognoscibilidade, acessibilidade e portanto controlabilidade dos atos de quem detém o supremo poder” (Bobbio, 1986: 89). Arendt segue a mesma linha ao propor que a liberdade de opinião será uma farsa, a não ser que a informação fatural esteja garantida e que os próprios fatos não sejam questionados ou manipulados (Arendt, 1988: 295-296).

A verdade fatural informa o pensamento político, questionando profundamente a justificativa dos *arcana imperii*, que cercam aqueles fatos considerados técnicos ou os “julgamentos técnicos”, supostamente incompreensíveis para o povo leigo (Bobbio, 1986:101).

Se o poder visível nunca é capaz de se livrar completamente ou de anular o poder invisível, “o tema mais interessante, com o qual é possível realmente colocar à prova a capacidade do poder visível de debelar o poder invisível, é o da publicidade dos atos do poder que, como vimos, representa o verdadeiro momen-

(2) Seguindo Habermas, neste caso a opinião pública significaria a instância crítica em relação à “publicidade” no exercício do poder político e social (Habermas, 1984: 274).

to da reviravolta na transformação do estado moderno que passa do estado absoluto a estado de direito" (Bobbio, 1986: 103).

Quais são os limites para o segredo e para a mentira na política? Bobbio trabalhará com a história do segredo e da mentira na política, com o poder que se oculta – o segredo de Estado – e com o poder que oculta – a mentira. Duas são as razões que justificam tradicionalmente o segredo e a mentira na política: a necessidade de rapidez de toda decisão que diga respeito aos interesses do Estado e o desprezo pelo povo. Quando o poder é invisível, pois cercado pelo segredo ou pela mentira, proliferam as histórias de conspirações e "assaltos ao poder". O contato com o público só é feito portando-se a máscara: "torna-se *communio opinio* que quem detém o poder e deve continuamente se resguardar de inimigos externos e internos, tem o direito de mentir, mais propriamente 'simular', isto é, de fazer aparecer aquilo que não existe, e de 'dissimular', isto é, de não fazer aparecer aquilo que existe" (Bobbio, 1986: 95-96).

Assinala-se uma assimetria fundamental: a que existe entre governantes e governados. Se os governados devem aparecer e se mostrar em sua veracidade, os governantes escudam-se no direito de mentir sob determinadas circunstâncias.

Arendt discute como a veracidade nunca foi incluída entre as virtudes políticas. As mentiras sempre foram consideradas como ferramentas necessárias e justificáveis no ofício do político e do estadista (Arendt, 1988: 283).

Porém, "toda mentira, sea cual fuere su naturaleza objetiva, produce por su esencia un error acerca del sujeto que miente; pues consiste en que el mentiroso esconde a su interlocutor la verdadera representación que posee" (Simmel, 1977: 362). O erro produzido pela mentira vê-se cercado de diferentes graus de gravidade. Se, de forma geral, a mentira conduz ao erro, a mentira na política – em uma democracia – torna-se grave, por introduzir o erro e o engano na relação entre governantes e governados e dificultar o controle do exercício do Poder Público. Da mesma forma, a ênfase da condenação da mentira na vida pública traduz uma das questões da "mentira política moderna", com o uso das imagens como "sucedâneos da realidade" (Arendt, 1988: 312): a política como construção de imagens e a arte de fazer o povo acreditar nestas imagens (Arendt, 1973: 18).

A mentira passa a ser vista, dessa forma, como um problema político, que suscita dilemas éticos, põe em risco princípios – o público como norma e o segredo como exceção – e resultados, como a capacidade de o povo intervir na gestão da coisa pública, problema político que leva à ingovernabilidade, "porque a democracia se baseia no princípio da confiança e da boa-fé, e não do medo, ela sucumbe quando a esfera do público perde transparência e se vê permeada pelo *segredo* e pela *mentira*, que é o que ocorre quando a palavra esconde e engana, ao invés de *revelar*, conforme determina o princípio ético da veracidade" (Lafer, 1994: 234).

Como fica esta premissa do poder visível, governo do público em público, pré-condições da democracia, quando se detectam os poderes e articulações do crime organizado em sua inevitável relação com a corrupção em suas novas di-

menções internacionais e nacionais, criando novos espaços de segredo e de influência na gestão? Como ficam práticas de governo/administração nessa nova configuração do crime contemporâneo, com sua organização transnacional, global, que utiliza, tal como o mercado financeiro, o sistema mundial de comunicação em tempo real, com seu poder econômico de determinar decisões políticas?

Esta discussão revela novas faces do diagnóstico clássico sobre a deterioração que a corrupção provoca na possibilidade de uma gestão democrática. Une-se a análise da corrupção com a do crime organizado, pois não há crime organizado sem corrupção, constatação que ocorre simultaneamente à percepção da corrupção como uma das formas do crime organizado, que questiona radicalmente os fundamentos das práticas de governo, abrindo fossos entre “o que é” e o que “deve ser” na gestão, minando a confiança na política. Neste contexto a corrupção deixa de ser vista como uma “ilegalidade tolerada” e começa a ocupar sua dimensão como crime ligado a outros crimes.

Partidos políticos e movimentos sociais reivindicam radicalmente o princípio da transparência, da publicidade, da visibilidade do Poder Público, da participação na gestão da coisa pública. A invenção de novas formas e conteúdos da ação política aparece como um antídoto eficiente contra os crimes que nos preocupam. “É por este motivo que, por obra do legado kantiano, no *como* são tomadas as decisões numa democracia, o princípio da visibilidade do poder é constitutivo, pois permite a informação sem a qual todos não podem formar uma opinião apropriada sobre a gestão da coisa comum, para, desta maneira, exercer seu poder de participação e controle” (Lafer, 1994: 233). Podemos supor que a ênfase posta neste processo, da co-participação na gestão pública, na ênfase na visibilidade, na crítica à mentira e ao segredo na política mostra uma vontade de mudança que poderá dar conta dos desafios contemporâneos.

Bibliografia

- ARENDT, Hannah. *A condição humana*. São Paulo : Forense Universitária/Edusp, 1981.
- . *Crises da República*. São Paulo : Perspectiva, 1973.
- . *Entre o passado e o futuro*. 2. ed. São Paulo : Perspectiva, 1988.
- BOBBIO, Norberto. *Estado governo sociedade: para uma teoria geral da política*. Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1992.
- . *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1986.
- BOUTROS-GHALI, Boutros. *Enfrentando nuevos retos*. New York : ONU, 1995.
- FOUCAULT, Michel. “Deux Essais sur le sujet et le pouvoir”. In DREYFUS e RABINOW. *Michel Foucault: un parcours philosophique*. Paris : Gallimard, 1984b.
- . *Genealogia del racismo – De la guerra de las razas al racismo de Estado*. Madrid : La Piqueta, 1992.

- . “Le gouvernement des vivants”, *Résumé des Cours 1970-1982*. Paris : Julliard, 1989.
- . “Omnes et singulatim: por uma crítica da ‘razão política’”. *Novos Estudos Cebrap*, n. 26, mar. 1990.
- . “Qu’est-ce que la critique?”. *Bulletin de la Société Française de Philosophie*. 84(2), 1990.
- . *Vigiar e punir*. 3. ed. Rio de Janeiro : Vozes, 1984a.
- HABERMAS, Jürgen. *Mudança estrutural da esfera pública*. Rio de Janeiro : Tempo Brasileiro, 1984.
- . *Une flèche dans le coeur du temps présent*. Paris : Critique XLIV, 1985.
- LAFER, Celso. “A mentira: uma capítulo das relações entre ética e política”. In NOVAES, Adauto (org). *Ética*. São Paulo : Companhia das Letras, 1994.
- . *Reconstrução dos direitos humanos: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt*. São Paulo : Companhia das Letras, 1988.
- MARTINS, José de Souza. *O poder do atraso. Ensaio de sociologia da história lenta*. São Paulo : Hucitec, 1994.
- ONU. *Nono Congresso das Nações Unidas sobre prevenção do crime e tratamento de delinquentes*. Cairo, 28 abr. 8 mai. 1995. Rio de Janeiro : Centro de Informações das Nações Unidas, 1995.
- SERRANO GONZALEZ, Antonio. *Michel Foucault: sujeto, derecho, poder*. Zaragoza : Prensas Universitárias de Zaragoza, 1987.
- SIMMEL, Georg. *Estudios sobre las formas de socialización*. Madrid : Alianza Editorial, 1977 (especialmente: “El Secreto y la Sociedad Secreta” e “La Lucha”).
- PENA Y ESTADO. *Corrupción INECIP*, Buenos Aires : Ed. del Puerto, 1995.
- SOUZA SANTOS, Boaventura de. *Pela mão de Alice – O social e o político na pós-modernidade*. São Paulo : Cortez, 1995.
- . “Uma cartografia simbólica das representações sociais: prolegômenos a uma concepção pós-moderna do direito”, *Revista do IBCCrim*, n. 3, ano 4, jan./mar. 1996a.
- SOUZA SANTOS, Boaventura; MARQUES, Maria Manuel; e PEDROSO, João. “Os tribunais nas sociedades contemporâneas”. *RBCS*, n. 30, ano 11, fev., 1996b.