

Máfia da Propina: caso de polícia ou questão política?

*Jair Pinheiro**

Resumo:

Este artigo critica o consenso moralista em torno do escândalo denominado Máfia da Propina em São Paulo, e propõe uma interpretação à luz dos fundamentos políticos, sociais e econômicos presentes na relação entre o executivo, legislativo e agentes sociais diversos.

No dia 19/2/99 o editorialista do jornal *O Estado de S. Paulo* afirmou que “A rede de corrupção descoberta em diversas administrações regionais de São Paulo é um caso de polícia e assim deve ser tratado. Por isso, é sem sentido a discussão travada na Câmara Municipal entre os vereadores de oposição e os governistas a respeito do tipo de Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) que deve ser instalada para investigar o caso. Os governistas defendem uma investigação que exclua vereadores e secretários, enquanto os da oposição querem uma devassa geral da qual ninguém escape.”

Em 23/2/99, apenas quatro dias depois, o editorialista contradisse a afirmação anterior. “Os atentados e as ameaças contra camelôs e um fiscal da Prefeitura de São Paulo mostram que a rede de corrupção nas administrações regionais, denunciada há meses pelo *Jornal da Tarde*, tem proporções muito maiores do que a de uma simples quadrilha que se formou para praticar extorsão.”

“As investigações sobre o esquema montado em diversas administrações regionais de São Paulo já evidenciaram que a corrupção é fruto de uma política posta em prática na administração pública: a autoridade troca votos por cargos e, dessa forma, acaba trazendo para dentro do poder público cabos eleitorais no lugar de profissionais competentes.”

A oscilação de opinião deu o tom do debate sobre o tema. Os vereadores e os políticos dos partidos governistas sustentaram, até a véspera da sessão da Câmara Municipal que aprovou o requerimento de instalação da CPI para investigação do esquema, a mesma opinião do primeiro editorial. No dia seguinte, os mesmos políticos já se pronunciavam franca e abertamente de acordo com o segundo editorial; sem apresentarem vestígios da opinião sustentada até a véspera.

* Sociólogo, doutorando em ciências sociais pela PUC-SP e membro do Neils.

Essa opinião pendular (ora caso de polícia, ora questão política) tem acompanhado tanto o debate político como o teórico desde o nascimento do Estado liberal. A filosofia política dos séculos XVII e XVIII se esmerou na tarefa de definir o bom governo. Apesar das diferenças entre os diversos autores, todos concluíram, invariavelmente, que o bom governo é justo e equilibrado. Qual o significado prático disso? O pensamento político liberal traduziu o significado de "justo e equilibrado" na máxima segundo a qual o papel do Estado é "proteger cada um da sanha de todos e todos da sanha de cada um".

Mais uma vez é preciso perguntar: o que significa isso? Mais uma vez a resposta é normativa e ideal (tanto no sentido de construção ideológica como no de modelo perfeito), ou seja, que o governo não deve se ocupar com nada que não seja de interesse público ou necessário para garanti-lo. Interesse público, neste caso, pode ser definido simplesmente como a garantia de liberdade da ação individual, como legado do século XVIII; participação de todos no sistema político, do século XIX e, do século XX, a administração dos recursos concentrados no e pelo Estado com vistas ao oferecimento de um padrão mínimo de vida a todos os cidadãos, independentemente de qual seja esse padrão.

Assim, o Estado tem um papel definido, recursos para a execução dele e normas emanadas daquele papel para orientá-lo. Logo, qualquer comportamento desviante de qualquer governo é um caso de polícia, incluído aí o poder judiciário. Portanto, o Estado dispõe também de um dispositivo de, digamos, auto-enquadramento, que é acionado pelo cidadão e pela opinião pública, entendida como liberdade de imprensa. Desse modo, o círculo está fechado.

Todo o problema reside em que o Estado real insiste em escapar desse círculo. Os estudos empíricos sobre o Estado, também desde o seu surgimento, são pródigos em exemplos de apropriação privada do Estado. Ou seja, essa possibilidade lógica, no nível teórico, confirmada empiricamente, deita por terra a máxima acima mencionada. A rigor, há muito que o problema do controle sobre o governo se constituiu num dos problemas mais debatidos. Ou seja, desde a origem, o problema sempre foi: como evitar que o Estado sirva à sanha da minoria que detém o poder econômico, e seus associados no aparelho administrativo, contra a maioria sem capital e sem amigo bem posicionado no Estado?

A rede de corrupção na Prefeitura de São Paulo, revelada pelas investigações do que tem sido denominado "máfia da propina", demonstra, também, uma completa falta de controle sobre essa parcela do Estado, apesar da liberdade de imprensa reinante e das inúmeras ações populares em curso no poder judiciário. Chama a atenção o fato de que, embora seja antigo o problema da corrupção na Prefeitura, as investigações têm demonstrado que a corrupção cresceu e se institucionalizou justamente durante governos ideologicamente situados no campo liberal.

Em artigo sobre o assunto, Walter Feldman, deputado estadual pelo PSDB, afirmou: "O círculo vicioso criado pela caça à propina fez com que a cidade

crescesse de forma descontrolada”.¹ Com essa afirmação, o deputado não apenas inverteu os termos da equação como, também, reduziu todo o problema do crescimento urbano a uns poucos artigos do Código Penal. Esse reducionismo moralista segundo o qual todo comportamento desviante pode ser explicado como falha nos órgãos controladores e/ou fiscalizadores, está na base daquele movimento pendular de opinião e circunscreve o debate ao círculo fechado acima descrito, pois sempre que a evolução dos fatos exigir o reconhecimento do caráter político daquele comportamento, como a corrupção, por exemplo, a solução ainda poderá ser pensada nos limites estreitos do círculo fechado.

Ou, dito por outras palavras, trata-se de uma operação ideológica de forte efeito obscurecedor das determinações econômicas e sociais da ação política do Estado, da dos agentes sociais e do nexos dos diferentes interesses dos diversos agentes com os vários segmentos do aparelho de Estado. O problema assim abordado nunca extrapola a sempre alegada necessidade de aperfeiçoamento institucional, entendido como legislação e organização administrativa adequadas. Embora esse “aperfeiçoamento” não deva ser tecnicamente negligenciado, ele toma o lugar do conteúdo político quando o debate fica circunscrito ao círculo fechado. Assim, o próprio fato de que esse “aperfeiçoamento” pode seguir direção diversa, conforme a configuração do consenso político, se torna obscurecido.

Evidentemente, essa explicação se aplica apenas a uma parcela dos atores participantes do debate. Para uma outra parcela, envolvida direta ou indiretamente nas denúncias, o tratamento como caso de polícia representou, também, uma tentativa de atenuar o escândalo e, conseqüentemente, o prejuízo eleitoral que se descortinava no horizonte de carreiras políticas promissoras, em alguns casos, ou já consagradas, em outros.

O dilema entre caso de polícia ou questão política deriva de uma premissa básica da teoria política liberal, que é a de conceber a política como esfera autônoma e funcional face às determinações econômicas e sociais. Para um exame do que se convencionou chamar máfia da propina que supere o reducionismo moralista e a opinião pendular, a explicação deve ser buscada, a meu ver, na relação entre as determinações econômicas e sociais do município e sua esfera jurídico-política. É o que será feito a partir de então, em uma breve exposição.

Crescimento urbano e corrupção

Desde o começo do século, o município de São Paulo tem experimentado um crescimento demográfico, acompanhado da expansão da área urbana, a cada ciclo industrial; fenômeno que se acentuou a partir da década de 40. A primeira razão para isso está no fato de que São Paulo se tornara o principal polo geográfico

1. *Folha de S. Paulo* de 16/3/99.

na economia nacional já no período da expansão cafeeira, o que continuou com a industrialização, cujo capital teve origem no café.

Essa relação entre industrialização e expansão da área urbana tornou-se ainda mais estreita no período pós-revolução de 30,² pois a partir de então, não apenas mudou o padrão de industrialização, o que exigiu uma presença mais acentuada da força de trabalho na cidade como, também, mudou o padrão de reprodução dela. Essa mudança implicou a substituição das vilas operárias, contíguas ou próximas às unidades fabris, pelos bairros periféricos.

Maricato (1979) descreve essa expansão da periferia como um processo de incorporação de loteamentos clandestinos à área urbana. Por essa via, incorporadores imobiliários abriam — e como a imprensa tem demonstrado, ainda o fazem — loteamentos distantes sem obedecer à legislação de uso e ocupação do solo urbano, o que barateava os lotes. Outro efeito desses loteamentos era a criação de vazios entre o centro e a última fronteira periférica. Os trabalhadores que adquiriam tais lotes passavam a reivindicar a infra-estrutura urbana necessária, como transporte, água e esgoto, escolas, etc.

O resultado desse tipo de expansão foi a valorização dos vazios urbanos e dos loteamentos populares, o que obrigava as novas levas de migrantes a procurarem alternativas de moradia ainda mais distantes. Ou seja, o loteamento clandestino como um mecanismo de criação de periferia se retroalimenta. Desde a década de 60, como ainda hoje, o principal ingrediente desse caldeirão em estado de fervura tem sido a industrialização calcada na força de trabalho mal remunerada. Essa foi a principal forma de crescimento da cidade nos anos 60 e 70.

A rigor, esse tipo de expansão da periferia sofreu um certo arrefecimento desde a segunda metade dos anos 80 devido à mudança de direção do movimento migratório, que elegeu outros polos de expansão econômica como destino. Contudo, a ocupação irregular de áreas de mananciais na zona Sul e de proteção ambiental na zona Norte — aliás, ambas arroladas pelo noticiário entre os efeitos da ação da máfia da propina — demonstram que o problema continua muito grave.

Outra característica desse tipo de expansão da periferia é a autoconstrução. Dessa forma, os compradores de lotes clandestinos se tornaram, também, construtores clandestinos. Para Kowarick, a autoconstrução “É a vitória de uma moralidade que valoriza a família unida — pobre, porém honesta —, o trabalho disciplinado, enfim, a vitória da perseverança que leva à conquista da propriedade. É a respeitabilidade do cidadão *privado* (grifo do autor) que, com o esforço familiar, ergueu as paredes e o teto que representam real e simbolicamente a proteção contra os perigos e violência da rua, a tranquilidade barulhenta da televisão dominical, a sociabilidade da vida íntima e, no final, a esperança de maior segurança na velhice.” (1991: 6).

2. Maria Adélia Souza define onze grandes períodos de desenvolvimento da cidade de São Paulo. A partir do 6º, entre 1889 e 1916, o crescimento da cidade passa a ser cada vez mais relacionado à industrialização.

Aparelho de Estado e corrupção

No caso da Prefeitura de São Paulo, pode-se afirmar que, em larga medida, o Estado promove, senão a corrupção, as condições propícias para ela. Tal promoção resulta da conjugação do preconceito social contra a pobreza com operações regulares de aparelho administrativo.

Quando se refere às formas de assentamento urbano como favelas, cortiços e autoconstrução, Rolnik assinala que, “Se do ponto de vista dos governos municipais, estaduais e das concessionárias de serviços públicos, a atitude pode ser de tolerância e até, eventualmente, de investimentos materiais, a ordem jurídico-urbanística se encarrega de explicitar a rejeição, demarcando um território desviante.”

“Essa demarcação se dá através de uma categoria — subnormal — presente na linguagem do planejamento urbano e da não-inserção desses espaços na legislação de uso e ocupação do solo em vigor. (...). Nos mapas que delimitam os perímetros das zonas, o que é considerado subnormal não aparece, definindo algumas vezes claros e interrupções do desenho da cidade. Em outras, são pintados com a mesma cor da zona onde se inserem, sem “existir” dentro delas.” (1997: 182/3)

A tolerância acima referida deve-se, principalmente, à dimensão atingida por esses assentamentos no município de São Paulo, pois, como a mesma autora informa, em 1990 havia 2,5 mil processos de loteamentos irregulares em curso na Prefeitura, perfazendo algo em torno de 16% da área do município, 150 mil domicílios em favelas e 70 em cortiços, considerados apenas os de um só cômodo. (Cf. Rolnik et alii, 1990: 90-105).

Com relação a essa tolerância, Maricato assinala que: “À decisão fundada na necessidade não corresponde nenhuma lei (apesar do grande esforço das correntes do direito que buscam argumento para uma sociedade mais cidadã), ao passo que a decisão baseada na lei não se mostra viável.”

“Nem sempre, entretanto, a tolerância prevalece, o que evidencia que a lei pode ser aplicada como pode não ser. Ambigüidade e arbítrio como convém a uma sociedade patrimonialista e clientelista ou como convém ao mercado imobiliário formal, para o qual a escassez aumenta as possibilidades de ganhos.” (1996: 62-63).³

A ambigüidade e o arbítrio a que se refere a autora estão relacionados, por um lado, à pressão (ou à falta dela) exercida pelos movimentos populares e à impossibilidade de atendê-los nos termos das exigências legais, muito caras face à situação de pobreza das camadas populares e; por outro lado, à ação dos esquemas eleitorais que, em troca de votos, oferecem anistia e/ou tolerância. A

3. Para os que desejam compreender o descompasso entre a legislação e a cidade real, os trabalhos aqui citados, de Maricato e Rolnik, são imprescindíveis.

configuração e a importância sociocultural da autoconstrução, como definidas por Kowarick, “empurram” as camadas populares para as soluções oferecidas pelos esquemas eleitorais.

Essa situação faz com que “(...) toda a legislação urbanística formulada ao longo de um século referencie e tenha aplicabilidade quase exclusiva a um pedaço extremamente minoritário — que corresponde hoje a aproximadamente 30%, porém muito poderoso da cidade.” (*Idem, ibidem*: 186).

A respeito desse descompasso entre a legislação urbanística e a cidade real, Maricato afirma que “Há um profundo deslocamento entre a ordem legal e a cidade real. Há um profundo desconhecimento social sobre a cidade concreta. Esse deslocamento entre a concretude e sua representação, com as conseqüentes práticas daí decorrentes, vão manifestar-se cotidianamente tanto no universo informal como no coração do aparelho *de Estado, grande promotor da ruptura aludida.*” (*Op. Cit.*: 11)

A impossibilidade de aplicar a legislação em 70% da cidade é devida a, pelo menos, três fatores combinados: 1) o excessivo detalhamento da norma legal; 2) o descompasso entre planejamento (ou a falta dele) urbano e especulação imobiliária, principalmente a partir da década de 40; e 3) a situação de pobreza de grande parte da população, cuja renda é incompatível com os custos dos serviços necessários à adaptação às normas legais, além daquela parcela ainda mais pauperizada, que reside em assentamentos “subnormais”, cuja situação é de absoluta clandestinidade. Assim, está criada uma situação de dificuldades (por motivos diferentes conforme o segmento social) para a obediência às normas legais, favorável à troca de favores por voto e à atuação dos “vendedores de facilidades”, ou seja, os integrantes da máfia da propina.

Se a conjugação de fatores econômicos e sociais com a regulação jurídica idealista do espaço urbano explica a geração da situação favorável à corrupção, não explica a institucionalização dela nem a extensão atingida. O que as investigações, tanto do Ministério Público como da Polícia Civil, têm demonstrado, é que na gestão atual e na anterior a corrupção se tornou parte do modo de administrar.

Apoio parlamentar e aparelho administrativo

A exemplo do seu antecessor, o prefeito Celso Pitta deu continuidade à distribuição de cargos administrativos com vistas à obtenção de maioria na Câmara Municipal. Pesa a favor dele o fato de, no começo do mandato, ter anunciado que não nomearia mais para os cargos de administradores regionais pessoas indicadas pelos vereadores. Porém, pesa contra, o recuo imediato tão logo os vereadores o ameaçaram com a aprovação de uma CPI — Comissão Parlamentar de Inquérito —, para investigar a emissão irregular de títulos

financeiros para pagamento de precatórios,⁴ e com o corte da dotação orçamentária para o PAS — Plano de Atendimento à Saúde.⁵

O exame da relação subjacente ao subtítulo exige dois esclarecimentos, pelo menos, e uma reflexão sobre a relação entre os órgãos municipais e a população. O primeiro esclarecimento se refere ao fato de que o problema assim colocado pode dar guarida à dicotomia político/administrativo. Não por acaso, uma das reações do prefeito ao escândalo da máfia da propina foi anunciar que nomearia, a partir de então, apenas engenheiros para o cargo de Administrador Regional. Essa dicotomia mais complica do que explica. Ou seja, os negócios de Estado são políticos por excelência.

Justamente por se tratar de administração pública, toda tomada de decisão envolve critérios políticos, mesmo quando o objeto da decisão se refira a problemas imediatos, como a pavimentação de uma rua, por exemplo. Desse modo, o engenheiro ideal nomeado pelo prefeito seria transformado em político no dia seguinte à posse no cargo, o que, aliás, já ocorreu com inúmeros engenheiros reais. O administrador regional sempre tem que se ocupar com as tarefas da mediação de interesses e demandas dirigidas às administrações regionais, o que nada tem a ver com seu saber de engenharia.

O segundo esclarecimento diz respeito aos critérios políticos utilizados para a nomeação dos administradores regionais. A imprensa tem dado valiosa contribuição para o desconhecimento desses critérios ao afirmar simplesmente que todos os prefeitos têm utilizado critério político. O traço distintivo da gestão atual e da antecessora é o tipo de critério político adotado, posto que em qualquer caso o critério sempre será político. Em ambas as gestões, a nomeação para cargos-chaves no aparelho administrativo foi um mecanismo de composição de maioria na Câmara, como já assinalado, o que favoreceu o tão famigerado fisiologismo da vida política brasileira.

Isto não autoriza a conclusão de que a negociação de postos no governo com vistas à composição de maioria parlamentar sempre dê lugar à corrupção. Neste caso, a corrupção foi favorecida pelo contexto em que essa negociação ocorreu, caracterizado por três fatores combinados: 1) a ausência do princípio de fidelidade partidária; 2) uma relação clientelista entre o parlamentar e sua base eleitoral e; 3) repressão sistemática aos movimentos popular e sindical. Desse modo, a bancada governista na Câmara se tornou o único canal autorizado de mediação entre o aparelho de Estado e as camadas populares e os proprietários de pequenos negócios; enquanto a negociação de projetos de interesse empresarial era feita diretamente com o Executivo.

4. Dívida estatal com sentença definitiva do judiciário, para a qual já não cabe mais recursos. Uma CPI do Congresso Nacional que investigou o caso concluiu que a operação foi irregular por ter emitido cerca de R\$ 1 bilhão além dos precatórios realmente devidos.

5. Esse plano se constituiu numa das principais bandeiras da campanha eleitoral do prefeito, o que o impedia de revisá-lo naquele momento, embora a Prefeitura já não dispusesse de recursos para financiá-lo, como a história tem demonstrado desde então.

Um outro critério que as investigações têm demonstrado, que distingue as duas últimas administrações, é que o caráter de favor mútuo da relação entre o Executivo e o Legislativo também deu o tom da relação entre a população e os órgãos administrativos sob domínio dos vereadores. Assim, muito do que o Código Penal tipifica como crime, não passou de favores mútuos, o que foi facilitado pela ilegalidade da cidade real, como já assinalado anteriormente, e pela crise econômica que tem empurrado um contingente cada vez maior para a economia informal. Aliás, por ser informal, está mais sujeita à troca de favores.

De modo esquemático, pode-se descrever a relação de favor em linha descendente: o prefeito nomeia o secretário entre lideranças dos partidos que o apoiam, o secretário nomeia para o segundo escalão pessoas indicadas pelo vereador, como é o caso dos administradores regionais, no caso da SAR — Secretaria das Administrações Regionais —, dos supervisores de bem-estar social, no caso da Fabes — Secretaria da Família e Bem-Estar Social, dos delegados de ensino, no caso da SME — Secretaria Municipal da Educação. Esse esquema se repete em todas as secretarias.

Com exceção do cargo de diretor de escola, para o qual a legislação já determinava o preenchimento por concurso, os cargos de chefias de seção ou diretores de unidades eram preenchidos por pessoas diretamente indicadas pelo vereador que tinha o controle do órgão, ou escolhidas entre funcionários de carreira segundo o critério de lealdade ao vereador. Isto ocorre porque a legislação estabelece, para a maioria dos cargos de chefia, o preenchimento por funcionários efetivos de determinada carreira, sem especificar outros critérios.

Desse modo, o preenchimento dos cargos de chefia acaba se realizando segundo algum critério político: 1) lealdade a algum vereador ou liderança política local ou, 2) vínculo partidário. Nem todos os cargos de chefia foram preenchidos por esses critérios, mas não é possível precisar quantos. Essas observações não representam, aqui, um argumento em favor da burocracia racional, pois, como veremos mais adiante, na reflexão sobre a participação, este modelo também tem implicações políticas.

Com isso, a relação de favor chega ao final da linha: o usuário do serviço público, cujo atendimento passou a ser feito segundo esse critério. A apresentação de encaminhamento do escritório político do vereador governista do bairro passou a ser a credencial da necessidade do munícipe junto aos órgãos regionais da municipalidade, o que lhe conferia prioridade de atendimento face aos despossuídos da referida credencial.

Desses esclarecimentos emerge a pergunta: por que o escândalo veio a público só agora? Mesmo porque, a prisão em flagrante do chefe da fiscalização da AR de Pinheiros, Marco Antônio Zeppini, em 2/12/98, foi apenas uma entre as muitas prisões em flagrante de fiscais do poder público que a televisão tem exibido em horário nobre.

Uma resposta alentada para essa pergunta exige um programa de pesquisa que está muito além das possibilidades deste breve artigo. Contudo, as considerações feitas até aqui associadas ao fato de que as entidades sindicais dos funcionários municipais apresentaram denúncias desses problemas desde há muito tempo, autorizam a hipótese de que a resposta se deve justamente ao fato de que a corrupção se institucionalizou como forma de governo.

Em outras palavras, num contexto de corrupção institucionalizada, as denúncias dirigidas ao Executivo e ao Legislativo não poderiam encontrar a acolhida esperada pelos denunciantes. Assim, o avanço das investigações foi devido ao empenho do Ministério Público e da Polícia Civil no caso e à descoberta de documentos que ligavam os suspeitos a vários vereadores. A divulgação desse fato motivou o surgimento de novas denúncias e o ressurgimento de antigas. A partir daí, o surgimento de fatos “novos”, embora há muito suspeitados, não parou mais.

A reflexão, que neste artigo será apenas indicada em suas linhas gerais, diz respeito ao caráter da relação entre a população e as agências do Estado. No governo municipal em curso e no anterior, esse caráter se revestiu de características, em larga medida, opostas, segundo as definições de cada uma. Por um lado, a retórica do governo atribuía ao usuário do serviço prestado pela municipalidade um caráter de cliente na medida em que ele era reduzido à condição de “consumidor” e, por outro lado, como o quadro acima descrito procurou demonstrar, essa relação se baseou no favor.

Com relação ao favor, é preciso destacar que, no caso das camadas populares, os serviços públicos tidos como direitos, ou pelo menos parte deles, é que foram prestados sob a forma de favor e, em troca, as camadas populares deram legitimidade (aferida nas urnas e nas pesquisas de opinião) ao governo. O ex-prefeito Paulo Maluf não hesitou em brandir essa legitimidade contra seus críticos, sempre que era acossado por alguma denúncia, como essas que estão sob investigação no momento.

No caso de vários setores empresariais, o favor se configurou como uma situação de interesses em que os benefícios trocados foram materiais e, às vezes, financeiros. Justamente por se tratar de um governo que logrou eleger seu sucessor e terminou seu mandato com um índice de popularidade de 146 pontos, numa escala que vai “de 0 (zero) a 200 — onde 0 é a reprovação total, e 200 a aprovação absoluta. Um índice próximo a 100 representa neutralidade”.⁶ É que essa reflexão se torna ainda mais relevante e urgente, pois a relação estabelecida entre a população e as agências do Estado não apenas fomentou a corrupção como,

6. *Folha de S. Paulo*, de 8/3/99. Para efeito comparativo, o ex-prefeito Jânio Quadros terminou o mandato com o índice de 98 pontos, a ex-prefeita Luiza Erundina com 91 e o Prefeito Celso Pitta encontrava-se com 46 nesse levantamento. A importância desses números pode ser subestimada se não for considerado o fato de que a apatia do cidadão face ao governo entra nos cálculos dos atores políticos e que muitos estudiosos a interpretam como aprovação implícita.

também, a legitimou. Alternativamente a essa relação em que o usuário é restrito à condição de consumidor, está se tornando corrente a proposta de participação popular. Autores e/ou atores políticos localizados nas mais diversas posições do espectro político-ideológico têm defendido essa proposta como forma de fiscalizar o aparelho burocrático e imprimir-lhe eficiência. Ironicamente, essa adesão geral à proposta ocorre justamente após o governo petista, que foi duramente criticado pela oposição e pela imprensa pelas medidas de participação popular adotadas.

A título de exemplo, O Habitat II, conferência da ONU sobre assentamentos urbanos, realizado em Istambul no ano de 1996, fez constar entre suas deliberações, a recomendação às agências multilaterais de que desse prioridade de financiamento para projetos que previssem a participação popular em sua execução. O próprio governo Maluf, eleito como oposição ao PT, apresentou algumas medidas de participação como, por exemplo: o Bairro a Bairro, as ACCs — Associação Comunidade Creche e o Grupas — Grupo de acompanhamento do PAS. O prefeito Celso Pitta propôs a criação de um Conselho Comunitário para fiscalizar as ARs — Administrações Regionais, o que, aliás, suscitou um primeiro movimento de rebeldia por parte da bancada governista de vereadores.

Uma pergunta incômoda é: por que a proposta é duramente criticada num caso e aprovada em outro? Como o embaralhamento das posições pode ser um estratégia deliberada⁷ do debate político, a resposta a essa indagação, a meu ver, deve ser buscada pelo debate teórico a partir de um programa de pesquisa que, além de sistematizar as diversas propostas de participação popular, identifique como cada uma trata os seguintes aspectos necessários à fiscalização e ao controle do Estado: 1) o sigilo burocrático; 2) o controle dos recursos materiais de administração; 3) as diferenças de possibilidade real de acesso dos diferentes atores sociais portadores dos mais diversos interesses ao processo de tomada de decisões; 4) se deliberativo ou consultivo; e 5) em caso de ser deliberativo, a extensão do poder atribuído aos canais de participação.

Certamente, esses cinco aspectos não esgotam os problemas colocados à participação popular, mas qualquer proposta nessa direção se defronta com eles. Estudá-los lança luz, portanto, sobre o tema e evita o embaralhamento das posições, o que é prejudicial tanto para o debate político como para o teórico. Evita, também, a adoção irrefletida ao modelo da burocracia racional, já que os dois primeiros aspectos rompem princípios essenciais desse modelo sem negar a necessidade de competência técnica dos funcionários.

Uma questão (de) polí(cia)tica

Os termos “polícia” e “política” caminham juntos tanto na etimologia como na historiografia. Ambos têm o mesmo radical que, em tradução livre, pode ser entendido como o *locus* da vida pública dos cidadãos. O primeiro se refere à

7. Estratégia equivocada, a meu ver, quando se trata de forças políticas organicamente vinculadas às camadas populares.

segurança e o segundo ao governo da cidade. Em ambos os casos, o sentido é de controle sobre os cidadãos, já que a estes cabe o controle sobre as coisas (propriedade). Na historiografia, os termos passam a ser utilizados para designar domínios supostamente autônomos e funcionais da vida social a partir das revoluções burguesas dos séculos XVII e XVIII. Não por acaso, na Inglaterra, primeiro país a realizar uma revolução burguesa, o termo *policy* é utilizado para designar tanto a polícia como as políticas setoriais do Estado para as camadas populares; cujo controle era, então, como o é ainda hoje, essencial para o Estado burguês. Significados mantidos até hoje pelo vocabulário da língua inglesa.

As diversas correntes políticas têm interpretado essa coincidência semântica segundo suas convicções ideológicas. Para além dessas convicções, o que a etimologia e a historiografia parecem confirmar, é que todo caso de polícia é, em alguma medida ou por alguma circunstância, questão política, e vice-versa.

Se essas considerações se sustentam, segue-se que a distinção formal entre caso de polícia e questão política é, em si mesma, uma operação ideológica que obscurece sua origem comum. É essa operação ideológica que está na base do debate do que se convencionou chamar máfia da propina na Prefeitura de São Paulo. Desse modo, a questão de "quem", no sentido de ator social, e "com que critério" controla o Estado é substituída pelo problema da competência e honestidade dos seus funcionários, nomeados ou eleitos, como diria Weber.

No caso específico da Prefeitura de São Paulo, o que os dados demonstram, é que uma prática corrupta de parcela do aparelho administrativo se combinou com uma prática política clientelista das duas últimas gestões, o que deu origem a um modo corrupto de administrar. Estamos, portanto, diante de uma questão política que a quase unanimidade dos debatedores insiste em reduzir a um caso de polícia.

Essa quase unanimidade, mais uma vez, embaralha as posições na medida em que substitui todos os critérios políticos e ideológicos de classificação dos partidos e dos seus membros pelo critério da honestidade. É esse embaralhamento de posições que permite à imprensa conferir destaque à atuação de partidos e parlamentares que, em outras ocasiões, eram satanizados, inclusive quando apresentavam denúncias sobre muitos dos fatos ora sob investigação.

Ou seja, às perguntas: "quem controla o Estado?" e "com que critério?"; responde-se: o funcionário, com competência e honestidade, respectivamente. Com isso, os atores sociais (classes e frações de classe), cujo poder político é exercido por meio do aparelho de Estado, (Cf. Poulantzas) e seus respectivos interesses desaparecem da cena, substituídos no palco pelo funcionário com seus estatutos e seu código de ética.

Embora as medidas tomadas apontem na direção de limitar o problema à sua dimensão criminal, a dimensão política emerge da preocupação com os efeitos eleitorais, positivos ou negativos, esperados dessas medidas. O prefeito Celso Pitta se apressou em criar uma Corregedoria do Serviço Público. O ex-secretário das Administrações Regionais, Alfredo Mário Savelli, se apressou em criar um

Disque-denúncia, o que não o impediu de ser indiciado pela Polícia Civil. A bancada de oposição na Câmara Municipal, liderada pelo PT, se esforçou pela aprovação de uma CPI para investigar as denúncias, com o inusitado apoio da mídia eletrônica, principalmente da sua representante maior, a Rede Globo.

O resultado dessas medidas, embora ainda por conferir, já que este artigo está sendo escrito no calor dos acontecimentos, parece confirmar mais uma vez a estratégia da punição seletiva com a preservação das estruturas geradoras dos atos punidos. Pois, como analisa o jornal *O Estado de S. Paulo*, de 7/6/99, "A análise dos sucessivos escândalos envolvendo Câmara e Prefeitura explica porque 29 dos 55 vereadores votaram contra a CPI dos Fiscais.⁸ (...) Pelo levantamento do Estado, pelo menos 25 deles, incluindo o presidente da Casa, Armando Mellão (sem partido), que se absteve de votar, são passíveis de investigações. É mais do que corporativismo. Os vereadores temem que o aprofundamento das denúncias crie uma espécie de 'efeito bumerangue', que atingiria todos."

A sessão da Câmara de quinta-feira, dia 20/5/99, é ilustrativa dessa estratégia, como demonstra a longa citação a seguir e para a qual peço paciência ao leitor: "Na terça-feira, dia 12, Pitta sofre a sua pior derrota Na Câmara Municipal desde que assumiu o cargo, em 1997. (...)."

Os vereadores Toninho "Paiva e Maria Helena tinham sido convencidos a votar com a oposição — segundo pessoas próximas a eles — por interlocutores do vice-prefeito Régis de Oliveira e do ex-prefeito Paulo Maluf. (...)” Após a derrota, Pitta percebeu que, se não tomasse cuidado, perderia o cargo. (...) Ele partiu então para o contra-ataque e passou a dizer que seu vice e Paulo Maluf estavam trabalhando para derrubá-lo."

"Pitta organizou também uma tropa de choque para defendê-lo. Convocou o vereador Miguel Colasuono, ex-prefeito de São Paulo, e o mais antigo parlamentar da Câmara, Brasil Vita, para que eles o ajudassem a inverter o quadro. (...) No final de semana passado, Pitta, Meinberg⁹ e a tropa de choque mantiveram conversas com todos os vereadores governistas. (...) Fizeram contatos também com as lideranças dos partidos que possuem representação na Câmara, entre elas o ex-governador Orestes Quércia (PMDB) e o deputado estadual Campos Machado (PTB)".

"A casa do vereador Ivo Morganti (PFL) abrigou uma dessas conversas, que incluíram discussões sobre aumento da participação dos parlamentares no governo e o fim da CPI da máfia dos fiscais. Entre outras coisas, os vereadores exigiram que as votações do *impeachment* e da prorrogação da CPI ocorressem no mesmo dia. A alguns vereadores interessava o fim da CPI, por serem alvo declarado ou potencial da investigação".

8. O jornal se refere à sessão da Câmara de 20/5/99, quando os vereadores governistas aprovaram a prorrogação da CPI por apenas três dias, impedindo, com isso, a continuidade das investigações por mais três meses, como propunha requerimento do presidente da comissão.

9. Secretário de governo.

"O presidente da Câmara, Armando Mellão (sem partido), que diz ter recebido convite para a Secretaria de Serviços e Obras, foi fundamental para a vitória do prefeito. (...) Até terça-feira da semana passada, Mellão garantia a vários vereadores que iria esperar pelo menos uma semana para colocar em votação o pedido de início do processo de *impeachment*".

"Nesse tempo, o diretório municipal do PT iria iniciar uma campanha publicitária convocando a população a se manifestar contra Pitta. (...) O PT foi feito de pato. Mellão¹⁰ colocou o pedido em votação na quinta-feira, quando não havia nas galerias do plenário uma única voz contra Pitta. Muito pelo contrário. O prefeito, sim, levava torcida e até escola de samba para apoiá-lo."

"Naquele mesmo dia. O PT e o PSDB foram tapeados uma segunda vez. De manhã, os cinco membros da CPI (um do PMDB,¹¹ dois do PPB,¹² um do PT¹³ e um do PSDB¹⁴) acertaram que o pedido de prorrogação da comissão seria colocado em votação apenas na terça".

"À tarde, Brasil Vita usou seu poder de integrante da CPI e apresentou o pedido de votação da prorrogação de surpresa, alegando que a "Casa estava cheia. (...) Não deu outra. O *impeachment* e a CPI foram arquivados." (*Folha de S. Paulo*, 23/5/99)

Em resumo, do exposto até aqui e de acordo com a linha de análise proposta, pode-se fazer algumas inferências que têm sido confirmadas tanto aqui como alhures com impressionante frequência e avidez, como registra conferência da ONU sobre corrupção. Vamos às inferências.

Primeira, a organização da estrutura jurídico-política como esfera autônoma e funcional (justamente por não ser) favorece a apropriação privada do aparelho de Estado. Segunda, o que tem sido classificado como corrupção (caso de polícia) representa o lado operacional (burocrático) das lutas intestinas (questão política) entre as diversas frações da burguesia e entre estas e as demais classes pelo domínio do aparelho de Estado e pelo acesso aos recursos que ele concentra. Terceira, em momentos de crise de credibilidade da estrutura jurídico-política, têm sido propostos canais de participação com preservação da autonomia operacional da estrutura.

No caso específico da cidade de São Paulo, existe um quadro econômico e social que não é coberto pela proteção da lei e, como o crescimento da pobreza indica, esse cobertor tende a se encolher ainda mais. A legislação urbanística

10. É importante notar que, de acordo com o regimento da Câmara, o seu presidente tem o poder de definição unilateral da pauta do dia. Os demais vereadores tomam conhecimento na própria sessão. Esse vereador é, também, um alvo potencial das investigações, já que fiscais e camelôs da AR São Miguel o acusam de envolvimento na cobrança de propinas naquela região.

11. Vereador Milton Leite, relator da CPI e controlador político da AR de Santo Amaro e acusado de envolvimento em irregularidades naquele órgão.

12. Vereador Brasil Vita, controlador político da AR de Butantã e acusado de irregularidades naquele órgão; e Wadih Mutran, sobre quem pesa suspeita de irregularidades na AR de Vila Maria e no Serviço Funerário.

13. Vereador José Eduardo Cardozo, presidente da CPI.

14. Vereador Dalton Silvano.

ilustra a metáfora do cobertor curto. Por um lado, ela protege os estratos superiores (o capital instalado na cidade e as camadas superiores das classes médias) e, por outro lado, deixa à mercê da sanha das máfias e dos esquemas eleitorais a grande maioria da população da cidade (constituída de trabalhadores autônomos, assalariados, precários e desempregados, além de micros e pequenos empreendedores).

Existem alguns mecanismos institucionais, como a CNLU — Comissão Normativa de Legislação Urbana —, vinculada à Secretaria do Planejamento, e outros previstos na Lei Orgânica do município, por meio dos quais se poderia debater e deliberar publicamente a alocação dos recursos públicos e o uso e a ocupação do solo urbano. Contudo, a fragmentação e o imediatismo dos movimentos populares e a resistência dos setores empresariais ao debate público (apesar das declarações em sentido contrário), têm contribuído para tornar inócua a existência desses canais. Esse quadro, associado ao clientelismo político, indica que ilegalidades continuarão sendo praticadas e/ou toleradas, pois não há, no horizonte, condições políticas para conciliar todos os interesses (para nos determos aos conciliáveis, já que a contradição entre capital e trabalho extrapola a esfera municipal, embora aí interfira decisivamente) envolvidos na legalização de 70% da cidade.

Como já assinalado acima, o problema do aperfeiçoamento do aparelho administrativo não pode ser negligenciado tecnicamente. O que está em causa, portanto, não é o rumo que tal aperfeiçoamento deve seguir, como o debate tem restringido; mas, sob a forma de “tema proibido”, portanto ausente do debate, as estruturas (jurídico-política, econômica e social) geradoras da dominação de classe e do ambiente propício à ação das muitas máfias que têm ocupado largo espaço na imprensa e no aparelho de Estado, entre elas a da propina.

Até o próximo escândalo!

BIBLIOGRAFIA

KOWARICK, Lúcio. (1991). “Cidade & cidadania: cidadão privado e subcidadão público”. In: *São Paulo em perspectiva*, vol. 5, nº 2. São Paulo, Seade.

MARICATO, Ermínia. (1979). *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial*. São Paulo, Alfa-Omega.

_____. (1996). *Metrópole na periferia do capitalismo — ilegalidade, desigualdade e violência*. São Paulo, Hucitec.

OLIVEIRA, Francisco. (1977). “Acumulação monopolista, Estado e urbanização: a nova do conflito de classes”. In: MOISÉS, José A. et al. *Contradições urbanas e movimentos sociais*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.

ROLNIK, Raquel. (1997). *A Cidade e a Lei — legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo*. São Paulo, Fapesp-Studio Nobel.

_____, SOMEKH, Nadia & KOWARICK, Lúcio (orgs.). (1990). *São Paulo crise e mudança*. São Paulo, Brasiliense.

SOUZA, Maria Adélia. (1994). *A identidade da metrópole*. São Paulo, Hucitec-Edusp.